

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Maria Cecília da Silva Oliveira

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a vida segura na  
governamentalidade planetária

Doutorado em Ciências Sociais: Relações Internacionais

São Paulo

2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Maria Cecília da Silva Oliveira

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: a vida segura na  
governamentalidade planetária

Doutorado em Ciências Sociais: Relações Internacionais

Tese apresentada à Banca  
Examinadora da Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo,  
como exigência parcial para  
obtenção do título de Doutor em  
Ciências Sociais: Relações  
Internacionais sob a orientação do  
Prof Dr. Edson Passetti

São Paulo

2016

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

Dos apoios fundamentais para a realização desta pesquisa, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ pela bolsa de estudos concedida durante meu doutorado, e ao convênio Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Comissão Fulbright pela bolsa de estágio doutoral (Processo 15131789) concedida para condução de minha pesquisa no Departamento de América Latina da Columbia University.

## **Agradecimentos**

Das amizades que expande minha geografia, gostaria de agradecer ao Professor e orientador Edson Passetti pela presença vibrante, tarde vermelha de junho e fogos de artifício. A cada um do Nusol – Lili e um carrossel no Central Park; Lúcia e um jazz improvisado em New Orleans, Bia e Beuys ao lado do Rio Hudson em um sábado de janeiro, Gustavo e o sorriso aberto de Judith Malina, Salete e as maçãs vermelhas da Grande Apple, Luiza e os hologramas Star Wars, Thiago, fumetti e selos Asterix em Berlim, Leandro e imagens espaciais no Tompkins Square, Acácio e uma esquina Charlie Parker, Sofia e Alvin Alley na 9th Avenue, Flávia e riots girrrls numa livraria em NYC, Helena e o sol do Brooklyn, Mayara e uma cumbia Queens, Ricardo e o salto acrobata . E por todo trabalho juntos no Projeto Ecolítica.

Um agradecimento especial aos amigos de rente retina, pela presença sempre generosa, que me ajudaram a manter o fôlego e finalizar esta tese: Synthia Alves, Leandro Siqueira, Aluana Vicentini, Lúcia Trovão, Luiza Uehara e Flávia Luchesi.

Aos professores Paulo Pereira e Thiago Rodrigues, agradeço pelas indicações, comentários e conversação na banca de qualificação, que muito contribuiu para avançar a escrita; também aos professores Thomas Trebat, David Scott e Gustavo Azenha pela acolhida na Columbia University durante meu estágio doutoral. Aos professores e ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUCSP.

Agradeço à D. Lúcia, que sempre me apoia e me acompanha, um beijo de quero bem! E finalmente ao meu parceiro pirata cosmofruta, ao amor delicado e potente de todo dia, Mich... Ich liebe dich.

## Resumo

Esta pesquisa aborda a emergência e investimento na *estética da vida segura*, a partir das proximidades entre desenvolvimento e segurança, situando as práticas governamentais esperadas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, derivados da Declaração do Milênio. O objetivo é apresentar os estudos sobre o desenvolvimento a partir do interesse nas relações governo e governamentalidade, que evidenciam os investimentos na gestão da vida por meio da economia política como princípio de cálculo para o aprimoramento do capital humano. A partir do esgotamento da biopolítica, esta tese mostra o funcionamento da governamentalidade planetária por meio dos deslocamentos que fazem da gestão da pobreza um objetivo compartilhado voltado à população do planeta, que proporcionam intervenções e regulações das práticas governamentais nos ambientes.

As Nações Unidas utilizou a virada do milênio como estratégia para atualizar sua estrutura e missão, e adotou a redução da pobreza e da fome como risco transterritorial. Isto a fez acionar os discursos do desenvolvimento para impulsionar a sustentabilidade, os fluxos financeiros à assistência, os saberes dos especialistas, e reposicionar seu papel no campo dos humanitarismos. As relações centradas no Estado foram redimensionadas para incluir a participação da sociedade civil ampliada, mostrando que o dispositivo diplomático e os programas de desenvolvimento são acionados pelos exercícios da liberdade neoliberal no século XXI. Este é o principal eixo de investimento que viabiliza a produtividade da população sem abdicar da predominância dos controles, e que fazem da segurança mecanismo essencial para que o desenvolvimento capitalista possa operar suas tecnologias. A genealogia do poder tratada por Michel Foucault orienta o mapeamento de saberes estratégicos produzidos nas chamadas grandes conferências que marcam o interesse em ressaltar novas nuances produzidos pela introdução do dispositivo diplomático no campo da economia política, como tecnologia e linguagem própria da expansão dos programas de desenvolvimento entre o século XX e XXI. A emergência da *segurança alimentar* foi decisiva para associar desenvolvimento sustentável, gestão da fome, do meio ambiente e das misérias no planeta.

O estudo de caso apresenta como o uso da segurança alimentar no Brasil operacionalizou as tecnologias necessárias para expandir o discurso dos ODM e da *estética da vida segura* como projeto universal.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), redução da pobreza, desenvolvimento, segurança alimentar, governamentalidade.

## Abstract

This research analyses the investment in the *aesthetics of secure life*, which emerges from the proximities between development and security. The focus of the analysis is on the governmental practices accompanying the Millennium Development Goals derived from the Millennium Declaration of the United Nations. The aim is to study development through the relationship between government and governmentality, which evidence the investments in the management of life by means of political economy as a principle of calculation aiming at the improvement of human capital. Through the depletion of biopolitics, this thesis shows the operation of planetary governmentality through the shifts that make poverty management a shared objective aimed at the planet's population, providing interventions and regulations of governmental practices in environments.

The United Nations used the turn of the millennium as a strategy to upgrade its structure and mission, and adopted the goal of reducing poverty and hunger as a transterritorial risk. This approach triggered development discourses about promoting sustainability, financial aid flows, expert knowledge and repositioned the UN's role in the humanitarian field. Relations formerly centered on the state were reshaped to include and expand civil society participation, illustrating how the diplomatic dispositif and development programs are actualized by the exercise of neoliberal freedom in the 21<sup>st</sup> century. This is the main axis of investment that improves the productivity of the population without giving up the predominance of control, and that makes security an essential mechanism for capitalist development to operate its technologies. The genealogy of power discussed by Michel Foucault guides the mapping of strategic knowledge produced in main conferences. These conferences highlight the interest in new nuances produced by the introduction of the diplomatic dispositif in the field of political economy, which acts as technology and language to expand development programs between the twentieth and twenty-first century. The emergence of *food security* was crucial in connecting sustainable development and the management of hunger, environment and misery on the planet.

The case study shows how the use of food security in Brazil operationalized technologies to expand the discourse of the MDGs and the ethics of secure life as a universal project.

Keywords: Millennium Development Goals (MDGs), poverty reduction, development, food security, governmentality.

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	11
<i>Mov. 1 - Desenvolvimento e Segurança para ampliação das forças do Estado</i>	
<b>I) Uma genealogia do desenvolvimento</b> .....	23
Percurso genealógico do desenvolvimento .....	40
A segurança, o corpo, a fome e a gestão da pobreza global .....	52
<b>II) As novas técnicas de governo das relações internacionais – da balança europeia ao liberalismo dos especialistas</b> .....	63
Paz de Vestfália e a diplomacia.....	63
A paz de Viena e as novas tecnologias do Congresso.....	81
Paz de Versalhes - institucionalização e pacificações.....	97
<i>Mov. 2 – Trajetos de equacionamento da pobreza</i>	
<b>III) O desenvolvimento como linguagem econômico diplomática e a pobreza como problema transnacional de governo</b> .....	121
O espólio da Liga das Nações e as instituições internacionais para o desenvolvimento das Nações Unidas .....	121
Sistema de Tutela, a Década de Desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável: variáveis do desenvolvimento como meta para a vida segura e o cuidado do planeta.....	132
<i>Mov.3 – A disseminação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a expansão das seguranças no Brasil</i>	
<b>IV) Segurança Alimentar e os conselhos no Brasil</b> .....	168
A noção de segurança alimentar e a sua internacionalização .....	168
As políticas assistências e a gestão compartilhada da pobreza no Brasil na década de 1990.....	191
<b>V) Governo Fernando Henrique e o desenvolvimento humano</b> .....	211
A abordagem do desenvolvimento humano por meio da comunidade solidária .....	211
<i>Mov.4. Segurança alimentar como objetivo máximo de desenvolvimento do Milênio</i>	
<b>VI) O governo Lula e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – o caso Fome Zero</b> .....	226
A assembleia Geral das Nações Unidas de 2003 e os planos brasileiros para o milênio.....	226
O Projeto Fome Zero .....	232
A Clientela – cartografias da pobreza para a segurança alimentar .....	247
Os Programas .....	260
A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a estratégia Fome Zero .....	265



<b>VII) Renda Família e a internacionalização do modelo brasileiro de gestão da pobreza .....</b>	<b>283</b>
O Programa Bolsa Família como modelo do milênio e a internacionalização do expertise brasileiro na expansão dos ODM .....	283
Internacionalização em fluxos .....	297
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>303</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>312</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>333</b>

## LISTA DE QUADROS, IMAGEM E FLUXOGRAMA

Quadro 1. Cálculos sobre a pobreza .....	253
Quadro 2. Estimativa de pobres no Brasil .....	257
Quadro 3. Eixos de ação da política de segurança alimentar Fome Zero .....	261
Quadro 4. Estrutura do Projeto Fome Zero .....	262
Quadro 5. Definição Fome Zero .....	265
Imagem 1. Fome Zero .....	268
Fluxograma 1. Eixos articuladores, Programas e Ações .....	279

## Introdução

O ano de 2015 marcou o fim do que ficou conhecido como o grande projeto de desenvolvimento das Nações Unidas para o novo milênio, os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, plano de ação elaborado no início dos anos 2000 a partir da Declaração do Milênio. Mas o fim, hoje em dia, nada mais é que a abertura para um novo programa que amplie os ganhos anteriores e encontre outros equacionamentos para os problemas antigos e novos. A continuidade é a meta e o método dinamizadores da racionalidade neoliberal que irradia condutas por esta governadas.

Todos os países em desenvolvimento foram convocados a adotar os oito objetivos específicos – acabar com a fome e a miséria, ampliar a educação, buscar a igualdade de gênero, reduzir a mortalidade infantil, difundir a saúde às gestantes, combater epidemias, instituir a sustentabilidade e financiar o desenvolvimento –, acompanhado de metas orientadas por indicadores. A produção de relatórios e avaliações periódicas foram os meios encontrados para determinar o estado de *progresso* de cada país na gestão dos objetivos aplicados em suas políticas nacionais. A constatação dos números foi sistematizada pelas agências especializadas e programas das Nações Unidas, além de uma série de organizações internacionais, universidades e demais instituições que abarcaram formas de acompanhar os índices e realizar avaliações, análises e proposições que melhorassem a *performance* dos países em desenvolvimento.

Esta gama de monitoramentos também auxiliou os países desenvolvidos, grandes fundações da filantropia e as próprias organizações internacionais a direcionar os fluxos financeiros de assistência ao desenvolvimento. Enquanto isso, o investimento em uma série de novos instrumentos e tecnologias possibilitaram melhores práticas de gestão e ampliação dos modelos que se mostraram eficazes na articulação dos objetivos e seus indicadores.

O principal objetivo difundido dos ODM e apontado como de maior relevância aos países em desenvolvimento foi o da redução da pobreza e o do combate à fome. A capacidade de cada família produzir renda per capita em dólares por dia, foi o que definiu a concepção de pobreza como medida universal aplicável na população do planeta. A fome foi relacionada à noção segurança alimentar e a pobreza às práticas

realizadas às campanhas das décadas de desenvolvimento anteriores, promovidas pela ONU desde 1960. Desta forma, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e até mesmo o Banco Mundial, tornaram-se os eixos fundamentais na promoção e elaboração do discurso dos ODM.

Ao observar e mapear os discursos produzidos no âmbito dos ODM na ONU, interessou-me a linguagem empresarial e econômica utilizada, resultante da Declaração do Milênio, como um instrumento conectado aos mecanismos das Nações Unidas próprios da burocracia da instituição, mas que imprime a força dos elementos diplomáticos que congregam um discurso jurídico-político aos mecanismos de gestão. A maioria das noções voltadas ao desenvolvimento, formuladas na década de 1990, fizeram parte, principalmente, da expertise das Nações Unidas e de suas conexões com o Banco Mundial, como é o caso da noção *desenvolvimento humano* e seu respectivo Índice (IDH). Estas noções estavam também relacionadas às ações qualificadas em combate à pobreza e na produção e consumo das liberdades, apresentadas como o cálculo das oportunidades, da capacidade de cada um em empreender. Nesse sentido, a noção de *segurança humana*, tratada no Relatório Anual de Desenvolvimento Humano do PNUD, também aparece intimamente relacionada aos propósitos de desenvolvimento da ONU.

O interesse da pesquisa, em seu início, era o de mapear a expansão da segurança, por meio das novas noções que a utilizam para determinar qual problema de governo devem gerir como o clima, a alimentação, o meio ambiente, a vida de cada um. No entanto, a partir do enfoque no principal objetivo dos ODM, ou seja, a gestão da fome e da pobreza, a pesquisa possibilitou observar o deslocamento desse investimento, concomitante com as tantas noções vinculadas ao vocabulário da segurança, a partir da institucionalização das Nações Unidas após a Segunda Guerra Mundial. A partir do mapeamento da institucionalização da pobreza foi possível situar as relações da diplomacia na sociedade de controle junto à governamentalidade neoliberal e a gestão da população e do planeta.

As primeiras campanhas voltadas ao desenvolvimento das Nações Unidas estavam relacionadas ao processo de reconstrução europeu do pós-guerra e com a administração dos territórios tutelados que faziam parte do antigo Sistema de Tutela, órgão criado para absorver o Sistema de Mandato da Liga das Nações, mas extinto a partir dos processos de independências, na década de 1960. Durante a chamada Guerra

Fria o desenvolvimento passa a ser moeda de apoio político, e a institucionalização do tema começa a criar um exercício burocrático próprio na execução dos programas de cooperação e financiamento ao desenvolvimento.

Outro ponto que contribuiu para definir os objetivos da pesquisa foi a importância assumida pelo Conselho Econômico Social (ECOSOC) junto às agências especializadas e programas das Nações Unidas. Todo este sistema operacional mantém importantes conexões com a estrutura burocrática da antiga Liga Nações, dentre eles destacam-se: o interesse em acoplar agências independentes associadas, a participação de organizações não governamentais, de especialistas, assim como a elaboração de estudos e relatórios, a prática regular de conferências, a definição de agendas comuns de problemas a serem governados e, principalmente, de meios de introduzir os gerenciamentos no exercício das organizações internacionais. Ao acompanhar a expansão dos discursos de desenvolvimento da ONU é possível notar que o Conselho de Segurança, aparece como órgão anacrônico e de difícil mobilidade de ação, frente aos setores como o ECOSOC ou a Secretária-geral capazes de agilizar as alianças e as intervenções, pela via do discurso do desenvolvimento.

Com o avanço da pesquisa ficou evidente que os ODM, este plano de gestão e monitoramento, necessitavam de uma racionalidade econômica, amparada pela linguagem da segurança, propondo uma prática específica de vida, atuando nas condutas, e na participação em defesa do regime democrático como novo universal.

Uma vez que o principal discurso do desenvolvimento era expandir o exercício das liberdades, a pesquisa mostra o funcionamento das práticas neoliberais pautadas na necessidade de investimento em capital humano, mas, também, na regulação do ambiente, que operasse investimentos, propiciasse intervenções e interceptasse riscos e ameaças. O principal investimento repousará no discurso na expansão da confiança da população, por meio dos regimes democráticos liberais como elemento capaz de humanizar o capitalismo, garantindo a inclusão econômica e social. Esta seria a conexão entre desenvolvimento e segurança que optei seguir, pela via do estudo das governamentalidades, e que me levaram a usar como estratégia, um estudo de caso que pudesse mostrar os efeitos dos ODM bem como mapear tecnologias, discursos, documentos e produção de saberes. Assim, a *segurança alimentar* foi a noção escolhida que permitiu observar deslocamentos no trato da população frente o principal objetivo dos ODM, a redução da pobreza e da fome. O Brasil, em especial, aparece como um dos principais países que cumpriu as metas por meio da Política Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional que além de criar um Ministério especializado, investiu também no Programa Fome Zero e no Bolsa Família, visando a redução dos índices de pobreza, por meio de programas de transferência condicionada. O investimento brasileiro na gestão da pobreza também criou vias de financiamento da assistência ao desenvolvimento, por meio do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), em cooperações com o próprio PNUD e a FAO. A expertise brasileira na gestão da pobreza tornou o país um dos modelos requisitado e principal promotor do discurso dos ODM.

A utopia em gerir práticas governamentais por meio do uso dos índices estatísticos em tomadas de decisão, intensificou o messianismo do discurso do cálculo de índice zero, que racionaliza meios para conduzir à meta da plenitude individual no capitalismo, seguindo as orientações introduzidas por Robert McNamara, quando diretor do Banco Mundial, ao defender o gerenciamento da vida pelo investimento nos saberes da economia, assim como o fez na guerra do Vietnã. Seria preciso fazer com que o cuidado com o meio ambiente fosse racionalizado para a continuidade do crescimento econômico e que a expansão de aparelhos de segurança pública tratasse das vulnerabilidades para futuros empreendimentos, de um espaço ótimo para a garantia dos fluxos econômicos, a participação dos cidadãos e o cuidado com o planeta. Estes seriam os resultados defendidos nas cúpulas, fóruns, e protocolos idealizados não apenas por Estados, mas organizações internacionais, ONGs, associações, igrejas, sindicatos e uma série de participações amparadas na democracia participativa.

Os compromissos firmados principalmente pelo exercício das chamadas Comissões Independentes compostas por chefes de Estado e especialistas, como as coordenadas por Willy Brant (1974), Gro Harlem Brundtland (1987), Sven Olof Palme (1982) e Julius Nyerere (1990), e durante a década de 1990, pelas grandes Cúpulas Mundiais promovidas pela ONU, apresentam formas diplomáticas voltadas para legitimar a produção de um saber especializado que racionaliza a gestão de algo considerado um problema de governo com participação da sociedade civil. As dimensões planetárias ficam evidentes quando planos e alianças visam estabelecer gestões compartilhadas de fenômenos transterritoriais, como os terrorismos, os chamados ilegalismos e riscos ambientais. Nesse sentido, o principal efeito esperado é a formulação de políticas e programas que lidem com as práticas governamentais orientadas pela série desenvolvimento, segurança e democracia liberal, conectada a dispositivos diplomáticos.

A partir da análise desses documentos, congressos, e estruturas, o principal efeito localizado a partir dos projetos de desenvolvimento foi a produção de uma *estética de vida segura*, como objetivo universal para o novo milênio, em que é necessário inculcar na população a confiança de que além da participação ser um dos meios para garantir a produção de liberdade, os mecanismos de segurança maximizam os processos de desenvolvimento ao atuarem nas regulações necessárias que corroboram as circulações, – de pessoas, capital e produtos, – ao mesmo tempo que coibem riscos ou desestabilidades, que podem ocorrer, que, entretanto, rapidamente seriam estabilizadas pela expansão das intervenções. As falhas que ocorrerem, decorrentes de desastres ambientais, crises econômicas, ou guerra civil seriam gerenciadas por práticas resilientes, em que o discurso da possibilidade constante da racionalização do inesperado por práticas governamentais em meio a Estados, organizações, sociedade civil e o cidadão nas suas relações entre si, reiterariam a possibilidade e o compromisso de cada um. *A estética da vida segura* exige a confiança na liberdade neoliberal como processo de libertação e plenitude de direitos, por isso ser resiliente é o esperado para corroborar o funcionamento desses governos e seus discursos. Não se trata de considerar o governo apenas na relação jurídico-política descendente, mas de compreender relações de governo que acontecem entre os *súditos*, na justa medida em que sem elas não é possível entender a governamentalidade como articulação ascendente e descendente de poder.

Por se tratar de uma estética de vida, a população, por sua vez, estratificada em forma de minorias e resumida a núcleos produtivos como a *família*, também deveria corroborar, expandir e ser incluída nas políticas conformadas aos índices de desenvolvimento conectados à conservação do planeta. A saúde e a educação seriam ainda os eixos de investimentos para que o empreendedorismo de si acionasse a resiliência, as oportunidades, e a superação da condição de pobreza, mantendo-se o propósito de conduzir as condutas no espectro do desenvolvimento amparado pelas seguranças.

Portanto, a tese seguiu a hipótese de que a estética da vida segura é o principal efeito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ao observar os redimensionamentos das práticas de governo da população. Nesse sentido, uma das referências bibliográficas fundamentais foi o curso *O nascimento da Biopolítica*, apresentado por Michel Foucault em 1979, no Collège de France. Neste curso, Foucault se interessa pelo estudo do governo e da governamentalidade liberal a partir do final do

século XVIII e da governamentalidade neoliberal, principalmente nos Estados Unidos e na Alemanha, no início do século XX.

A governamentalidade liberal trata, a partir do final do século XVIII, da inserção da economia no exercício político da racionalidade governamental. Assim, Foucault atentou para a economia política como instrumento de regulação da razão governamental exercendo o poder em forma de economia pelo cálculo capaz de aumentar o enriquecimento do Estado e o governo dos homens como elemento autorregulador do próprio governo. Assim, o liberalismo se instalou como crítica interna da razão governamental que não se dá pela exterioridade do direito junto ao soberano, mas dentro da prática governamental. Foucault chamou de governamentalidade este processo da governamentalização do Estado por meio da economia política que redimensionou as formas de governar a população, os recursos, as coisas e suas circulações.

O neoliberalismo estadunidense como o ordoliberalismo alemão, aparecem como crítica e proposta de reforma do liberalismo, em que está intrínseca a necessidade da produção de liberdades, principalmente diante as atitudes planificadoras de Estado como aconteceu nos casos dos programas do pós-guerra, como o New Deal ou o plano Beveridge, e no totalitarismo nazista. A produção de liberdades está ao mesmo tempo diretamente relacionada aos processos de seu consumo e intervenções, coerções e limitações que as inserem em um cálculo de regulação, acionando o que Foucault chama de segurança. Em vez de agir sobre o *meio* a governamentalidade neoliberal atua no *ambiente* e aqui se encontra o fator fundamental que impulsiona o questionamento das transformações da biopolítica para uma ecopolítica, pois não se age mais diretamente sobre a população; o principal objetivo é o de acionar as práticas governamentais de forma que o foco fosse o ambiente e os fatores correspondentes ao governo da população imbricados nele. Por isso, a partir da introdução da gestão do planeta na política, questões como a gestão do meio ambiente, e a atualização do capitalismo pela sustentabilidade, apresentam novas formas de lidar com a intervenção focada na estabilidade dos ambientes que, por sua vez, precisam tratar do governo da população por diferentes tecnologias.

A partir dos estudos sobre o racismo de Estado, quando o limite do exercício do poder biopolítico sobre a população culminou no extermínio durante o nazismo, Foucault indica também alguns indícios do esgotamento da biopolítica em gerir a vida da população relacionada ao território.



Esta série de redimensionamentos estaria relacionada ao que Deleuze (1992) chamou de *sociedade de controle*, em que o desenvolvimento da governamentalidade neoliberal também acionou uma série de transformações, impactando o esgotamento dos espaços de confinamento e o saber imbricado nos moldes – a toupeira em seu buraco, – para as relações voltadas a modulações em espaços abertos – os anéis sinuosos da serpente. O investimento em capital humano requer uma alma empresa, em que o empreendedorismo de si será o elemento que irá inserir um conjunto de ações, condutas e comprometimentos com esta alma nos controles contínuos de comunicação instantânea, e que começam a funcionar, também, nas práticas governamentais, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando a gestão dos ambientes começa a estar relacionada com a Terra, inserida na política como planeta frágil e de recursos finitos, e, portanto, também, um problema de governo.

Temos aí, a emergência de uma governamentalidade planetária (Passetti, 2013), em que os ambientes do planeta devem ser gerenciados por práticas governamentais, deslocando, mais uma vez a relação governo e governamentalidade. Na governamentalidade planetária o que chamamos segurança funciona pelo discurso ou mesmo abordagem de controles, pois mesmo as intervenções militares são justificadas para regular os problemas transterritoriais. No entanto, principalmente no discurso da ONU, segurança ainda é uma noção que precisa passar pela inteligibilidade do sistema interestatal/internacional de forças. As práticas que estão voltadas para as ameaças no planeta e diante de tudo que é vivo ainda é operada pela lógica da segurança associada ao edifício jurídico-político da soberania, seja arregimentada por alianças regionais ou até mesmo pela defesa do indivíduo que por conta de sua gama de direitos e liberdades junto ao Estado, mesmo mínimo, precisa reafirmar o poder consolidado, que proteja as liberdades e a propriedade. É pela defesa da *estética da vida segura* que se justifica a paz civil entendida como ambiente propício à maximização do desenvolvimento, como jogo de liberdades, produtividade, participação e controles.

Por isso, em vez de apresentar uma gama de noções que tipificam ou afirmam *seguranças*, optou-se por enfocar a governamentalidade planetária que precisa investir em determinada estética de vida para compor a série de noções e novas tecnologias de governo da vida e do que é vivo, e pela qual se mantém a soberania dos Estados, ao mesmo tempo em que se transfiguram as relações, conectando os variados espaços de governos, onde o fundamental é instituir uma *segura* condição de permanência dos

governos entre os próprios súditos. Não se trata da função da ideologia neoliberal, mas da sua racionalidade em funcionamento.

Diante dessas transformações esta tese optou por realizar um percurso em *movimentos* para expor as multiplicidades de fatores que mostram a dimensão planetária que as Nações Unidas assumiu, indicando as procedências dessa emergência marcadas pelos redimensionamentos das burocracias da Liga das Nações, fóruns, instituições, mobilizações da sociedade civil, do empresariado e da filantropia, ou seja, como a governamentalidade planetária opera por meios das gestões compartilhadas expressas aqui entre a ONU, os Estados e a sociedade civil.

O discurso do desenvolvimento foi atualizado por estas dimensões da governamentalidade planetária, culminando na *estética da vida segura* como um dos princípios da ecopolítica para o novo milênio.

Esta tese apresenta quatro movimentos. Como abertura, situa-se a pesquisa, expondo o método e uma genealogia do desenvolvimento e de suas conexões com a segurança. Estabelece um breve percurso sobre governança global e suas relações na elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para destacar um importante percurso do aparato tecnológico que compõe a série de elementos heterogêneos que tratam o desenvolvimento como um domínio nas práticas de governo que incluiu a produção de especialistas Nobel, universidades renomadas, chefes de governo, conferências mundiais, fluxos financeiros de assistência, arranjos diplomáticos, produção científica, documentos, declarações, que fazem parte de uma pesquisa genealógica sobre desenvolvimento como noção maleável e conectada ao investimento no governo da população e também no governo do planeta. Interessa destacar a diplomacia, o cuidado com a pobreza conectado, ao mesmo tempo, à saúde do corpo e à produtividade das forças inteligentes. Nas positivities do poder que fazem controles e governo ser a utopia da saúde de uma sociedade porvir e a expansão de direitos, afirmar a vida segura pelo equacionamento das vulnerabilidades, como mostra Passetti, provocou o deslocamento do “sujeito de direitos pelo indivíduo vivo e vulnerável” (2011, p. 71).

O primeiro movimento *Desenvolvimento e Segurança para ampliação das Forças do Estado*, objetiva mapear o dispositivo diplomático quando capturado pelo mito de Vestfália. Como aponta Rodrigues (2013), a literatura produzida no estudo das Relações Internacionais no decorrer do século XX consolidou o conjunto de Congressos de 1648, entre as cidades de Münster e Osnabrück, como o encontro que originou as

principais questões e objetivos que caracterizam essa disciplina como área de saber. No entanto, o interesse do capítulo é seguir a série de *mitos de criação* que são conectados à diplomacia como tecnologia, quando esta é capturada como elemento intrínseco do Estado moderno e da figura do soberano, como apresentam os Congressos de Viena (1814-1815) e o Congresso de Versalhes (1919). Os elementos firmados pela diplomacia, os tratados, os congressos, os embaixadores e representatividades do rei, precisam afirmar o valor de ato de criação, um discurso jurídico-político à serviço da verdade do soberano, portanto, as diplomacias são úteis às análises que apresentam o poder como algo de propriedade do Estado ou de situações de hegemonia, e a paz civil pelo que é definido pela legitimidade dos acordos. Assim, pelo mapeamento de uma série de outros congressos considerados atos de criação do campo internacional o interesse foi o de observar o que escapa e como a diplomacia entra em um estado de profanação por não ser mais um saber exclusivo da verdade do soberano, principalmente quando inserida no exercício burocrático da Liga das Nações e, finalmente, na ONU e na sociedade civil. Estes deslocamentos são importantes pois o dispositivo diplomático, após o final da chamada Guerra Fria será acoplado ao discurso democrático participativo, possibilitando seu acoplamento tanto aos mecanismos de segurança, como o dispositivo de polícia, como na mediação das liberdades nos processos de desenvolvimento, sempre regulamentando as intervenções.

O segundo Movimento, *Trajetos do equacionamento da pobreza*, objetiva mostrar como o exercício burocrático da Liga das Nações fundamentou uma série de novos usos da diplomacia e impulsionou a economia política por meio da estatística e da expansão de agências especializadas que começam a direcionar o interesse em governamentalizar determinados temas como a agricultura, a ciência, o cuidados das crianças e mulheres. O uso de especialistas começa a aprimorar o exercício de suas atividades, por meio da elaboração de relatórios e as primeiras iniciativas em tentar comparar o escopo administrativo dos Estados em um sistema internacional, para a partir daí iniciar processos de aconselhamento voltado ao aprimoramento de suas políticas. Assim, o interesse em desenvolver novas tecnologias de governo fez com que cada um dos Estados pudesse ampliar suas capacidades de gerir seus desenvolvimentos e mantivessem os princípios e coexistências no sistema internacional. Com o fim da Liga, sempre considerada um fracasso por realistas ou liberais por não ter evitado a guerra, a proposta estadunidense, ao final da Segunda Guerra Mundial, era a de transformar a aliança militar firmada para a segurança coletiva em uma estratégia

institucional que redimensionasse todo aparato burocrático da Liga das Nações e acomodasse as iniciativas da *Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação*. Assim, este movimento mostra estas transições e como a ONU inseriu em seu escopo o espólio da Liga e da guerra, assumindo um Conselho de Segurança como responsável pela segurança coletiva, mas, também, dedicando novas formulações à questão econômica herdada da Liga por meio do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e do Sistema de Tutela que abarcava a manutenção das áreas de influência colonial firmadas no Congresso de Versalhes. Desta forma, este movimento mapeia os redimensionamentos do aparato da Liga que foram fundamentais para instituir o Sistema das Nações Unidas, incluindo suas instituições financeiras como o *Banco para Reconstrução e Desenvolvimento*, o que mostra os primeiros impulsos dos discursos do desenvolvimento ligados tanto aos programas de assistência, como aos primeiros escritos neoliberais pautados no capital humano, que marcarão as décadas de desenvolvimento da ONU e, principalmente, a institucionalização de uma agência especializada imbricada na expansão desse *ethos neoliberal*: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Este movimento também aponta como o desenvolvimento na sociedade de controle culmina nas era das Conferências Mundiais, na década de 1990, até o estabelecimento da Declaração do Milênio e a consolidação da noção desenvolvimento sustentável como meta para a vida segura e de cuidados com o planeta.

Os Movimentos três e quatro partem para a análise da *segurança alimentar* para mostrar o funcionamento dos ODM no Brasil e o funcionamento de todo seu aparato na gestão da pobreza e da fome.

No Movimento três *A disseminação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a expansão das seguranças no Brasil*, apresentam-se as procedências e a emergência da noção segurança alimentar por meio da institucionalização da FAO e seu investimento no estabelecimento da nutrição e de regulações do mercado agrícola; mostra, também, como na década de 1970 a segurança alimentar é legitimada como noção voltada a regular a escassez de alimentos, para ser, posteriormente, reatualizada, em 1996, com a Cúpula Mundial da FAO, instituindo segurança alimentar não apenas voltada aos processos do mercado, mas incluindo o desenvolvimento do indivíduo no investimento em sua saúde e produtividades ao inserir a nutrição como elemento que constitui não apenas características biológicas e químicas do corpo, mas o processo de consumo como escolha e aprimoramento do capital humano. É neste momento,

também, que são situadas as repercussões dessa produção internacional no Brasil, principalmente pela captura das mobilizações e campanhas da sociedade civil em combate à fome, logo inseridas como política nacional e depois acionadas pela noção de desenvolvimento humano durante o governo de Fernando Henrique e sua política do comunidade solidária na gestão compartilhada da pobreza.

Finalmente, o Movimento quatro, *Segurança alimentar como objetivo máximo de desenvolvimento no milênio* trata do Programa Fome Zero e de seu investimento nas políticas de segurança alimentar baseadas na FAO e nos ODM. O interesse é o de mostrar como durante o governo Lula o discurso dos ODM orientou a política de combate à fome e gestão da pobreza relacionada à ONU e alianças internacionais. A intensa produção de tecnologias e de saberes que operacionalizaram a gestão da pobreza, por meio dos ODM, logo fizeram do Brasil o modelo para disseminar saberes e financiar programas em demais países. O movimento coloca em destaque o Programa Bolsa Família e o desenvolvimento da tecnologia de banco de dados Cadastro Único, que além de ampliar cartografias da pobreza, criando mapas capazes de localizar e gerir a população pobre, amplia a capacidade do controle e das coerções sobre a população considerada vulnerável. Tais tecnologias e saberes foram inseridos no escopo das intervenções humanitárias evidenciando o funcionamento do dispositivo diplomático-policial, ou por meio dos programas de cooperação de assistência que não está restrito aos países considerados frágeis, pois as tecnologias brasileiras passaram a ser consideradas por países desenvolvidos na gestão de seus guetos e miseráveis. A internacionalização da experiência brasileira chegou ao escopo do Banco Mundial, da FAO, ao gosto das novas esquerdas e, principalmente, como novo elemento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis no qual a meta é *zerar* a fome, redimensionando por sua vez as políticas do tolerância zero voltadas ao cálculo da gestão do crime e das penalidades na década de 1970.

## **Movimento 1**

**desenvolvimento e segurança para ampliação  
das forças do Estado**

## I) Uma genealogia do desenvolvimento

O interesse desta tese é o de mostrar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) como efeito imediato do reinvestimento na noção de desenvolvimento que constitui a *vida segura* como prática de liberdade do século XXI, apareceu no período de finalização da dissertação de mestrado que procurou situar a judicialização de crianças e jovens na América Latina, entre a expansão de direitos e o governo da conduta daqueles considerados indesejáveis. O estudo de caso realizado foi a respeito da criação e implementação do Instituto Latino Americano de Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente – ILANUD, por meio da genealogia do cuidado de crianças e jovens que culminou em um sistema de justiça juvenil, fomentado em grande parte por organizações internacionais.

Um dos pontos que me chamaram atenção sobre os projetos internacionais para a construção de uma *juventude do milênio* estava na correlação do discurso amparado por programas de desenvolvimento *humano* atrelado a um poder policial (Oliveira, 2010). Desta forma, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, criado pelas Nações Unidas a partir da Cúpula do milênio de 2000, apareceu como agenda internacionalizada em que os países considerados ricos deveriam ampliar a gestão dos riscos nas periferias do planeta, nos chamados países em desenvolvimento. E estes, por sua vez, para superar o estado considerado precário de desenvolvimento, deveriam seguir a agenda comum para expandir seus índices e assistência ao desenvolvimento, dedicando atenção especial às crianças, às mulheres, às famílias pobres, e ao meio ambiente. A Declaração das Metas do Milênio resultou dos investimentos da ONU durante a década de 1990, tendo em vista atualizar os chamados compromissos globais em tempos de pós-Guerra Fria, enfocando os direitos humanos acoplados à reestruturação dos projetos de desenvolvimento, principalmente frente a queda de credibilidade de instituições como o Banco Mundial, e a defasagem do orçamento da própria ONU perante as crises financeiras e recessões que afetaram a contribuição financeira dos países membros, assim como o financiamento de programas de assistência ao desenvolvimento.

Em um primeiro momento, fiquei instigada a analisar os *efeitos dos discursos de desenvolvimento para um novo milênio*, e suas correlações com uma segurança de cunho planetário, pois o estudo realizado sobre a internacionalização da gestão de um

sistema de justiça juvenil, na legitimação do cuidado da criança e do jovem, aproximava desenvolvimento e segurança como proteção integral (uma vida segura) para a garantia de *progresso humano* das futuras gerações para o milênio, mas que não extinguiu castigos ou penalizações; ao contrário, muitas vezes os expandia por vias alternativas ou pelo tradicional encarceramento. Os dois primeiros temas a serem tratados nas conferências globais da ONU que marcaram o final da Guerra Fria, na década de 1990, e uma agenda apresentada como *global* foram exatamente a educação[,] pela Cúpula de Jomtien (Tailândia) – que resultou na *Declaração Mundial de Educação para Todos* – e a criança[,] por meio da Cúpula Mundial sobre a criança – que definiu a *Declaração Mundial sobre a Sobrevivência a Proteção e o Desenvolvimento da Criança*<sup>1</sup>.

Para muitos pesquisadores das relações internacionais, como José A. Lindgren Alves (2001), as suntuosas convenções sobre *temas globais* que marcaram a última década do século XX<sup>2</sup>, foram consideradas por muitos especialistas como o ápice da *criatividade dos povos*, visto o investimento de governos, organizações internacionais e não-governamentais, bem como da sociedade civil, no exercício da diplomacia parlamentar, para elaborar *estratégias globais* para a *democracia* aliada ao “desenvolvimento sustentável e a segurança em todo o mundo” (2001, p.297). Processo [este] que culminaria, segundo o discurso dos diplomatas, na prática do consenso em substituição às decisões parciais e regionais para a construção de uma nova ética, que visaria por meio da responsabilidade compartilhada, imbuir a todos, pela participação, uma moralidade universal de gestão por arranjos de coletividades voltada ao “bem comum” (Weiss, Thakur, 2010), colocando *metas e objetivos comuns* no trato da população e no meio que a hospeda, a Terra. De acordo com Lindgreen,

---

<sup>1</sup> O item “A Oportunidade” da Declaração (Oportunidades) determina sobre a convergência de ações das nações para fazer do cuidado da criança um compromisso universal para a garantia de uma vida segura, em que a criança entendida como potencial humano seria o alvo de investimento da seguinte forma: “Juntas, nossas nações possuem os meios e o conhecimento indispensáveis para proteger a vida e minimizar enormemente o sofrimento da criança, para promover o total desenvolvimento do seu potencial humano, e para conscientizá-la de suas necessidades, de seus direitos e de suas oportunidades. A Convenção sobre os Direitos da Criança proporciona uma nova oportunidade para que o respeito aos direitos e ao bem-estar da criança seja verdadeiramente universal” (Declaração Mundial sobre a Sobrevivência a Proteção e o Desenvolvimento da Criança, 1990) .

<sup>2</sup> Ao elencar as Conferências dos temas globais das Nações Unidas pode-se constatar em ordem cronológica: Cúpula Mundial sobre a Criança de 1990, em Nova Iorque; Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco 1992, no Rio de Janeiro; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo, em setembro de 1994; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social realizada em Copenhague, março de 1995; IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (Beijing) em setembro de 1995; Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul em junho de 1996.



num espaço planetário unificado pela tecnologia, sem barreiras físicas intransponíveis, a recente e relativa “desideologização” das relações internacionais, além de tornar mais perceptível a interligação entre diversos aspectos da vida na Terra, tornava em princípio, factível a busca de soluções conjuntas para os problemas da humanidade (Lindgreen Alves, 2001, p.310).

Em, *Governance without government: order and change in world politics*, publicado em 1992, por James N. Rosenau<sup>3</sup> e Ernst-Otto Czenpiel assumiam que com o fim da Guerra Fria, a disputa de poderes hegemônicos daria lugar a um conjunto de institucionalizações, normas, regras e protocolos que promoveriam a ordem como forma de gestão entendida por governança, sem prescindir de um governo centralizado, e alterando as relações entre governo e governança, sem os considerar sinônimos oriundos apenas do Estado. Os instrumentos dessa governança global seriam tratados, normas, declarações, agendas, organizações internacionais e não-governamentais, gerindo temas como pobreza, epidemias, meio ambiente, terrorismos, desenvolvimento, crises financeiras, entre outros (Weiss, Thakur, 2010; Rosenau, 1992). Diante do processo de legitimação da governança global, entre teóricos acadêmicos e políticos, Francis Fukuyama (1995) defendeu que este seria um sinal da *confiança* e do alinhamento do Estado em função da universalização das *instituições políticas democráticas liberais*, da economia de mercado e do capitalismo. Para o autor, seria o fim do confronto entre socialismos e capitalismo, caracterizando o fim da história marxista/hegeliana, pela égide democrática estadunidense. Desse modo, produzia-se a emergência de um novo universal que pretendia suplantando de vez o universalismo francês revolucionário, legado da Revolução de 1789 (Bourdieu, 2003; Edson Passetti, 2011) para instituir um novo conjunto de práticas capazes de produzir a gestão dos novos riscos governada pela racionalidade neoliberal.

Segundo Passetti, o discurso de liberais e conservadores, após o final da Guerra Fria, esforçavam-se em estampar que “o sonho da revolução duradoura cedeu à realidade imediata”, e para tanto articulavam as forças democráticas expandindo sua participação conectada “ao cosmopolitismo, ao espírito de cooperação e a crença no consumo ampliado de bens, serviços, direitos e segurança” (Passetti, 2011, p.49).

---

<sup>3</sup> James Rosenau exerceu grande influência com sua abordagem sobre governança global e valores globais no documento publicado pela Comissão de Governança Global em 1995, *Our Common Neighborhood*, principalmente no capítulo 5 voltado a propostas para reestruturação das Nações Unidas no final da Guerra Fria e para o novo milênio. Os seguintes artigos de Rosenau foram elencados como subsídio ao trabalho da Comissão: Cf. James Rosenau. *Changing Capacities of Citizens* (1993); *Changing States in a Changing World* (1993) e *Organization Proliferation in a Changing World* (1993).

Como aponta Bourdieu (1992, p.3), trata-se de se aproximar do processo constitutivo dessa “instância de gestão do universal [que] é inseparável do processo de constituição de uma categoria de agentes que se apropriam desse universal”.

Uma das figuras políticas, segundo Carlsson e Ramphal (Our Global Neighborhood, 1995), que aparece como articulador dentro das Nações Unidas rumo aos primeiros impulso de governança global foi o ex-chanceler da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, conhecido por conduzir o processo de *ostpolitik* (política do leste), visando aproximar acordos de cooperação entre os países socialistas do leste Europeu e União Soviética com o Ocidente, ainda no início dos anos 1970, [e] que culminou com o reconhecimento da República Democrática da Alemanha, e posteriormente na retirada das tropas estadunidenses, francesas, soviéticas e britânicas das áreas de influência de Berlim Ocidental, que delinearam os acertos diplomáticos que marcaram o final da Segunda Guerra Mundial (Villa, 1999). A liderança de Brandt nesse processo da *ostpolitik* lhe valeu o prêmio Nobel da Paz em 1971. Alguns anos depois, Brandt comentou sobre o prêmio, relacionando-o à atualização de seus interesses em destacar a cooperação e a diplomacia das negociações como instrumentos capazes de assentar novas *ordens* no sistema internacional:

Eu não esqueci do problema da descolonização e desenvolvimento, quando, em 1971, eu expressei minha gratidão pelo Premio Nobel da Paz, nem quando eu falei à Assembleia Geral após meu país aderir às Nações Unidas, ou em outras ocasiões. Mas não deixa de ser verdade que, como chefe de governo, outras prioridades tomaram a maior parte do meu tempo e me impediram de perceber a importância de questões Norte-Sul (Brandt, 1979, p.6).

No início de 1977, Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial, em um de seus pronunciamentos em Boston, e posteriormente nas reuniões anuais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial sugeriu que Willy Brandt realizasse um estudo sobre desenvolvimento. O pedido de McNamara seguia os efeitos do início da década de 1970 com a crise econômica que se estabeleceu gerando estagnação e recessão na Europa e nos EUA, o que reduziu drasticamente o financiamento das instituições de Bretton Woods e da própria ONU, principalmente com a crise estadunidense após os altos gastos militares na Guerra do Vietnã e com a política de defesa durante a Guerra Fria, que aumentou as despesas tanto com a exploração espacial e armamentista como para manter suas áreas de influência contra um avanço comunista. A situação levou o governo do presidente Nixon a desvalorizar a moeda americana e

romper com os acordos firmados em Bretton Woods após a Segunda Guerra Mundial, encerrando a paridade do padrão dólar-ouro em 1971, o que afetou a flutuação cambial do mercado internacional. Ainda, devido a uma forte estiagem em 1972/1973, declarou-se uma crise de escassez alimentar que teria afetado o mercado internacional de alimentos, e somado a isso, o aumento dos preços dos barris de petróleo pela OPEP quadruplicando o valor do produto e provocando amplo abalo na produção industrial, além de uma crise energética.

A questão do desenvolvimento como agenda internacional é priorizada em um momento que o aparato de instituições oriundas da Segunda Guerra Mundial objetivavam atualizar suas fontes de financiamentos e também seu escopo, por meio de formas que expandissem instrumentos de regulação tanto da economia, como de conflitos ou recursos comuns. O interesse em incentivar a discussão da relação entre os países considerados desenvolvidos e daqueles em processo de desenvolvimento localizou a discussão como *novos diálogos do Norte e do Sul* gerando o investimento na noção de “responsabilidade global para o desenvolvimento econômico e social” diante de um “planeta comum” (Brandt, 1979, p.5-22).

Em 28 de setembro de 1974 Willy Brandt anunciou em Nova York que coordenaria uma Comissão especial independente para formatar um estudo que aconselhasse possíveis relações de cooperação entre os países ricos, localizados no que seria a parte *Norte* do planeta Terra – “países industrializados com forte economia de mercado”, e aqueles considerados em desenvolvimento localizados ao *Sul* do globo – “países de baixa renda per capita e histórico colonial” (Brandt Commission, 2002, p.23). A ideia convenceu o Secretário Geral das Nações Unidas, Kurt Waldheim<sup>4</sup>, que propôs adotar o estudo como diretriz para os programas de desenvolvimento da década de 1980, compondo com os investimentos das duas primeiras *Décadas de Desenvolvimento da ONU* em 1960 e 1970.

Brandt afirmou que a experiência adquirida na condução da *ostpolitik*, sem ter restringido a corrida armamentista efetivou acordos de paz e cooperação na Europa, inspiraria pensar em uma possível *ordem internacional* no campo do desenvolvimento. Por meio da coordenação da Comissão procuraria evidenciar as possibilidades *diplomáticas* na negociação de acordos capazes de expandir a confiança, de “forma que

---

<sup>4</sup> O documento resultante do estudo de Brandt especificou que seu conteúdo seria “formalmente apresentado ao Secretário Geral da ONU, e por meio dele a governos e organizações internacionais”. No entanto, um dos objetivos seria “alcançar homens e mulheres responsáveis”, pelo interesse em “atingir pessoas comuns” para assegurar a legitimidade de um futuro comum.

velhos conflitos não levem a novos”, que o clima político possa ser harmonizado e a natureza de conflitos possa ser alterada (Idem).

O escopo da *Comissão Independente em Assuntos de Desenvolvimento Internacional* foi definido por Brandt como meio de alcançar o desenvolvimento e a redução da pobreza extrema:

Quando primeiro nos encontramos em Bonn em Dezembro de 1977, nós consideramos [o estudo] nossa tarefa (como definimos no termo de referência) ‘estudar as graves questões globais emergentes de disparidades econômicas e sociais da comunidade mundial’. Nós prometemos sugerir formas de promover soluções adequadas aos problemas relacionados ao *desenvolvimento e atacar a pobreza absoluta* (Brandt, 1979, p.8, grifos meus).

O principal resultado da Comissão foi a publicação do relatório *Programa para a sobrevivência* em que enfatizou a necessidade de priorizar, no exercício da política do desenvolvimento, a convergência dos *interesses comuns e da gestão dos bens comuns* – como “a atmosfera, os oceanos, e o espaço sideral”, pois a utilização de recursos e os processos de desenvolvimento que compartilham vias comuns precisariam de um regime internacional voltado para o “interesse da humanidade em sobreviver” e sua “obrigação moral em sobreviver”. O documento aponta que todos estes elementos reiteraram não apenas as questões tradicionais da paz e da guerra, mas também a superação de questões “como a fome mundial, a miséria em massa, as alarmantes disparidades entre as condições de vida de ricos e pobres” (Brandt Commission, 2002, p.23).

De acordo com o relatório, o conjunto de temas que comporiam essa agenda comum poderiam ser definidos como “system-bridging” (sistema de conexão) por conectar formas de gestão compartilhada no âmbito de temas que vão da energia à ecologia, da redução das armas à redistribuição de emprego, da microeletrônica à nova ciência. Se estas questões são discutidas em Boston ou Moscou, no Rio ou Bombai, existem pessoas por todos os lugares que “veem o planeta inteiro envolvido (...) nos mesmo problemas de escassez de energia, urbanização com poluição do meio ambiente, e sofisticada tecnologia que ameaça ignorar os valores humanos” (Brandt Commission, 2002, p.14).

O relatório também ressaltou que o denominador comum do papel do estudo era a paz, pois a “guerra é frequentemente pensada em termos de conflito militar ou aniquilação”. Entretanto, existiria naquela época uma “crescente conscientização que

um perigo” de mesma proporção seria *o caos* entendido como: “fome em massa, desastre econômico, catástrofes ambientais e terrorismo”. Desta forma, o esforço defendido pelo Relatório iria além do que reduzir os perigos que afetam o estado de paz mas a “grande mudança do *caos* para a *ordem*”. A intensificação do financiamento ao desenvolvimento operaria em função de uma nova *ordem* global, pelo propósito da construção de um “futuro comum seguro” (Idem, p.9). De acordo com estas premissas, a segurança coletiva passaria por um redimensionamento, em que a agressão militar não ocuparia o lugar de único perigo a um sistema internacional de segurança dos Estados, mas que a formalização de novas institucionalizações e negociações geririam questões comuns factíveis de gerar conflitos. Naquele momento, de início dos anos 1980, o relatório ainda afirmou que estando apenas “20 anos de começar um novo milênio” a estratégia seria “levar-nos a discussões diárias (ou negociações) para tratar da ameaça dos problemas de longo prazo”. O ano 2000 aparece como meta do relatório para que se articulasse uma ação global, incluindo uma Cúpula Mundial, para efetivar a solução das “questões globais” (Idem).

Em 1989, com a transformação da União Soviética e a queda do muro de Berlim, Brandt convocou uma reunião em Königswinter, na Alemanha, em janeiro de 1990, que contou com os membros da Comissão para o Desenvolvimento, além de especialistas que fizeram parte de outras Comissões independentes realizadas durante a década de 1980 como a *Comissão em Desarmamento e Segurança* coordenada pelo primeiro ministro da Suécia Sven Olof Palme e responsável pelo relatório *Common Security – a Programme for Dissarmament* (1982) (Segurança Comum – um programa para o Desarmamento); a *Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* coordenada pela primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, responsável pelo relatório *Our Common Future* (1987) (Nosso Futuro Comum), e a *Comissão do Sul* coordenada pelo primeiro ministro da Tanzânia Julius Nyerere responsável pelo relatório *The Challenge to the South* (1990) (O desafio do Sul).

Após o encontro foi definido que Ingvar Carlson (primeiro ministro da Suécia), Shridath Ramphal (Secretário Geral da Commonwealth) e Jan Pronk (ministro holandês para Cooperação ao Desenvolvimento) produziriam um relatório sobre as oportunidades de cooperação global. Após a finalização do relatório, em 1991, houve uma discussão em Stockholm<sup>5</sup> em um encontro para definir as prioridades da década de 1990 que

---

<sup>5</sup> Uma série de especialistas participaram desse encontro em Stockholm para definir quais seriam os pontos da agenda da década de 1990. A lista desse grupo se apresenta importante uma vez que muitos

definiu o documento *Responsabilidade Comum nos anos 1990: A iniciativa de Stockholm em Segurança Global e Governança* (Common Responsibility in the 1990s: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance). Um dos resultados foi o interesse em criar uma comissão internacional para “explorar as oportunidades criadas pelo fim da Guerra Fria para construir um sistema mais efetivo de segurança e governança mundial” (Our Global Neighborhood, 1995, p. 359).

O próximo passo de Brandt, após consultar Gro Harlem Brundtland e Julius Nyerere foi convidar Ingvar Carlson e Shridath Ramphal para conduzir o estudo e coordenar a sugerida comissão especializada.

Após assumir como Secretário Geral da ONU em 1992, Boutros Boutros Ghali deu pleno suporte a Carlson e Ramphal para a criação da *Comissão para Governança Global*<sup>6</sup> que contou com vinte e oito membros. Fizeram parte da Comissão figuras recorrentes das Nações Unidas como Maurice Strong que desde a década de 1970 foi responsável pelos direcionamentos referentes ao desenvolvimento sustentável na agenda da ONU e Sadako Ogata, uma das principais responsáveis por desenvolver a noção de segurança humana no escopo das Nações Unidas para a agenda do novo milênio. O objetivo da Comissão foi apresentado enfatizando “fortalecer a cooperação global frente o desafio de assegurar a paz, alcançar o desenvolvimento sustentável e universalizar a democracia” (Idem).

O ápice do discurso da *governança global* nas Nações Unidas se deu com a publicação do relatório em 1995, “Our Global Neighborhood”. Pelo título do documento é possível notar a alusão imediata com o preâmbulo da Carta das Nações

---

deles foram fundamentais na promoção da agenda do desenvolvimento da ONU e são recorrentes nesta tese principalmente relacionado aos mecanismos de gestão da pobreza: Ali Alatas (indonésia) p.360.

<sup>6</sup> De acordo com Henry Lamb (1996) a Comissão para Governança Global, apesar de não fazer parte formalmente da ONU foi financiada por “dois fundos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nove governos nacionais, e várias fundações incluindo McArthur Foundation, Fundação Ford e Carnegie Corporation”. A Comissão foi composta pelos seguintes especialistas: Ingvar Carlsson (Suécia) e Shridath Ramphal (Guyana) na coordenação; Ali Alatas (Indonésia), Abdlatif Al-Hamad (Kuwait), Oscar Arias (Costa Rica), Anna Balletbo (Espanha), Kurt Biedenkopf (Alemanha), Allan Boesak (África do Sul), Manuel Camacho Solis (México), Bernard Chidzero (Zimbábue), Barber Conable (EUA), Jacques Delors (França), Jiri Dienstbier (República Tcheca), Enrique Iglesias (Uruguai), Frank Judd (Reino Unido), Hongoo Lee (República da Coreia), Wangari Maatai (Quênia), Sadako Ogata (Japão), Olara Otunuu (Uganda), I.G. Patel (Índia), Celina do Amaral Peixoto (Brasil), Jan Pronk (Holanda), Qian Jiadong (China), Marie-Angelique Savané (Senegal), Adele Sommons (EUA), Maurice Strong (Canadá), Brian Urquhart (Reino Unido) e Yuli Vorontsov (Rússia). Vale aqui destacar os nomes de Maurice Strong e Sadako Ogata, especialistas que, respectivamente, obtiveram destaque nas políticas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e na noção de segurança humana dentro das Nações Unidas.

Unidas de 1945 que determina “praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, *como bons vizinhos*”. A frase refere-se às medidas necessárias para evitar a guerra, defender os direitos humanos e a expansão das liberdades em um sistema internacional de Estados que deveria cultivar a política da *boa vizinhança*. Outro item na Carta da ONU que convoca à política da boa vizinhança é artigo 74, do Capítulo XI, sobre a administração dos territórios de tutela<sup>7</sup>. De acordo com Henrikson (2011) o uso da política da boa vizinhança na Carta da ONU remete à abordagem da política externa estadunidense e seu “legado democrático policial” (Oliveira, p.162, 2010), principalmente junto a América Latina<sup>8</sup>, mas que se expandiu para o planeta, evidente no pronunciamento de posse do presidente Franklin D. Roosevelt em 1933, e definindo da seguinte maneira: “No campo da política mundial, eu dedicarei esta nação à política do bom vizinho – o vizinho que absolutamente respeita a si e, por conta disso, respeita o direito dos outros – o vizinho que respeita suas obrigações, e respeita a santidade de seus acordos, *em e com* um mundo de vizinhos” (Roosevelt, 1933 apud Henrikson, 2011, p.90).

No caso do relatório *Our Global Neighborhood*, visto o fim da Guerra Fria sem um confronto final que arregimentasse a paz, a proposta era dar relevância à série diplomática das Cúpulas que de acordo com o relatório evidenciavam o surgimento de novas ameaças, o aumento da interdependência e principalmente, a participação da sociedade civil nos processos de decisão. Assim, o mote era a reforma das instituições

---

<sup>7</sup> Artigo 74º, Capítulo XI: “Os membros das Nações Unidas concordam também em que a sua política relativa aos territórios a que se aplica o presente capítulo deve ser baseada, do mesmo modo que a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos, no princípio geral de boa vizinhança, tendo na devida conta os interesses e o bem-estar do resto do mundo no que se refere às questões sociais, económicas e comerciais” (Carta das Nações Unidas).

<sup>8</sup> A política da boa vizinhança remete aos investimentos estadunidenses de sua diplomacia como estratégia de manter a América Latina e América Central sob sua influência, baseada na não intervenção europeia na América (Doutrina Monroe) e na tentativa de articular alianças e projetos civilizatórios democráticos proveitosos a seu próprio benefício que justificasse sua capacidade de intervir na região e expandir seus negócios e território. No anual pronunciamento do presidente Theodore Roosevelt em 1904 esta relação estratégica da dita “boa vizinhança” mostra-se evidente: “Não é verdade que os Estados Unidos sente fome por terras ou investe projetos sobre as outras nações do Hemisfério Western a não ser que seja para seu bem-estar. O desejo de todo esse país é ver os países vizinhos estáveis, em ordem, e prósperos. Qualquer país em que seu povo o conduz bem pode contar em nossa terna amizade. Se uma nação mostrar que sabe agir com aparente eficiência e decência tanto em questões sociais e políticas, se esta mantém a ordem e responde a suas obrigações, não precisará temer a interferência dos Estados Unidos. Em situações crônicas, ou impotência que resulte em perda geral dos vínculos com a sociedade civilizada, na América, como em qualquer outro lugar, requer intervenção em última instância de uma nação civilizada, e no Hemisfério Norte, devido a aderência dos Estados Unidos a Doutrina Monroe, forçará os Estados Unidos, mesmo que relutante, no flagrante destes casos determinados de impotência ou erro, exercer um poder policial internacional” (Theodore Roosevelt, 1904 apud Guerrant, 1954, p.29).

existentes criadas em função dos arranjos diplomáticos da Segunda Guerra Mundial, para uma política de gestão do futuro com a “transferência do foco nos Estados para as pessoas” (Our Global Neighborhood, 1995, p.9): uma diplomacia ligada às práticas de gestão de ameaças, fluxos e programas inacabados. A *política da boa vizinhança* antes alocada na relação de Estados, que procuravam seu fortalecimento pela garantia da não intervenção, ou da ação imediata sobre a ameaça, ao mesmo tempo que asseguravam fluxos e formalizavam fronteiras, agora clamava pela população global (apresentada como sociedade civil internacional) em uma única vizinhança, em que as políticas nacionais estariam em função dos ambientes da vizinhança global (a Terra)<sup>9</sup>:

Nós temos que dividir uma vizinhança global e fortalece-la, oferecendo a promessa de uma boa vida a todos nossos vizinhos (...) É uma convocação à ação por meio de muitos fronts, mas essencialmente para uma melhor governança global – melhor gestão da sobrevivência, melhor formas de compartilhar diversidade, melhor meios de vivermos juntos na vizinhança global que é nossa *pátria humana* (Our Global Neighborhood, Prefácio, 1995).

O relatório procurava consolidar a noção *governança global*<sup>10</sup> na agenda das Nações Unidas e serviu como parâmetro para as duas gestões seguintes da Secretária-Geral da instituição, expressas tanto por Boutros Boutros Ghali (1992-1996) como também por Kofi Annan (1997-2007). O discurso da governança global e o cuidado da vizinhança comum foram de fundamental importância para possibilitar os processos de reforma da ONU e principalmente ampliar as *utopias gestionárias do planeta*, como apresenta Siqueira (2015) ao evidenciar os efeitos da perspectiva sideral por meio das primeiras imagens do planeta Terra, que introduziram na política a necessidade da gestão do corpo planeta, pelo discurso do cuidado embasado na *fragilidade e carência*, elementos que aproximou a atualização dos assuntos ditos globais pela via da segurança e do desenvolvimento. Siqueira ainda chama atenção para a influência de pesquisadores como o estadunidense Frank White (idem, p. 249), que após entrevistar vários astronautas percebeu o impacto da visão da Terra, que ele chamou de visão panorâmica, provocando um sentimento de unicidade de toda vida alocada em um único ambiente, o documento *Our Global Neighborhood*, destaca esta mesma abordagem ao transformar

---

<sup>9</sup> O relatório utiliza o termo em inglês “human homeland”, em que homeland pode ser traduzido em português como pátria, terra, solo. O tratamento da política da vizinhança na segunda metade do século XX, principalmente após os efeitos da bomba atômica de Hiroshima e Nagasaki, bem como as primeiras imagens do planeta Terra, atualiza a fatalidade das ameaças sobre a população e o planeta.

<sup>10</sup> Interessante observar que na bibliografia utilizada no conteúdo do relatório, principalmente no capítulo cinco do documento dedicado a reforma das Nações Unidas, existe grande influência de James Rase



em *vizinhos* toda forma de vida na chamada “aldeia global”, principalmente frente aos novos instrumentos tecnológicos:

O termo “aldeia global” capturou o impacto da conquista eletrônica do espaço. A tecnologia, com a distância e o tempo telescópico, fez com que o mundo ficasse menor. Fotografias do espaço confirmaram a insignificância das fronteiras terrestres. Mas muita coisa aconteceu desde que os satélites circularam pelo globo pela primeira vez, e avanços em transporte e telecomunicações são apenas um grupo de fatores que transformam pessoas distantes em vizinhos (1995, p.41-42).

Assim, a governança é apresentada pelo documento como um dos novos aparatos para lidar com estas relações de proximidade sendo definida como a soma das várias formas que indivíduos e instituições, públicas ou privadas, administram seus assuntos comuns. Este seria “um processo contínuo pelo qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações possam ser tomadas com base na cooperação” (Idem).

A *Comissão de Governança Global* também relacionou, imediatamente, questões como meio ambiente e pobreza a processos baseados na interdependência, segurança e cooperação como instâncias de *governança* para a *sobrevivência e prosperidade* humana no planeta:

O poder coletivo das pessoas para construir o futuro é maior agora do que nunca, e a necessidade de exercê-lo mais contundente. Mobilizar o poder para tornar a vida no século XXI mais democrática, mais segura e mais sustentável é o principal desafio desta geração. O mundo precisa de uma nova visão que possa estimular as pessoas de qualquer parte a alcançar níveis mais altos de cooperação nas áreas de interesse e objetivo comum” (Capítulo 1, Um mundo novo, 1995, p.1).

O documento legitima a ONU como fórum privilegiado para a promoção do desenvolvimento, e o uso do termo governança global como aparato responsável por “um processo complexo, abrangente e dinâmico de tomada de decisões interativas que está constantemente envolvido e em resposta a circunstâncias em transformação” (Capítulo 1, O conceito de Governança Global). O “sistema” das Nações Unidas, de acordo com o relatório, foi firmado em 1945 por meio dos preceitos *freedom from fear* (livre do medo) e *freedom from want*<sup>11</sup> (livre das necessidades) como projeto de futuro da humanidade. Assim, o relatório reivindica que o grande objetivo do Our Global

---

<sup>11</sup> Opta-se por não traduzir em português os termos *freedom from want* (livre das necessidades) e *freedom from fear* (livre do medo), por fazerem parte do processo da construção do discurso das liberdades ligadas às décadas de desenvolvimento das Nações Unidas desde os anos 1960, em que é possível evidenciar as aproximações da racionalidade da *vida segura* com práticas ligadas à noção de desenvolvimento e segurança mostradas nesta tese, e que segue indicações dos estudos de Thiago Rodrigues (2012) sobre segurança planetária.

Neighborhood na promoção da noção governança global, seria a atualização desses dois conceitos e também da própria estrutura e objetivos da ONU<sup>12</sup> em um projeto de futuro que redimensionasse a *gestão das ameaças* e das *necessidades* em função das populações. Segundo Rodrigues (2012), a partir da década de 1990, o trato dos direitos humanos no âmbito da segurança internacional por meio da abordagem das Nações Unidas ampliou o investimento na primazia do humano frente ao Estado, o que concederia à ONU maior capacidade de intervenção junto a Estados que violassem o direito de suas populações. O discurso da governança global reforça esta abordagem e também evidencia o investimento em formas de calcular a performance dos Estados em suas práticas de governo que também violassem o ambiente. Para tanto, o sistema de segurança internacional, no discurso da governança global, deveria efetivar a *vida segura* em um *planeta seguro* como aponta o seguinte trecho do relatório:

Todas as pessoas, não menos que todos os Estados, tem o direito de uma existência segura. A política de Segurança Global deveria prevenir o conflito e a guerra e manter a integridade dos sistemas de suporte da vida no planeta pela eliminação das condições econômicas, sociais, ambientais, políticas e militares que geram ameaças à segurança das pessoas e do planeta (Our Global Neighborhood, Capítulo 3).

Além disso, outro ponto de destaque dessa transição com enfoque na expansão dos direitos e no humano também reafirma a convocação à participação civil que deveria cooperar não apenas para ser governado melhor, mas também para acionar estas práticas de governo:

Realmente, na vizinhança global, cidadãos devem cooperar para muitos propósitos: para manter a paz e a ordem, expandir atividade econômica, combater a poluição, reduzir a metade ou minimizar a mudança climática, combater doenças pandêmicas, conter a disseminação de armas, prevenir a desertificação, preservar a diversidade genética e das espécies, deter terroristas, afastar a fome, derrotar a recessão econômica, compartilhar recursos escassos, prender traficantes de drogas, e assim por diante. (1995, p.42)

Neste âmbito, pela expansão dos direitos em um planeta que se apresenta como ambiente global da gestão compartilhada, as Cúpulas Mundiais da ONU seguiam

---

<sup>12</sup> O relatório sugeriu uma série de novos órgãos e atribuições para a reforma da estrutura da ONU como: um Conselho de Segurança Econômico, expansão dos poderes do Secretário Geral e da própria ONU sobre os bens comuns globais e um parlamento da sociedade civil (Cf. Our Common Neighborhood, Chapter 5 –Reforming the United Nations). No entanto, apesar das propostas, o projeto que realmente reestruturou as funções e sistema das Nações Unidas orientado suas atividades foram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, reformulando os discursos de desenvolvimento e segurança mas mantendo praticamente as mesmas estruturas.

tratando de temas específicos como o *bem público* e firmando, para cada um deles, determinados objetivos e metas, acionando o papel das agências especializadas principalmente com vistas a novos programas voltados para o milênio.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC)<sup>13</sup>, grupo consultor da *Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento*<sup>14</sup>, resolveu elaborar um relatório, em 1996, publicado como *Shaping the 21st Century*, reunindo as decisões das Cúpulas Mundiais em uma série que ficou conhecida como “objetivos internacionais de desenvolvimento” (international development goals – IDGs) (McArthur, 2014, p.6). O relatório foi orientado pelo documento *Our Global Neighborhood*<sup>15</sup> principalmente quanto ao conteúdo sobre a gestão da pobreza dos países em desenvolvimento como um dos grandes objetivos de gestão para o novo milênio. Além disso, o documento situa as transformações do período pós Guerra Fria:

Em um mundo em transformação, antigas distinções entre ‘Norte’ e ‘Sul’, bem como entre ‘Ocidente’ e ‘Oriente’, tornam-se turvas. Problemas não podem mais serem divididos em ‘doméstico’ e ‘internacional’. Riscos de desintegração social e exclusão afetam todos os países, bem como oportunidades de se beneficiar com a participação em um sistema econômico global em crescimento. (...) a noção básica de segurança tem sido redefinida, colocando muito mais peso nas necessidades e preocupações dos seres humanos e na qualidade de seus ambientes. Todos estão menos seguros pela pobreza e miséria que existe no mundo (p.9).

A abordagem do DAC era afirmar uma política para cooperação ao desenvolvimento cada vez mais acoplada a uma inteligibilidade voltada a aproximar a pobreza da população do planeta como expressão de insegurança capaz de afetar os processos de desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo estados de segurança. Nesse sentido, a sistematização dos IDGs fortaleceria a legitimidade das decisões

---

<sup>13</sup> Em inglês *Development Assistance Committee* – DAC.

<sup>14</sup> A OECD foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial para administrar os recursos financeiros do Plano Marshall durante a reconstrução da Europa, mas que a partir da década de 1960 define como uma de suas funções o trato de assistência ao desenvolvimento a países considerados em desenvolvimento.

<sup>15</sup> Ao citar o documento *Our Global Neighborhood* o relatório *Shaping the 21st century* ressalta o seguinte trecho: “O número de pobres absolutos, os realmente destituídos, foi estimado pelo Banco Mundial em 1.3 bilhões em 1993, e [este número] está provavelmente crescendo. Um quinto [da população] do mundo vive em países principalmente na África ou na América Latina, onde padrões de vida caíram consideravelmente nos anos 1980. Muitos indicadores de pobreza agregada – 1.5 bilhões não possui acesso a água potável e 2 bilhões sem acesso ao saneamento, mais de 1 bilhão são analfabetos, incluindo metade das mulheres rurais (...). As condições desses 20% da humanidade e de outros milhões próximos a este estado perigoso deve ser uma questão de prioridade máxima” (*Our Global Neighborhood*, Chapter IV, *Growth and Poverty*, 1995).

firmadas pelas Cúpulas Globais até aquele momento, destacando as metas e os objetivos traçados por cada uma delas, apresentados como *expressão de consenso internacional*<sup>16</sup> e de *novas tecnologias* capazes de mensurar o cálculo do processo de gestão, garantindo formas de evidenciar o que seria considerado um processo de desenvolvimento e seus resultados. O interesse era o de incentivar a formulação e o uso desses indicadores de desenvolvimento aplicados “nos campos do bem-estar econômico, do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental” (p.9) acoplados a um *grupo de objetivos comuns*, como *tecnologia de governança global* (Davis, Kingsbury, Merry, 2012) que evidenciaria a performance dos países em desenvolvimento e as contribuições dos países doadores de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA – Official Development Assistance<sup>17</sup>). Além disso, o relatório também legitima o termo desenvolvimento sustentável como a principal noção naquele momento capaz de expressar o objetivo em investir na elevação dos índices de qualidade de vida.

Os esforços em alinhar novas abordagens de desenvolvimento bem como de segurança seguiu alimentando o trabalho da ONU que também teve entre as administrações de Boutros Ghali e Kofi Annan evidentes tentativas de aproximar a segurança de um patamar voltado ao indivíduo (Rodrigues, 2012), ao mesmo tempo que

---

<sup>16</sup> O relatório considera as seguintes Cúpulas Mundiais e seus respectivos objetivos como itens relevantes ao desenvolvimento no século XXI: “educação (Jomtien, 1990), criança (New York, 1990), meio ambiente (Rio de Janeiro, 1992), direitos humanos (Viena, 1993), população (Cairo, 1994), desenvolvimento social (Copenhague, 1995), e mulheres (Beijing, 1995)”, o documento também ressalta os encontros que ainda iriam acontecer no ano de 1996 relacionados a segurança alimentar (Roma, 1996) e aos assentamentos humanos (Istambul, 1996) (DAC, 1996, p. 9).

<sup>17</sup> A forma de mensurar estatisticamente o fluxo de transferência financeira como categoria especial de assistência ao desenvolvimento foi introduzida em 1969 pela OECD com a designação *ODA* e definida como: “fluxos de financiamento concessional oficial que tenham como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento” (DAC). A ODA, de acordo com Phillip Dann (2013), é composta por três características base que marcam sua criação pela OECD. Primeiro, a ODA é definida pela transferência de *fundos públicos*, o que exclui todos os financiamentos baseados em doações ou investimentos privados, mas inclui “transferências por entidades governamentais” sejam estas locais, centrais ou agências. A segunda característica está relacionada ao tipo de instrumento firmado que é a *assistência* entendida como todo valor financeiro expresso em empréstimos, doações (grant), que seja composta de ao menos 25% de um *elemento de doação* (grant element). A terceira é a legitimação das atividades voltadas ao *desenvolvimento* como espectro e função desse fluxo de transferências financeiras, desde que sejam dotadas de *elementos de doação* e necessidade de financiamento. Esta última concepção proibiu o financiamento de empresas privadas ou propósitos militares, mas abarca: formas de cooperação por meio de assistência de projetos ou programas de assistências; projetos de cooperação técnica ou financeira; alívio humanitário, ação diante de desastres ou ainda para reduzir dívidas (Dann, 2013, p.15-16). Com a emergência de outros tipos de indicadores e processos de financiamento muitos pesquisadores consideram hoje a ODA uma medida obsoleta diante dos ODM que acabou a incluindo em seu escopo por meio do objetivo 8 “Parceria Global para Desenvolvimento”, por meio da meta 8B que determinada maior contribuição de países doadores ao combate da pobreza.

utilizavam o discurso do desenvolvimento para ampliar principalmente a ação das agências especializadas da ONU junto a organizações internacionais, fundações, universidades e ONGs.

Boutros Ghali foi responsável por atualizar a prática da intervenção humanitária revisitando a noção de *peacekeeping* criada ainda no final da década de 1950 pelo Secretário Geral Dag Hammarskjöld. Seu documento *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking e Peacekeeping* foi realizado a pedido do Conselho de Segurança, para rever a capacidade da ONU em matéria de “diplomacia preventiva, manutenção [peacebuilding] e estabelecimento da paz” (A/47/277) e assumindo que o Conselho de Segurança poderia atuar, após a Guerra Fria, direcionando suas atribuições para a expansão dos direitos humanos. Isto aumentou significativamente o número das intervenções humanitárias a partir da década de 1990 e sua especialização ampliada também por instituições e discursos ligados a necessidade de manter a paz pelo desenvolvimento. No entanto, foi exatamente por parte dos economistas atuantes e com livre trânsito entre a ONU e o Banco Mundial, como Mahbub Ul Haq e Amartya Sen, que a expansão da segurança centrada no indivíduo firmaram-se por meio das teorias do desenvolvimento como processo intrínseco à produção de liberdades e do exercício econômico dessa liberdade como empreendimento do indivíduo. O investimento político na liberdade como exercício do empreendedor de si, provocou uma estética de vida conjugada junto ao discurso dos direitos humanos e produtividades econômicas. A chamada ética global, nesse sentido, nada mais é do que a moral econômica voltada a práticas baseadas pela lógica neoliberal.

A racionalidade do governo da vida ligada a centralidade dos direitos e das liberdades como concepção de *vida segura* confiaria à noção de desenvolvimento um elemento humano formado por um duplo: o vocabulário da segurança e do desenvolvimento sustentável. Estas ligações estão expressas na noção *segurança humana* conectada à noção *desenvolvimento humano*, que além de enfatizar uma abordagem da vida vinculada a conceitos econômicos é expressos por um índice estatístico (Índice de Desenvolvimento Humano), ambos publicados nos relatórios anuais do PNUD.

Kofi Annan atinou a estas novas nuances e logo incluiu uma série de nomes estratégicos para legitimar suas propostas de reforma da ONU, incluindo Maurice

Strong<sup>18</sup>, Ingvar Carlson e Shridath Ramphal. No campo do desenvolvimento dedicou a John Ruggie<sup>19</sup> e Mark Malloch Brown os primeiros rascunhos da Declaração do Milênio, que após a Cúpula do Milênio consagrou a redução da pobreza como principal objetivo no trato das políticas de desenvolvimento para o novo milênio. A Assembleia Geral requisitou a Annan uma proposta de longo prazo para a implementação da Declaração do Milênio. O documento *Road Map towards the implementation of the United Nations Millenium Declaration* (Guia Geral para a implementação da Declaração do Milênio) foi preparado por um grupo coordenado por Michael Doyle que promoveu, segundo McArthur (2014) duas frentes de trabalho: uma junto aos Estados-membros e outra por meio de consultas técnicas entre as agências com a ajuda de Jan Vandermoortele do PNUD, envolvendo o Banco Mundial, FMI, OECD, Organização Mundial de Saúde, UNICEF e o Fundo das Nações Unidas para População. O resultado dos acertos foi a elaboração de dezoito “comprometimentos” especificados como *metas* e organizados sob oito *objetivos*, todos *interpretados* diretamente do texto da Declaração do Milênio e, que, pela primeira vez, em um documento oficial da ONU, designou o termo *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*<sup>20</sup>. A maioria das metas quantitativas do documento definiram 1990 como o ponto de referência e 2015 como o prazo limite para seu estabelecimento. Além disso, apesar de serem considerados objetivos globais o intuito foi o de promover a agenda dos ODM no âmbito nacional de

---

<sup>18</sup> Maurice Strong sempre esteve envolvido na agenda sobre meio ambiente das Nações Unidas desde a década de 1970 fazendo parte das principais comissões no tema apesar de seu histórico no campo dos negócios de energia desde empresas de petróleo no Canadá e Nairóbi, à sua influência junto a Organizações Não Governamentais e grandes fundações filantrópicas.

<sup>19</sup> John Ruggie foi conselheiro de Kofi Annan e ainda no final da década de 1990 desenvolveu o Pacto Global Compact voltado a reivindicar o papel das empresas como instituições capazes de efetivar suas práticas corporativas junto a políticas públicas. O Pacto foi lançado por Annan durante o Fórum Econômico de Davos, em 1999, sugerindo uma série de indicadores de performance das empresas vinculados a princípios baseados em três documentos: Declaração dos Direitos Humanos, Princípios Fundamentais dos Direitos ao Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e dos Princípios do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ao apresentar suas impressões sobre o desenvolvimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Ruggie ressalta sua capacidade empresarial de identificar “tendências” expressas no relatório de Kofi Annan de 2000, “We the Peoples – the role of the United Nations in the 21st century” que ajudou preparar. Ao analisar os processos da década de 1990, Ruggie afirma que tentou consolidar as vertentes da agenda internacional em um plano de gestão para o novo milênio aproximado ao modelo de plano de negócios empresariais. Cf. Sandra Waddock. *The Difference Makers. How Social and Institutional Entrepreneurs created the corporate responsibility movement*. Sheffield: Greenleaf, 2008.

<sup>20</sup> McArthur e outros especialistas como Jan Vandermoortele (2012) ressaltam que os ODM são a tradução técnica do texto da Declaração do Milênio em um sistema prático de gestão do processo de desenvolvimento e do mapeamento de seus resultados, principalmente em relação a redução da pobreza. Segue, no Anexo 1, a respectiva relação entre os ODM e a Declaração do Milênio celebrada pela linguagem dos especialistas em 2001.

cada Estado-membro, sistematizada pela produção contínua de avaliações e relatórios nacionais, além da sistematização global realizada por agências especializadas como o PNUD.

A partir de 2001 os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* foi o parâmetro de análise global do desenvolvimento de países considerados em desenvolvimento e o guia de investimento dos fluxos financeiros desses objetivos pela gestão e financiamento dos *desenvolvidos*. Ao acompanhar os discursos de desenvolvimento baseado no ODM, na crença de um avanço progressivo linear entre 1990 e 2015, a retórica do milênio, mesmo com a insistência de delimitar como seu mito de origem a Declaração do Milênio, esta perdeu seu destaque para a insistente divulgação dos objetivos e metas como o principal foco internacional e nacional desta linguagem que não se apresenta como um tratado, mas como um plano de negócios na gestão de bens comuns e no alinhamento moral dos Estados, das empresas, da sociedade civil e das organizações internacionais.

## *Percursos genealógicos do desenvolvimento*

A hipótese dessa tese é que o principal efeito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi confirmar a racionalidade contemporânea da vida segura como objetivo político e econômico em tempos da sociedade de controle e governamentalidade planetária. Esse seria um dos efeitos dos redimensionamentos da biopolítica para a emergência da ecopolítica, e por isso é fundamental apresentar a principal referência desta tese que foi o *Projeto Temático Ecopolítica – governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle*, coordenado pelo professor Edson Passetti.

Os estudos de Michel Foucault chamam a atenção por sua relação estreita em esmiuçar os acontecimentos que acometem ou tentam expandir a vida por meios das relações de poder direcionadas a positivities ou teores negativos que a incorporam como problema de governo. A vida em sua finitude e sua expansão ocupam uma série de mecanismos estratégicos e Foucault em sua pesquisa–percurso atentou em mapear os inúmeros investimentos e suas variações relacionadas à alma, ao corpo e até mesmo aos fenômenos inevitáveis como a morte, o nascimento, a doença e a saúde.

A sociedade de soberania foi o momento em que a relação com a vida foi apresentada por meio de justificativas filosóficas voltadas a uma ontológica natureza humana de cunho negativo que precisaria da figura centralizada do rei para legislar em nome de cada um e promover a paz civil. Os instrumentos dessa sociedade de soberania seriam elementos jurídicos capazes de provocar o direito assimétrico de morte ou de vida, pelo exercício da soberania política em *fazer morrer* ou *deixar viver*, um homem–corpo súdito do poder régio. De acordo com Foucault esta curiosa relação tomava a vida não como elemento natural ou exterior ao campo do poder político, fazendo da vida ou da morte dos súditos um efeito jurídico calcado no direito a partir da vontade soberana (Foucault, 2002). Este direito de espada da soberania entraria em crise, sem ser substituído ou ultrapassado, mas remexido e perpassado por um outro direito, que estaria voltado a *fazer viver* e *deixar morrer*, evidenciando que a vida apresenta-se como problematização do poder político. No entanto, em vez de enfrentar esta discussão pela via teórico política é pelo âmbito das técnicas, mecanismos e tecnologias de poder que a atenção de Foucault remete aos séculos XVII e XVIII a emergência do corpo como a centralidade das inúmeras técnicas de poder. Esta seria a emergência das sociedades disciplinares ao desenvolver e apropriar uma série de saberes e mecanismos



“pelos quais se assegurava a distribuição espacial dos corpos individuais (sua separação, seu alinhamento, sua colocação em série e em vigilância) e a organização em torno desses corpos individuais, de todo um campo de visibilidades” (Foucault, 2002, p.288). A estes corpos o interesse era extrair força útil por instrumentos que exercessem um poder atrelado a racionalidades da economia, reduzindo onerosidades, aplicando treinamentos, distendendo hierarquias, estimulando um homem-máquina. A administração disciplinar dos corpos estaria voltada para série corpo-disciplina-instituições (fábrica, escola, hospital).

No entanto, na segunda metade do século XVIII Foucault aponta a emergência de um deslocamento distinto do dispositivo da soberania e do dispositivo disciplinar uma outra tecnologia de poder que não exclui as anteriores e que de certa forma acopla as disciplinas e as altera, ao mesmo tempo utilizando-as como via de acesso para lidar com algo que extrapola o corpo individual, pois está interessada na *vida dos homens*, um homem-espécie (Idem). O interesse individualizante passa para um âmbito da “massa global” como problema de governo da vida e investimentos em todo seu escopo, como foco microfísico das relações de poder que se preocupam com processos coletivos da população. A biopolítica da espécie humana exerceria um biopoder voltado para lidar com a população e seus procedimentos espontâneos, ressaltando os redimensionamentos das sociedades disciplinares de uma anátomo-política do corpo humano para as sociedades de governo compostas pela série “população-processos biológicos-regulações e regulamentações” (Passetti, 2013, p.3).

Foucault define esse processo da seguinte forma: “a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença” (2002, p.293).

A biopolítica está voltada para o meio, e este não como elemento natural, mas factível de intervenções capazes de abarcar, compor, regular os fenômenos intrínsecos à população, sua produtividade, sua saúde, sua mobilidade. Estes fenômenos não estão localizados exclusivamente em processos individualizantes, mas procuram mecanismos reguladores para suas propriedade globais e aleatórias: o estabelecimento dos seguros, das previdências, das campanhas de saúde, dos censos demográficos. Nesse sentido, as cidades poderiam ser consideradas os principais espaços, *o meio*, em que a multiplicidade de indivíduos governada como população, mostra-se disponível às

intervenções como instrumento da gestão de condutas. A população de acordo com Foucault aparece como potência do soberano e ao mesmo tempo aquilo que será finalidade e “instrumento do governo” (2006, p.300).

Portanto, a biopolítica ligada ao governo da população levanta uma urgência relacionada ao que seria uma *nova arte de governar* firmada por uma racionalidade econômica que viabilizasse a melhor forma possível de governar a população. Esta introdução da economia no exercício do governo anuncia a ruptura com as antigas formas de Estado pautadas pela ideia do exercício direto do soberano entre o território e seus súditos. Foi exatamente durante o século XVI que as problematizações do poder dos Estados Modernos tornou-se centralidade de várias prescrições filosófico-políticas, como apresenta Nicolau Machiavel (1469–1527), ou posteriormente Thomas Hobbes (1588–1679) no século XVII, reivindicando ao Estado um poder transcendental que seria a própria lei do soberano ao exercer a sua força, na vitalidade do edifício de um poder jurídico-político próprio das sociedades de soberania.

A articulação de uma nova Razão de Estado se deu frente redimensionamentos dos problemas de governo da própria soberania principalmente com influências da expansão de mercados durante o mercantilismo, da ampliação das cidades e seu crescimento demográfico, das necessidades de ampliar circulações. Assim, a imagem de plenitude ou prosperidade do Estado dependeria da eficácia do governo em administrar riquezas, sua segurança, seu território e a população com todos seus fenômenos característicos, da sua plenitude coletiva ao íntimo detalhe. Além disso, as tecnologias disciplinares corroborariam para exercer regulamentações no âmbito da ordem, estabelecendo espaços privilegiados no controle do corpo. Existira ainda a gestão de tecnologias regulatórias expressas pela *realidade* da população em suas estruturas econômicas, na sistematização de sua saúde e sobrevivência, ou seja, a sistematização de mecanismos de segurança. Desta forma, os métodos disciplinares são distintos dos dispositivos de segurança em que o primeiro atua pela coerção nas localidades por meio de normalizações, enquanto o escopo da segurança é amplificar formas de anular, regular e intervir na própria realidade.

Visto esses novos deslocamentos nas principais questões relacionadas às competências do Estado, entendidas como território, população e segurança, Foucault a partir da biopolítica inverte a concepção jurídico-política baseada no direito do súdito e na exclusividade do poder jurídico do soberano como inteligibilidade ontológica das relações entre Estado e indivíduos; por isso, sua estratégia é focar seus estudos para a

série “população, segurança e governo” para dar ênfase ao governo dos homens, entendendo por governo a *arte de exercer o poder na forma de economia*.

Os fenômenos imanentes da população e esta como elemento relacionada ao território e à riqueza fez emergir uma nova ciência, a *economia política*, que lida exatamente com saberes e tecnologias aptas a um tipo de intervenção própria do governo e a serviço de sua finalidade.

A governamentalidade seria desta forma a noção encontrada por Foucault para tratar de todas estas transformações referentes à emergência da população como problema de governos, da economia política como ciência e dos dispositivos de segurança como elementos reguladores nas dinâmicas das relações entre soberania, disciplina e gestão governamental.

A segurança aparece como instrumento útil aos governos liberais voltada a interceptar crises e riscos, propiciando os requisitos que facilitassem o sistema capitalista estimulando a liberdade ao mesmo tempo em que operava o governo das *normalidades diferenciais* ( Passetti, 2013).

Os mecanismos de segurança trabalham diretamente na realidade e por isso mesmo aderem, acrescentam demais esferas ligadas ao imaginário negativo criado pela lei entre o que é permitido e o que é proibido ou à disciplina, que atua no que existe de complementar desta realidade. De acordo com Foucault, a política requer a realidade como dado de ação, “no jogo da realidade consigo mesma”, e por isso está ligada ao princípio geral do liberalismo do *deixar fazer*, das circulações, das pessoas, das coisas passarem, “laisser-faire, laisser-passer, laisser-aller” (2008a, p. 61).

Dessa forma, o entendimento de liberdade a partir do século XVIII, seja como ideologia liberal ou como técnica de governo, não se aparta mas está correlacionada à “implantação dos mecanismos de segurança” (Foucault, 2008a, p.63). A liberdade em seu sentido moderno trata da faculdade da *circulação* e esta é compreendida como uma das faces da implantação dos dispositivos de segurança e “não mais as franquias e os privilégios a uma pessoa” (Idem). Como resume Foucault: “(...) em todos esses imperativos – zelar para que a mecânica dos interesses não provoque perigo nem para os indivíduos nem para a coletividade – devem corresponder a estratégias de segurança que são, de certo modo, o inverso e a própria condição do liberalismo” (2008, p.89).

Ao utilizar o exemplo da escassez alimentar, Foucault exemplifica este funcionamento entre liberdade e segurança, quando o problema da escassez alimentar deixa de ser considerado um flagelo que poderia acometer o indivíduo, ou a coletividade

(população) com o problema da fome: a escassez começa a ser instituída como *quimera* (algo ligado à imaginação, ao etéreo, a um transcendental eminente).

A ideia de escassez como quimera precisaria estar relacionada com uma série de atividades interligadas ao mercado, à produção de grãos e sua circulação, sua alta ou baixa de preços, extensões diferentes do fenômeno da fome na população; tudo isso funcionará como mecanismo de regulação, o que limita o entendimento da escassez como flagelo mas aciona por meio da quimera, um nível instrumental e pertinente na população. Faz da perene ideia de *perigo eminente* um elemento útil na produção de verdades e hábil em justificar processos e tecnologias voltadas à gestão das ameaças, que são por vezes aceitas ou ainda divulgadas como benefício para o bem-estar da população. Não se trata de eliminar a escassez, mas de organizar, produzir, ações de intervenção e não-intervenção, para distinguir aqueles que não serão acometidos da fome, sem realmente eliminar a possibilidade dela se instalar em parte da população. Portanto, o uso positivo da *liberdade da fome* faz parte de um cálculo e este sempre estará em relação aos dispositivos de segurança que facilitam ou dificultam a operação de determinadas tecnologias de governo. Estas relações são fundamentais a esta tese no estudo da fome, da pobreza e da segurança alimentar por meio dos ODM.

Estas presenças liberais, no entanto, começam a sofrer certos abalos durante a primeira metade do século XX, e Foucault as mostra ao apresentar as críticas de *irracionalidade política* de excesso de governo dos intelectuais alemães do ordoliberalismo e dos neoliberais estadunidenses que definem uma série elementos “adversários” ao funcionamento do liberalismo como alvo de reforma na formação de seu pensamento – como o keynesianismo, os excessivos programas de assistência no regime da guerra do tipo inglês como o Plano Beveridge e estadunidense com o New Deal, e da expansão das políticas de financiamento ao desenvolvimento em programas econômicos e sociais.

As questões fundamentais do liberalismo sempre permaneceram no cerne da política estadunidense como ponto de partida histórico calcado na economia. Apresentou-se como princípio fundador do Estado, e estiveram presentes durante o século XIX nos problemas da escravidão, na estruturação e funcionamento das instituições judiciárias, “na relação dos indivíduos entre os diferentes Estados, entre os diferentes Estados e o Estado federal” (Idem, p. 300). Desta forma, o que Foucault ressalta é que o liberalismo estadunidense desenvolveu uma racionalidade, uma forma

imbricada no pensamento “como estilo de análise e imaginação” no *fazer e no ser*, que seria “um tipo de relação entre governantes e governados” (Idem, p.301).

Por isso, a chamada escola austríaca, por meio dos estudos de Ludwig von Mises (1881-1972) e Friedrich Hayek (1898-1992) tratou a crise liberal estadunidense pela democracia no capitalismo, como regime ativador das liberdades de mercado por inibir intervencionismos, prometendo restaurar o indivíduo “liberal e sua libertação da massa” (Passetti, 2013, p. 8).

Outra grande presença foi a da Escola de Chicago, que investiu na expansão dos mecanismos de segurança pela tentativa de ultrapassar a soberania suplementado a Razão de Estado por meio de uma racionalidade econômica à campos não econômicos, preocupada na gestão de inimigos internos e externos, pela criminologia no combate dos ilegalismos, ou dos aparatos diplomático-militares na busca missionária em defender a democracia liberal. O Estado entendido como projeto inacabado insere nas ciências sociais a missão de traduzir a realidade pela confirmação de definições burocráticas na busca do “dever-se ser do Estado tonar-se ser” (Foucault, 2008, p.6). O mercado se torna produtor de verdades e ambiente regulador das intervenções voltadas ao investimento contínuo naquilo que pode ser produtivo no que há de humano, transformado em competências a partir da genética, da educação, da saúde, do controle das vulnerabilidades. Por isso, a teoria do capital humano, principalmente a partir dos escritos de Joseph Shumpeter (1883–1950), insere a *vida no cálculo útil* baseada na concepção do cidadão empresa (empresário de si), em que o *homo oeconomicus* passa a ser o principal foco de investimento para a produção de inovação, entendida como renda de um certo capital, atualizando a premissa liberal clássica de *desenvolvimento* como *enriquecimento* antes baseado na terra, no capital e no trabalho. A inovação como fator neoliberal estaria atrelada a noção de desenvolvimento, pois permitiria aos países capitalistas, corrigir baixas da taxa de lucro por meio da descoberta de novas técnicas, expandir processos de produtividade, e afirmar competitividade nos mercados. Assim, substitui-se a simples troca renda-trabalho-bens, para a posição empresarial que coloca o homem como capital humano privilegiando sua competências inteligentes, elemento fundamental para criar e conceder a cada empresário de si uma posição *ampliada de seu consumo* em que o fim, o objetivo do consumo é acionar a *produção*: de liberdade, de satisfação, de renda para si (Becker apud Foucault, 2008, p.311).

Na Alemanha o liberalismo não funcionou como princípio fundador do Estado como nos EUA, mas como princípio moderador de uma Razão de Estado já

preexistente. O socialismo soviético e principalmente o nacional-socialismo, além das políticas intervencionistas keynesianas foram os exercícios de excesso de governo tidos como “adversários” – formas de governo econômico único na regulação dos preços que não priorizavam as regras ou mecanismos de mercado. Estas críticas estavam presentes nas análises de liberais reformadores alemães do grupo de economistas conhecidos como ordoliberais, da Universidade de Friburgo<sup>21</sup>, que fundaram em 1948 a *Revista Anual para a Ordem Econômica e Social* (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft). Este princípio de “ordem” neoliberal alemão não estava preocupado em criar formas de planificar a economia, mas de renová-la, criar uma economia de Mercado a partir das próprias tecnologias do liberalismo, inserida em um quadro *jurídico e institucional*, voltado à liberdade dos processos econômicos de tal forma que não produzissem distorção social e permitissem tanto garantias como limitações da lei.

Como aponta Passetti (2013), o ordoliberalismo foi desenvolvido com vistas à Europa e como crítica aos regimes autoritários. Ele não queria eliminar o intervencionismo mas partia da renovação das formas de articular o próprio intervencionismo com o intuito de acionar “táticas anti-estatizantes” e “táticas estatistas” de ações governamentais.

É nesse sentido, que Passetti realça que o neoliberalismo estadunidense toma a dianteira, e marca sua distinção com os ordoliberais, pois como a escola austríaca em vez de criar táticas relacionadas à intervenção, opta por derrubar o intervencionismo, e privilegiar a verdade legitimada pelo mercado no governo da população e do planeta. Ainda seguindo os apontamentos de Passetti: “Não se trata de disputa hegemônica entre governos neoliberais e de condução de consciências, mas, ao contrário, de usos diferenciados e de táticas, ou se preferirem, do que é fundamental para a segurança, ou seja, como produzir normalidades diferenciais, como se produziu a verdade que hoje em dia se classifica como neoliberalismo” (Idem, p.8). Assim, a racionalização do governo da vida inevitavelmente também passou por transformações.

Emergiria neste momento após o ápice das discussões neoliberais e logo depois da II Guerra Mundial, o que Gilles Deleuze (2006) chamou de sociedades de controle, inspirado pelo escritor William Burroughs, que utilizou a palavra controle para tratar das novas relações de poder que anunciava a crise das disciplinas, meio aos novos

---

<sup>21</sup> Além dos intelectuais da Universidade de Friburgo, que desenvolveram suas pesquisas influenciados pela crítica ao irracionalismo político de forma próxima a Max Weber, a elaboração da crítica à irracionalidade econômica se deu por meio dos intelectuais da Universidade de Frankfurt.

investimentos neoliberais principalmente em vista da racionalidade da gestão da vida como empresa. A produção de uma nova arte de governar emergia segundo uma série de transformações como a comunicação que agora lidava com a linguagem computo-informacional, de fluxo instantâneo, voltada aos índices, cifras e senhas; também deveria lidar com o lugar privilegiado do mercado que além de se apresentar como espaço de verificação alterou as relações trabalho-salário e em capital humano-formação permanente.

No lugar de moldes e espaços fechados a atenção estaria para modulações a céu aberto capazes de abarcar multiplicidades de controle contínuo, de curto prazo e ilimitados. As disciplinas não foram ultrapassadas, mas atualizadas em sua agonia, quando o contingente das escolas, fábricas, prisões e hospitais antes individualizados, agora comporiam uma série de espaços abertos ou não, formariam a clientela dos programas, comporiam os números das cifras, dariam outro uso ao corpo por meio dos mapeamentos biométricos, da formação de banco de dados, nas localizações georeferenciais se apresentariam como *divíduos*.

A emergência da sociedade de controle como apontado por Gilles Deleuze e os dispositivos de governo que redimensionaram o governo da vida pelos totalitarismos evidenciaram o esgotamento da biopolítica, quando seu principal objetivo, que era o governo da vida da população e da produção do corpo são para o Estado, se depara com o exercício da gestão do extermínio nazista que criou toda uma profilaxia e seletividade no governo da população.

Os estudos sobre a sociedade de controle realizado por Passetti (2003) evidenciaram que estas novas relações baseadas no controle produziram algo que poderia ser chamado de *regime do inacabado*, quando tudo pode ser aprimorado e por isso mesmo está disponível às tecnologias de monitoramento contínuo, dispositivos de controle a céu aberto. Estas relações alterariam até mesmo a forma de aplicar coerções pois o controle dos espaços abertos se evidenciam com a expansão dos guetos e periferias sempre presentes nos programas de desenvolvimento como espaço em fluxo de um contínuo investimento em inclusão, da aplicação dos saberes, do estímulo ao consumo e programas de renda condicionada, redimensionamentos da transparência panóptica pelos controles contínuos de polícias comunitárias ou pacificadoras, ou da vigilância denunciadora do cidadão de “bem”. Estes espaços são chamados por Passetti de campos de concentração à céu aberto (Idem). Assim, o uso dos programas, dos aplicativos informacionais como ideal de mediação ou facilitador eletrônico dos atos

cotidianos da vida, das câmeras espalhadas pela cidade, apresentam estas funcionalidades do panóptico pelas virtualidades na sociedade de controle.

Edson Passetti (2013) acompanhou algumas pistas deixadas por Foucault que se apresentam como importantes indícios do deslocamento no trato da biopolítica, pois a “solução final nazista”, como situa o autor, mostrou os limites na produção do *corpo são para o Estado* passando para a produção do *Estado para o corpo são*. Neste sentido a estratificação da população também rompeu com a sua gestão como conjunto. Um dos efeitos resposta que se apresenta como complementaridade desta estratificação foi o investimento nos direitos humanos a partir da Declaração dos Direitos do Homem de 1948, que afirma a produção do *Estado para o corpo são* e coloca o homem como centralidade política, diferenciado em direitos.

A ecopolítica é a noção pesquisada por Edson Passetti desde 1990, não pode ser confundida com a disciplina criada por intelectuais que tentam dar um cunho empreendedor aos estudos ecológicos em defesa da noção desenvolvimento sustentável ou de propostas que visam criar políticas para população ou o meio ambiente reduzindo a intervenção do Estado. O interesse de Passetti passa exatamente por estes questionamentos sobre a governamentalidade em tempos de redimensionamento da biopolítica na sociedade de controle. Trata-se “da prática de governo do planeta nos tempos de transformações (de si, dos outros, da política, das relações de poder e do planeta no universo) com desdobramentos transterritoriais e variadas estratificações conectadas” (Passetti, 2013 p.10). Por isso, a emergência da ecopolítica aparece em momento de redimensionamento da governamentalidade liberal que se coloca em âmbito planetário. A governamentalidade planetária redimensiona a relação da biopolítica com a população e a segurança no espaço do território, para a emergência da ecopolítica que lida com a gestão da população conectada a mecanismos de segurança para “o governo dos ambientes do planeta” (2013, Passetti, p.22). As governamentalidades ocupadas com o corpo-máquina e o corpo-espécie são redimensionadas para o corpo planeta: “Corpo-divíduo-fluxo inteligente-ambiente e corpo planeta-profundidades desdobradas para o interior da crosta e para o espaço sideral compondo ambientes” (Idem, p.12).

\*\*\*\*\*



O Projeto Temático Ecopolítica (2010-2015)<sup>22</sup> incitou não apenas um espaço de pesquisa, mas também de conversações com demais pesquisadores e universidades, além de experimentações no processo da pesquisa entre produção de artigos, vídeos, revistas, aulas-teatro e colóquios. Assim, o intuito não era aplacar um resultado final que definisse ou criasse uma teoria sobre a noção ecopolítica, mas lidar com a análise do presente, em que os resultados da pesquisa fortalecem uma escrita atenta às novas institucionalizações e conformações da política. O estudo genealógico da ecopolítica em vez de partir de uma abordagem voltada ao saber-poder, cunhada em um pesquisador voltado para a universalidade da razão, numa perspectiva gravitacional na relação superfície e profundidade, propôs explorar as relações verdade e governo fora da gravidade. Por isso, a problematização da noção ecopolítica foi realizada em fluxos, para lidar em tempos de sociedade de controle com as tantas multiplicidades, apartada de um saber confinado em disciplinas.

Esta tese foi desenvolvida no âmbito do projeto temático que foi fundamental para a definição do trajeto a ser percorrido. O interesse em seguir a segurança alimentar partiu da indicação de Thiago Rodrigues em mapear o tema como parte da pesquisa direcionada ao fluxo segurança do projeto temático. Constatei que seguir esta noção possibilitaria um olhar privilegiado sobre os estudos dos ODM e sua relação com a governamentalidade planetária. A segurança alimentar também acionou a nutrição como parte de sua noção na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, e por isso, entre corpo, pobreza global e novos investimentos na gestão da população, a segurança alimentar apareceu como elemento que auxiliaria a analisar a ecopolítica, pois não apartando os fenômenos característicos da biopolítica, os redimensiona quando operados em função do ambiente e em relação ao corpo planeta.

No âmbito do fluxo segurança Rodrigues (2013) apresentou a emergência do dispositivo diplomático-policia, que aparece como grande contribuição para pensar a hipótese da *estética da vida segura*, como resultado dos investimentos das décadas de desenvolvimento da ONU.

Ao retomar os estudos de Foucault sobre os mecanismos de segurança apontados curso *Segurança, Território e População*, Rodrigues (Idem) atenta para importantes deslocamentos do dispositivo diplomático-militar que emergiu do resultado da

---

<sup>22</sup> Cf. O Projeto Temático Ecopolítica: governamentalidade planetárias novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle foi finalizado em 2015 e, hoje, continua suas pesquisas por meio do Observatório Ecopolítica. Disponível em: [www.pucsp.br/ecopolitica/](http://www.pucsp.br/ecopolitica/).

consolidação dos Estados modernos que coadunaram elementos diplomáticos geridos em torno da soberania e seu aparato tecnológico junto a certa economia das armas centralizada na formação de exércitos profissionais, identificando o plano internacional como plano exterior aos Estados. O outro dispositivo analisado por Foucault, o de polícia, refere-se ao investimento do Estado no plano interno sempre relacionado a formas eficientes de gerir e administrar, e inicialmente foi relacionado a uma centralidade pública responsável por uma comunidade política, mas a partir do século XVII, principalmente frente à consolidação do sistema de Estados, o poder de polícia se voltou para os estados estáveis de ordem capazes de aumentar as forças do Estado por meio da felicidade, da saúde, do bom funcionamento das coisas públicas e das condutas pelas regulamentações.

A partir a governamentalidade planetária, Rodrigues aponta a emergência de uma segurança planetária, voltada a gerir de forma compartilhada problemas transterritoriais, ampliando a lógica das regulamentações às regulações dos ambientes do planeta, e, portanto, produzindo novas formas de intervenções militares agora calcadas na proteção dos direitos humanos e na expansão dos humanitarismos frente a desastres ambientais, guerras civis, ou genocídios e os chamados crimes contra a humanidade. O bom governo da população e do planeta está dimensionado a partir da centralidade dos discursos e dos mecanismos de segurança em um dispositivo diplomático-policial.

Nessa vereda, outra noção importante é a de resiliência, que também aparece como resultado da prática da vida segura, e foi analisada por Salette Oliveira (2012), após mapear a captura da noção resiliência da física e mostrar como esta foi inserida na medicina e na psicologia do desenvolvimento, principalmente, no governo de crianças e jovens considerados delinquentes, ou que passaram por algum trauma. O termo foi absorvido pelas práticas gerencias, seja no âmbito empresarial, seja no controle de sistemas em que o mote principal é o de racionalizar meios frente às situações de emergência – guerras, desastres ambientais, violências, crises econômicas – e esperar que tanto o ambiente como as pessoas estejam aptos a restaurações e ao empreendimento. O interesse nas práticas resilientes é o de consolidar por meio da racionalidade da segurança formas de enfrentar violências como elementos possíveis, mas que podem ser revertidos pela capacidade empreendedora e ética (responsável) de cada um em governar a si e os ambientes para a melhor continuidade dos negócios, cuidados, restaurações.

Nesse sentido, estes dois dispositivos constatados a partir das reflexões e estudos interessados na ecopolítica habitam esta tese para mostrar, por meio da diplomacia, da segurança alimentar e do desenvolvimento, como funciona a gestão da população miserável, que se espera sempre empreendedora e conivente, comprometida com o próprio aparato que a governa; que a mantém útil aos tantos novos arranjos da ONU e seus especialistas; que, por sua vez, fazem da pobreza um útil discurso sempre voltado à humanização do capitalismo, agora em sua versão sustentável; que apresenta as Nações Unidas como instituição apta a governar o planeta resiliente.

## *A segurança, o corpo, a fome, e o controle da pobreza global*

Ao tratar da etimologia da palavra segurança e seu uso pela filosofia, Hamilton (2013) observou o trabalho do gramático e filólogo francês do século XVII, Claude Favre de Vauguelas, um dos membros fundadores da Académie Française. De acordo com Hamilton, Vauguelas compreendia seu trabalho como a identificação do uso contemporâneo de novos termos presentes nos discursos e suas respectivas definições por meio do uso erudito na linguagem articulada. Por isso, costumava seguir o que Vauguelas chamava de “nos bons Auteurs” (Hamilton, 2013, p. 183) para encontrar o uso correto dos termos. Os *bons Auteurs* seriam aqueles que além de sinalizar novidades na linguagem também incutiam o seu uso e utilidade. Assim, Vauguelas, que se vangloriava por sua “prudência filológica” em policiar a língua (Idem), operaria seu processo de análise com vistas a escolher qual palavra deveria ser inserida ao glossário do Léxico francês, optando preferencialmente que a proporcionalidade adotada fosse para que cada coisa correspondesse a uma única palavra.

Um dos termos ao qual Vauguelas dedicou especial atenção foi “*securité*”, que segundo Hamilton, chamou a atenção do filólogo pelo súbito uso entre as damas da corte. No entanto, foi por meio de duas frases de Françoise de Malherbe que Vauguelas decidiu abordar *securité*. O que Hamilton destaca é que a atribuição de *securité* usada por Vauguelas apresentou dois sentidos contrastantes, um negativo ligado ao senso de vergonha e torpor (N’avez-vous pas de honte de vous plonger en une *securité* aussi profonde que le dormir même?) e um positivo associado a algo agradável (Jamais la fin d’une crainte n’est si douce qu’une *securité* solide ne soite beaucoup plus agréable) (p.183).

As frases de Malherbe remetem a traduções do tratado de Seneca *De beneficiis* em que a primeira, por meio de uma abordagem negativa, faz referência a uma passagem sobre a distinção da prática estoica – que reconhece prazer ao beneficiar outros e enfrenta o risco e perigos com avidez – do prazer Epicúrico que enaltece um estado de inércia (*inertis otii*), livre de preocupações – “freedom from care” (Idem, p.184) – em que a preguiça é exaltada por meio do corpo apático de tanta comida e bebida (*cibus potionibusque (...) corpora ignavia pallentia saginare*) no refúgio privilegiado que reforça o interesse próprio.

A segunda tradução de Seneca remete ao livro seis *De beneficiis* em que a ênfase é desdenhar a *securitas* epicurista que, com o objetivo de alcançar a glória,

procura colocar alguém em uma situação perigosa apenas para ter o prazer de salvá-la e conceder um estado de “carefree (negligencia)”; os estoicos procuram uma *securitas* que expresse um estado de firmeza—desabalo não apartado do perigo.

De acordo com Hamilton, a abordagem de Seneca para *securitas* segue e se aproxima da de Cícero em que estaria relacionada ao cuidado de si distinta da *securité* epicurista ou mesmo próxima de um estado “freedom from care” (que no português seria livre de cuidados demasiados como contencões, remetendo a um estado de despreocupação), originado de um difícil e constante exercício espiritual que parte de si “sem o qual nada é prazeroso” (2013, p.185), pois *securitas* também pode provocar um estado de negligência ou preguiça. De acordo com Hamilton, segurança seria então tomado por Seneca como o mais alto ideal e o mais grave erro. Para Foucault, primeiro com algumas sinalizações em seu curso a *Hermenêutica do sujeito* de 1982 e, posteriormente, em 1983 no seminário apresentado na Universidade de Berkeley “Discourse and Truth”, o autor apresenta a *parrhesia* como a fala franca daquele capaz de dizer o que tem em mente sem temer o risco de aniquilação, prática que apresentou variações na Antiguidade Clássica mas que também fez parte do cuidado de si dos estoicos, como Sêneca. Em ambos os cursos Foucault relacionou o trato de Sêneca de um cuidado de si que além da *parrhesia* também lidou com o *securitas*. Em um pequeno texto de Sêneca, Foucault chama atenção para o uso da expressão latina *tranquillitate animi* para mencionar o *cuidado de si* como estabilidade da alma ou da mente se referindo a palavra *tranquillitas* – um estado em que a mente é independente de qualquer evento externo, e livre de qualquer agitação interior levando a estabilidade, independência e soberania de si, mas também cuidado de si (Foucault, 1983). Este seria um estado interno de conotação positiva distinto de *securitas* entendido como “armadura de proteção dirigida para o exterior” (Foucault, 2006 p. 79). Alcançar a imobilidade do pensamento era um processo da complementaridade de *tranquillitas* (agitações interiores) e *securitas* (agitações exteriores), o alcance da vida filosófica, ou mesmo da felicidade como “*securitas et perpetua tranquillitas*”, que de acordo com Foucault, esta relação combinada seria uma inovação teórica de Sêneca (Idem).

A palavra Latina *securitas* foi usada por Cícero ao subjetivar o adjetivo *securus*, que renega a palavra *curae* com conotação negativa referente ao agravamento da alma ou do estado psicológico abalado, distinta ainda da palavra *salvus* (em boa saúde) que

representa proteção contra danos físicos (no inglês *safety*<sup>23</sup>) sendo usada posteriormente para designar saúde (*health*). A lista das paixões entre desejo, medo, prazer, raiva são representados pela palavra *curae* que corroem a *tranquillitate*. O conjunto de *curae* são os elementos que devem ser eliminados e por isso o uso do prefixo *se* ante a palavra *curae*, sendo que este também é usado como pronome reflexivo “si” ou mesmo “sich” no alemão que até hoje está inserido na palavra *Sicherheit* (segurança).

Desta forma, Vaugelas dessecuritiza a prática estoica de sua potencialidade ao tentar inserir no dicionário o termo que acaba assumindo ser a fusão de *safety* (*sûreté*) e *security* (*securité*), pois o que ele afirma, apesar de se referir a Seneca não é a potencialidade de um uso voltado ao *cuidado de si*<sup>24</sup> (como noção ética próxima ao pensamento de uma estética da existência), mas talvez a uma abordagem que hoje podem assumir resiliência<sup>25</sup> como este cuidado atrelado a segurança epicurista, um *descuido ocioso* como criticava Seneca, em que ameaças e vulnerabilidades expandem práticas de controle e um corpo débil que deturpa um *cuidado de si* potente, pela afirmação de uma racionalidade da segurança que garanta o *governo de si* e o *governo dos outros* próximas ao fortalecimento da soberania e dos monitoramentos por uma prática policial baseada na *vida segura*. A ambiguidade que o termo segurança carrega, foi exatamente o motivo, afirma Hamilton, que fez Vaugelas no final do século XVII incluir o termo no *Léxico Francês*.

Hamilton ao tentar esmiuçar a etimologia dos próprios etimologistas não está atento a estas capturas assumindo forma diversa do que Foucault recupera junto a Seneca, pelas discussões da parrésia, em que o risco é o vigor da coragem da verdade que abala o Estado e as relações de poder por se mostrar interessado no perigo e na *securitas* como mente independente livre para sua fala franca.

---

<sup>23</sup> De acordo com Hamilton *safety* está relacionada com o uso do arcaico *sauveté* (que vem de *salvus*) durante o século XV que posteriormente, já no período de Vaugelas no XVII perdeu seu uso para a palavra *sûrete*. As relações com a palavra *salvus* impressas, ainda hoje, na língua francesa estariam presente no “verbo *sauver* (salvar, resgatar) e termos relacionados como *salubre* (saúde), *sauf* (salvo)” (2013, p.186).

<sup>24</sup> Sobre as práticas de si Foucault enfatiza que sempre esteve próximo deste tema, mas que em um primeiro momento deu ênfase a institucionalização desta prática pelas práticas coercitivas em espaços como o hospital, a prisão, o reformatório. As práticas ou cuidado de si “tiveram nas civilizações grega e romana, uma importância, e, sobretudo uma autonomia muito maiores de que tiveram a seguir quando foram até certo ponto investidas pelas instituições religiosas, pedagógicas, ou do tipo médico psiquiátrico” (Foucault, 2004, p.264-265).

<sup>25</sup> Como apresenta Salete Oliveira sobre a resiliência, esta “jamais foi sinônimo de resistir, mas, pelo contrário, se funda e se sedimenta em práticas de recuo, restauração e castigo, não à toa ela se mostra hoje como o elemento que acelera capturas de resistências” (Oliveira, 2014; 2012).

Hamilton ressalta que apesar da língua inglesa ter mantido a distinção de *safety* e *security* como variações distintas da palavra latina *securitas* em que a primeira remete ao “fato de ser removido – salvo – do perigo” e a segunda a “presunção de que alguém está à salvo, isto sendo verdade ou não” (2013, p.186). Ao operar essa dualidade e disjunção entre o *fato* em si e a *crença* como confiança, várias línguas adotaram como Vaugelas a tentativa de emergir os dois conceitos: “no alemão *Sicherheit*, no italiano *sicurezza*, no espanhol *seguridad*, no russo *безопасность*” (Idem) e mesmo no português *segurança*. Desta forma, *segurança* seria para Vaugelas a palavra estratégica para imprimir “o sentimento de estar a salvo, bem fundado ou não. Gozar da *segurança* estando realmente fora do caminho do dano é se beneficiar de uma condição de estar livre de preocupação (*carefree*); mas proceder de forma segura mesmo sem reconhecer perigos eminentes ou presentes é ser heroico ou perigosamente despreocupado” (Ibidem, p. 190).

A conclusão do etimologista Vaugelas para legitimar sua fusão de termos e responder à oposição de outros etimologistas da época que preferiam manter o uso de *sécurité* e *sûreté* foi a seguinte: “Eu prevejo que esta palavra [*sécurité*] será um dia de grande uso, porque ela representa perfeitamente aquela confiança assegurada [*confiance assurée*] que nós apenas podemos expressar por esta palavra” (Vaugelas apud Hamilton, 2013, p.185). É exatamente pela gestão desta racionalidade da vida segura pelos dispositivos de governo que a noção de desenvolvimento se apresenta acoplada, por isso não é possível afirmar como Mark Duffield (2001), que *segurança* e desenvolvimento emergiram e representam a paz liberal na atualidade de novas guerras. A discussão destas relações precisam ampliar as análises diante a expansão burocrática dos discursos de *segurança* junto a institucionalização de projetos para o desenvolvimento amparado por um exercício democrático que utiliza de dispositivos diplomáticos que colocam como projeto da gestão da população e do planeta, a afirmação contemporânea da *vida segura* como estética do cuidado de si.

Os últimos cursos de Michel Foucault no Collège de France recebeu o nome de Coragem da Verdade, ministrado entre 1983 e 1984. Logo no início do curso ele apresenta que seu interesse é lidar com três elementos que se interligam: a “análise dos modos de verificação, o estudo das técnicas de governamentalidade e a identificação das formas de prática de si” (2011, p.9). Seria, portanto, a uma análise preocupada em focar nas “relações complexas de elementos distintos, que não se reduzem uns aos outros, que não se absorvem uns aos outros, mas cujas relações são constitutivas umas das outras”

(Idem). Assim, Foucault estabelece um tríptico, mas que não se apresenta de forma geométrica, matemática. Esta relação complexa aponta para a possibilidade de uma abordagem em movimento que pode atentar para a possibilidade de observar deslocamentos, como ele mesmo evidencia: sobre os saberes que lançam deslocamentos no tema do conhecimento para o tema da veridicção, que, por sua vez, lida com as relações de poder; do tema da dominação para o tema da governamentalidade, e, finalmente, os “modos de constituição do sujeito” – do tema do indivíduo para as práticas de si”. Esta seria a forma de acompanhar as relações entre modos de “veridicção, subjetivação e análise das formas de governo” (Idem, p.10). Tríptico que possibilita questionar os projetos de desenvolvimento ligados a gestão da pobreza dita global, que produz uma série de saberes aplicados ao investimento no sujeito governado por regimes democráticos que o resguarde por meio de direitos e o conceda investimentos que o deixe apto a produtividades econômicas, que cogita uma vida baseada em projetos diplomáticos que hora enfatiza garantias baseadas em uma relação jurídico-política, como acontece com a União Europeia, e por outras baseadas em planos de gestão como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ou a noção desenvolvimento humano e seu respectivo índice focada em educação, longevidade-saúde e renda. A liberdade, neste sentido, está próxima das liberações e a afirmação da vida segura que precisa da segurança e do desenvolvimento como elementos que operem a liberdade neoliberal como prática e não ideologia. Esta era uma preocupação de Foucault, distinguir as práticas de liberdade e as liberações<sup>26</sup>.

Ao final da Guerra Fria, os estudos sobre a segurança nas Relações Internacionais voltaram a ser foco da disciplina, principalmente pelo esmorecimento da disputa entre EUA e URSS e a prevalência dos defensores da democracia como novo universal. As principais discussões sobre a segurança tratavam dos inúmeros conflitos que marcaram a década de 1990 por guerras civis e dos remanescentes perigos do chamado período da Guerra Fria alcançados pela tecnologia, como as ameaças nucleares e a disponibilidade de armamentos. Uma vertente entre as mais presente desse período foi a chamada Escola de Copenhagem, em que um grupo de acadêmicos objetivou inserir uma abordagem sociopolítica no estudo do que eles chamaram de as novas

---

<sup>26</sup> Sobre as liberações Foucault afirma que estas existem e compõe possibilidades úteis quando em um determinado momento, como no caso dos processos de descolonização, permitem que um povo causem uma ruptura nas relações coloniais se liberando do colonizador, no entanto, esta não é uma prática que resume ou define as práticas de liberdade, e que perigam posteriormente, assumirem a liberação como liberdade próxima a um cuidado de si tacanho (Foucault, 2004, p. 266).



dimensões ou “lógicas” da segurança (Buzan, Waever, Wilde, 1998, p.33). Em *People, States, and Fear*, Barry Buzan (1983) sugere que o conceito de segurança poderia compor um status muito mais útil e influente do que o apresentado pela escola realista<sup>27</sup> e idealistas<sup>28</sup> das Relações Internacionais, pois cada uma delas, respectivamente, considera a segurança um efeito do poder ou uma consequência da paz. Para os intelectuais da escola de Copenhagen uma nova conceptualização da segurança possibilitaria a diferentes campos e instituições desenvolverem um processo de securitização, em que a segurança não estaria apenas no monopólio dos discursos militar da guerra, e operado pelo Estado. No entanto, como mostra Rodrigues (2013) esta ainda estaria baseada pela abordagem destes especialistas, no âmbito da segurança do Estado .

O processo de securitização seria entendido pelos especialistas da Escola de Copenhagen como a capacidade de interceptar ameaças que não estivessem ligadas à guerra, mas aos elementos que a sociedade procurava interromper que pudessem ser entendidos como ameaças. Esta abordagem assume a possibilidade de identificar perigos, fossem estes considerados externos, comuns ou internos, impulsionando formas de criar situações excepcionais como resposta para interditar as ameaças.

Sobre os processos calcados no discurso da segurança, Rodrigues (2013) retoma alguns deslocamentos que objetivaram redimensionar a segurança internacional. Na abordagem liberal do presidente estadunidense Woodrow Wilson, ainda no início do século XX, a possibilidade de acionar a guerra como instrumento de política externa foi acomodada pela recuperação do congresso de Vestfália e o princípio da não violação das soberanias, que no discurso liberal foi definido como *autodeterminação dos povos*. Este discurso manteria ativa a possibilidade da economia das armas, entendida como força militar, para ser acionada em nome da autodefesa, ou da emergência acionada em nome da segurança comum dos Estados, como fator regulador. Ao analisar os mecanismos de segurança a partir do investimento na consolidação do Estado moderno, no curso Segurança, Território e População, Foucault (2008) apresentou o dispositivo diplomático-militar como aquele que acionou toda uma racionalidade da coisa da guerra entre seus elementos diplomáticos e a economia das armas estabelecida para lidar com o

---

<sup>27</sup> Cf. Edward Carr. Vinte anos de Crise. São Paulo: IPRI, 2001; Hans Morgenthau. Política entre as Nações – A Luta pelo poder e pela Paz. São Paulo: IPRI, 2003.

<sup>28</sup> Cf. Norman Angell. A grande Ilusão. São Paulo: IPRI, 2002.

sistema de Estados. Ainda, diante dos investimentos liberais a diplomacia seria o instrumento que além de criminalizar a guerra de agressão articularia também as situações das alianças e suas intervenções. Esta situação começa novamente ser alterada quando após a Segunda Guerra Mundial a segurança dos indivíduos também é introduzida como um dos objetivos dos acordos diplomáticos e toda estrutura burocrática da Liga das Nações e seu aparato vinculado às agências especiais serão redimensionadas no âmbito dos grandes programas de reconstrução europeia e de políticas de desenvolvimento, internacionalizando temas como o cuidado da criança, o combate à fome e o desenvolvimento de territórios tutelados. Estes temas já eram tratados de certa forma no âmbito doméstico, mas ainda ligados ao cuidado da população em meio aos instrumentos biopolíticos articulados às disciplinas, em que o poder de polícia foi restringido a operar de forma negativa. O dispositivo policial, apontado por Foucault nos seus estudos sobre os mecanismos de segurança a partir da consolidação do Estado moderno, foi definido por ele como aquele responsável pela garantia da ordem de forma que potencializasse as forças do Estado, seu esplendor (Idem). Foucault também apontou que a partir das influências liberais os componentes da governamentalização do Estado colocaram em funcionamento a partir da fortificação de uma prática econômica, da gestão da população, do direito junto ao aparelho judiciário, do respeito às liberdades, um aparelho policial, um aparelho diplomático e outro militar (Idem).

Desta forma, nas passagens para a sociedade de controle e na emergência da governamentalidade planetária, principalmente com o processo de esgotamento da Guerra Fria, uma série de temas antes não vinculados aos dispositivos diplomático-militares, mas recorrentes em investimentos de melhoramento da vida por meio da ordem, vinculado a um poder policial ou ao desenvolvimento da população e enriquecimento dos Estados foram inseridos no âmbito da segurança.

Ainda observando as análises dos especialistas da escola de Copenhague (2012), estes defendem que o final da Guerra Fria teria possibilitado redefinir novos temas da segurança, possibilitando uma outra abordagem no trato da relação segurança do Estado versus segurança internacional. O intuito não seria encontrar uma grande teoria para a segurança, mas provocar processos de securitizações. O intuito seria abarcar o maior número de áreas possíveis relacionadas ao governo da vida no planeta e seus ambientes, que pudesse aplicar de forma prática meios de ficar livre do que poderia ser considerado uma ameaça: “O objetivo é desenvolver um conceito holístico de segurança que pode servir como estrutura para aqueles interessados aplicar o conceito a casos particulares.

Tal estrutura é bem mais abrangente que uma única definição, por que ela engloba as contradições mais do que tenta resolvê-las” (Buzan,1983, p.11).

Ao observar o discurso da Escola de Copenhagen fica evidente que este já anuncia as modulações que coadunam com a emergência da *estética da vida segura*, porém o que interessa observar nesta tese, não é afirmar um processo de securitização como novidade, mas apenas indicar como este está vinculado a esta nova racionalização que conforta a potencialidade da vida como fenômeno inseparável de uma ética pautada na contenção dos riscos, que, paulatinamente, vai superando a relação guerra e paz, para reivindicar as relações desenvolvimento e segurança.

Esse é o motivo pelo qual a ONU investiu na década de 1990 na segurança humana e desde então tem investido em justificá-la e popularizar o termo sempre vinculado à expansão da sustentabilidade, do desenvolvimento e da segurança como liberdades: *freedom from want* e *freedom from fear*. Amartya Sen, ao seguir o trabalho desenvolvido por Mahbub ul Haq, coordenador da elaboração da noção desenvolvimento humano e da elaboração dos relatórios anuais do PNUD, foi o responsável por inserir a questão da segurança nos relatórios de desenvolvimento humano de forma que, de acordo com McFarlane e Khong (2006), identificasse o elemento do desenvolvimento na segurança humana. Os autores ainda salientam que em 1992, seguindo a tendência do interesse em atualizar o conceito de segurança com o final da Guerra Fria, o Conselho de Segurança definiu que “a ausência da guerra e de conflitos militares entre Estados não garante a paz e a segurança internacional. As instabilidades não-militares, e em campos como na área econômica, social, humanitária e ecológica tornaram-se ameaças à paz e a segurança” (1992, p.821).

No ano seguinte, no relatório do PNUD de 1993, cujo tema era *participação*, a segurança é apresentada como elemento que requer maior investimento no campo do desenvolvimento com a necessidade de firmar novas noções: “Como o relatório ressalta, nós precisamos redefinir nosso conceito de segurança como segurança para as pessoas, e não segurança para o território. Nós devemos articular desenvolvimento em volta das pessoas, e não as pessoas em volta do desenvolvimento (...) de um foco exclusivo na segurança nacional para privilegiar a segurança das pessoas, da segurança pelas armas à segurança para segurança pelo desenvolvimento humano, da segurança territorial à segurança à alimentação, ao emprego, e segurança ambiental” (UNDP, 1993, p.1-2). Será no ano seguinte, que a tentativa da ONU em unir desenvolvimento e segurança será o tema do Relatório de Desenvolvimento Humano com o título: *Novas Dimensões*

*da Segurança Humana*. A noção da segurança humana é definida entre o *safety* da proteção das ameaças ligadas à – fome, doença e repressão – e do *security* entendido como proteção frente às disfunções que possam ferir fisicamente ou serem repentinas na vida cotidiana. A segurança humana seria composta pelas seguintes dimensões da segurança: econômica, alimentar, sobre a saúde, ambiental, pessoal, da comunidade e política (PNUD, 1994). Assim, desenvolvimento e segurança são apresentados como elementos universais ligados à dignidade humana e fundamentais para a manutenção da paz pela defesa do desenvolvimento sustentável humano e da segurança humana, os dois elementos juntos seriam a atualização da ONU para a gestão da paz (McFarlane e Khong, 2006).

A Comissão em Governança Global também destaca a segurança humana em seu relatório, principalmente com o intuito de priorizar a segurança centrada no indivíduo e no planeta. Em 1997 o relatório *The State of World's Refugee*, do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) dedicou uma análise da *segurança humana* voltada aos direitos humanos, afirmando segurança e liberdade como o propósito no cuidado das pessoas a procura de asilo. Será exatamente entre o PNUD, por meio de Amartya Sen, e o ACNUR, por meio de sua diretora geral, a japonesa Sadako Ogata, que as tentativas de disseminação se tornaram mais evidentes.

Os estudos de Rodrigues (2013) mostram que a noção de segurança humana além de inserir a segurança do homem associada à garantia dos direitos humanos, tendência que viria desde a Declaração dos Direitos Humanos, mostra que a segurança do Estado foi submetida à segurança humana. Isto também mostra que todo investimento ligado ao desenvolvimento em meio à racionalidade neoliberal direcionou toda uma forma de pensar, as práticas governamentais que culminaram na vida segura como esta estética que reflete o deslocamento da segurança internacional para a segurança planetária.

No campo das intervenções, Rodrigues (Idem) atento aos redimensionamentos e discursos da segurança, salienta a emergência do dispositivo diplomático-policial, que desloca os processos da segurança internacional e principalmente o funcionamento da guerra, mostrando seu esgotamento no investimento deliberado da violência entre Estados frente ao aumento dos conflitos civis. Com o dispositivo diplomático-policial Rodrigues procura mostrar que as intervenções humanitárias tomam este espaço militar da guerra por meio de uma abordagem ligada ao dispositivo policial para o estabelecimento da ordem e expansão do esplendor dos Estados interditados, pelas

promessas das ações de cunho humanitário para a estabilização. A partir da noção de segurança humana, inicia-se a implementação de mecanismos que procuram justificar ações militares com objetivos policiais para garantir ordem aos ambientes do planeta, no controle das ameaças transterritoriais expressas nos terrorismos e ilegalismos, e pela proteção dos direitos humanos.

O discurso de desenvolvimento também será acionado por estas transformações, como é o caso do Kosovo<sup>29</sup>, que mantém até os dias de hoje, a presença militar da OTAN, realizada ainda em 1999 pela intervenção humanitária acionada sem o aval do Conselho de Segurança, mas justificada pela defesa dos direitos humanos presente na Carta da ONU, frente ao genocídio do governo sérvio de Slobodan Milosevic contra a população kosovar de origem albanesa. Ainda em 1999, no dia 10 de junho, o Conselho de Segurança por meio da Resolução 1244, autorizou com base no capítulo VII da Carta da ONU, “uma força de *peacekeeping* no Kosovo sob a administração interina da ONU”, que além de ter internacionalizado o conflito abriu espaço para “presença de várias organizações internacionais responsáveis por funções elementares do governo” (Riegner, 2010, p. 1041).

Na pequena cidade de Pristina, capital do *newborn country*<sup>30</sup>, entre seus modernos cafés e bares, a grande parte de sua população vive em torno da burocracia que se instalou na cidade desde a chegada do aparato responsável, tanto pela estabilização como pelo desenvolvimento. Os inúmeros funcionários estrangeiros das organizações internacionais, das agências da própria ONU, da União Europeia, das Organizações Não Governamentais e principalmente agências de cooperação para o desenvolvimento como a alemã Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, fazem parte da estrutura da cidade e de sua economia, acionam a demanda de serviços e do fluxo de saberes que operam programas de saúde, educação, infraestrutura, entre outros. Mostram o funcionamento das práticas voltadas ao desenvolvimento concomitantes com os mecanismos de segurança e de toda uma

---

<sup>29</sup> A intervenção humanitária realizada no Kosovo em 1999 ocorreu sem a aprovação do Conselho de Segurança, baseada, no entanto, na defesa dos direitos humanos firmada pela Carta das Nações Unidas. Em 2001 o governo Canadense coordenou uma comissão que elaborou o princípio Responsabilidade de Proteger como forma de justificar a intervenção, regulamentar as intervenções humanitárias, e provocar um deslocamento no direito internacional que mantivesse a centralidade do Estado e de sua segurança (Rodrigues e Carneiro, 2012).

<sup>30</sup> Em 2008 uma agência de marketing em Kosovo construiu na Praça da Juventude e dos Esportes de Pristina um monumento em homenagem a independência de Kosovo da Sérvia. O monumento é a palavra em inglês NEWBORN com alusão ao novo Estado consolidado pelo aval internacional em torno da aliança militar da OTAN.

racionalidade do governo da vida pela diplomacia burocrata das organizações internacionais. A liberação kosovar pelo humanitarismo conformou a vida de cada um na utopia da proteção e segurança pela forma Estado conjugada com o aparato dos programas de desenvolvimento.

Os redimensionamentos da segurança e dos programas de desenvolvimento corroem resistências e fazem com que cada vez mais a saúde da vida seja confinada na ideia de se manter vivo pelas vias seguras dos direitos, dos controles e de uma felicidade obediente em se manter seguro, resiliente e produtivo.

## II) As novas técnicas de governo das relações internacionais – da balança europeia ao liberalismo dos especialistas

### *Paz de Vestfália e a diplomacia*

Setembro é um mês atípico em Nova York, em que metrô e vias públicas na região do Grand Central, na 42nd Avenida, duplicam o policiamento e vigilâncias. A partir da terceira semana do mês de setembro acontece na sede das Nações Unidas a primeira plenária da Assembleia Geral<sup>31</sup>, que reúne os chefes de Estados para realizar uma prática que ocorre desde 1946. Durante a abertura do evento, os 193 chefes de Estado são convidados a apresentar seus discursos em plenária e participar das solenidades que definirão uma agenda internacional.

As maiores universidades dos Estados Unidos localizadas na região – como Yale, Princeton, Columbia University, Harvard, entre outras –, geralmente, aproveitam a presença dos chefes de Estado em Nova York, para disputarem uma palestra dos ilustres *head of states*. O mesmo acontece com organizações internacionais e instituições que queiram aproveitar da presença dos ilustres em seus eventos, negócios e projetos.

No mês de setembro de 2013, um dia antes do início da Assembleia Geral, fui convidada pelo Instituto de Educação Internacional<sup>32</sup> (IIE) – instituição estadunidense

---

<sup>31</sup> A Assembleia Geral foi criada em 1945 na Carta das Nações Unidas e segundo o site oficial da ONU é considerado o maior fórum multilateral para discussões de uma agenda internacional. O item mais marcante ressaltado pelo site para o papel da Assembleia na atualidade é a Declaração do Milênio e a Cúpula Mundial de 2005. Ambos marcariam o compromisso dos Estados membros em “alcançar objetivos específicos para atingir paz, segurança e desarmamento juntamente com desenvolvimento e erradicação da pobreza; garantir os direitos humanos e promover o Estado de direito; proteger nosso meio ambiente comum; atender às necessidades especiais da África; e fortalecer as Nações Unidas”. O texto sublinha que a Assembleia decidiu em sua 68ª sessão, ocorrida em 2013, intensificar a agenda da 69ª sessão em 2014 para “construir consenso para uma agenda pós-2015”. Reforçar, portanto, o papel na estrutura da ONU da Declaração do Milênio e abrir caminho para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis que devem impactar na atualização de uma agenda internacional e na própria estrutura institucional da organização. Disponível em: [www.un.org/en/ga/about/background.shtml](http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml). Consultado em: 5 jul. 2015.

<sup>32</sup> O IIE foi criado em 1919, após a Primeira Guerra Mundial, por iniciativa dos vencedores do prêmio Nobel da Paz, o presidente da Columbia University, Nicholas Murray Butler e o secretário de Estado, Elihu Root, além do professor de ciência política da Universidade da Cidade de Nova York, Stephen Duggan. O seu intuito é o de promover e regularizar programas de intercâmbio acadêmico com estrangeiros nos Estados Unidos. A instituição, por meios educacionais, estreita os laços junto a outros Estados com os Estados Unidos da América, por meio de capacitação de estudantes. Por sugestão de

sem fins lucrativos que hoje atua junto ao Bureau of Education and Cultural Affairs do Departamento de Estado para participar de um jantar de gala em homenagem a Dilma Rousseff pela ampliação de seu programa de internacionalização da educação superior nas áreas da ciência, tecnologia e inovação, o Ciências sem Fronteiras<sup>33</sup>, que é um programa complementar ao Programa de Aceleração do Desenvolvimento (PAC) na capacitação de capital humano.

O programa brasileiro atende estudantes de graduação e pós-graduação e, a partir de 2012, colocou grande ênfase no envio de estudantes aos Estados Unidos, custeando desde dormitórios e taxas das universidades estadunidenses como curso do idioma inglês. O intuito brasileiro em capacitar o capital humano nacional principalmente nas áreas da ciência e tecnologia representa uma rentável entrada de recursos financeiros não apenas para as universidades estadunidenses mas, também, para seu governo pois é próprio de sua agenda externa promover ações bilaterais no campo da educação como forma de consolidar proximidades políticas.

O evento, marcado para um mês tão peculiar, despertou minha curiosidade, ainda mais pela delicada situação diplomática que se deflagrou com o Itamaraty no início de setembro de 2013, visto o vazamento de informações de que a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) espionava Dilma Rousseff e seus assessores. Além disso, um dos pedidos das organizadoras do evento aos seletos estudantes convidados para fazer parte do evento era chegar mais cedo para receber “instruções” sobre o cerimonial e fazer uma foto oficial com a presidente.

Sem interesse em ser uma das figuras do teatro diplomático, dispensei o crachá (*name tag* – prática muito comum nos eventos acadêmicos para “networking” em colocar nome e instituição colado ao corpo) e me dirigi como qualquer outro convidado diretamente ao coquetel, seguido de jantar. O local era o luxuoso edifício Cipriani, no

---

Duggan, o governo estadunidense criou um visto especial aos estudantes não-emigrantes, uma vez que a partir de 1921 o *Emergency Immigration Act 1921* estabeleceu rigorosas regulações de quotas principalmente para imigrantes do leste europeu e mão de obra desqualificada. Disponível em: <http://www.iie.org/en/Who-We-Are/History>. Consultado em: 10 jan. 2015.

<sup>33</sup> Um dos objetivos principais do Programa Ciência sem Fronteiras é investir em capital humano em áreas consideradas estratégicas às políticas nacionais de desenvolvimento como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De acordo com o website oficial do programa o “Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC”. Disponível em: <[www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa](http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa)>. Consultado em: 5 jul. 2015.



Wall Street. Ao adentrá-lo, era possível entender como funciona esta diplomacia interessada em dispor as coisas.

Na área central do grande hall transformado em área de jantar, de frente para as mesas redondas espalhadas, erguia-se um palco com um grande telão ao fundo. As mesas mais próximas do palanque estavam destinadas aos convidados mais ilustres, seja por sua posição política, sua ligação com a homenageada da noite, ou mesmo poder aquisitivo. Frente a cada conjunto de louça posta, estava o nome do convidado e no prato um folheto para doações financeiras aos ilustres filantropos comprometidos com os programas educacionais estadunidenses. Em cada composição da mesa, em média oito pessoas, havia um estudante brasileiro escalado para representar a aliança Brasil-EUA.

No início do evento, após um coquetel com drinks e petiscos, uma bandinha caricata de cinco músicos, tocava o ritmo do samba enredo junto ao mestre de cerimônias, que sinalizava para os presentes que tomassem seus respectivos lugares à mesa.

Naquele ambiente de gala, estavam diplomatas, assessores, diretores de *think tank*, ricos da benemerência, primeiras damas de outros países, empresários, e os estudantes do “global south”. O tilintar da louça ao som de garfos, facas e copos orquestrava ao fundo o programa que seguia entre depoimentos de sucesso, ex-bolsistas estadunidenses que passaram pelo Brasil e anfitriões. Ao mesmo tempo, garçons serviam de forma precisa e silenciosa a salada, a entrada, o prato principal, café e sobremesa, em marcha ritmicamente alinhada ao programa de discursos ilustres.

No dia posterior ao evento, Dilma Rousseff abriria a Assembleia Geral da ONU. Por esse motivo e principalmente devido ao caso de espionagem, a presidenta não compareceu ao evento, mas enviou em seu lugar o então ministro de Educação, Aluísio Mercadante. Acompanhado do tradutor, o ministro apresentou seu discurso no final, cercado pelos “estudantes propaganda” no palanque e afirmou que os royalties do Présal – programa para o aumento da exploração do petróleo brasileiro em águas profundas – seriam investidos na educação.

Do jantar de gala para a presidenta à sua missão diplomática relacionada com o setembro agendado, e de todo o cerimonial, que compõe uma linguagem política recorrente de estratégia diplomática, chamou minha atenção as práticas da diplomacia que permeiam as relações internacionais contemporâneas, mas também remetem às tentativas de elucubrar suntuosidades nos acertos como discursos de verdade. Encontros

que são considerados por políticos, historiadores, acadêmicos ou diplomatas a consolidação pacificada de um feito, ou a criação de algo novo entre práticas governamentais compartilhadas.

Racionalidades que acompanham as crenças nos tratados como documentos legítimos que expressam uma possível paz civil ao final da guerra pela imposição da força do vencedor, ou de uma natureza humana conformada diante dos contratos assumidos e da expansão de garantias e direitos, máximas que operam os estudos das relações internacionais como o saber à serviço do Estado e seu discurso jurídico-político.

A linguagem um tanto aristocrática da velha diplomacia, que geralmente está embrenhada de um valor vinculado à noção de soberania, despertou-me o interesse em localizar continuidades e rupturas diante das tecnologias, saberes e protocolos voltados para o estabelecimento na agenda internacional que operam a noção de *desenvolvimento*. Afinal, são as grandes cúpulas e congressos que apresentam os encontros-chave para colocar em uso determinada noção, como aconteceu com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e toda a série de conferências que estipularam uma nova gestão das Nações Unidas na década de 1990, após a Guerra Fria. Circuitos que se estruturaram do *expertise* e exercício da gestão da população junto ao investimento do aprimoramento das práticas de governo que marcam o século XIX e principalmente a Liga das Nações no século XX.

Assim, torna-se imprescindível observar algumas especificidades que redimensionaram o sistema de Estados e dos instrumentos que os procuram regulamentar, pois em um primeiro momento uma situação marcada por Estados em competição, principalmente com a consolidação da razão de Estado firmada em um sistema de Estados soberanos, deslocou-se para Estados em concorrência.

A diplomacia foi um dos primeiros dispositivos utilizados na emergência de uma nova razão de Estado e de seu sistema geral de seguranças para estabelecer noções de desenvolvimento. Trouxe elementos fundamentais para justificar a soberania como unicidade política capaz também de gerir forças em expansão. Desta forma, a diplomacia passa a ser profanada das restritas mãos dos reis para operar uma série de saberes distintos, que precisam articular unicidade e competição, para posteriormente encadear governamentalidade e concorrência.

A diplomacia aparece, mesmo antes de Vestfália, como a possibilidade de retomar o direito, mas também, de negociar a diferença de forças concorrentes, e suas

novas utilidades mostram que os processos de formação do Estado, o processo histórico-político de decadência da Idade Média, não foi um movimento ordenado e conjunto como mostra geralmente o trato da história pelas relações internacionais, mas composto por movimentos simultâneos que se preocupavam com uma unicidade a ser composta e com as seguranças ao seu redor. Em vez de colocar um movimento de segurança interno e externo, ao observar os tratos e redimensionamentos da diplomacia, é possível observar algumas continuidades de espaços, em que os plenitenciários, ou aqueles que exerciam as atividades da diplomacia, como função estritamente ligada ao rei, precisavam pensar o Estado como força em expansão, capaz de lidar com demais unidades políticas.

Este movimento se mostra importante, pois um dos elementos que vão evidenciar as discussões sobre o desenvolvimento no século XX está amparado exatamente na discussão da descolonização como fortificação dos Estados “não civilizados” e a expansão de um sistema de Estados global.

Este capítulo se interessa pela produção dos congressos e de técnicas diplomáticas que compõem o dispositivo diplomático. O interesse não é procurar mitos de origem, mas em mapear os discursos e instrumentos que compõem ou serão utilizados aos projetos de desenvolvimento acoplados a uma *arte de governar* e sua relação com a diplomacia, além de seus funcionamentos atrelados a uma razão governamental do Estado. Trata-se de observar os desdobramentos do conjunto de conhecimentos técnicos que determinam e apresentam estas melhores formas de governar em determinado momento histórico. Por meio de tratados, alianças, estatísticas, congressos, estudos, uma linguagem própria e especializada começa a conectar desenvolvimento e diplomacia, para apresentar os interesses da soberania do Estado em função do controle de seus processos de unificação, expansão e concorrência. A maleabilidade do termo *desenvolvimento* apontaria as melhores formas de intervenção, liberalizações e controles. Portanto, o interesse não é abordar uma teoria econômica do desenvolvimento, ou estabelecer uma definição exemplar que o caracterize no passado até a atualidade. O interesse é o de aproximar esta série de discursos e tecnologias para situar momentos que elas se tornam *parametradoras*, e procuram legitimar formas de construir uma série de mitos de origem como Vestfália e o mito da criação instantânea do Estado moderno e da própria diplomacia; do Congresso de Viena, o mito dos tratados como expressão de poderes hegemônicos para definir o mapa da Europa; a Paz de Versalhes como evento que é apresentado como a origem da democratização das

relações internacionais centrada no eixo europeu com a inclusão dos Estados Unidos nos acordos de pacificação; a posterior criação da ONU como instituição acabada responsável pela segurança coletiva após a Segunda Guerra Mundial, também é acatada como fato histórico que inaugura o grande sistema operacional da instituição, em que o Conselho de Segurança é o órgão máximo e de maior decisão. Por isso, poucos estudos observam os investimentos e estruturas que compunham a Liga. Nesses exercícios do internacionalismo burocrático do início do século XX, encontram-se documentos e instrumentos que evidenciam a política moderna como guerra continuada por outros meios, e a possibilidade de localizar suas atualizações na sociedade de controle. O interesse também recai na profanação da diplomacia como tecnologia apenas de domínio do Estado para observar seus usos em organizações internacionais, grupos da sociedade civil, organizações não governamentais, ou seja, como a diplomacia passa a fazer parte da linguagem da governamentalidade liberal.

No curso de 1977/78 no Collège de France publicado como *Segurança, Território e População*, Michel Foucault remonta o impacto da construção europeia da razão de Estado no início do século XVII pautada pela prática governamental.

Ao acompanhar suas análises sobre o desenvolvimento de uma *ratio gubernatoria* junto à razão de Estado – *ratio status* – no final do século XVI, nota-se como este tipo de estudo da história das governamentalidades, entendida aqui como o processo de governamentalização do Estado, propicia outras formas de enfrentar os efeitos do que ficou conhecido como paz de Vestfália, o declínio do Império e o redimensionamento da Igreja. O que ele propõe é uma “genealogia do Estado moderno e dos seus diferentes aparelhos a partir de uma história da razão governamental” (2008a, p. 475), posto que o sistema de Estados em concorrência tentava equilibrar suas forças para manter a estabilidade desse sistema internacional. Foucault apontou no final do século XVIII a emergência dos “grandes mecanismos de incentivo-regulação dos fenômenos” (Idem), tal qual a economia, a gestão da população, que seriam responsáveis por causar uma função positiva nas forças do Estado.

A razão de Estado teria de lidar com a liberdade liberal suplantada pelo viés jurídico, mas sem deixar de lado os fenômenos próprios da economia que produzissem certo grau de autonomia dos governados, ao mesmo tempo em que os administrassem. Era preciso desenvolver determinada arte de governar, produzir o que Foucault chamou de governamentalidade diante do governo da população. Os processos chamados biopolíticos, desde o advento do fenômeno da população, inseriam-se exatamente nessa

nova governamentalidade voltada para construir não apenas formas do direito que corroborassem as práticas de governo, mas instituições e tecnologias que pudessem também responder às novas formas jurídico-econômicas. Território, população e riqueza davam espaço à ciência da economia política como a forma de racionalidade das práticas de governo e instrumento capaz de auxiliar na expansão dos mecanismos de segurança. Portanto, entende-se por governamentalidade do Estado moderno a relação de elementos imbricados em uma razão de governo tais como “sociedade, economia, população, segurança, liberdade” (Foucault, 2008a, p. 476).

Mais do que o tratado que findou a Guerra dos Trinta anos<sup>34</sup>, Vestfália foi um complexo congresso que durou por volta de quatro anos (1644-1648), localizado em duas cidades germânicas, Münster e Osnabrück, distantes uma da outra por cinquenta quilômetros.<sup>35</sup> O congresso evidenciou o deslocamento das alianças por dinastias familiares baseada em uma rivalidade de príncipes pelo uso estratégico da diplomacia frente à necessidade de criar alianças diversas não apenas calcadas na hereditariedade mas baseadas nos interesses em fortalecer as forças do Estado. Por isso, Vestfália foi amplamente utilizado durante o século XIX e o século XX como simulacro do conceito de soberania e das práticas tanto da diplomacia como do direito internacional.

Ao evidenciar a posterior apropriação do discurso contratualista pelas Relações Internacionais – seja pelo pacifismo de Kant por meio dos idealistas ou do contrato Hobbesiano pelos realistas – Rodrigues (2013, 2008) também ressalta que o esforço em determinar “representações políticas”, elegendo o Estado como “ator central” e o internacional como “cenário” (Rodrigues, 2013, p.117) fez dos mitos de origem Vestfalianos as referências constantes de dicotomias políticas sobre a relação entre Estados amparadas por noções como *estado de natureza* e *estado de sociedade*, *exteriores* anárquicos e *interiores* pacificados. Estas relações fazem do Estado o lugar do poder político e, em sua defesa, se apoia sobre um discurso que assume o Estado

---

<sup>34</sup> Ficou conhecido como Guerra dos Trinta anos o conflito iniciado em 1618 que atingiu a “Boemia, Alemanha, França, e as Províncias Unidas [atual Holanda], opondo novos Estados contra Impérios, príncipes rebeldes contra o Sacro Império Romano, cidades livres contra cidades imperiais, e católicos contra protestantes” (Holsti, 1991, p.25).

<sup>35</sup> De acordo com o tratado de Hamburgo de 25 de dezembro de 1641 entre o Império, Suécia e França “os lugares para realizar as negociações gerais devem ser Osnabrück e Münster em Vestfália (...) Os dois congressos devem ser considerados como um. E não apenas as estradas entre Osnabrück e Münster devem ser seguras para que as partes envolvidas possam ir e vir de forma livre e em segurança, mas também será providenciado uma estação entre as duas cidades como ponto de intercomunicação para os negociadores que contará com a mesma segurança das cidades mencionadas” (Colegrove, 1919, p. 473).

como provedor da garantia da vida e da propriedade. Assim, seja a corrente realista ou a idealista, ambas “partem de uma concepção de poder adversa à genealogia, como se o poder fosse elemento identificável por sua origem, oriundo de uma natureza estatal, planejada e conduzida pela racionalidade, de caráter negativo” (Oliveira, 2010, p. 168).

Além de corroborar ao mito da teoria da soberania pautada no Estado, a Paz de Vestfália também é evidenciada como o mito de origem da própria *diplomacia* como saber confinado à consolidação do Estado moderno e instrumento que operaria as regulamentações do sistema internacional entre os interesses do *dentro* e do *fora*, e ainda produziria diferenciações nas forças dos Estados entre grandes e pequenas potências, também legitimando uma série de cartografias e instrumentos que criaram a imagem deste jogo de forças por meio de mapas, tratados, fronteiras, alianças. Desta forma, a diplomacia se inicia ao ser vinculada à teoria da soberania por uma qualidade externa, em que quando direcionada para fora do Estado seria considerada instrumento do campo da política externa, estrangeira ao domínio espacial pacificado da política doméstica no interior do Estado. O historiador e teórico da diplomacia Harold Nicolson (1886-1968) em seus escritos no início do século XX, tentou desenvolver uma teoria da diplomacia que, de acordo com Drinkwater (2005), adotou uma visão evolucionista da diplomacia a dividindo em três períodos distintos: primeiro, de 476 a 1475, identificando o período como “ausente de uma diplomacia organizada”; posteriormente da Renascença até a Primeira Guerra Mundial, como momento caracterizado pela *diplomacia organizada* “ligada ao Estado-nação”; e, finalmente, entre as décadas de 1920 e 1930, em que se consolidaria uma *diplomacia democrática* ou “nova diplomacia” (Drinkwater, 2005, p. 97).

Os esforços de Nicolson em definir a diplomacia como saber útil e legítimo a aponta como um saber *organizado* a partir do momento que o Estado apresenta sua unicidade pela soberania. A atribuição de um fator democrático da diplomacia por Nicolson após a Primeira Guerra Mundial, reforça a diplomacia como instrumento da inevitável presença do sistema de Estados, principalmente para a manutenção de uma balança de equilíbrio, quando a diplomacia conferida como instrumento dos Estados soberanos lhes coloca a mesma possibilidade de recorrer a negociações dependendo de sua influência e força.

O interesse ao analisar o processo da Conferência de Vestfália (e a série de demais conferências presentes nesse capítulo, bem como o papel da Liga das Nações) não é identificá-la como primeiro congresso internacional, *berço* das relações

internacionais ou do direito internacional, na busca de uma origem contratual do Estado moderno, mas de provocar percursos capazes de mapear alguns acontecimentos frente ao uso da diplomacia como dispositivo flexível capaz de relacionar domínios heterogêneos que, se em um primeiro momento usou a segurança e o desenvolvimento do Estado para acometer elementos militares e policiais, também foi útil aos processos centrados na sociedade civil que também aglutinou no aparelho estatal uma série de movimentos e reivindicações amparadas pela expansão de direitos e produtividades econômicas. Desde os limites da biopolítica e da emergência da ecopolítica, a diplomacia provocou deslocamentos na teoria da soberania expressas em questões como o meio ambiente, ou a resiliência, uma vez que a própria sociedade civil se apresenta também capaz de operar formas diplomáticas entendidas como processos democráticos de participação interessados em agir sobre o ambiente e tratar da liberdade como produtividade neoliberal. Estes processos ajudam a mostrar no percurso desta tese como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, um plano de gestão firmado por uma série de conferências, delegações e protocolos, se torna expressão máxima de um consenso internacional pelo governo da vida no planeta e elemento da diplomacia contemporânea entendida como capacidade de negociação do futuro das próximas gerações.

Procura-se observar muitas das práticas institucionalizadas e de outros saberes que se depreendem com a realização deste e de outros congressos no uso da diplomacia como tecnologia ligada à história das governamentalidades, e dos redimensionamentos que tentam fazer da diplomacia um instrumento que legitime a noção de dentro e fora parametrada pelo Estado, e por outras formas de documentar as negociações, trocas de mensagens, burocratizando a diplomacia como saber apto a reconhecer as forças *dos* e *entre* Estados.

Como apresentou Kenneth Colegrove (1919), “a prática de negociar em assembleias diplomáticas não era um procedimento novo”, iniciado em Vestfália, mas um método já utilizado anteriormente como, por exemplo, no Congresso de Cateau-Cambrésis<sup>36</sup>, de 1559 (Idem, p. 481). O autor também aponta que o uso da palavra

---

<sup>36</sup> Este congresso definiu o Tratado de Cateau-Cambrésis que estabeleceu uma trégua temporária a mais de sessenta e cinco anos de disputa entre os Habsburgos, representados pelo rei espanhol Carlos I e os Valois, do rei francês Henrique II que disputavam terras italianas com a Espanha. A Inglaterra também participou das negociações.

congresso para definir uma “reunião formal de plenipotenciários de vários Estados para o propósito de conduzir negociações” já estava em uso antes de 1648 (Ibidem, p. 469).

A palavra latina utilizada pelos diplomatas do século XV e início do XVI para designar “assembleia de monarcas” era *conventus*. Hugo Grotius usou o mesmo termo em sua obra *De júri belli ac pacis* (1625) e em suas cartas como embaixador da Suécia na França ao chanceler da Suécia para retratar o Congresso de Colônia, de 1636. Ao também analisar outras correspondências<sup>37</sup>, Colegrove ressalta que em um primeiro momento Richelieu e os demais diplomatas franceses usavam a palavra “assemblées” e, apesar de relutantes, o uso do termo “congrès” foi adotado na linguagem diplomática francesa principalmente após o Congresso de Vestfália (Ibidem, 470).

Os italianos foram um dos primeiros a usarem o termo “congresso”, como mostra a obra de Guicciardini, *Storia d’Italia*, de 1540, e a correspondência do século XVII de embaixadores venezianos, bem como a de espanhóis. A expressão latina *ad congressum* aparece na correspondência Imperial Alemã para designar os encontros de negociação de paz, mas o termo era frequentemente mudado para *zum congressum*. Será nos congressos de Münster e Osnabrück, em Vestfália, que o termo italiano *congresso* se institucionaliza na linguagem diplomática.

Chama a atenção para o processo do Congresso de Vestfália, a amplitude, a institucionalização e os procedimentos que o marcam, não apenas como espaço de negociação da pacificação jurídica e militar das armas, mas da prática exemplar do início da sistematização de um exercício diplomático que procurou padronizar uma burocracia comum aos Estados europeus. Esta se tornaria procedimento internacional visando a universalização *do congresso de paz* como ferramenta no equilíbrio de forças. No preâmbulo dos tratados de paz, celebrados nos chamados *congressos de paz* europeus que se seguiram, como o de Utrecht (1711-1713) e o de Viena (1814-1815), tornou-se um procedimento diplomático iniciar a lista de referências do preâmbulo dos documentos com o Congresso de Vestfália (Ramcharam, 2014; Colegrove, 1919).

De acordo com Duchhardt, até o reinado de Carlos V (1500-58), eram os soberanos que se dirigiam pessoalmente às negociações. O congresso de Vestfália apresentou-se como encontro de embaixadores e plenipotenciários composto “em geral

---

<sup>37</sup> Seguindo o levantamento realizado por Kenneth Colegrove sobre a utilização diplomática do termo “congresso” e suas variações vale aqui destacar algumas das obras coletadas pelo autor que apresenta as referências como segue: Hugo Grotius – *De Jure belli ac pacis*, lib. II, cap. xxiii, 8; *Grotii epistola ad Oxenstierna*, II, ii, 217, 276, 289, etc. ; Avenel, V, 705, 974; VI, 37, 275, 1024, 1030; VIII, 139, 300, 311, 324, 337, 373.; Colección de Documentos inéditos para la História de España, LXXII, 4, 7, 8.



[por] três [representantes] para cada potência, pertencendo a diferentes extratos na carreira diplomática e cada qual com distintas habilidades. Estes, em turno, adotavam títulos, cerimoniais, e outros direitos dos soberanos que ali representavam” (2012, p. 640).

O estudo realizado por François Combes, aponta que participaram dos congressos de Vestfália “55 delegações de Estado sem contar a Santa Sé e Veneza”, além de 145 deputados. Segundo o autor, Münster e Osnabrück poderiam ser considerados o encontro dos Estados Gerais da Europa com “um supremo tribunal, um senado europeu, uma perfeita aplicação das ideias de Henrique IV, que propôs empregar esta forma sobre a base do equilíbrio de forças no mapa da Europa” (1856, p. 235). Antes do início das negociações, as duas cidades passaram por um cerimonial de *actum relaxationis juramenti et institutoe neutralitatis*, que garantia a segurança do princípio de imunidade dos diplomatas ali presentes e principalmente a neutralização para a trégua de hostilidades militares e segurança das negociações em ambas sedes de um único tratado de paz (Colegrove, 1919).

Outro argumento utilizado para legitimar a institucionalização dos procedimentos diplomáticos foi a documentação escrita de todas as negociações realizadas em Vestfália, pois em vez do uso de plenárias abertas em ambas cidades onde ocorriam as negociações, estas se davam em pequenos grupos e por meio de diversos idiomas. Tudo que se dizia deveria ser escrito, registrado e viajar pelos caminhos entre Münster e Osnabrück por meio de *enviados* responsáveis pela comunicação das deliberações das duas cidades.

O tratado de Vestfália, de 1648, e suas práticas diplomáticas inauguram a criação de um espaço de concorrência política e econômica entre Estados. Período em que no plano político a ideia de força, como também se apresentou na ciência natural e na física, apresenta a dinâmica das relações como o ponto principal a ser conservado, expandido ou limitado. A razão governamental passa a voltar-se para algo maior do que a conservação do Estado em si, passa também a conservar estas relações de força entre eles. A multiplicidade de Estados não era um estágio de transição, mas uma história aberta vinculada à prática real; tecnologias políticas aplicadas entre a multiplicidade de espacialidades. Não existe sua superação para alcançar um marco último, um Império como vocação última. Os Estados em concorrência provocaram uma ruptura com a ideia de que uma forma militar e jurídico-política única se fundiria um dia. A igreja e o Império, estas duas grandes formas de universalidade, aponta Foucault, “perderam sua

vocação e seu sentido, pelo menos ao nível dessa universalidade” (Foucault, 2008a, p. 278).

Ao analisar o período que antecede Vestfália, exatamente entre 1580 e 1645, Foucault aponta o deslocamento das práticas governamentais voltadas à natureza de um antropocentrismo universal caracterizado pela economia da salvação do homem como causa final do governo de Deus. No final do século XVI e início do XVII, o soberano precisaria lapidar o que Foucault chamou de “desgovernamentalização do cosmos”, para criar uma arte de governo que promovesse o deslocamento de uma *ratio pastoralis* a uma *ratio gubernatoria*. Isso não significa a supressão do pastorado, mas “a busca e a definição de uma forma de governo que seja específica com respeito ao exercício da soberania” (Idem).

Governar pastoralmente significava expandir a soberania baseado em leis divinas universais que fluiriam de forma contínua com a natureza, na salvação da alma sobre o corpo, na condução de condutas pelo pastor sobre seu rebanho, pelo pai de família sobre seus filhos (Idem).

O processo de governamentalização das “coisas públicas” requisitaram do soberano mais do que o exercício de uma soberania e do uso do pastorado como modelo, mas o desenvolvimento de uma arte de governar pautada por uma racionalidade que não está estancada no governo da natureza por leis gerais ou em uma noção de soberania que já contenha tecnologias prévias de governo.

A razão de Estado se mostra como racionalidade de governo que precisa ser produzida ao mesmo tempo em que lida com a expansão, a manutenção do Estado e sua relação para com os demais. O soberano é apresentado não apenas como figura política e militar que reproduz um modelo de governo imitando Deus ou a natureza.

A partir do século XVI e principalmente no XVII não é apenas o crescimento dos Estados em um processo de concorrência política e econômica que estão atrelados à razão de Estado, mas anuncia-se também a necessidade de afirmar sua competência nesse exercício de soberania, que precisa pensá-la por prolongamentos do chamado doméstico e do internacional. Não a competência do Estado apenas como unidade (um *inside*), mas frente ao que seria seu contínuo desenvolvimento em um campo de dominação comercial, espaços de circulação monetárias, conquistas coloniais, controle dos mares (Foucault, 2008a, 278). Tudo isso fazia parte das *coisas públicas* a serem governadas. E o que os Congressos de Münster e Osnabrück evidenciaram foi exatamente a abertura de uma concorrência que possibilitaria uma noção de

desenvolvimento. Afinal, cada Estado soberano poderia investir em seus recursos, no mercado internacional e no aumento de suas forças. A partir dos congressos, o sistema de Estados possibilitava que cada um deles pensasse no fortalecimento de suas forças como forma de enriquecimento diante dos demais, pois todos poderiam almejar investir em suas forças a exemplo dos considerados mais potentes.

Desde então os Estados poderiam comparar suas tecnologias uns com os outros, nesse espaço de concorrência e, portanto, seria a capacidade de lidar com as forças e as competências em estabelecer as tecnologias políticas necessárias entre alianças, poderio de frotas navais, meios de expandir seu comércio e, principalmente, de consolidar a soberania como paz civil apta a garantir o desenvolvimento. Como este Estado administra a dinâmica de sua força em um espaço, conecta-se com a necessidade de estimular o crescimento estatal como princípio, não apenas em sua finalidade, mas em concorrência. A noção de desenvolvimento é uma ideia de expansão desse espaço de concorrência entre Estados. Fosse pela técnica de acumulação ou pelo aumento do fluxo de capital, desenvolvimento é uma noção relacionada ao cálculo, a criação de medidas que possam determinar quantidade, intensidade e qualidade. Assim, para determinar o quão hábil seria um Estado seria necessário colocá-lo em comparação a outro, em um período que o sistema capitalista mercantilista era baseado na acumulação.

Era preciso, portanto, mais do que a riqueza do príncipe. O Estado expandia sua força pela articulação de suas riquezas inerentes que podiam ser naturais, comerciais, científicas, bem como sua capacidade de arranjar seus interesses frente aos demais Estados a cada tempo. Encontra-se aqui a ruptura das relações de rivalidades dinásticas para o aparecimento da concorrência em um campo da dinâmica das forças.

A diplomacia, principal tecnologia utilizada para deliberar o Tratado de Vestfália, apresenta-se como a linguagem técnica e, ao mesmo tempo, relacionada a práticas capazes de estimular um mecanismo propício a mediar, regular, ou apaziguar dinâmicas de forças que não representam um dentro e um fora, como geralmente se relaciona a diplomacia junto a uma política externa, mas exatamente este circuito que abarca a nova razão política de um sistema de relações de forças. A partir daí emergem o que Foucault apontou como mecanismos de segurança. Um dos pontos que se pretende mostrar no decorrer desta pesquisa é como a diplomacia, entendida como técnica interventora na relação de forças de um sistema de Estados, começa a ser aplicada em relações não estatais por vias que estão próximas à necessidade de impulsionar a noção de desenvolvimento. A diplomacia não é suprimida do Estado, mas

ampliada entre seus mediadores e sempre evocada como instrumento capaz de criar a verdade do apaziguamento das forças. Verdade conquistada por mediações ou negociações sempre ligadas a instrumentos que precisem regular limitações: de ameaças, de ilegalidades, de ruptura de direitos, de novas institucionalizações. A diplomacia ligada às tecnologias de governo está voltada para as circulações, logo os mecanismos de segurança que resguardam e garantem o *desenvolvimento* se apresentam como temas ligados à diplomacia.

O congresso de Vestfália mostra exatamente a aplicação de uma tecnologia que marca o funcionamento de um mecanismo diplomático capaz de organizar um sistema apto a limitar a mobilidade dos Estados uns para os outros. A elaboração de tratados, esta forma de norma publicada, já era uma prática ligada à qualidade judicial das guerras, das conquistas e das hereditariedades. O *modo operandis* europeu do século XVII interligou um ainda pequeno espaço territorial formado por uma “ideia de Europa” que estava conectado às Américas, à África e Ásia por relações de dominação econômica, colonial e de cunho comercial.

O mercantilismo aponta Foucault (2008b), operou por meio de um cálculo econômico-político das forças que impulsionava o enriquecimento do Estado que só poderia acontecer pela tomada de recursos, vantagens e riquezas dos demais. As análises de Foucault sobre estas relações econômicas do mercantilismo mostram que a ideia de um Estado ilimitado lidava com o embate com o seu próprio empobrecimento diante do enriquecimento dos outros. Todos os Estados estavam dispostos a colocarem suas forças em marcha. Portanto, caso empobrecido pela riqueza dos demais, poderia e dever-se-ia possibilitar meios para também fortalecer-se. Em caso de desequilíbrio extremo, em que um Estado sozinho comporta um enriquecimento descomunal, a intervenção torna-se urgente para manter o equilíbrio, sonho áureo da diplomacia do equilíbrio europeu.

Seriam estes parâmetros que conduziriam, posteriormente, frente ao processo de independência das colônias da América, do sistema de mandatos após a Primeira Guerra Mundial e o processo de descolonização que se seguiu, algumas variações no discurso de desenvolvimento que não está apartado de dispositivos diplomáticos, de segurança e de investimento econômico pela cooperação entre Estados: a balança europeia sempre foi um fator que aproximou mecanismos de segurança e discursos sobre o desenvolvimento.

A pacificação também está incluída na balança europeia como um efeito positivo do equilíbrio das forças acionado pela expansão da diplomacia substituindo o uso da força. As guerras deixam um rumo do direito privado do príncipe para tomar uma postura diplomática do Estado e suas relações de força.

Ao retomar aqui a diplomacia como um dispositivo, vale rememorar o que Foucault apresentou como tal:

Através deste termo tento demarcar, em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas (2009, p.244).

O dispositivo trata desses elementos em relação uns com os outros e como se apresentam em rede, e que muitas vezes tange aquilo que aparece como “dito ou não dito” (Idem, p. 244). Neste caso, ao explorar alguns aspectos da institucionalização da diplomacia como dispositivo, cabe fazer um breve mapeamento de seu uso ligado à governamentalidade do Estado.

Desde a antiguidade clássica, a diplomacia é entendida como arte da negociação de distintas unidades políticas. Os gregos, por exemplo, usavam *emissários* ou *intermediários* de uma cidade-estado a outra para tratarem de seus interesses, enviarem anúncios e mensagens. Criaram técnicas como a neutralidade, métodos de arbitragem, práticas de imunidade diplomática para arautos e emissários com credenciais (Black, 2010). De acordo com o ex-diplomata português José de Calvet de Magalhães (1988), estes intermediários eram considerados pessoas qualificadas, socialmente eminentes e de idade já avançada. Eram chamados de *presbeis*, palavra no plural, porque esse grupo de emissários sempre se apresentava de forma coletiva: *presbeia* era a “missão de pessoas notáveis” formada por *presbeis*<sup>38</sup>.

Durante a Idade Média, período em que o direito e a guerra apresentavam-se como campos contínuos em que se afirmava a capacidade judicial dos príncipes, o controle do Império e do Papado provocou um declínio considerável no uso político das práticas diplomáticas. De acordo com Magalhães, foi durante este período que a diplomacia teve uma predominante influência italiana e bizantina, principalmente em espaços como Constantinopla, Veneza e Milão, cidades que estavam ligadas a rotas, fluxos comerciais, elaboração de documentos, acordos e negócios. Seriam estas

---

<sup>38</sup> No singular seria *presbeutês*, derivada da palavra *presbus* que significa “pessoa importante, líder” também relacionadas com a ideia de ancião e os privilégios relacionados a isso” (Magalhães, 1988, p. 19).

experiências no desenvolvimento de uma prática diplomática que a atualizou para institucionalizações capazes de paulatinamente não limitar suas técnicas a serviço apenas do Estado, e na única função de comunicar algo, mas de ampliar suas formas e seus usos por outras instâncias. Como acontecerá posteriormente na filantropia, em movimentos pacificadores do século XIX ou mesmo no Congresso de Viena.

A diplomacia passa a ser uma atividade permanente e começa a exigir formas cada vez mais elaboradas vinculadas à Razão de Estado. Ao mesmo tempo em que se vincula como mecanismo exemplar do Estado moderno, também abre vertentes junto à atividade dos especialistas, eruditos, cientistas e aqueles dos saberes ditos práticos, dos homens de letras, envolvidos diretamente na elaboração de tecnologias de circulação, de governo, e de estratégias de negociação.

Um exemplo é a obra e a própria vida do jurista Hugo Grotius<sup>39</sup> que dedicou toda sua erudição para os problemas das Províncias Unidas, para a independência da Holanda contra Espanha, conquistada ao final de Vestfália, quatro anos depois de sua morte em 1645. No entanto, suas atividades públicas influenciaram diretamente no desenvolvimento da indústria naval, dos investimentos marítimos, da expansão territorial e econômica. Sua erudição era reconhecida e admirada além mar. Quando visitou Paris aos quinze anos, recebeu do rei francês Henrique IV o apelido de “Milagre da Holanda”. Esta foi a mesma cidade em que passou sua última década de vida, junto à corte de Luís XIII como embaixador da Suécia.<sup>40</sup>

Foi no início do século XVII, em 1625, quando se encontrava exilado após uma fuga sorrateira da prisão, que Grotius publicou *De juri belli ac pacis* (Do direito da guerra e da paz), obra que influenciou posteriormente as teorias das relações internacionais e principalmente as do direito internacional (Bull, 1992). No entanto, o que mais chama a atenção é a própria figura de Grotius como erudito e, principalmente, homem voltado para a vida política, para a criação de um Estado nascente, para a

---

<sup>39</sup> Huig de Groot nasceu em uma família aristocrata na cidade de Delft, nas Províncias Unidas-Países Baixos, e ficou conhecido como Hugo Grotius pela sua fluência no latim, língua que facilitou a circulação e leitura de suas obras pela Europa, pois boa parte delas foi publicada neste idioma. Entrou para a Universidade de Leiden aos 11 anos. Em 1599, começou a trabalhar como jurista em Haia e logo depois passou a ser o pensionário, uma espécie de prefeito, em Rotterdam. Foi condenado à prisão perpétua em 1619, após a tentativa de um golpe de seu partido contra a centralidade do poder nos Países Baixos, mas fugiu da prisão em seu cesto de livros. Foi asilado por Louis XIII em Paris. Posteriormente, tornou-se embaixador da Suécia em 1635, ainda na corte do rei francês (Bull, 1992).

<sup>40</sup> A primeira negociação articulada por Grotius como embaixador foi o Tratado de Compiègne entre o cardeal Richelieu e o chanceler sueco Oxenstierna, formalizando a entrada da França na Guerra dos Trinta anos.

prática e tecnologias necessárias voltadas à criação de uma razão de Estado. Neste caso, *De juri belli ac pacis* e uma obra anterior, *Mare Liberum* (1609), mostram sua capacidade de conectar um saber voltado para o exterior das fronteiras mas, também, para o que estava intimamente ligado ao aproveitamento de forças internas dos recursos e possibilidades da ideia de Estado.

As ideias expressas em *Mare Liberum* aparecem em um período em que Espanha, representando o grande Império da Casa dos Habsburgos, que já compreendia Portugal pelas ligações dinásticas, colocava como uma das premissas do tratado de paz da *Trégua dos Doze Anos* a desistência dos holandeses em expandir seu comércio pelo Leste. O principal argumento de Grotius era que nem Portugal ou qualquer outra potência tinha direito exclusivo de navegação, pesca ou comércio nas Índias do Leste, a não ser por direito de descoberta, por ocupação ou por doação papal (Bull, 1992, p. 71). Pode-se considerar este um dos vácuos possíveis criado pelo jurista usando a diplomacia para redimensionar uma norma que se colocava pela força da noção de dinastia e império.

As obras de Grotius, com evidente teor cristão, mas quase ecumênico em sua tentativa de conciliar protestantes e católicos, estavam pautadas na possibilidade de criar regulamentações que possibilitassem a ideia dos Estados em concorrência em um período que o sistema da balança de equilíbrio ainda estava em elaboração.

O direito das gentes, *jus gentium*, volta-se para um espaço político de princípios físicos, em que o equilíbrio da balança da ideia de Europa é mantido pelas relações de unidades autônomas que procuram manter o equilíbrio frente embates, disputas e alianças. A dinâmica de relações entre estas unidades orientará a ampliação do *jus gentium*; é o que se nota ao analisar o teor e extensão do trabalho de Grotius, não apenas em seus escritos mas, também em suas atividades ligadas à burocracia da Holanda.

Ao pensar em um uso da guerra justa que evitasse sua inequívoca ligação com o Império, Grotius procurou incitar formas para que cada Estado pudesse ter a garantia de recorrer a um mesmo mecanismo de segurança pensado frente às fronteiras, tecnologias bélicas e o equilíbrio das forças.

Uma vez que não se trata de uma universalidade de leis divinas, hereditárias ou do vencedor que judicializasse a guerra na base do direito, foi preciso criar outras institucionalizações vinculadas à razão de Estado que legitimassem o vencedor. O redimensionamento da guerra justa cristã está inserido em uma física de multiplicidades territoriais independentes e “não um direito do soberano” (Foucault, 2009: 289). É por

isso que no campo da guerra ou da paz a política expande suas tecnologias e tenta abarcar o processo jurídico-político das violências, das alianças e a institucionalização da diplomacia: é um efeito desse jogo múltiplo de cada unidade entre seguranças e *desenvolvimento* de suas forças.



## *A paz de Viena e as novas tecnologias do Congresso*

Inspirado pelo Congresso de Vestfália, o primeiro ministro britânico William Pitt<sup>41</sup> defendeu a organização de congressos para negociar coalizões na Europa, no intuito de frear a expansão napoleônica e findar com a guerra. A primeira tentativa de uma aliança reuniu em 1793 a Prússia, a Holanda, a Espanha e a Áustria, mas não foram muito longe depois de serem derrotados em 1795 pelos franceses. Foi o sucessor de Pitt, o inglês Robert Stewart Castlereagh, que anos depois seguiu as ideias de seu mentor e deu suporte a formação de uma aliança permanente de grandes potências – Grã-Bretanha, Prússia, Áustria e Rússia – que conduziram as negociações da Paz de Paris (1814) e do Congresso de Viena marcando o fim das guerras napoleônicas.

O Congresso de Viena aconteceu entre 2 de maio de 1814 e 9 de junho de 1815 e apesar da presença de representações plenipotenciárias, aqueles que definitivamente negociaram o congresso por meio de encontros restritos foram o diplomata austríaco Fürh von Metternich, o britânico Castlereagh, o embaixador francês Charles Maurice de Talleyrand e o czar russo Alexandre Pavlovich Romanov I. Grandes potências do século XVIII, como a Espanha e Portugal, ficaram restritas a uma participação periférica. O congresso de Viena mostrou que a ideia de Europa havia ampliado seus canais de tensões vistas sua própria expansão territorial e relações entre estes Estados.

Ao leste, o Império Russo<sup>42</sup> afirmou-se cobiçando aproximações com o centro da Europa, principalmente pela reivindicação do controle da Polônia pelo czar Alexandre. A Áustria, bem como a França, temia o fortalecimento da Prússia que seria a principal responsável mais tarde pela unificação alemã. Por fim, a Inglaterra mantinha seu interesse no sistema da balança de equilíbrio que até então favoreceu sua expansão capitalista pelo crescimento descomunal de seu investimento comercial e marítimo. Mais uma vez, os mapas da Europa mudavam suas fronteiras diante das possibilidades da diplomacia cunhada por normas e negociações internacionais.

---

<sup>41</sup> William Pitt, “o jovem”, era conhecido assim por seu pai também ter sido um político mas, também, por ter sido o mais jovem a entrar na Câmara dos Comuns em 1781, aos 22 anos de idade. Além de primeiro ministro também foi chanceler de Exchequer e Lorde Warden dos Cinco Portos. Teve decisiva participação no Parlamento sendo reconhecido como primeiro representante do partido Conservador; também influenciou nas finanças e em políticas de censura como a taxaçoão dos jornais para restringir ideias que pudessem causar sublevações populares.

<sup>42</sup> A Rússia tornou-se uma potência durante o século XVIII principalmente durante o anos da czarina Catarina que expandiu seu território adquirindo partes da Polônia, do Império Otomano, incluindo a Nova Rússia (Ucrânia) e Suécia. Conseguiu também ampliar seu território até o mar Negro e, mesmo que não diretamente, também mantinha a Geórgia, no Cáucaso, como um protetorado (Mark, 2013).

Acompanhemos novamente, os estudos de Foucault sobre o pensamento econômico liberal dos fisiocratas no século XVIII e início do XIX, em relação à concorrência de forma diversa do mercantilismo. Se a diplomacia do sistema de equilíbrio primava sua intervenção em situações máximas de desequilíbrio, o que os arranjos após o Tratado de Viena mostrarão uma lógica diversa, em que o enriquecimento mútuo poderia provocar um processo de progresso econômico ilimitado tanto dos Estados em conjunto como individuais.

A ideia de enriquecimento correlativo, de enriquecimento em bloco estará no cerne liberal do jogo econômico e possibilitou algo como as *Alianças*, o sistema de congressos do Concerto Europeu. “Entra-se na era de uma historicidade econômica que será comandada pelo enriquecimento, senão definitivo, pelo menos recíproco, graças ao próprio jogo da concorrência” (Foucault, 2008b, p. 74).

A diplomacia nesse campo precisa também lidar com o econômico e nesse sentido os liberais iniciaram amplificar o uso ou redimensionar mecanismos diplomáticos voltados agora para a procura deste estado permanente de enriquecimento e suas situações ótimas por meio de um cálculo utilitário, principalmente lidando com as regulações entre pacificações e situações de guerra generalizada. A *mundialização* do mercado europeu, como ressalta Foucault, provocou regulamentações cada vez mais internacionalizadas, uma nova racionalidade baseada no direito internacional não apenas como linguagem regulamentadora, mas, ao mesmo tempo, diplomática, na organização de um mercado que lida com espaços jurídico-políticos e permanentes negociações.

Em 1875, o editor Edward Herstslet ressalta no prefácio de sua coleção de quatro volumes, o *Mapa da Europa por tratado – mudanças políticas e territoriais desde a paz geral de 1814*, que o interesse da obra é mostrar as “mudanças” político-territoriais definidas “por tratado ou outro arranjo internacional” na coleta de documentos que por meio do direito internacional firmaram os “novos marcos da Europa” e os “títulos de propriedade da família europeia” (1875, p. iv). Em cada volume da coleção, Hertslet recolheu e organizou um extenso conjunto de documentos que apresentam, na íntegra, os acordos internacionais bilaterais e multilaterais entre Estados, celebrados naquele período em situações diversas, que compreendem desavenças, cooperações, arbitragens ou guerras. Por meio do resultado de cada um, as territorialidades europeias foram assentando seus contornos geográficos dando origem a uma série de novos mapas e cartografias cunhadas como resultado jurídico-político,

diplomático-militar e por outras nuances da diplomacia vinculada a técnicas que aparecem como novidade na prática de negociações permanentes.

A extensa quantidade de mapas decorrentes dos quatro volumes mostra que a *paz* acertada, em alguns casos, como no caso do uso da arbitragem, não anulou práticas militares e a violência das forças em combate da guerra, mas atuou em concomitância. A arbitragem é um dos exemplos que mostra os estímulos que faziam avançar o direito no século XIX como uma “construção de sentido por essência reconciliadora e pacificadora” (Gros, 2009, p. 162). Mesmo após a violência dos combates, os tratados continuavam a validar o exercício da força ou abriam possibilidades de intensificar o exercício da negociação pela institucionalização de instâncias aptas a mediar, arbitrar.

As dimensões jurídicas do uso da força no século XIX, configura a expansão dos Estados nacionais e suas formas parlamentares, a intensificação do capitalismo industrial, a sublevação, as guerras civis e as revoluções, além dos grupos civis orientados a pensar a humanização da guerra, da punição e das pacificações. A contenção de insurreições que pudessem irromper do inesperado dos conflitos belicosos, também era um dos fatores que marcou o período principalmente após as guerras napoleônicas, seja por parte das soberanias tradicionais como a Áustria, das constitucionais como a Inglaterra, ou de novos países liberais, como os Estados Unidos da América.

Ao retomar a cartografia jurídica de Hertleest, o autor ressalta que sua extensa obra visa “permitir que os homens de Estado e estudantes, especialmente os homens de Estado e estudantes ingleses, tenham informações apuradas das mudanças por Tratado na Europa desde 1814, e como estas mudanças foram realizadas” (Hertleest, 1875, p. xi). De fato, os documentos tornam-se importantes a partir do momento que as várias notações usadas por Hertleest demonstram o turbilhão de acertos oriundos do Congresso de Viena por meio dos conchavos secretos, das concessões territoriais, da acirrada negociação entre as quatro potências envolvidas, da volta da monarquia absolutista francesa, da participação secundária de novos Estados ou aqueles considerados em decadência política e econômica.

Como apresentou Foucault tratam-se da correlação entre a delimitação do campo histórico e dos problemas do direito público, pares que permanecem até o século XX pela construção desses ministérios da história de valor político e intrinsecamente ligado “entre o poder administrativo e os conhecimentos que se formavam a partir dele” (2002, p.149).

Ao observar os principais documentos destacados deste “poder administrativo” no primeiro volume da coleção de Hertlesth são apresentados:

O 1º Tratado de Paz de Paris de 30 de Maio, 1814, que finalizou a Guerra Revolucionária Francesa; o Tratado do Congresso de Viena de 9 de junho, 1815, que estabeleceu os arranjos territoriais da Europa, regulamentou a precedência dos agentes diplomáticos, abriu a navegação do rio Reno e outros importantes rios, declarou a abolição do comércio de escravos, etc; O 2º, definitivo, Tratado de Paz de Paris, 20 de novembro, 1815, (...) fixou o valor da indenização pecuniária que deveria ser paga pela França em razão da guerra; e declarou a Aliança da Grã-Bretanha, Áustria, Prússia, e Rússia para a preservação da paz da Europa (idem).

Alguns dos acordos que firmaram o *equilíbrio europeu*, pela imposição de uma *paz regulamentada* por inúmeros tratados resultantes do Congresso de Viena e do *sistema de congressos permanentes* estabelecido como fórum regular para deliberações. Assim, o congresso, prática conectada ao dispositivo diplomático e também militar, pela primeira vez não foi utilizada apenas como medida de conclusão do conflito armado, mas como medida de segurança permanente para fazer a gestão dos fluxos econômicos e de perigos que pudessem desestabilizar. Este conjunto de acertos por meio do uso permanente de um sistema de congressos ficou conhecido como *Concerto Europeu*.

O primeiro documento apresentado do livro é o Tratado de Paz de Paris, assinado em 30 de maio de 1814, ratificado em Londres pelas principais potências em 17 de junho de 1814 e, posteriormente, após o Congresso de Viena, ratificado em sua versão definitiva no dia 29 de novembro de 1815. Assim, consta em seu preâmbulo:

Em nome da mais sagrada e indivisível Trindade. Sua Majestade, o rei do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, e seus aliados da outra parte, animados por um desejo comum em interromper as longas agitações na Europa, e o sofrimento da humanidade, por uma paz duradoura, fundada sobre a distribuição justa de forças entre Estados, e contendo em sua condição a garantia de sua durabilidade; e sua Majestade junto a seus aliados, sendo relutantes em requerer da França; agora que foi restituída sob o governo paternal de seu Rei, ela oferece a garantia da *segurança e da estabilidade* da Europa.

Art.1 – Haverá desta data em diante Paz e Amizade perpetua ... (grifos meus).

Observa-se outro patamar de relações entre os Estados e sua correlação com o dispositivo diplomático na regulação de fluxos, fronteiras, e principalmente a formação de uma *Aliança* central que restaura a ideia de Europa em uma “distribuição justa de forças entre Estados”, mas voltada para um regionalismo europeu conectado com o mundo. Agora, a Europa territorialmente expandida, principalmente com a aproximação russa, permanece com um sistema de multiplicidades soberanas mas forma, naquele

momento histórico, por meio de um aglomerado de forças, uma Aliança, que se coloca como arauto da “*segurança e estabilidade*”.

Uma das noções criadas pela aliança responsável pelo Concerto Europeu é a ideia de uma ação militar permanente integrada aos congressos como fórum de deliberações. Ideia que foi retomada no século XX pelas Nações Unidas, e que será realmente colocada em operação na institucionalização da *segurança coletiva* por meio de um Conselho de Segurança firmado na aliança de Estados considerados potências.

Assim, diante da expansão do uso de técnicas ligadas à diplomacia durante o século XIX, a *intervenção militar coletiva* foi firmada pelo Congresso de Troppau, com a *Declaração de 19 de Novembro 1820*. A declaração definiu a possibilidade do uso de *intervenção militar coletiva* por indicação do conservador Fürst von Metternich, “contra as forças liberais revolucionárias” em Nápoles (Sauvigny, 1958, p.110) e contra qualquer ameaça que afetasse a soberania dos quatro grandes e da França. Até 1848, durante os anos de liderança de Metternich, apenas Grécia e Bélgica conseguiram estabelecer processos de independência na Europa.

As unidades soberanas que faziam parte da aliança procuraram distinguir suas forças em comparação às demais para serem identificadas como *potência*, ressaltando seus mecanismos de diplomacia permanente exercidos nos tratados, nos exércitos, na população em caso de sublevação, e em defesa de seus próprios interesses. Aqui, novamente, é possível observar uma aproximação de segurança à noção de desenvolvimento que diferenciará as relações destas unidades no sistema da balança europeia. Afinal, a *Aliança* se dá influenciada por aqueles Estados capazes de incutir forte intervenção militar, vencer a guerra e, posteriormente, administrar normas e regulações capazes de reestabelecer o sistema de equilíbrio de forças na multiplicidade de Estados. E, ao mesmo tempo, garantir que as suas próprias forças se expandam, sempre em relação às demais, na centralidade europeia.

A Aliança apresenta-se como centralidade econômico-política mas também político-jurídica que visa evitar, novamente, a vontade de Império das demais nações e, por outro lado, também suprimir sublevações, como a guerra civil, que colocassem em cheque o Estado-nação como unidade política.

O fortalecimento da estabilidade europeia por meio de conselhos entre nações ditas civilizadas era uma ideia defendida que vinha desde “Dante Alighieri, Desiderius Erasmus até Jacques Rousseau, e posteriormente, Immanuel Kant” (Cooper, 1991, p. 15).

A Santa Aliança, firmada em 26 de setembro de 1815 foi um exemplo de aliança político-jurídica voltada a realização de congressos. Esta era formada pelas principais soberanias cristãs – a ortodoxa Rússia, a católica Áustria e a protestante Prússia – que defendiam a formação de um sistema de congressos e exército permanente baseado nos preceitos da “religião, paz e justiça”<sup>43</sup>, como forma de intervir e mediar frente a qualquer desavença internacional, mas principalmente bloquear possíveis insurreições, contendo movimentos revolucionários, que ainda inspirados por Napoleão, pudessem afetar o equilíbrio europeu. Importante ressaltar que as potências da Santa Aliança consideravam o liberalismo inglês o principal causador dos movimentos nacionalistas que pudessem desestabilizar a Europa, como foi o caso da independência da Bélgica e da Grécia. Entretanto os ingleses mantinham certo receio da Rússia e das aspirações impregnadas na Santa Aliança em manter os privilégios do Antigo Regime.

O período de 1815 e 1848 ficou conhecido como a Era de Metternich pela performance e influência diplomática do austríaco que não apenas arbitrou o Congresso de Viena, bem como foi o responsável por manter a Santa Aliança e uma série de outros congressos e atos que fizeram parte do Concerto Europeu como o de Aix la Chapelle (1818); Carlshad (1819); Troppau (1820), Laibach (1821) e Verona (1822).

Enquanto isso, a Inglaterra buscando expandir seu mercado consumidor e rotas marítimas, garantia uma série de acordos paralelos, principalmente adquirindo antigas possessões francesas nas Antilhas e no Oceano Índico, em Malta e ilhas Jônicas além de reafirmar junto à Rússia, Áustria e Prússia o Tratado da Quádrupla Aliança assinado ainda em 1813, e atualizado em 1815 (Pellistrandi, 2000) mas que se dissolverá em 1822, por ocasião do Congresso de Verona devido rixas na Santa Aliança contra os movimentos liberais que colocavam em xeque os benefícios ainda pautados no Antigo Regime.

*Cada* unidade da aliança de potências poderia tentar exercitar sua força de maneira que explorasse os limites do sistema de equilíbrio da balança europeia centralizando os contornos de medidas de segurança pelo fortalecimento de suas próprias forças, ao mesmo tempo em que garantia aos demais, um suposto estado de estabilidade que representava o compartilhamento dos mecanismos de segurança e a

---

<sup>43</sup> De acordo com o artigo 1 do Tratado da Santa Aliança: “ Conforme as palavras da Sagrada Escritura, que ordena a todos os homens que considerem como irmãos, os três monarcas contratantes ficarão unidos pelos laços de uma verdadeira e indissociável fraternidade, e, considerando-se compatriotas, prestar-se-ão mutuamente, em todas as ocasiões e em todos os lugares, assistência, auxílio e socorro” (Hettset, 1875, p. 20).

pacificação dos conflitos, fossem estes internos ou externos, tentando trazer a máxima celebrada no Tratado de Paris: “Haverá desta data em diante paz e amizade perpétua”.

Da mesma forma que a ideia de paz perpétua de Kant está ligada a um princípio da natureza, a partir do Congresso de Viena a Europa apresenta-se não exatamente por uma prática jurídica, mas também por princípios da natureza que a determina como espaço de verificação do mercado e “região de desenvolvimento econômico ilimitado em relação a um mercado internacional” (Foucault, 2008b, p. 76). A racionalidade governamental estendida a escala mundial expõe, agora, as desigualdades e as concorrências, no sistema da balança de equilíbrio não apenas no patamar do regionalismo europeu mas este em relação com o mundo.

No âmbito da preservação dessas ditas “amizades”, a experiência da América espanhola e seu processo de independência anunciava que a velha Europa enfrentava diferentes dinâmicas que iam além das até então experimentadas, contidas em sua diplomacia continental de acertos regionais.

Com o processo de descolonização da América espanhola por meio das guerras de independência desde 1808 contra a Espanha, a Doutrina Monroe, criada pelo presidente estadunidense James Monroe em 1823, era um exemplo dos novos contornos que tentavam impedir que as monarquias europeias, ávidas por reestabelecer seus campos de influência, voltassem seus olhos novamente para as ex-colônias do outro lado do Atlântico baseadas em um tipo de relação política colonial.

Os EUA não interviriam em assuntos europeus, mas procuravam garantir sua expansão territorial pela ocupação de territórios, como foi o caso da anexação do norte do México, e sua influência político-militar no continente americano.

Para tanto, a noção de guerra de *legítima defesa* aparecia como a justificativa de uma possível reação militar estadunidense na proteção de seus interesses:

Os cidadãos dos Estados Unidos acalentam os sentimentos mais amigáveis a favor da liberdade e da felicidade de seus semelhantes do outro lado do Atlântico. Nas guerras das potências europeias, em matérias relacionadas a eles mesmos, nunca tomamos parte, nem faz parte de nossa política agir de tal forma. Apenas quando os nossos direitos são invadidos ou seriamente ameaçados que ressentimos lesões ou nos preparamos para a nossa defesa (Monroe, 2009).

Anos mais tarde, em 1840, os ideais estadunidenses alimentariam a doutrina do *Destino Manifesto* expressa na tomada do Texas combinado com o puritanismo messiânico que, segundo Anders Stephason, persistiria anos mais tarde no discurso

pastoral do presidente Woodrow Wilson no início do século XX, quando apresentava os Estados Unidos como “uma nova Israel, a nação eleita, messianicamente destinada a trazer a lei e a ordem para o mundo em forma de segurança coletiva” (Wilson *apud* Stephason, 1995: 110).

A dita “paz e amizade perpétua” fez da ideia de Europa, de sua balança de equilíbrio, entre mecanismos de segurança e tecnologias diplomáticas, principalmente no período entre as guerras napoleônicas até 1914, também ser um assunto da chamada sociedade civil. Vários teóricos, jornalistas, empresários, profissionais liberais, entre outros, iniciaram intensa produção intelectual. Além disso, sindicatos, associações, grupos de arbitragem, e grupos interessados em pensar no equilíbrio das forças como estado positivo de pacificação de conflitos defendiam formas de manter a paz e evitar a guerra. O rechaço da guerra como mecanismo de política externa vinha de encontro com o interesse da manutenção de uma estabilidade econômica, política e militar, expandindo as tecnologias diplomáticas para um exercício cada vez mais aberto e não exclusivo aos Estados.

Ao observar essa retórica pacificadora, Sandi Cooper (1991), em relação ao período de 1815 a 1914, acatado por alguns especialistas como um período de *paz duradoura*, por anteceder a Grande Guerra (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), considera que houve uma profunda mudança no exercício daquilo que se chama política externa e seus mecanismos.

Ao estudar os movimentos pacificadores que começam logo após as guerras napoleônicas e se estendem até 1914, a autora ressalta a influência de diversos grupos, religiosos ou liberais, chamados de pacifistas ou internacionalistas, que começaram a realizarem campanhas permanentes pela pacificação entendida como “processo organizado de relações interestatais” (Cooper, 1991: 63). Assim, a defesa da prática diplomática do congresso em regular as forças, também foi utilizada por grupos reformadores que ressaltavam sua crescente influência nas práticas governamentais do Estado, e que transformavam suas ideias reformadoras em novas instituições privadas de cunho civil, principalmente pela filantropia em forma de associações.

A introdução de votações parlamentares abertas, bem como o interesse em dar fim às alianças secretas, estavam entre os temas que eram pauta constante nos congressos de ativistas na França e na Inglaterra. Fora isso, uma série de novos teóricos



da economia política como Jean Baptiste Say<sup>44</sup>, Charles Fourier e Henri de Saint-Simon apresentaram cálculos quantitativos dos efeitos da guerra ou da paz em que desenvolviam meios de quantificar a destruição, a perda de investimentos, as horas perdidas de trabalho e outros inconvenientes sociais e econômicos relacionados aos conflitos no campo doméstico.

Vale ressaltar aqui um trecho de uma recomendação publicada por Jean Baptiste Say em 1796, sobre sua ideia de desenvolvimento econômico, pautado pela palavra inglesa *comfortable* (confortável), inexistente no vocabulário francês, mas que para o economista reforçava as qualidades que o bom governo deveria promover à população para o próprio crescimento do Estado entre paz, segurança, atividade industrial, propriedade e controle da miséria. Mostra as ideias que circulavam no período da virada do século, e que vão influenciar a nova economia política exercida por certo cálculo do ordenamento doméstico no cuidado do crescimento econômico, dentro e fora das fronteiras, seja pelo Estado, seja pela força de reformadores, empreendedores e legisladores nessas articulações:

Eu almejo que a paz caracterize [tal estado], que uma confiança geral una os cidadãos; eu almejo que um governo firme possa garantir [aos cidadãos] desde o princípio sua independência e segurança. Eu almejo que a agricultura [da França] e todos os ramos da indústria alcançarão um estado de espetacular atividade, que seus portos estejam cheios de navios, seus canais e rios estejam cobertos de barcos, seus mercados limpos e bem abastecidos, assim [a França] mostrará a imagem da abundância. Eu almejo que cada trabalhador do campo; cada artesão da cidade terá, talvez, não uma propriedade independente, mas ao menos a perspectiva de adquirir uma na velhice, ou mesmo, apenas uma pequena renda vitalícia. Eu almejo que em cada família haverá utensílios convenientes e em bom estado, roupas de bons tecidos, e lençóis brancos, dando a tudo, não a impressão de opulência, mas de praticidade, assim cada pessoa terá possibilidade de ler, e terá em sua estante pelo menos alguns livros para sua instrução em processos de manufatura, e também alguns jornais para que não apresentem estranheza aos interesses de seu país (...). Eu almejo que esta grande república não tenha (...) nenhuma pessoa miserável que reclame ser incapaz de adquirir pelo trabalho e bom comportamento, uma vida decente, e liderar uma vida que os ingleses chamariam de 'confortável'<sup>45</sup> (Say, 1796 *apud* Schoorl, 2013, p. 20, grifos do autor).

---

<sup>44</sup> Empreendedor da indústria têxtil, jornalista e economista que, ainda em 1798, participou da Society of the Friends of Black.

<sup>45</sup> Cf. Say, Baptiste. J. Boniface Veredick à Polyscope sur son project de théâtre pour le peuple in La decade, 10 Germinal, ano 4, p. 38-44, 1796.

O *conforto* seria este estado de equilíbrio que em vez de chamá-lo de economia política, para Jean-Baptiste Say era identificado como *economia social* provocada pela natureza harmônica da ordem. Como ressalta Foucault no estudo da razão governamental a noção de *economia política* no período de 1750 e 1810-20, oscilou entre vários usos, sendo hora empregada como a produção e circulação de riquezas, e em outros momentos relacionada ao “governo capaz de assegurar a prosperidade da nação”. A economia política, portanto, mesmo que Say a denomine economia social, refere-se ao que Foucault chama a atenção para o exercício da “reflexão geral sobre a organização, a distribuição, dos poderes em uma sociedade” (Foucault, 2008b, p.19).

A ordem natural expressa pelo mercado, defendida por economistas liberais tais como Adam Smith, tratava para Say de uma ecologia do corpo social, entendido como um só corpo, composto por organismos e dispostos de forma harmoniosa na gestão de seus interesses. A fisiologia equilibrada desse corpo social seria a economia política, portanto intrinsecamente relacionada a determinada arte de governar. Dessa forma, seria um dever de “legisladores, filósofos sociais e economistas políticos”, ensinar a cada indivíduo seus verdadeiros e harmoniosos interesses (Forget, 2001, p.198).

Ao analisar a institucionalização do Estado moderno Pierre Bourdieu (2014) no final de seu curso no Collège de France, em 1992, chama a atenção para as vias de participação institucionalizadas, principalmente expressas no papel do parlamento como espaço de debates regulados, acessível a determinados grupos ou pessoas, dotadas de certa legitimidade, linguagem, ou aprovação por parte do Estado, como espaço jurídico por excelência, e da chamada sociedade civil, e que determinados indivíduos representariam os interesses da população.

Observa-se, acompanhando as análises de Bourdieu, que foi exatamente a aproximação entre a prática parlamentar e do congresso aplicadas à expansão e participação de organizações de cunho civil que faziam parte de um jogo político das permissividades por meio da pacificação de forças como premissa para naturalizar a regulação dos conflitos. Entre o final do século XVIII e início do século XIX a institucionalização das práticas da diplomacia, expressas principalmente na aliança, no congresso, no parlamento, na arbitragem, agora também articulavam-se no exercício dessas organizações permitindo ampliar as práticas governamentais, principalmente por parte da filantropia.

O discurso de Say sobre o “conforto” aos miseráveis garantido pelo exercício dos administradores aliado ao acesso à conformada educação universal do operariado,

pode ser considerado um dos pontos ao qual Bourdieu aponta ser o grande dilema no século XIX “que obcecou o mundo operário” se por acaso deveriam “aderir ao jogo parlamentar ou ficar fora dele? (...) Será que se recorre à greve e à manifestação ou será que se recorre à mediação de parlamentares?” (Bourdieu, 2014, p. 463).

Este seria o jogo da cidadania aplicado principalmente a partir do século XVIII, no interesse liberal em gerir a população, composta de indivíduos econômicos mas dotados de direitos. É disso que trata a sociedade civil como correlativo necessário ao Estado e que possui tanto o direito como o dever em participar desse jogo político (Foucault, 2008a; Bourdieu, 2014).

Atento a determinadas continuidades após o período da Revolução Francesa e o estabelecimento do Estado de bem-estar social, Bourdieu ressalta que a Declaração dos Direitos do Homem apresenta-se nesse jogo entre criar o direito do cidadão, ligado a um Estado, articulado à universalização da ideia de direito do homem, fazendo com que cada um, parte do “ ‘povo’, entre no jogo”. Sobre o que emerge no século XIX, “vai-se fazer o Estado com o povo, mas também contra o povo”, estes extratos perigosos que a qualquer momento podem irromper a saúde pública, a segurança coletiva, a ordem pública, ou ainda, romper, protestar, dissidir, apresentam-se como maneiras de estar no sistema, que ao mesmo tempo, forçam os dominantes a conceder vantagens sociais por meio de concessões em uma relação de interdependência (Bourdieu, 2014, p. 468).

Como ressalta Max Weber trata-se da “domesticação dos dominados”, ensinando-lhes o cálculo, principalmente no que diz respeito a relações interdependentes que resvalam na economia, na saúde pública, fazendo-os parte do jogo ao mesmo tempo em que se tenta arrancá-los do estado de miséria, e para isso a filantropia foi exímia na prática da “coletivização dos riscos” em resposta à universalização dos perigos e danos, nos espaços dos parlamentos e congressos.

Os exímios filantropos ressalta Bourdieu, apresentam-se como “vanguarda dos dominantes” pautados pela apreciação por processos moralizadores e tentam articular as concessões e garantias de benefícios dos dominados, ao mesmo tempo que defendem “o acesso aos códigos nacionais, em particular à língua nacional” a redistribuição das “condições econômicas e sociais mínimas do exercício dos direitos do cidadão” exaltam a “participação política, a participação aos meios” (Idem, p. 469), como mostra o trecho da recomendação de Say à prosperidade da França, garantindo a remuneração aos idosos.

O processo de pacificação das forças tratava de algo que não era exatamente mais apenas novas regulações de um processo de humanização da guerra, mas de estimular a gestão de outros universais, de “medidas coletivas a perigos que atacam universalmente” e são comuns a qualquer Estado (Bourdieu, 2014, p. 465-468). Os tanto filantropos do século XIX, exerciam a particular propriedade de dominante-dominado, em articular a interdependência dos dominantes e dos dominados baseada em um discurso “descritivo e normativo” (Idem).

Nessa perspectiva, principalmente dotados de um cunho moral, tal qual Baptiste Say, muitos liberais do final do século XVIII e início do XIX colocaram seus esforços, por influência religiosa<sup>46</sup> ou convicções econômicas, em formas de investir nesta ordem, nesse equilíbrio da gestão dos interesses. Criaram ao mesmo tempo, formas de intervir nos extratos miseráveis e formas de jogar junto ou contra o Estado, expressas, por exemplo, nas *sociedades de amigos pela paz*. Suas primeiras campanhas, estavam voltadas para temas como a propaganda contra a guerra, contra o comércio de escravos, o desarmamento e a defesa da arbitragem.

Ainda entre 1813-1816, um dos eventos concomitantes ao Congresso de Viena foi a constituição de associações da sociedade civil e movimentos contrários a guerra. Estes tiveram grande influência Quaker em um primeiro momento, principalmente com a expansão desses grupos religiosos pela América do Norte diante da perseguição inglesa que estimulou a imigração de muitos deles aos Estados Unidos durante o início do século XVII, e na Inglaterra após a promulgação do Ato de Tolerância (1689), que legalizou a prática Quaker.

Os esforços em apoiar a pacificação e esta relação com os arranjos diplomáticos oriundos do Tratado de Viena podem ser observados em um trecho da carta encaminhada ao imperador russo Alexander Gallitzin, pelo secretário geral do *Massachusetts Peace Society*, Noah Worcester, em que elogia os princípios pacificadores cristãos da Santa Aliança, baseada no sistema de congressos, e apresenta o sucesso e expansão das Sociedades pela Paz nos Estados Unidos ao príncipe russo, quase como extensão burocrática americana do equilíbrio acertado na Europa:

---

<sup>46</sup> As sociedades de amigos da paz não eram exclusivamente Quakers, mas estes tiveram grande influência por sua disseminação e institucionalização. Orientados por princípios cristãos, adeptos do movimento de reforma da igreja católica e dissidentes ao protestantismo da igreja anglicana, rapidamente vincularam suas premissas morais cristãs a uma nova piedade em função de melhorias do Estado baseadas no pacifismo, na solidariedade e principalmente na filantropia (Sales, 2011; Cantor, 1997).

(...) Na mesma semana em que a Santa Aliança das três soberanias foi oficialmente anunciada na Rússia, a Sociedade foi formada em Boston com o nome Sociedade pela Paz de Massachusetts; seu objetivo é disseminar os princípios confirmados na maravilhosa Aliança, e fazer o que for legalmente possível para prevenir a recorrência da guerra, e promover a paz na terra e a boa vontade entre os homens. (...) Uma nova Sociedade se formou no estado de Nova York. Pelo menos quatro Sociedades pela Paz foram criadas nos Estados Unidos (...). Além disso, nós temos em nosso país aproximadamente mil congregações de Amigos ou Quakers, que nos as faz considerar sociedades de paz pela profissão e pela prática (Dawes, 1817, p. 30).

Em um ambiente baseado no puritanismo liberal anglo-estadunidense, os efeitos e estudos da guerra entram no âmbito econômico e da produção do direito reclamados não por uma burocracia própria do Estado. Tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha houver de forma simultânea, o estabelecimento das associações pela paz, como a *Sociedade de Londres para a Promoção da Paz Universal e Permanente* em Londres; *Peace Society* em Glasgow e em Dundee na Escócia (1818); a *New York Peace Society* (1815); a *Massachusetts Peace Society* (1815); a *Warren County* em Ohio; *Maine* em Portland (1817); *Rhode Island* e *Providence Plantation* em Providence (1827).

Estes grupos viajaram em missões por seus próprios países ou pela Europa entre 1820-1840, influenciando na formação da primeira associação continental para a paz, a *Société de la Paix de Genève*, em 1830, e na França, a *Parisian Société de la morale Chretienne*. Todas as associações não eram compostas por classes populares, como ressalta Cooper; o controle ou os investimentos em oposição ao uso da guerra pelo Estado, eram atividades restritas às “classes dominantes que controlavam a política” e se utilizavam das regalias e tradições militares para seu próprio benefício (Cooper, 1991, p. 17). O interesse era lidar com os pobres por uma via utilitarista, como demonstra o diretor da société de Genebra, Jean-Jacques, conde de Sellon, um nobre protestante, que além de ser um dos primeiros pacifistas partidários do sistema de congressos da Santa Aliança e da construção de penitenciárias como forma de aprimorar as punições e abolir a pena de morte, defendia orientar os pobres e liberar os custosos exércitos para o mercado de trabalho em projeto úteis, como “construção de pontes, rodovias, canais, penitenciárias para a reabilitação de criminosos e [possivelmente] a colonização da África” (Sellon, 1830 *apud* Cooper, *Idem*, p. 18). A manutenção da colonização como extensão dos Estados europeus também era vista como algo que deveria ser estabelecido pelos princípios de prosperidade e comércio, e não mais por

invasões militares, que segundo Sellon, particularmente no caso da invasão francesa na Argélia, a tomada pela força apenas produzia um mercado consumidor inóspito.

Um dos projetos de Sellon, que ressalta a institucionalização dos dispositivos diplomáticos como eixo estratégico e útil aos novos investimentos liberais, foi o lançamento de um concurso monográfico para intelectuais, prática de várias outras sociedades pela paz, interessadas em apresentar um projeto de sistema europeu que coordenasse meios de evitar a guerra baseado no uso permanente de congressos que defendessem a permanência das elites e das tradições europeias. O vencedor do concurso monográfico foi o professor Sartorius de Zurique, em 1836, que deixou Sellon satisfeito ao defender em seu trabalho uma declaração dos direitos humanos que refutasse a pena de morte, a transformação dos exércitos em milícias nacionais, o estabelecimento de um tribunal permanente para a arbitragem de disputas entre as nações (Ibidem, p.19).

O tribunal aparece como um dos itens mais interessantes, pois não cuidaria de assuntos domésticos, mas apenas das relações entre Estados organizados por agrupamentos nacionais para equilibrar Estados mais fortes que outros. De acordo com Sellon baseado no trabalho de Sartorius “a França representaria um grupo que incluiria Espanha, Portugal, Itália, Bélgica, e os suíços romanos; a Confederação Alemã representaria a Holanda, Suíça Alemã, Suécia, e Dinamarca, já a Rússia representaria os povos eslavos e a Grécia” (Sellon, 1830 apud Cooper, 1991).

Os estadunidenses utilizaram o intenso intercâmbio das primeiras convenções internacionais da paz, a forma estratégica de propaganda encontrada pelas sociedades da paz para adaptar o sistema de congresso criado pelo Tratado de Viena – como a 1ª Convenção pela Paz promovida em 1843, em Londres –, para divulgarem o projeto de uma liga, que não se limitasse em agrupamentos de altos Estados europeus defendendo a paz do sistema internacional, mas um congresso de nações. A ideia tomou força após a publicação em 1840 do texto *An Essay on a Congress of Nations*, do pacifista estadunidense Willian Ladd.

As associações pela paz aparecem como meio de enfrentar a tradição religiosa do estudo da guerra voltada à noção de guerra justa, em que a guerra santa lança a possibilidade do exercício da guerra de agressão como política externa em nome de uma força divina. A moral protestante inverteu o mecanismo e lançou outros meios de se produzir o que seria considerado um estado cristão de paz ou a *paz organizada*, elas reforçam os deslocamentos entre os séculos XVIII e XIX da diplomacia vinculada

apenas como mecanismo regulador das relações entre Estados. Esta também foi útil ao que escapa da burocracia estatal, mas, que, ao mesmo tempo, faz parte da racionalização de uma prática governamental. Foram deslocamentos importantes para posteriormente se entender a Liga das Nações como resposta a Primeira Guerra Mundial e a profissionalização de assuntos considerados não econômicos antes coordenados por empresários e filantropos.

Um importante estudo nesse sentido foi a publicação do francês Alexis de Tocqueville (1835) sobre a democracia estadunidense, publicado em português como *A Democracia na América*. Após sua primeira visita ao *Novo Mundo*, Tocqueville respaldado em sua formação aristocrática e em sua experiência com os efeitos da Revolução Francesa, analisa entre os costumes do direito e instituições, como se deu o funcionamento do que ele chamou um *estado social democrático* nos Estados Unidos da América. Enquanto a Europa, o Velho Mundo, ainda permanecia preso aos impasses hereditários da aristocracia frente ao dilema da produção da igualdade, os EUA criaram certas instituições e formas capazes de gerir o conjunto social e suas lutas, baseados não na garantia da igualdade e liberdade, mas na gestão da noção de igualdade pelos preceitos liberais da propriedade e da produção de liberdades.

Seu sistema federalista de Estados e seu Supremo Tribunal eram usados, agora, como exemplo pelos pacifistas para recomendar uma Federação de Estados europeus ou uma Federação de Nações como apresentavam os estadunidenses.

As revoluções de 1848 na Europa central e oriental expressaram o acirramento dos embates diante das monarquias e autoritarismos, das misérias alastradas no proletariado, dos movimentos nacionalistas de povos subjugados a acertos por Tratados de antigos espólios de guerras. Ideais socialistas e anarquistas impulsionaram importantes levantes em que a discussão da democracia e da liberdade também impactaram posteriores articulações na discussão da paz ou na organização internacional de associações como aconteceu com a *Primeira Internacional*, em 1864.

Os congressos internacionais dos pacifistas que marcaram a primeira metade do século XIX sucumbiram diante da urgência por outra agenda gerada pelos conflitos violentos da expansão russa que deflagrou a Guerra da Criméia (1853-1856); o golpe ditatorial de Luís Napoleão na França, declarando o II Império em 1851, e até mesmo a guerra de secessão estadunidense em 1860. As associações de trabalhadores também começaram a pressionar e provocar rupturas, organizando suas ideias também com alcance internacional, ou mesmo tentando se diferenciar dos grupos conservadores

pacifistas liberais, formando novas associações que também começaram a tratar do tema da paz na segunda metade do século XIX. Fora isso, houve também algumas disputas, como foi o caso do boicote liderado por Karl Marx<sup>47</sup> em 1867 coibindo socialistas de participarem do Congresso Internacional da *Ligue Internationale de la paix et la liberté* um grupo pacifista composto por “europeus exilados, radicais, republicanos, nacionalistas, socialistas moderados, anarquistas, liberais (...) mulheres”, que defendiam a participação democrática e a “paz como justiça social e nacional” (Cooper, 1991, p.36).

Presidida por Giuseppe Garibaldi, a primeiro Congresso da *Ligue* se deu em Genebra, um dia após o encerramento do Congresso da Primeira Internacional, e contou com a participação de mais de 6000 pessoas, entre elas nomes como o escritor Vitor Hugo, o historiador Edgar Quinet, o político Jules Favre, o geógrafo e anarquista Élisée Reclus, o filósofo Piere Leroux, o jornalista Amand Goegg e o anarquista Mikhail Bakunin, entre outros.

O programa do evento deveria discutir três principais objetivos, a criação dos Estados Unidos da Europa, o estabelecimento dos direitos e princípios reivindicados pelas revoluções daquele período (auto-determinação, liberdade de expressão e de livre associação, educação em massa, direito ao trabalho, abolição dos exércitos e do preconceito racial), e finalmente o estabelecimento de uma organização internacional, de ação permanente, que pudesse manter uma agenda internacional de acordo com a missão da *Ligue* (Idem, p. 36). Ao ver os direcionamentos da *Ligue*, principalmente pelo fato de não abrir mão em defender uma ordem social que protegesse a liberdade do direito à propriedade, na esperança de formar uma sociedade de pequenos proprietários e diante do rechaço de muitos de seus integrantes em romper com a ideia de segurança a partir das estruturas estatais, Bakunin e os anarquistas romperam definitivamente com o grupo.

Esta breve passagem, por alguns nuances da institucionalização das práticas diplomáticas por meio dos movimentos pela paz no século XIX, propicia meios de observar as articulações que impulsionaram novas utilidades, em especial aos congressos como espaço de negociação, e que não eram mais de exclusividade de instrumentos delimitados para gerir as relações entre os Estados, mas ferramentas e

---

<sup>47</sup> Para Karl Marx apenas a luta política contra o capital era uma causa legítima; ele ainda convidou a *Ligue* para que emergisse suas atividades junto a Primeira Internacional, já que não via razões políticas para sua existência.



formas de articulação que iriam, ainda no mesmo século, complementar e acionar meios de intervir, pressionar e mesmo compor as forças do Estado moderno. Será no *fin de siècle*, este período de novas promessas e propício para lançar projetos para o novo século, que a ampliação dos dispositivos diplomáticos irão compor o antigo sonho dos pacifistas liberais e os novos embates com que os Estados comporão a sua segurança e desenvolvimento.

### *Paz de Versalhes - institucionalização e pacificações*

No final do século XIX, os congressos internacionais pela paz tornaram-se atividade constante e cada vez mais arraigadas a financiamentos e participação de milionários, políticos e representantes parlamentares dos Estados interessados em um internacionalismo liberal baseado na expansão do direito internacional e na possibilidade de novas institucionalizações. É o que mostra o comentário do estadunidense Edwin D. Mead, membro da delegação do Congresso de Paz de Londres, em 1908: “Se há 10 anos atrás alguém dissesse que teríamos um tribunal internacional, um fidedigno Parlamento internacional, 60 tratados de arbitragem, e uma corte para um prêmio internacional, eu digo que o sonhador mais audaz não teria acreditado nisso” (Mead *apud* Cooper, *Idem*, p.87).

As duas conferências que estabeleceram as conquistas pacifistas descritas por Mead foram as Conferências de Haia, de 1899 e 1907, com exceção, ou talvez complementariedade, do prêmio criado por um desses *sonhadores da paz*, o fundo de Alfred Nobel<sup>48</sup>. O valioso prêmio anual foi um dos meios estratégicos para trazer notoriedade e manter as atividades do movimento pacifista, visto que todos os

---

<sup>48</sup> O prêmio em questão trata-se do polêmico fundo criado por Alfred Nobel em seu testamento que, para o desespero de sua família, destinava, após sua morte em 1896, boa parte de sua fortuna para premiar “aqueles que (...) haviam criado grande benefício para a humanidade”. Nobel definiu como critério que o valor anual deveria “ser dividido em cinco partes iguais” para pessoas que alcançaram os melhores avanços ou descobertas na física, na química, na literatura, na fisiologia ou medicina e, finalmente, “para aquele que fez a maior ou a melhor contribuição para a fraternidade entre nações, para a abolição ou redução de exércitos e para a promoção e manutenção dos congressos para paz” (Nobel, 1895). A prática anterior aos prêmios de Nobel era a realização de concursos voltados a produções intelectuais e acadêmicas frente a determinado tema. O “Prêmio Nobel” foi institucionalizado como um discurso de verdade em que, geralmente, milionários, organizações internacionais e até governos continuam, até os dias de hoje, designar quem são os prodigiosos e notórios da sociedade. Neste caso, os prêmios aparecem como acoplagem destes dispositivos diplomáticos, entendidos como barganha da ideia que se queira internacionalizar por apresentá-la como avanço universal.

ganhadores do período anterior à Primeira Guerra Mundial foram integrantes liberais do próprio movimento. Os primeiros ganhadores do Nobel da Paz, em 1901, foram o suíço ativista Henry Dunant e o político francês Frédéric Passy. Dunant foi o criador da primeira organização internacional para regulação da guerra, a Cruz Vermelha (1863), ideia que surgiu após ter presenciado a batalha de Solferino (1859) e influenciar a celebração do Tratado de Genebra (1864) como tentativa de humanizar a violência no campo de batalha por meio do direito internacional. Frédéric Passy foi um político parlamentar francês presidente da União Interparlamentar (1889) – em inglês Inter-Parliamentary Union (IPU) –, o primeiro fórum permanente para negociações multilaterais de Estados soberanos organizadas por políticos parlamentares do movimento pacifista, principalmente franceses, estadunidenses e britânicos.

O primeiro Congresso de Haia, em 1899, obteve o apoio tanto do grupo de Dunant e Passy, como dos demais movimentos pacifistas. Foi inicialmente idealizado pela Rússia, país geralmente criticado pelo movimento pacifista diante de seus abusos aos direitos humanos, por meio da publicação de um Rescrito, para a surpresa dos diplomatas europeus e dos próprios pacifistas, redigido pelo Czar Nicholas II com ajuda de seu ministro do exterior o conde Mikhail Kolayevich Muravyov. Dentre os principais pontos lançados no Restrito pelo Czar russo, além da conferência internacional entre nações, o documento afirmava que nenhuma segurança real viria pelo crescimento ininterrupto do gasto com as armas e que esse mau uso do capital e da mão de obra eventualmente iria destruir a economia e a cultura europeia. O Rescrito falava de “justiça e direitos humanos, do bem-estar dos povos, e da segurança dos Estados”. Além disso, “propunha a criação de um sistema para a resolução pacífica de conflitos entre nações civilizadas”, por meio da arbitragem (Cooper, *Ibidem*, p. 98).

O resultado após os três meses da Conferência de Haia, além de uma série de convenções, foi a formação da *Corte Permanente de Haia*, com uma estrutura similar à *União Postal Internacional*<sup>49</sup>, dispondo de uma corte formada por contribuições nacionais e uma lista de árbitros enviada por cada nação signatária (*Ibidem*).

---

<sup>49</sup> A troca de postagem entre países durante os séculos XVII e XVIII era realizada por meio de acordos bilaterais. A intensificação dos fluxos comerciais e a complexa burocratização gerada pela quantidade de diferentes acordos bilaterais entre os países fez com que no século XIX uma nova sistematização da circulação da comunicação e de mercadorias fosse facilitada. O alemão Heinrich von Stephan lançou a proposta de uma união postal internacional e uma conferência internacional foi promovida pelo governo suíço e, em 1874, houve a assinatura do *Tratado de Berna*, que fundou a União Universal Postal. Cf.: Universal Postal Union. Disponível em: <http://www.upu.int/en/the-upu/history/about-history.html>. Consultado em: 10 jul. 2015.

Ao analisar o evento das duas conferências Alexander P. Higgins salienta que em 1909, apesar das conferências terem como título *La Conférence de la Paix*, boa parte de suas atividades foram dedicadas a criar regras para racionalizar e gerir a guerra. Outro comentário interessante do autor, ávido pela força dos tratados, foi sobre a eclosão de uma guerra entre África do Sul e Grã-Bretanha, que teve início antes mesmo que chegasse a secar a tinta empregada nas assinaturas dos tratados resultantes da Primeira Conferência de Haia.

Apesar das conferências não terem evitado a guerra, para Higgins, o mais importante foi o esforço para desenvolver um direito internacional que pudesse “humanizar os campos de batalha” e criar instrumentos que coordenassem a pacificação da violência. Assim, a “humanização das leis da guerra tanto em terra como no mar, estavam agora em teste” (Higgins, 2010, p. 43).<sup>50</sup> Contudo, o direito internacional em seu processo de humanizar a guerra, seguiu regulamentando formas de acioná-la. Apenas em 1928, após a restrita adesão à Liga das Nações, que Estados Unidos e França firmaram o Pacto conhecido como Kellog-Briand<sup>51</sup>, renunciando ao recurso da guerra como instrumento de política externa nacional para solução de controvérsias, mantendo, no entanto, o princípio de legítima defesa. Como ressalta Thiago Rodrigues (2010), o Pacto Kellog-Briand não definiu a proibição da guerra, mas manteve o seu uso como recurso de política internacional reforçando a ação militar de Estados coligados em defesa de uma *segurança coletiva* amparada pela atualização da noção *guerra justa*, produzindo situações legítimas e não legítimas de intervenção.

A racionalização da guerra no campo diplomático-jurídico promoveu processos de legalização das intervenções militares principalmente junto a grupos de Estados organizados em alianças, seja por tratados ou por organizações internacionais. Ainda acompanhando as análises de Rodrigues sobre os investimentos do liberalismo internacionalista no início do século XX, o interesse era investir em projetos de

---

<sup>50</sup> Entre os resultados da Primeira Conferência da Paz de Haia estão três convenções: 1- Para a solução pacífica das controvérsias internacionais; 2- Sobre as leis e costumes da guerra em terra; 3- Para a adaptação da guerra marítima aos princípios da Convenção de Genebra, de 22 de agosto de 1864. Possui também três declarações: 1- Proibir a descarga de projéteis e explosivos a partir de balões ou por outros novos métodos semelhantes; 2- Proibir o uso de projéteis que façam a difusão de gases asfixiantes ou deletérios; 3- Proibir o uso de balas que se expandem ou achatam facilmente no corpo humano, tais como balas de envelope duro, de que o envelope não cobri totalmente o núcleo da bala.

<sup>51</sup> Como consta no artigo 1 do Pacto Kellog-Briand: “As Partes contratantes solenemente declaram em nome de seus respectivos povos que condenam recorrer à guerra para a solução de controvérsias internacionais, e renunciam a este mecanismo como instrumento de política nacional nas relações entre Estados”.

“ordenamento internacional que combinasse a preservação do Estado com o fim da guerra interestatal” (Rodrigues, 2010, p.123). Estes esforços se apresentam desde o início do século XX.

Os eventos de Haia marcam os efeitos do Tratado de Viena e dos movimentos pacifistas no redimensionamento do sistema de equilíbrio que foi obrigado a lidar com a expansão do capitalismo liberal que impulsionava o deslocamento entre a linguagem da diplomacia, junto a novos usos do direito internacional. O Estado teria cada vez mais que lidar com a disputa da diplomacia arraigada a uma tradição aristocrática própria da soberania e dos novos usos voltados a um pensamento econômico e utilitário em que guerra e paz seriam práticas movidas pela inteligibilidade do cálculo e capital. Por isso, na virada do *fin de siècle*, da mesma forma que os movimentos pacifistas interiorizaram princípios diplomáticos, os Estados, após a Primeira Guerra Mundial, institucionalizaram os esforços pacifistas em novos projetos universais, como o caso da Liga das Nações.

Por isso, já no século XX, vale a pena observar os resultados do Tratado de Versalhes e como este institucionalizou determinadas tecnologias, principalmente com o Sistema de Mandatos e suas questões administrativas, que serão fundamentais para entender, a partir da segunda metade do século, com a criação da ONU, como se profissionalizou a tomada do universal por meio de agendas transnacionais administradas cada vez mais por organizações internacionais acopladas à burocracia dos Estados em um sistema internacional. Nesse caso, o cuidado com a população e a produtividade, como questão de desenvolvimento nacional dos Estados, inicialmente acompanhada pela institucionalização das primeiras agências internacionais, dos cuidados coloniais em expandir mercados consumidores pela tutela da liberdade de povos ditos *em atraso* e, principalmente, da profissionalização no campo internacional dos meios de medir, era comparar e objetivar o aumento da riqueza entre Estados.

O processo do acordo secreto Sykes-Picot talvez seja um episódio em que se possa observar estas características. Talvez ele tenha sido um dos eventos fundamentais para lidar com os efeitos do Tratado de Versalhes que acompanha o interesse dessa pesquisa em observar as proximidades entre as noções político-econômicas liberais de segurança e de desenvolvimento, como prolongamentos das discussões apresentadas até aqui, relacionadas à diplomacia inserida nos mecanismos de segurança liberais.

Ainda em pleno curso da *grande guerra* (1914-1918), a França e a Grã-Bretanha estabeleceram a prévia retaliação dos territórios árabes do império Otomano e colônias

alemães por meio de inúmeros *tratados secretos* que tentavam de antemão definir os novos contornos geopolíticos da Europa e da África, em continuidade com as políticas expansionistas que caracterizaram o colonialismo do século XIX.

Os acordos foram resultantes da pressão francesa, receosa diante da aliança militar entre os britânicos e o Sheik Hussein ibn Ali<sup>52</sup>, que se rebelaria contra os turcos em troca do apoio à construção de um Estado árabe independente ou uma confederação. Russos e italianos<sup>53</sup> foram estrategicamente incluídos em negociações prévias conduzidas pelos britânicos para a partilha político-territorial que os obrigaram, posteriormente, a acordar com qualquer manobra da Grã-Bretanha. O inglês Sir Mark Sykes e o diplomata francês François Georges Picot foram os principais negociadores do acordo de maio de 1916 que tentaria dar conta da maior parte territorial estritamente estratégica composta de parte da Eurásia e África setentrional entre o mar Mediterrâneo e o oceano Índico. Ambos os tecnocratas tinham específico conhecimento sobre o Oriente Médio e compartilhavam de experiências em atividades administrativas coloniais para seus respectivos governos.

A principal característica dessa divisão territorial foi a tentativa de *Sykes e Picot* em literalmente traçar uma linha no mapa em regiões que estiveram sobre a intervenção do Império Otomano desde o século XVI. A dura linha de uma geometria colonialista franco-britânica deveria exprimir a garantia de seus interesses estratégicos em limitar a expansão russa, arruinar o poderio turco e manter suas vantagens comerciais de mercados entre portos, rotas marítimas e ferrovias.

O azul foi a cor estipulada para delinear a zona de influência francesa identificada ainda pela letra “A” para determinar a área de controle direto. Hoje seriam as regiões da Síria e Líbano. Por sua vez, a cor vermelha marcava a zona de influência britânica e a

---

<sup>52</sup> Os ingleses escolheram Sharif Heissein como aliado para liderar a revolta árabe pois seria a figura político-religiosa ideal para lançar uma  *jihad*  contra os turcos e preservar uma ação controlada, pois Rússia, Itália, França e a própria Grã-Bretanha contavam com povos muçumanos nos territórios de sua influência ou interesse. Heissein era governador de Meca, a cidade mais sagrada para os muçumanos e era considerado um *Banu Hashin*, descendente do profeta Muhammad (Masters, 2009). Apenas em dezembro de 1917, Sharif Hussein tomou conhecimento do acordo Sykes-Picot por intervenção dos turcos que, por sua vez, tomaram conhecimento com a publicação do acordo pelos bolchevistas russos.

<sup>53</sup> Em 26 de abril de 1915, a Itália entrou na guerra por meio do que ficou conhecido como “Acordo Secreto de Londres” em que além de fazer parte da Entente negociou também as regiões do Tirol italiano, Trentino, Istria e Dalmatia. Quanto aos territórios do Império Otomano, por pressão britânica, ficou acordado que “na hora apropriada” novos arranjos cederiam o que cabia aos italianos (Helmreich, 1976: 99). Os italianos tomaram conhecimento sobre o acordo de Skyes-Picot apenas em 1917 e imediatamente reclamaram a região sul de Anatólia que se tratava de próprio território turco. O tratado de St. Jean de Maurienne em abril de 1917 reuniu os primeiros ministros da França, Grã-Bretanha e Itália, além do ministro das relações exteriores Sidney Sonnino prometendo reservar a Itália a região turca próxima ao mar mediterrâneo (Helmreich, 1976).

letra “B” identificava seu domínio administrativo direto, que compreendia o Iraque e a Transjordânia.

Os acordos secretos apresentavam-se como esforços não apenas em garantir o quinhão territorial pela cartografia diplomática e escusa da paz antecipada, mas também se tratava das secretas articulações prévias que deveriam designar o que cada aliado da Tríplice Entente juntamente com a Itália estava investindo no conflito violento da guerra. Mostram que a primeira guerra, após o conflituoso período europeu de embates entre o final do século XIX e entrada do XX, teve sua utilidade em reestruturar o sistema internacional, mas principalmente as novas configurações europeias que seriam finalmente instituídas durante os congressos de Versalhes.

Ao final da guerra, novos interesses fizeram os britânicos tentar anular as obrigações acertadas na série de acordos secretos junto aos árabes, franceses, italianos e russos, uma vez que suas vantagens militares ao final da disputa poderiam garantir melhores aquisições territoriais. Além disso, enquanto a revolução russa em 1917 retirou a Rússia da guerra, os Estados Unidos da América entram decisivamente na disputa militar.

O peso político e econômico dos EUA propiciou ao presidente Woodrow Wilson (1913-1921) pressionar a diplomacia europeia, principalmente em relação ao procedimento da diplomacia secreta. Wilson em um de seus pronunciamentos de 1917 utilizou de sua abordagem democrática liberal para exigir *transparência* frente aos conchavos secretos europeu, em que o segredo era elemento corriqueiro incorporado como instrumento da diplomacia, que marcava as relações internacionais até então. O desconforto do presidente estadunidense apresentado pela sua retórica era uma estratégia para influenciar e ganhar espaço nas negociações de paz junto aos demais Estados europeus. Wilson enfatizou ser preciso conduzir as negociações por uma política de pacificação que privilegiasse a “paz sem vencedor” (Helmreich, 1976, p. 101). Evidenciava dessa forma sua tentativa de ecoar a paz perpétua contratualista de Kant com importante atualização: ao contrário de propor a supremacia de um regime monárquico constitucionalista para alcançar a paz perpétua, como defendeu o filósofo alemão, o regime primordial para se garantir a paz seria uma democracia republicana. Se era a primeira vez que os Estados Unidos planejavam o processo de pacificação junto à Europa, foi exatamente a defesa da democracia republicana que garantiu sua influência policial nas Américas.

Portanto, de acordo com Wilson, os tratados e acordos que “dariam um fim [à guerra] deve[riam] incorporar termos que criassem a paz que valesse a pena, garantindo e preservando, uma paz que ganhasse a aprovação da humanidade, e não apenas uma paz que serviria aos vários interesses e propósitos diretos das nações envolvidas” (Wilson, 1917b).

Desde então, o presidente Wilson exercitou junto ao Congresso a ideia de cosmopolitismo estadunidense, passando da tradicional Doutrina Monroe que marcou a política externa de não envolvimento em assuntos europeus para paulatinamente inserir a providência da doutrina do *destino manifesto*. A política que acionou a dizimação de povos indígenas, a tomada desenfreada por territórios e a pressão sobre os demais países da América Latina, agora, lançaria os princípios estadunidenses, em termos militares, econômicos e morais para âmbitos internacionais. É o que mostra parte do pronunciamento de Wilson em 5 de março de 1917, antes mesmo da declaração oficial de guerra contra a Alemanha em 6 de abril de 1917.

Somos um povo composto e cosmopolita. Nós somos do sangue de todas as nações que estão em guerra. As correntes de nossos pensamentos, bem como as correntes de nosso comércio correm rápido em todas as estações de ida e volta entre nós e eles. A guerra inevitavelmente deixa a sua marca desde o primeiro momento em nossas mentes, nossas indústrias, nosso comércio, nossa política e nossa ação social. Ser indiferente ou independente disso esta fora de questão (Wilson, 1917).

Aqui fica evidente a influência kantiana cosmopolita que defende o abandono da guerra como fonte do direito. Nesse caso, o comércio é apresentado pelo filósofo alemão como um dos instrumentos capazes de corroborar a superação de um estado de natureza entre os Estados por meio de um *direito de hospitalidade* (1989, p. 43) entre os povos, que não tratasse os Estados de forma isolacionista, mas os estimulasse à produção de normas universais capazes de manterem a circulação principalmente de pessoas e produtos, pois o bem comum em questão era o “direito da posse comunitária da superfície da Terra” (Idem) em que rios, desertos e mares eram os circuitos por onde a circulação poderia se dar em benefício dos interesses de cada Estado em seu processo de enriquecimento.

O discurso de Wilson identifica a ideia de desenvolvimento com a capacidade soberana de um Estado, suas instituições políticas e sua capacidade de inserir-se no mercado internacional, ao mesmo tempo em que desenvolve seu mercado interno. Este seria o principal pretexto para que os Estados Unidos deixassem sua política externa, na

expansão de suas áreas de influência, reservado às Américas, para ousar suas possibilidades junto às grandes potências europeias da época.

Os EUA apresentavam-se como Estado suficientemente *desenvolvido* por meio das estruturas que caracterizavam sua indústria, comércio, universidades e instituições políticas, equiparadas aos principais países europeus, do qual receberam influências na própria formação de seu povo. Desta forma, a retórica estadunidense de Estado iluminado pela providência e capacitado por seu desenvolvimento, lhe concederia as propriedades de mediar um projeto como o da Liga das Nações liderado por Wilson, em que interceptaria a administração da paz de forma diversa dos tratados de Haia de 1889 e 1907, e evitaria um acerto europeu aos moldes dos Congressos de Viena de 1815. Como defendeu Wilson no Senado, seria necessário lançar um projeto por uma *aliança mundial real*: “Seria a presente guerra uma batalha para uma paz justa e segura ou apenas para uma nova balança de poder? Se for apenas para uma nova balança de poder, quem irá garantir, quem pode garantir o equilíbrio estável do novo arranjo?” (1917b).

A Liga traria a ruptura necessária para deslocar os concertos europeus ou pelo menos acomodar diferentes estruturas internacionais diante da composição do espaço internacional em um sistema de Estados soberanos regidos pelo direito internacional: um ápice jurídico-político. Seriam estes os argumentos usados pelo presidente Wilson para convencer o congresso dos benefícios e necessidade da entrada do país na guerra diante também da expansão socialista e dos investimentos de capital injetados na Europa desde então.

Ao final da guerra, outra longa negociação, também secreta, iniciou a Conferência de Paz de Paris, entre os chamados *big four* Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Itália, em que o principal mote ainda eram os conflitos gerados pelo acordo Sykes-Picot.

O encontro aconteceu em Paris, em 20 de março de 1919, no apartamento do primeiro ministro francês Georges Clemenceau entre o presidente Woodrow Wilson e os primeiros ministros, o inglês David Lloyd George e o italiano Vittorio Emanuele Orlando. O principal objetivo foi articular o acordo de Sykes-Picot com os arranjos necessários na Liga que formariam o sistema de mandatos. Em 9 de novembro de 1918, quase quatro meses antes do encontro em Paris, o embaixador francês em Washington M. Pichon apresentou a Wilson a última versão do Tratado de retaliação e expôs:

o objetivo da iniciativa [franco-britânica] é garantir, por meio de seu suporte e efetiva assistência, que os governos e administrações adotados nessas regiões por sua própria conta serão exercidos de forma normal. A função requerida pelos dois governos Aliados



[França e Grã-Bretanha] nesses territórios liberados é garantir justiça para todos, (...) facilitar o *desenvolvimento econômico* dos países encorajando iniciativas locais, promover a difusão da educação, e colocar um fim nas divisões tão exploradas pelas políticas turcas (Baker, 1923, p.7, grifos meus).

O acordo de Sykes-Picot que esquadrinhou e retalhou o norte da África e o antigo império Otomano, fala dessa cartografia do direito *sobre*, atualizada como tutela. A Europa ainda como arauto da civilização e em vistas de manter o sistema colonial como parte do sistema econômico de enriquecimento capitalista, utilizou do discurso da tutela, mecanismo secular, mas agora baseado na administração direta de determinados territórios em benefício do progresso gradual de determinado “povo” ou civilização em termos econômicos liberais. Formas de estruturar futuros novos Estados, baseados em um Estado de direito burguês pautado pelo individualismo liberal, capaz de garantir o direito fundamental dos indivíduos: a liberdade.

As intervenções nos territórios cobiçados por históricas disputas dos Estados articuladores da paz inseria a manutenção da colonização por uma via humanitária que focava na defesa do Estado de direito que deveria se desenvolver em prol da “justiça para todos”, propriedades indispensáveis para se garantir o *desenvolvimento econômico*. O tratado de Sykes-Picot abriu espaço para estabelecer a tutela como um instrumento diplomático, em que as relações de um Estado com seu *protetorado*, ultrapassariam uma âmbito bilateral, relacionado diretamente ao interesse nacional do Estado potência, para ser inserido e incorporado pela burocracia diplomática da primeira Liga de Nações, que se apresenta como órgão permanente regulador da paz e da segurança. A institucionalização do sonho pacificador do século XIX produziu desta forma, a aproximação da ideia de desenvolvimento e segurança por meio da tentativa de reorganizar os conflitos europeus de forma que a promessa do futuro democrático fosse uma premissa para cada Estado de Direito.

A negociação permanente dos Estados europeus que se apresentou em todo o processo da Primeira Guerra Mundial para criar meios de manter o colonialismo como política de enriquecimento, utilizou dessas ideias liberais sobre a democracia para manter sua odisseia diante daqueles identificados como incapazes, imaturos, mas que se apresentaram como espólio de guerra, agora calcado em um discurso de liberdade.

O acordo de Sykes-Picot foi o estopim para este processo que culminaria no sistema de mandatos da Liga das Nações e, desta forma, se apresenta como um ápice

dos deslocamentos entre os dispositivos diplomático-militares e a noção de desenvolvimento.

Desta forma, o tratado de Sykes-Picot foi absorvido como um dos componentes da estrutura da Liga das Nações e servisse para implementar um sistema de mandatos que deslocou os tradicionais arranjos das políticas coloniais administradas diretamente pelos Estados vencedores da guerra de forma independente como assunto de sua política nacional. A mediação de uma organização internacional na relação desses territórios considerados necessitados de *desenvolvimento econômico e justiça para todos* produziram novas mecânicas de governamentalidade pautadas na institucionalização da assistência, de projetos de cooperação, levantamento de dados, atividades conectadas à especialização das atividades, seja entre a relação tutelado e Estado provedor, como Estado provedor e burocracia especializada da organização internacional.<sup>54</sup>

Apesar de o Congresso estadunidense vetar a entrada dos EUA na Liga das Nações, seu projeto possui diretrizes que acomodaram velhos interesses europeus, novas burocracias diplomáticas e a abertura para técnicas de governo de cunho liberal inseridas no fazer internacional, apontamentos importantes para o processo de descolonização que prosseguiria a partir da década de 1930.

As principais influências do projeto da Liga das Nações e todo conteúdo político econômico que subsidiou Woodrow Wilson em sua negociação ao final da guerra foi resultado de uma mobilização intelectual de inteligência com fins não meramente militares, mas principalmente socioeconômicos e estratégico com vistas à cartografia possível do pós-guerra, e elaborado por um grupo seletivo de intelectuais (Steel, 2008).

Este grupo secreto de inteligência era o *Inquiry*, inicialmente chamado de “War Data Investigation Bureau”. Por apresentar-se óbvio demais em seu objetivo diante da opinião pública, principalmente considerando o discurso da *nova Diplomacia* de

---

<sup>54</sup> Aqui vale ressaltar algo interessante localizado durante o percurso desta pesquisa, que foi a análise da palavra em inglês *practitioner*, que nos dias atuais, em escolas de administração pública e relações internacionais, principalmente nos Estados Unidos ou mesmo na maioria de agências de desenvolvimento e organizações internacionais, designa o profissional especialista em elaborar políticas principalmente para os países considerados em desenvolvimento, ou mesmo como é imensamente catalogado, o *Global South*. Ser *practitioner* é se preocupar em racionalizar determinadas práticas governamentais focalizadas em determinado tema: tais quais os intelectuais do prêmio Nobel procuram produzir avanços na ciência, os corriqueiros *practitioners* do século XXI, ocupam os inúmeros postos de trabalhos na produção de relatórios, índices, projetos, financiamentos, modelos de desenvolvimento em áreas da educação, saúde, meio ambiente, segurança, etc. São oriundos da profissionalização da administração dos protetorados coloniais, bem como das regulações promovidas para manter as relações econômicas entre os Estados membros e a continuidade de conferências internacionais. Esse processo é fundamental para entender os efeitos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na acentuação do uso do *practitioner* como forma de tornar as práticas ditas sustentáveis ações de cunho permanente.

Wilson, o diplomata e amigo do presidente, Edward M. House, mudou o nome do grupo para *Inquiry*, designação vaga para não chamar a atenção pois sua primeira sede estava localizada em uma das salas da Biblioteca Pública de Nova York, passando posteriormente para a sede da Sociedade Americana de Geografia. A missão do grupo, segundo House, seria “não apenas os estudos dos fatos, mas uma negociação silenciosa, especialmente junto aos [países] neutros, assim a América poderia entrar na conferência de paz como líder de uma notável coalizão de forças” (House *apud* Steel, 2008, p. 129).

Após um longo processo de recrutamento com o intuito de conseguir os melhores especialistas acadêmicos para compor a equipe responsável por fornecer subsídios na negociação da paz de Wilson, composta de historiadores, cientistas políticos, psicólogos, geógrafos, arqueólogos, entre outros, formou-se uma equipe de 125 especialistas coordenada por Sidney Meses (cunhado de House) como diretor; David Hunter Miller na administração, Walter Lippmann como secretário geral, Isaiah Bowman consultor que era diretor da Sociedade Americana de Geografia e James T. Shotwell, historiador da Columbia University (Steel, 2008).

O conhecimento apurado de tantas áreas expresso na composição do grupo tinha como objetivo tentar dar conta da miscelânea de culturas, religiões, recursos naturais, rotas, saídas para o mar, idiomas, históricas disputas, maiorias e minorias étnicas, tudo o que estava em jogo no Velho Mundo, e, principalmente, nas disputas pelo espólio de guerra que prometiam garantir futuros privilégios nos outros continentes, em especial, ante as colônias alemãs e os domínios turcos.

Um longo estudo sobre a situação política internacional ao final da primeira guerra foi elaborado, resultando no relatório *The present Situation: The war aims and the peace terms it suggests* – Os objetivos da guerra e os termos de paz sugeridos (Inquiry, 1922, p.23). O relatório foi encaminhado ao presidente Wilson em 22 de dezembro de 1917, com a função de subsidiar o presidente nas decisões referentes a sua política de *nova diplomacia* frente ao Congresso nacional em 8 de janeiro de 1918, às nações aliadas da Entente e principalmente na elaboração de 6 dos seus renomados *14 pontos* (Idem).

Os responsáveis diretos pela preparação do documento foram o acadêmico Sidney Mezes; o advogado especialista em tratados David Hunter Miller e finalmente o

jornalista Walter Lippmann (Ibidem), uma das influências políticas na futura reforma do liberalismo entre as décadas de 1920 e 1930<sup>55</sup>.

O maior empecilho que veio à tona para a reputação de Woodrow Wilson e sua campanha militar estadunidense, após a entrada dos Estados Unidos na guerra em abril de 1917, foi o conjunto de tratados secretos europeus que denegriam, junto à opinião pública, principalmente a liberal pacifista e a conservadora estadunidense, o que seriam os nobres objetivos da guerra e a recusa intermitente europeia em adotar a dita transparência liberal pela arbitragem como ferramenta diplomática, em vez dos escusos segredos da diplomacia secreta. Os aliados, a custos de financiamento dos EUA, estariam desde o começo da guerra articulando como garantir sua desforra aplicando *a paz do vencedor* sobre as novas conquistas territoriais, arruinando a noção de autodeterminação e, principalmente, extorquindo a Alemanha. Estas eram algumas das ideias que circulavam em crítica à ruptura da Doutrina Monroe e do envolvimento estadunidense nos chamados *assuntos europeus*.

Em contrapartida, Wilson enviou o diplomata Edward M. House à Paris, em outubro de 1917, para reforçar junto aos aliados que não reconheceria nenhum tratado secreto. Em conversa com Lippmann, House tentou ampliar os argumentos das vantagens estadunidenses ao considerar que “quando a guerra terminar nós podemos trazê-los para nosso modo de pensar, porque então, entre outras coisas, eles estarão completamente dependendo de nós financeiramente” (Steel, 2008, p.132).

A estratégia elaborada principalmente por Lippmann era combinar uma série de fatores: as aspirações de grupos étnicos, principalmente dos Balcãs, com a geografia e com a economia, considerando o número das diferentes populações e suas áreas de concentração, matérias primas, portos, rios, etc. Para a análise do contexto foi elaborado desde estatísticas a gráficos que procuravam demonstrar quais grupos eram os mais favoráveis à neutralização, a democratização e ao apoio a uma aliança coordenada pelos estadunidenses. Outro ponto importante era comparar os resultados com as definições acordadas pelos tratados secretos na tentativa de desenhar outras possibilidades que assentassem os interesses europeus, à propaganda estadunidense para a

---

<sup>55</sup> Em seus estudos sobre o liberalismo estadunidense em “O nascimento da Biopolítica”, Michel Foucault ressaltava a influência do Colóquio Walter Lippmann, realizado em Paris no ano de 1938, após a publicação de Lippmann do “Inquiry into the principles of the good society” que em francês foi chamado “La Cité Libre”. Isso mostra a influência do autor junto a demais economistas europeus no intuito de pensar a reforma do liberalismo clássico na direção de um neoliberalismo (Foucault, 2008b).

internacionalização da democracia e a tentativa de aludir a uma negociação conduzida aos moldes das regulações.

A população alemã foi encarada por Lippmann como um dos principais alvos para se produzir um bloqueio duplo aos bolchevistas e a sua tentativa de instituir um acordo de paz paralelo (Brest-Litovsk<sup>56</sup>), e expandir a revolução comunista, e aos aliados que caso instituíssem revanches tributárias e territoriais muito pesadas sobre a Alemanha, poderiam dar vazão aos interesses russos.

A política de paz proposta pelo Inquiry, que abarcaria os objetivos de guerra estadunidenses, optou por pleitear a construção de uma *paz econômica*. Esta deveria exprimir e atender os interesses políticos, sociais e internacionais estadunidenses. Desta forma, o *aconselhamento* dado ao presidente Wilson, que finaliza o documento “The war aims and the Peace Terms it Suggests” da Inquiry, era adotar o slogan “No economic peace until the peoples are freed” – Não existirá paz econômica enquanto os povos não forem libertados (Mezes; Lippmann; Miller, 1922, p.41). Seria a produção de liberdade, própria da prática liberal, que poderia trazer a *paz econômica* de Wilson baseada ainda em uma *Liga de Nações* que conduziria a harmonia de um sistema entre Estados concorrentes.

O documento que expressa e resume a *política da paz econômica* investida pela campanha diplomática de Wilson, que poderia inserir os EUA como condutor da nova diplomacia do século XX, continha os quatorze pontos apresentados ao Congresso estadunidense em 8 de janeiro de 1918 como “definitivo e único programa da paz mundial” possível (Wilson, 1918, p. 157), capaz de fazer “o mundo um lugar seguro” especialmente “para as nações amantes da paz” (Wilson, 1922, p.42). Na interpretação de Wilson, estas nações seriam aquelas interessadas em “viver sua própria vida, determinando suas próprias instituições, seguras de serem tratadas com justiça e honestidade por outros povos do mundo contra à força e egoístas agressões” (Ibidem).

---

<sup>56</sup> Como expôs o anarquista Alexander Berkman, o Tratado de paz de Brest-Litovsk junto ao imperialismo alemão, ratificado no 4º Congresso Soviético, foi o golpe astuto dos bolchevistas comunistas em bloquear, a resistência anarquista e de vários operários no processo revolucionário, subjugando-os à centralização de um governo comunista institucionalizado pela ditadura do partido, que a partir de abril de 1918, estabeleceu a caça aos anarquistas e acirrou as perseguições e a militarização da Rússia. Alexander Berkman ressalta as manobras justificadas por Lenin: “Lênin exigiu a ratificação de uma paz que significou a traição mais mesquinha em relação a maior parte da Rússia, da Finlândia, Letônia, Lituânia, Ucrânia, Rússia Branca, Bessárabia, - Todas elas ficaram para ser entregues à opressão e exploração do invasor alemão e de sua própria burguesia (...) insistiu na ratificação, alegando que a Rússia precisava de uma ‘pausa para respirar’ que a Rússia estava exausta e que a paz poderia trazer o ‘oásis revolucionário’ para reunir forças a novos esforços” (Berkman, 2007, p.98).

Os primeiros quatro pontos e o décimo quarto foram organizados pelo próprio Wilson após a leitura e estudo do relatório feito pelo Inquiry, que reuniam ideias já amplamente vinculadas desde a segunda metade do século XIX, e, principalmente, nas conferências de paz de Haia ou entre grupos pacifistas. Assim, noções como diplomacia aberta (ponto I), liberdade dos mares (ponto II), redução de tarifas e barreiras comerciais (ponto III), desarmamento (ponto IV), respeito pelos povos coloniais (leia-se Sistema de Mandatos - ponto V) e a criação de uma Liga de Nações (ponto XIV) baseada na segurança coletiva formalizavam os pontos referentes aos instrumentos que conduziram a dinâmica diplomática do pós-guerra.

Todos os outros pontos lidavam com questões territoriais. O ponto VI remetia a uma abordagem política liberal junto aos russos, dando-lhes “boas vindas à sociedade das nações livres”, uma vez que era necessário salvaguardar sua independência em determinar “seu desenvolvimento político e sua política nacional” (Ibidem); o ponto VII tratava da restauração da Bélgica; o ponto VIII tentou articular de forma ambígua uma solução que não cedesse todo território da região da Alsácia-Lorena aos franceses, uma vez que parte da população da região preferia ser anexada à Alemanha. O ponto IX limitava as fronteiras nacionais italianas de acordo com suas linhas geográficas naturais; o X diante do fim do Império austro-húngaro defendia “o desenvolvimento autônomo” (Ibidem, p. 44) das etnias ali presentes. O ponto XI procurava garantir integridade internacional, a independência econômica, política e territorial da Romênia, Sérvia e Montenegro; o XII determinava que as regiões turcas do Império Otomano pudessem adquirir uma “soberania segura”, e deveria ser garantido às demais etnias sob domínio turco, a *segurança* de suas vidas e “a oportunidade de desenvolvimento autônomo” (Ibidem), e, além disso, o estreito de Dardanelos, que liga o mar Egeu e o mar de Mármara, deveria ser internacionalizado. O ponto XIII dava independência à Polônia e se tentava garantir-lhe a esta uma saída para o mar pelos territórios alemães.

O Congresso estadunidense não aprovou a paz do Tratado de Versalhes, os EUA não fizeram parte da Liga, mas os resultados mais importantes no processo de análise sobre os resquícios do tratamento da paz e da guerra para a noção de desenvolvimento é o que ficou acordado finalmente. Não apenas a Liga saíria do papel, assim como várias outras ideias, não criadas, mas reforçadas pelo Inquiry. Fora isso, uma nova forma de administrar e regular os territórios dava vazão às práticas colonialistas agora mais próximas de uma noção de *quasi-states*, termo utilizado por Robert Jackson (1990) para caracterizar a expansão do pensamento colonial e imperialista baseados em uma noção

positiva e negativa de soberania. Assim, a ideia do *quasi-state*, contemplava esse grupo de populações organizadas em sua maioria em forma de colônias<sup>57</sup>, protetorados, ou espaços autônomos, não possuíam capacidade de conduzir seu *progresso*, ou ainda poderiam entrar em colapso ou desestabilidade e por isso estaria submetidas à tutela dos Estados em busca de uma soberania positiva diante de sua boa virtude, tal qual defendia a diplomacia de Wilson<sup>58</sup>. Esta noção dos *quasi-states* e da concorrência dos Estados em um mercado internacional, que tenta valorizar o pensamento centrado no poder do Estado, colocava a noção de desenvolvimento em um novo patamar: as populações em um Estado organizado que promove o acesso às instituições econômicas e do direito.

Será baseado nesse discurso que o exercício da Liga das Nações efetivará em 1922, por meio do artigo 22 de seu *Pacto* (Covenant), que colônias e territórios, principalmente aqueles que estavam sobre domínio alemão e do decadente Império Otomano, seriam tutelados por um princípio *sacro de confiança civilizatória* (*sacred trust of civilization – confiança sagrada de civilização*) (Jackson, 1990, p.71). A maneira mais eficaz de instituir tal princípio, segundo a Liga, seria o uso da “tutela de tais povos (...) confiada às nações avançadas que por razão de seus recursos, experiências ou posição geográfica, pode[riam] melhor assumir esta responsabilidade”. Portanto, por meio de uma doutrina da soberania positiva, o intuito era o de “equalizar ‘civilização’ com a habilidade dos Estados em se autodefender e proteger condições civis” (Idem, p.72). Mais do que um discurso sobre o que era *civilização*, aos moldes europeus, o que se estabelece com o princípio sacro de confiança civilizatória, foi a criação do *Sistema de Mandatos* da Liga das Nações, que era apresentado como novidade tecnológica na atualização do processo colonial após a guerra, “que governaria entidades não autônomas e supervisionaria Potências que estivessem executando administrações coloniais e pós-coloniais” nesses territórios considerados *carentes* da confiança civilizatória (Matz, 2005, p. 49). Assim, os territórios dependentes que contavam aproximadamente com uma população de 19.500.000 pessoas, foram

---

<sup>57</sup> Segundo um relatório da Overseas Development Institute, o Reino Unido utilizava o termo colônia para designar quatro categorias: “colônias, protetorados, Estados protegidos, e *Trust territories*” (o que em português refere-se à território tutelado). O documento afirma que do ponto de vista dos programas de assistência britânicos não importavam estas distinções (ODI, 1964, p. 6).

<sup>58</sup> O ponto V dos 14 pontos de Wilson sobre a questão colonial determinava: “Um reajuste livre, aberto e absolutamente imparcial da política colonialista, baseado na observação estrita do princípio de que a soberania dos interesses das populações colonizadas deve ter o mesmo peso dos pedidos equiparáveis das nações colonizadoras” (Wilson, 1918).

classificados em três categorias criadas com base no que consideravam ser o grau de desenvolvimento de cada população.

Os negociadores da paz de Paris traçaram no mapa a classificação do grau de desenvolvimento identificado por letras: A – seriam os territórios em um estágio de desenvolvimento que a independência de sua soberania poderia ser provisoriamente reconhecida, mas deveriam se submeter à assistência administrativa dos Estados mandatários, até que pudessem alcançar *maioridade*; B – eram os territórios em que os Estados mandatários deveriam se responsabilizar pela administração sob certas garantias de bem-estar da população *nativa* e o interesse de outros países; C – seriam os territórios administrados sob a lei do país mandatário como parte integral desse Estado conferindo garantias de bem-estar aos *nativos*” (Liga das Nações, 1929). Cada Estado mandatário deveria apresentar um relatório de suas atividades, anualmente para a Comissão Permanente de Mandatos da Liga.<sup>59</sup> Estes relatórios deveriam apresentar avanços, ideias para o futuro, planejamento para melhores índices, investimentos no desenvolvimento.

A institucionalização da Liga como tecnologia administrativa internacional foi amplamente comemorada, como demonstra o prefácio do livro de Quincy Wright, *Mandates Under the League of Nations* (1930): a “nova instituição dos Mandatos estabelecida pelos tratados de paz e o Pacto da Liga das Nações” além de oferecer um ponto de convergência, apresentava-se como um “interessante incidente da história recente da diplomacia”, naqueles anos 20 de início do século XX. “Sua concepção foi um triunfo notável de estadismo em resolver talvez o dilema mais difícil da Conferência de Paz” (Wright, 1930, p.11): a retaliação do espólio da guerra e a manutenção das vantagens econômicas produzindo, um apropriado discurso jurídico-político que acomodaria as intervenções e interesses europeus em busca de mercados e recursos.

---

<sup>59</sup> A Comissão Permanente de Mandatos foi aprovada pelo Conselho da Liga em 1 de Dezembro de 1920. Era formada por nove membros de preferência de países não mandatários que não executassem serviços militares ou governamentais em seus respectivos países de origem. Contava ainda com um consultor da Organização Internacional do Trabalho e poderia requisitar o assessoramento de um especialista externo. Tinha cunho consultivo e realizaria a análise dos relatórios anuais entregues dos mandatários, bem como se reunia para uma assembleia anualmente. A distribuição dos mandatos seguia a seguinte divisão: A – Iraque e Palestina (mandatos do Reino Unido), Síria e Líbia (mandatos da França); B – Camarões e Togo eram parte administrados pelo Reino Unido parte pela França, Tanganyika (mandato do Reino Unido, hoje equivale a Tanzânia), Ruanda (mandato da Bélgica); C – Samoa (mandato da Nova Zelândia); Ilhas Pacíficas ao sul do Equador (mandato da Austrália), Ilhas Pacíficas do Norte do Equador (mandato do Japão), Nauru (mandato do Reino Unido) e o Sudoeste Africano – atual Namíbia – (mandato da África do Sul) (League of Nations Information Section, 1927).



Era preciso estimular uma nova governamentalidade completamente conectada ao sistema de Estados pela via das garantias de segurança, desenvolvimento econômico e liberdade. A defesa de seus próprios interesses seria a garantia de produzir um discurso em defesa do exercício de uma responsabilidade internacional em inserir os territórios dependentes, no fluxo capitalista de produção por meio do comércio, industrialização e agricultura.

Retomando as discussões de Michel Foucault sobre o liberalismo (2008b), o encontro do uso utilitário da independência dos governados e da defesa dos direitos do homem. Seria mais sob um discurso da *utilidade coletiva* do que a vontade coletiva que impulsionariam as práticas liberais no século XIX e XX. Este é o discurso do Sistema de Mandatos, como campanha civilizatória ante as benesses do desenvolvimento econômico e do Estado de Direito, que expressa a intervenção diplomática pautada no direito e na força, como um duplo: solução ou causa da guerra e garantia de pacificação. Tornando cada vez mais violenta a criação das mediações que justificam a manutenção dos sistemas de exploração, o extermínio de povos, o controle policial e militar que garantam as circulações. Se uma jurisdição interna precisa lidar com os atos do poder público, a jurisdição internacional seria a atualização da elaboração do poder público pautado pelo dispositivo diplomático, em que a jurisdição interna e a utilidade produzida pelo mercado agem com capacidades diplomáticas de intervenção.

Os Estados mandatários também seriam responsáveis por uma autolimitação do poder público dos territórios em que deveriam governar, e o que garantiria este controle seria exatamente a mediação da Liga, uma instituição que precisaria zelar pela administração, pela razão governamental, definida pelo constante jogo da manipulação de *interesses*.

Um dos primeiros registros que apresentam a racionalização diplomática e econômica do Sistema de Mandatos foi um relatório realizado por um dos membros do Inquiry, o professor da Columbia University, George Louis Beer, especialista em relações coloniais (Wright, 1930; Slonim, 1973). Em Janeiro de 1918, antes da Conferência de Paris, seu relatório recomendava:

Sob as condições da política moderna, aparentemente, o único jeito em determinar o problema de *povos politicamente* atrasados, que requerem não apenas *controle político externo* mas também *capital externo* para reorganizar seus *sistemas econômicos estagnados*, é *confiar a tarefa de governar* a Estados em que seus próprios interesses estão envolvidos. (...) Se, no entanto, tais regiões em atraso são confiadas por meio de mandatos internacionais a um Estado, deveriam

ser incorporadas, nas ações de confiança, salvaguardas mais rígidas, tanto para proteger a população nativa da exploração e também garantir que os interesses de outros Estados estrangeiros não sejam afetados nem de forma positiva ou negativa (Beer apud Wright, 1930, p.22).

O jurista Quincy Wright ressaltava sobre o Sistema de Mandatos, que “Estados soberanos não estão acostumados a se submeter à supervisão sistemática e esse esforço da Liga de Nações em desenvolver procedimentos pelos quais as grandes potências podem ser efetivamente supervisionadas no delicado campo da administração colonial é significativo” (1930, p.22).

Desta forma, o deslocamento aqui das relações coloniais para uma outra prática de governo se dá quando as relações de domínio atualizam seu próprio discurso de desenvolvimento, começam a intervir no que eles chamam de espaços constituídos por “comunidades atrasadas”. Mais do que um *povo*, são analisadas como *populações aptas a um desenvolvimento orgânico*, que apenas não estariam preparadas para imediata independência (Ibidem). A relação de dependência, diz Quincy Wright, “começou a ser vista não como uma [ação sobre] um bem imobiliário mas como uma *comunidade* dotada de *personalidade corporativa*” (Ibidem, p.11, grifo meu).

Este foi o discurso que perpassou a institucionalização de uma atividade administrativa internacional trazendo para este âmbito a atualização das relações coloniais anteriores. O que distingue definitivamente o Sistema de Mandatos dos arranjos internacionais anteriores expressos em vários tratados é a ideia de que a Liga possuiria, por seu caráter mediador das administrações, capacidade de aconselhar sobre as práticas de governo e de intervir nas atividades burocráticas: “Os mandatos agem em seu nome. Eles não dão direito de soberania, mas são de responsabilidade da Liga que, por sua vez, é responsável pela execução dos termos do mandato” (Temperley apud Wright, 19, p.23).

Apresenta-se a institucionalização da série população, desenvolvimento e segurança administrado pelas possibilidades científicas e diplomáticas de uma organização internacional mas, também, pela prática governamental prévia de certos Estados nestes territórios tutelados. Foi o caso por exemplo da Inglaterra que, desde o Tratado de Versalhes, especializou seus programas de financiamento (aid) praticados desde o final do século XIX.

Os Programas britânicos apontam algumas pistas sobre essa relação do Trusteeship<sup>60</sup>, palavra que vem do inglês, *trust*, confiança, que pode produzir uma relação de tutela, entendida como governo estabelecido por meio da confiança a alguém de um território, de uma pessoa, ao algo. A palavra *trust* entra na economia como processos de empréstimos em que se confia uma determinada quantia a alguém, empresa ou governo para posteriormente ser retornado ou administrado. É um ato de segurança, que visa organizar as transações econômicas e garantir que investidores poderão confiar, assegurar seus pagamentos e lucros. De outro lado, o valor investido seria administrado da melhor forma possível mantendo o equilíbrio e os saldos negativos do espaço administrado, governado. Nessa lógica liberal econômica da *confiança*, é possível mapear a regulamentação dos “trusts”, como processo de circulação de capital, nos processos coloniais. Empréstimos coloniais receberam o status de *Trustee* por meio do *Colonial Stocks Acts de 1877 e 1900*, possibilitando que colônias tomassem empréstimos no mercado londrino por “baixas taxas de juros” (ODI, 1965, p.10). Desta forma, apesar de se esperar que cada colônia fosse autossuficiente e que produzisse lucro, programas de *grant-in-aid* (i.e, assistência financeira), geraram ações junto aos territórios considerados “em necessidade, em estado de emergência diante da miséria”, ou concedendo-lhes privilégios nas condições de empréstimos no mercado de Londres, ou serviços de pesquisa e aconselhamento (Idem). Este tipo de relação que atualizou as relações coloniais estão presentes em escritos no início do século XX, como o popular livro do jornalista inglês Norman Angell, publicado em 1910 sob o título *A Grande Ilusão*. O autor defendia que o expansionismo territorial baseado no controle apenas pela força como forma de enriquecimento era uma estratégia anacrônica, ainda vinculada ao capitalismo de tipo mercantilista. Estas relações de espólio colonial apenas abririam um flanco perigoso para a violência da guerra ou de entraves econômicos aos próprios países que possuísem colônias. Por isso, o Commonwealth britânico é tido como uma das inovações que colocam em pauta ao invés de uma influência territorial e todo o ônus que isso causaria, valeria mais ao momento de capitalismo de mercado manter estas relações sobre um cunho de

---

<sup>60</sup> Interessante observar que a maioria dos dicionários da língua inglesa que determinam o significado dessa palavra sempre se referem a “posição de ter a autoridade em governar uma área, que é determinada pelas Nações Unidas a um país ou grupo de países, ou mesmo a área que é governada”, A ONU, não apenas adotou o sistema de mandatos como os atualizou por *Trusteeship System*, sistema de confiança, organizando os processos de descolonização e transferindo o conhecimento e instrumentos desenvolvidos para outras áreas, principalmente voltadas à assistência internacional e programas de desenvolvimento econômico.

influência respaldada por um vínculo justificado como uma aliança voltada ao desenvolvimento (Rodrigues, 2008). As ideias de Angell foram incorporadas antes da Primeira Guerra Mundial pelos movimentos pacifistas consideradas seu “*coup de grace*”, como ressalta Filene, uma vez que empresários e empreendedores sustentariam que o caráter do comércio e do sistema de créditos eram os elementos que realmente poderiam propiciar profit (lucro) em detrimento dos investimentos da guerra como política de desenvolvimento econômico (p. 494, 1963).

Em 1919 o jornalista Angell recebeu a aprovação de um pedido enviado a John Maynard Keynes, mesmo que Keynes não compartilhasse da abordagem pacifista, para fazer parte de um Subcomitê Econômico do “Fight the Famine Fund” criado após o final na Primeira Guerra Mundial. O intuito de Angell, de acordo com Markweel (2006), era utilizar de temas como a *assistência contra a fome (famine aid)*, principalmente no período pós-guerra, nove anos depois da publicação de *A grande ilusão*, para chamar a atenção ao que considerava serem os novos âmbitos da política internacional, baseado no desenvolvimento econômico e reafirmando suas convicções sobre a interdependência da Europa com o resto do mundo.

Muitas organizações foram instituídas para estes serviços de pesquisa e consultoria nas atividades de desenvolvimento econômico entendido como especialização para produção industrial e agrícola, saúde da população, administração de recursos naturais e inserção no mercado. Alguns dos institutos que promoveram estas atividades foram o *Imperial Institute*, formado ainda em 1887 com o objetivo de promover os interesses comerciais, industriais e educacionais britânicos; o *Bureau of Hygiene and Tropical Diseases*, criado em 1908; em 1909 foi criado o *Imperial Institute of Entomology* para o estudo de insetos com uso comercial; o *Imperial Shipping Committee*, de 1918, foi resultado de uma resolução da *Imperial War Conference*, com o intuito de explorar meios de comunicação via mar; o *Imperial Mycological Institute*, que tinha o propósito de coletar e disseminar informações referentes à micologia aplicada e patologias de plantas, além da identificação e estudo de fungos de importância econômica (Idem).

O *Colonial Research Committee* foi outro exemplo importante por se apresentar como um fundo de financiamento de pesquisas que identificasse os recursos coloniais em que as próprias colônias poderiam concorrer e requisitá-los. Ofereciam, portanto, uma espécie de bolsa de estudos a territórios dependentes, considerados mais desenvolvidos e suficientes que pudessem, sob orientação britânica, explorar e

pesquisar ramos como a agricultura, as florestas e mares, estabelecer laboratórios aplicados a estudos como sobre a água, a exploração do carvão, ou mesmo estudos geológicos. Um dos exemplos em destaque foi o fundo destinado à Honduras britânica, que empregou o financiamento para produzir um relatório sobre as florestas, fundou um *Departamento Florestal de Honduras* e respectivamente elaborou um projeto de desenvolvimento florestal (idem, pp.11-13).

Os anos 1920, quando o Sistema de Mandatos é instituído, foi também o período em que o Reino Unido levou ao ápice esta ideia de desenvolver os recursos e serviços coloniais. Cabe aqui citar alguns institutos desse aparato tecnológico da racionalização das práticas de governo voltadas à administração dos territórios coloniais, principalmente após a dissolução em 1925 do Colonial and Dominations Offices: o *Colonial Office of a Chief Medical Adviser* (1926); o *Economic and Financial Adviser* (1926); o *Agricultural Adviser* (1929), além de um curso de treinamento para o departamento de Serviços Coloniais ministrados pelas universidades de Oxford e Cambridge (1926) (Idem).

Todas estas atividades foram realizadas em um período de pleno funcionamento do Sistema de Mandatos. A atividade de avaliar o governo dos Estados mandatários, por meio de uma infinidade de relatórios produzidos com o intuito de analisar e fiscalizar os avanços dos territórios em *desenvolvimento*, provocou intensa produção de informação, banco de dados e técnicas administrativas.

Desta forma, naquele momento, as técnicas criadas inseridas no trato da população eram apresentadas como forma de prestação de contas e documentação do saber administrativo dos Estados mandatários nos seus compromissos diplomáticos com a Liga das Nações em determinarem o planejamento do futuro dos dependentes.

Uma grande quantidade do arquivo de relatórios da Comissão Permanente de mandatos foi analisado por Quincy Wright ainda em 1930. É interessante observar como o autor utiliza desse acervo para traçar dados quantitativos que expressem um avanço no principal *objetivo* do sistema de mandatos estabelecido no Pacto da Liga das Nações: “o bem-estar dos nativos nas áreas dos mandatos” (Wright, p. 549). O autor apresenta análises comparativas de dados qualitativos e quantitativos, mesmo que algumas vezes, mostre-se insatisfeito com a regularidade das informações e métodos, por não apresentarem padronizações ou continuidades. Wright escolheu os seguintes pontos de análise para designar as áreas que considerava em correlação direta com a garantia do *bem-estar* dos habitantes dos territórios de mandatos: “população, saúde,

propriedade de terras e salários, educação, segurança e liberdade” (Idem) . O item que mais possibilitava comparações e um acompanhamento estatístico, no estudo de Wright, entre taxas de natalidade, mortalidade, número de jovens, fertilidade, etc., seria o da população. O que nos aproxima da série biopolítica, da segurança, população e governamentalidade, considerando *desenvolvimento*, esta noção abstrata que congrega a série e abre proximidades para a defesa da liberdade pelos novos aparatos diplomáticos arraigados na segurança coletiva, no policiamento dessas populações e na defesa de direitos.

Portanto, a atividade administrativa da assistência técnica para o desenvolvimento, na preparação de relatórios, levantamento de dados, cálculos, catalogações, teve parte de sua emergência e aprimoramento internacional, nas práticas de governo e racionalização da administração dos *territórios dependentes*. Muitos dos territórios farão parte das teorias terceiro mundistas a partir da segunda metade do século XX, principalmente com o movimento de descolonização e de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Práticas que irão se intensificar principalmente após 1945, com o ONU e os planos de reconstrução pós Segunda Guerra Mundial, e que hoje contam com inúmeras organizações internacionais e, principalmente, com fundos nacionais de desenvolvimento, cursos acadêmicos, organizações não governamentais, *think tanks*, além de uma nova área do direito voltada a regular as relações de financiamento global do desenvolvimento, inserido na tentativa de estabelecer uma área jurídica capaz de administrar as regulações *transgovernamentais*<sup>61</sup>.

Muitos especialistas das relações internacionais afirmam o fracasso da Liga das Nações como mecanismo de segurança coletiva, mas fica evidente que ela foi uma tecnologia exemplar na institucionalização de uma agenda global de segurança elencada com projetos e programas para o desenvolvimento, conectada com o *expertise* administrativo exercido na experiência dos movimentos pacificadores e dos filantropos,

---

<sup>61</sup> “Ressaltando a emergência do direito global administrativo esta é referente ao vasto crescimento no alcance e nas formas de regulações transgovernamentais e administrativas em torno dos efeitos de uma interdependência globalizada em campos como a segurança, condicionalidades [das políticas] de assistência financeira e ao desenvolvimento à países em desenvolvimento, proteção ambiental, regularização de transações bancárias e financeiras, *law enforcement*, telecomunicações, comércio de produtos e serviços, direitos autorais, questões trabalhistas, movimentos migratórios populacionais, incluindo refugiados” (Kingsbury et. al, 2005, p.16). Este tema será melhor desenvolvido nas discussões sobre as políticas de desenvolvimento junto ao Banco Mundial no final deste capítulo. Ver: B. Kingsbury, N. Krisch, R. Stewart, “The emergence of Global Administrative Law”, 68 *Law and contemporary problems*, p. 15-61, 2005.

na tradicional administração das coloniais desde o século XV, na institucionalização de intervenções apresentadas como *cuidados*.

O Tratado de Versalhes, oriundo do Congresso de Paris, consolidou este importante deslocamento entre um novo instrumento jurídico-político, que propiciou novas práticas diplomático-militares pelo viés da regulamentação de uma economia política. O investimento de trazer uma racionalidade de um espaço internacional mostrou as lutas em imprimir por meio da governamentalidade a regulação dos interesses. Por isso, o discurso do desenvolvimento estruturado pelas técnicas da diplomacia se acoplou de forma cada vez mais intensificada tanto aos mecanismos de segurança, militares ou policiais, bem como a defesa de um novo patamar jurídico-político junto à economia política.

## **Movimento 2**

**trajetos de equacionamento da pobreza**



### **III) O desenvolvimento como linguagem econômico diplomática e a pobreza como problema transnacional de governo**

#### *O espólio da Liga das Nações e as instituições internacionais para o desenvolvimento das Nações Unidas*

A conferência de Breton Woods, realizada em julho de 1945, em New Hampshire, que criou o Fundo Internacional Monetário (FMI) e o Banco para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), assim como a conferência de São Francisco, que se estendeu de abril a junho de 1945, culminando com a fundação da Organização das Nações Unidas, marcam a tentativa de abertura do mercado, do financiamento da reconstrução europeia, do investimento nos chamados países subdesenvolvidos, na gestão do processo de descolonização e da reestruturação do sistema de segurança coletiva, anteriormente dedicado à Liga das Nações pela promoção da arbitragem e da cooperação internacional.

Muitos especialistas do direito internacional e das linhas de pesquisa crítica sobre descolonização (*colonial studies*), tal qual Sundhya Pahuja (2011) e Antony Anghie (2007), ao analisarem a administração econômica e política do Sistema de Mandatos pós Segunda Guerra Mundial, costumam qualificar as instituições de Breton Woods como criadas para determinar assuntos econômicos, enquanto a ONU seria o esforço do pós-guerra em estabelecer uma organização internacional para assuntos políticos, principalmente relacionados à paz e à segurança coletiva permanente.

Na crítica que Pahuja tenta esboçar, esta relação derivaria de um entendimento limitado da noção de desenvolvimento, por não incluir o social e suas demais possibilidades no que realmente seriam as propriedades do desenvolvimento. Anghie, por sua vez, considerou que as instituições financeiras de Bretton Woods teriam como principal missão inserir os territórios que fizeram parte do Sistema de Mandatos no mercado global, e, portanto, internacionalizar a economia desses novos Estados. Assim, a ONU seria dedicada aos assuntos *políticos* e, como ainda ressalta Anghie, esta seria normalmente a instituição considerada *herdeira legal* do Sistema de Mandatos, pela sua

responsabilidade em administrar o legado da Liga<sup>62</sup> (Pahuja, 2011; Anghie, 2007, p.208).

No entanto, é importante ressaltar que a própria Liga das Nações criou práticas e tecnologias que iam além da suposta gestão da arbitragem e conflitos. Ela expandiu o dispositivo diplomático para campos econômicos, sociais ou mesmo militar e enfatiza o discurso da paz por meio da homogeneização das diferenças baseada na universalidade do mercado, na promoção de riquezas e na gestão das misérias.

Ao observar a administração do espólio da Liga pela ONU; interessa acompanhar o que Deleuze apontou como próprio das instituições. Todo seu “movimento que se distingue ao mesmo tempo das leis e dos contratos” (1992, p. 209), diante do capitalismo “como fantástica fabricação de riqueza e de miséria” e do Estado democrático “sempre comprometido nesta fabricação da miséria” (Idem, p.213).

A Liga apresenta-se como este mecanismo estratégico que intensificou os discursos do desenvolvimento econômico aliado ao bem-estar após a Primeira Guerra Mundial e foi exímia em investir na “inversão das relações do social com o econômico”, apontamento sagaz de Foucault em sua análise sobre o neoliberalismo estadunidense, sobre o qual afirma “utilizar a economia de mercado e as análises características da economia de mercado para decifrar relações não-mercantis” (2008b, p. 329-331).

A estrutura da Liga redimensionada aponta para os deslocamentos que começam a articular a gestão biopolítica da população para monitoramentos mais sofisticados promovidos por acessos e gestão dos usuários. A emergência desse movimento se apresenta nas chamadas *atividades técnicas* da Liga que, por meio da cooperação de temas voltados à população como a saúde, a nutrição, o cuidado das crianças, o tráfico de mulheres e a agricultura, tentavam prevenir a decadência do ideário pacificador liberal do século XIX e controlar os nacionalismos como estopim da guerra generalizada pelo uso da força. A junção entre econômico e social como estratégia de segurança se deu como tentativa de garantir o equilíbrio do sistema de Estados<sup>63</sup>, também procurando exercer a gestão dos fluxos da economia mundial.

---

<sup>62</sup> No primeiro encontro oficial da Assembleia Geral da ONU foi aprovada por meio da resolução 26(I) XVI de 16 de janeiro de 1946, o Comitê da Liga das Nações, para tratar da transferência das funções, atividades e espólio após a dissolução completa da Liga das Nações.

<sup>63</sup> Importante ressaltar que a Liga das Nações promoveu mais de 200 conferências internacionais em assuntos diversos que demonstram durante o seu exercício a internacionalização de uma agenda que tentou regularizar uma série de temas. Dentre estas conferências, se destacam: Conferência Internacional Financeira (1920); Primeira Conferência Geral sobre Comunicação e Trânsito (1921); Conferência Internacional para a Padronização Biológica (1921); Conferência Internacional sobre a Saúde e bem-estar

Este não era um precedente quando a Liga foi criada. As únicas atividades econômicas mencionadas no Pacto da Sociedade das Nações estavam centradas no artigo 23, item 5, em que garantia a manutenção da “liberdade do comércio e de trânsito, assim com[o] o equitativo tratamento comercial a todos os membros da Sociedade, ficando entendido que as necessidades especiais das regiões devastadas durante a guerra de 1914 a 1918 dever[iam] ser tomadas em consideração”.<sup>64</sup> Esta política também foi estendida ao *Grupo A*<sup>65</sup> do Sistema de Mandatos, por influência dos Estados Unidos, preocupado em garantir a possibilidade de comércio com territórios tutelados que não fossem os Estados mandatários. Além disso, incentivou a criação da *Organização Econômica e Financeira* dentro do Secretariado da Liga como a “primeira organização intergovernamental dedicada à cooperação financeira e monetária internacional” (Clavin; Wessels, 2005, p.465).

Por pressão de muitos banqueiros estadunidenses que injetaram dinheiro via empréstimos na Europa durante a Grande Guerra de 1914-1918, realizou-se a Primeira Conferência Internacional Financeira (1920) que impeliu a Liga das Nações a atualizar a estrutura de sua Organização Econômica e Financeira, sob a direção do britânico Arthur Salter, que contaria com um projeto para expandir o uso da *estatística* por meio do Serviço de Inteligência Econômica que contava com os estudos estatísticos de Alexander Loveday (Clavin, 2013, p. 25).

Durante os anos 1920, com o acirramento da crise econômica, culminando na Grande Depressão de 1929, vários especialistas em economia introduziram suas teorias e influências, como foi o caso de John Maynard Keynes, afirmando que o “desafio real não era reescrever as regras do jogo diplomático, mas reconhecer que o jogo mudou para um em que *estabilidade econômica e crescimento* eram centrais para as prospecções de paz internacional e o clamor dos governos pela legitimidade de seu eleitorado”; era necessário reconhecer “as consequências econômicas da paz” (Clavin, 2013, p. 13, grifo meu). Portanto, o Estado deveria procurar expandir suas forças de

---

da Mulher e da Criança (1921); Conferência Europeia para a Saúde (1922); Conferência Internacional para Reprimir Publicações Obscenas (1923); Conferência sobre o Câncer (1924); Primeira Sessão da Conferência sobre o Ópio (1925); Congresso Internacional sobre Drama, Crítica e Teatro (1926); Conferência sobre especialistas no bem-estar da criança (1927); Conferência Internacional para Repressão do Terrorismo (1937); Conferência para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas (1936); Conferência Diplomática para Reprimir o Tráfico de Mulheres (1933); Conferência sobre Grãos (1933) (League of Nations Archive).

<sup>64</sup> Cf. o Pacto da Sociedade das Nações, Convenção de Versalhes, de 1919.

<sup>65</sup> Refere-se às regiões do Iraque, Palestina, Síria e Líbia.

forma que fosse hábil em gerir crises econômicas e manter sua produtividade como uma das premissas relevantes de suas práticas governamentais diante da população e de sua participação no sistema internacional.

Uma série de outras ações intensificaram as atividades econômicas e financeiras da Liga como a produção de métodos de levantamento de dados, conferências, publicações e estudos como foi o caso do livro *The course and Phases of the World Economic Depression* (1931), dedicado à análise das causas da crise econômica de 1929, organizado pelo professor da Universidade de Estocolmo, Bertil Gotthard Ohlin, com apoio na coleta de dados e informações do Escritório Internacional do Trabalho e do Instituto Internacional de Agricultura, a futura FAO.<sup>66</sup> Ohlin foi encarregado pela Secção Econômica e Financeira da Liga<sup>67</sup> – por recomendação da resolução elaborada na 11<sup>a</sup> Assembleia, de 2 de outubro de 1930, – para supervisionar um grupo investigativo junto ao Comitê Econômico e Financeiro que analisasse e demonstrasse o curso, as fases e as circunstâncias que levaram à crise econômica internacional (L.H., 1931; Macrosty, 1932).

Chama mais atenção, no entanto, nessa atividade de análise do itinerário da situação econômica mundial, a publicação anual do *Statistical Year Book* por recomendação do Comitê Econômico e Financeiro da Liga, visto o “significativo volume de dados estatísticos que poderiam ser de grande interesse a outros governos e homens de negócios” (Loveday, 1927). Uma vez que os dados já eram produzidos no exercício das atividades da Liga, dos Estados membros e das agências especializadas, a proposta era reuni-los em um único volume para publicação (Idem).

O primeiro volume do *Statistical Year Book* foi divulgado em 1926 e contou com várias contribuições. Os dados sobre agricultura, por exemplo, foram trabalhados pelo Instituto Internacional de Agricultura, localizado em Roma, que publicava também o *Annuaire International de Statistique Agricole*. O Escritório Internacional do Trabalho (futura OIT) ofereceu dados sobre desemprego e preço de produtos de subsistência.

---

<sup>66</sup> Por meio de um fazendeiro polonês crescido nos Estados Unidos e dono de várias empresas do ramo agrícola, David Lubin, interessado em promover uma instituição capaz de aguçar o comércio internacional e intensificar os estudos sobre a qualidade da produção, conseguiu o apoio político e financeiro do então rei italiano Victor Emanuel III para criar a Associação Internacional de Agricultura, em 1904. Esta funcionou até a Segunda Guerra Mundial passando pela administração da Liga das Nações e, finalmente, da FAO com a criação da ONU (FAO, 1985).

<sup>67</sup> A liga das Nações, como aponta Patrícia Clavin (2013), mudou muitas vezes os nomes de seus departamentos o que dificulta estabelecer um organograma oficial para todo o período de atividades da organização. Para melhor acompanhar este movimento do capítulo, no anexo 2, pode-se consultar um dos organogramas da Liga das Nações.

Dentre os outros temas tratados no relatório, destacava-se o levantamento de dados sobre a população (taxa de natalidade, morte, idade, crescimento), finanças públicas, moeda, comércio internacional, produção, bancos, entre outros (Idem, 1927; 1945).

Todas estas atividades inseriram a Liga nos assuntos da economia internacional e na *expertise* necessária para estabelecer uma diplomacia firmada na cooperação internacional e no interesse em lidar com as crises financeiras. Era visível que a administração realizada com base nos bancos de dados iniciais foi colocada em plena operação internacional, não estando restrita ao exercício nacional de um Estado apto a produzir a informação necessária para articular suas práticas governamentais. Os aglomerados de dados e informações eram produzidos por instituições comerciais privadas, e também por organizações internacionais agindo com interesse em conduzir e recomendar tanto políticas como tecnologias de governo para que os Estados ampliassem a sua força, e ao mesmo tempo mantivessem sua coexistência no sistema internacional.

O uso da *estatística* como ciência destinada a quantificar a força do Estado e sua capacidade de comércio remete ao primeiro escrito do inglês William Petty, com o manuscrito “Aritmética política” (1691). O autor visa criar uma linguagem econômica para a solução de problemas práticos do Estado junto à população e ao comércio no século XVII – tal como o território, – e considerava a população um recurso.

O governo britânico, por exemplo, fez uso da estatística no século XVIII para avaliar a intensidade de suas atividades comerciais por meio da coleta de dados oficiais dos serviços aduaneiros em portos em 1701, ou para a realização de seu primeiro censo populacional em 1801 (Tribe, 2015, p. 91). Ao pensar nas atividades britânicas para o uso estratégico da estatística no século XX, um estudo foi realizado em 1911 com interesse de quantificar a intensidade do fluxo comercial com a Alemanha para determinar o quanto o Reino Unido estaria suscetível economicamente ao seu maior inimigo. Os dados resultantes mostraram que a “Alemanha supria a Grã-Bretanha com mais de 30% de todo seu ferro, 60% de seu zinco, metade de seus motores elétricos e não menos que 4/5 de seu alcatrão de carvão” (Idem, p.92).

A estatística, essa linguagem *político aritmética*, útil e inserida nas atividades de uma organização internacional, a partir do exercício econômico da Liga, apresenta-se como parte de um dispositivo diplomático econômico capaz de orientar cooperações, intervenções, além de estimular a leitura da performance das governamentalizações dos Estados sempre em concorrência, inserido em um discurso de manutenção da paz e

prevenção de conflitos. No entanto, o mais importante, será a base para expandir a relevância, principalmente após 1940, com o uso dos dados estatísticos para a produção de uma contabilidade nacional, entendida como o cálculo dos fluxos econômicos nacionais, capaz de promover e orientar o acúmulo de riqueza e bem-estar necessários para equilibrar o sistema de Estados e as misérias produzidas pela máxima universal, o capitalismo. Era preciso contabilizar e quantificar as forças do Estado para além de sua capacidade bélica.

A Liga iniciou sua atividade de orientação e assistência técnica para esse fim e investiu de forma ampla no discurso do uso da economia como promotora de bem-estar, retomando as influências de economistas que se dedicaram em estabelecer relações entre os estudos demográficos e econômicos. Estas atividades tomam maior proporção na Liga a partir do final da década de 1920, diante de sua inabilidade de impedir diversos conflitos, tais como as anexações da Manchúria pelo Japão (1931) e a Abissínia pela Itália (1936), além da saída da Alemanha da Liga, após a realização da Conferência Internacional para o Desarmamento (1932), por ter sido reprimida pela expansão de seu escopo militar e a anexação da Renânia.

Os esforços para investir nos estudos estatísticos refletem os efeitos do intenso debate intelectual sobre os usos da economia política, principalmente entre o final do século XIX e início do XX, momento em que importantes associações de economia são estabelecidas como a *American Economic Association* (1885) e a *Royal Economic Society* (1890).

No início do século XX, dois economistas britânicos, o professor Alfred Marshal e seu ex-aluno Arthur Cecil Pigou, influenciaram o estudo do fluxo econômico do Estado junto ao investimento social pelo cálculo do dividendo nacional.

Influenciado pelas ideias de Adam Smith, Marshal, em *Principles of Economy* (1890), define a noção de *renda (dividendo) nacional* como:

O trabalho e o capital de um país, atuando sobre seus recursos naturais, produz anualmente uma certa rede agregada de matéria prima, material e imaterial, incluindo serviços de todo tipo. Esta é a verdadeira receita líquida anual de um país, ou como devemos dizer o **DIVIDENDO NACIONAL** (...) é um contínuo curso sempre fluindo, e não um reservatório ou reserva, ou no sentido restrito da palavra um **FUNDO** de capital (Marshal *apud* Tribe, Idem, p.94, grifo do autor).

O estudo de Marshal destaca que a noção de riqueza do Estado que interessava aos economistas do final do século XIX e início do XX acompanhava os processos

liberais e capitalistas em decorrência do fluxo de capital e das formas necessárias que um Estado deveria tentar conciliar sua intervenção jurídico-política de forma intrínseca aos fluxos financeiros, comerciais, industriais, contando não apenas com os recursos naturais de seu território mas também com a *produtividade* da população.

Na quinta edição de *Princípios da Economia* (1907), Pigou escreveu uma resenha do livro em que define a renda nacional como um “instrumento prático de grande importância, desenvolvido para o serviço na solução concreta dos problemas sociais” (Pigou *apud* Tribe, *Ibidem*). As influências de Marshall no trabalho de Pigou, se mostram evidentes. Pigou se esforçou para distanciar seu trabalho das concepções de Keynes e formular uma *economia do welfare* (bem-estar) como *campo de estudo*. É possível observar pela série de suas publicações e seus cursos ministrados na universidade de Cambridge, como o economista tentava analisar os impactos no bem-estar nacional por meio de variáveis e elementos identificáveis pela análise da balança nacional de renda (dividendo nacional). Como aponta Tribe (2015), a publicação de *Wealth and Welfare* (1912) por Pigou ressalta a economia do bem-estar vinculada à noção de “*dividendo nacional* – sua relação com o bem-estar, sua magnitude, destruição e variabilidade”. O livro foi a base para seus futuros trabalhos como *Unemployment* (1913), *The Economics of Welfare* (e suas várias versões 1920, 1924, 1929, 1932), *Industrial Fluctuation* (1927), *A Study in Public Finance* (1947), *Theory of Unemployment* (1933) e *Employment and Equilibrium* (1914) (Aslanbeigui, 2009, p. 30). O esforço de Pigou, como de muitos outros na virada do século XX tal como Keynes, demonstrou as tentativas de se criar teorias aplicáveis às crises econômicas. No entanto, um outro grupo de economistas do início dos anos 1920, como Henry Macrosty, reforçava que a teoria estava além dos instrumentos existentes para se produzir uma base de dados estatísticos, capazes de auxiliar na condução de políticas econômicas e sociais (Tribe, 2015, p. 94).

A análise e a comparação dos dados estatísticos atrelados à performance governamental direcionariam programas e políticas para o desenvolvimento, além de formas de mensurar e estabelecer quais áreas sociais apresentavam balanços positivos ou negativos, estimulando, ao mesmo tempo, futuros investimentos. Neste sentido, todo este aparato instrumental necessário descrito por Macrosty, teve na Liga das Nações junto às agências especializadas o campo propício para a elaboração dessa tecnologia, entre o dividendo nacional e as formas de bem-estar, como foi o caso dos relatórios *Statistical Year Book*.

Entre o período de 1926 e 1945 o relatório estatístico anual da Liga das Nações continuou a ser produzido, mesmo que por conta da guerra, devido às estratégias militares de alguns países, embora alguns dados fossem publicados com atraso. As agências especializadas e principalmente as agências nacionais foram uma das principais fontes de dados para a elaboração do relatório. Como mostra o prefácio do último relatório da série *Statistical Year Book on League of Nations 1942/44*, escrito por Alexander Loveday, economista diretor da Seção Financeira e Serviço de Inteligência Econômica da Liga das Nações, várias *instituições profissionais* mas de cunho internacional ou de governos nacionais contribuíram para o levantamento de dados como o Escritório Internacional do Trabalho, o Bureau para Minas do Departamento do Interior dos Estados Unidos, o Departamento dos Estados Unidos para Agricultura e, em especial, o Escritório de Relações para a Agricultura no Exterior. Para os dados referentes à população, a Liga recorreu ao Metropolitan Life Insurance Co, de Nova York, uma empresa de seguros de vida, além do Comitê de Investigação Populacional.

Até o final da década de 1930, a Liga destinava mais de 60 % de seu orçamento para suas atividades econômicas e humanitárias em países e territórios membros ou não (Way, 2013, p.124). Instruída pelas teorias da economia política do início do século XX, a Liga agregou saúde, agricultura, habitação, comunicação, entre outros, a sua linguagem e exercícios diplomáticos que poderiam produzir padrões, informações e, principalmente, recomendações às práticas governamentais. Fez do seu *expertise* o motivo de sua existência, e assim como absorveu uma série de intelectuais que participaram dos entraves militares da Primeira Guerra Mundial, também promoveu a debandada de muitos deles a serviço na Segunda Guerra Mundial, em serviços de inteligência, como mediadores do que seriam as negociações de paz e, posteriormente, a institucionalização da ONU e demais organizações internacionais.

Todo esse legado influenciou diretamente na criação do serviço burocrático da ONU, bem como no formato de seus produtos intelectuais, como mostra a publicação, em 1948, de uma pesquisa econômica mundial intitulada “Economic Report- Salient Features of the World Economic Situation from 1945-1947”, elaborada pelo Departamento de Relações Econômicas da ONU. O prefácio do documento ressaltava se tratar de “um relatório econômico”, o “primeiro no plano de uma série (...) organizado para suprir a necessidade reconhecida pela Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social para uma avaliação das condições econômicas mundiais e tendências que de



tempos em tempos tornam-se pré-requisito para recomendações relacionadas à acertos nacionais e internacionais no campo econômico” (Departamento de Relações Econômicas, 1946, p. iii).

Ainda subsidiaram e participaram da elaboração: a Divisão de Estabilidade Econômica e Desenvolvimento, a Organização para Agricultura e Alimentação com o estudo “The World Food Situation”, a Organização Mundial do Trabalho com o estudo “World-Man Powers Problems”, além de dados e informações do BIRD e do FMI. Este era um processo de atualização das atividades que já eram executadas pela Liga e, ao mesmo tempo, de sedimentação de algumas continuidades.

Ao longo dos anos, a produção do relatório expandiu seu escopo refletindo também outros usos, formatações, conteúdos e utilidades. De 1948 até 1954, o relatório passou a ser publicado como *World Economic Report*. Entre os anos de 1955 e 1993, foi atualizado para *World Economic Survey*. A partir de 1994, tornou-se *World Economic and Social Survey*. A atualização dos relatórios ao longo dos anos também reflete o próprio departamento que também alterou seu nome para Departamento de Relações Econômicas e Sociais da ONU (Department of Economic and Social Affairs – DESA). O DESA está ligado diretamente ao Secretariado, considerado o “departamento líder” a serviço do secretário-geral da ONU. No material institucional do DESA sua missão é definida da seguinte maneira:

nosso trabalho analítico e de pesquisa cobre um vasto número de questões *econômicas, sociais e ambientais*. Nós produzimos uma série de publicações emblemáticas e importantes relatórios intergovernamentais que são essenciais para *as negociações das Nações Unidas e decisões políticas globais*. (...) o DesA é reconhecido por sua seriedade na coleta de dados, incluindo *estimativas populacionais e estatísticas*, considerado um *benchmark*<sup>68</sup> global de informação confiável. (...) Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tem sido um dos focos integrais do trabalho do DesA e de muitos de seus departamentos. Uma vez que o prazo para alcançar os objetivos para 2015 se aproxima, o DesA tem trabalhado com uma variedade de parceiros para construir suas ações *com base nos ODM* e ajudar a construir uma visão para *o futuro* que coloca as *pessoas e o planeta em primeiro lugar*” (DESA, s/d, p. XX, grifo meu)<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Benchmark é uma palavra usada na computação para determinar o ato de executar programas informacionais de computação ou outras operações, a fim de avaliar o desempenho de um objetivo. O termo também é geralmente usado para os próprios programas (de benchmarking) desenvolvidos para executar o processo.

<sup>69</sup> Cf. Working Towards an Inclusive, Prosperous and Sustainable World Department of Economic and Social Affairs. Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

Esta intensa produção mostra que muito de uma chamada *expertise* que estará presente nas Nações Unidas, cada vez mais especializada e tecnológica nos dias de hoje, vem de práticas que estavam localizadas na Liga das Nações, da relação desta com departamentos específicos de governos, agências especializadas e empresas privadas. Todas estavam voltadas para o exercício de uma governamentalidade que aprimora a ideia de expansão do Estado dentro de relações econômicas em fluxos, conectadas por específicas condutas, dos consumidores, da circulação de mercadorias, do crescimento da população, da expansão de indústrias.

A própria expansão de organizações internacionais responsáveis pela gestão da paz, arbitragem de controvérsias ou dedicadas a determinado tema é apresentada como uma necessidade diante do novo escopo internacional por meio da coordenação e centralização de dados dos Estados, empresas, organizações da sociedade civil.

Para compreender os deslocamentos no trato da noção de desenvolvimento no século XXI, cada vez mais arraigada na sustentabilidade como discurso e forma de coibir inseguranças em *ambientes*, protegendo *pessoas e o planeta*, torna-se importante observar a emergência do trato do desenvolvimento como *meta* vinculada a instrumentos que pudessem *quantificar* a riqueza e a miséria do Estado e seus recursos para a padronização de intervenções que pudessem conduzir trajetórias econômicas ditos emancipatórios.

É interessante observar que as várias edições do anuário estatístico da Liga já apresentavam campos dispostos, muito próximos às cartografias do século XIX, para a ação no *milieu*, como bem apresenta Beatriz Carneiro (2012) a partir de Foucault e seus apontamentos sobre as técnicas de segurança na biopolítica. Tratava-se da intervenção no *meio*, lugar em que os “cálculos dos perigos e riscos possíveis envolviam qualidades dos locais onde estava a população” (Idem, p.3). O aprimoramento das atividades da Liga, entre produção científica, programas, tratados e até mesmo seu Sistema de Mandatos voltava-se para o melhoramento da vida da população e para o aprimoramento da intervenção no meio. Assim, a economia se mostrava a serviço de uma noção de desenvolvimento em que se já priorizava os fluxos, o comércio, a circulação de pessoas, mercadorias, informações, tecnologias, regulamentações e regulações que pudessem propiciar um *meio* ótimo, aberto a intervenções que ordenassem “a natureza da população humana” (Ibidem, p.4). Os primeiros relatórios estatísticos da Liga pretendem exatamente criar mapeamentos que auxiliem na racionalização da segurança como inteligibilidade econômica para se prever crises e

riscos, analisando a interação produtiva de um *meio ativo* junto à população, suas instituições e seus recursos.

O mapeamento mundial da gestão econômica e da produtividade de cada Estado, colônia ou território em mandato, continha informações úteis, tanto para os investidores, como para o direcionamento das práticas governamentais dos Estados, visto que a exposição dos dados em tabelas propiciava tanto a comparação, bem como meios para facilitar a gestão. Os dados temporários que deveriam exibir a melhor performance do Estado na publicação seguinte, os lucros das colônias ou a emancipação dos territórios em mandatos para possível independência.

Essa possibilidade de expor e, principalmente, comparar dados específicos das relações econômicas de um sistema de Estados e, paralelamente, remeter estudos que pudessem de alguma forma coordenar as relações econômicas internacionais era uma novidade apresentada pela Liga.

A informação estatística era produzida para ser volátil como o mercado, para impor regulações e padrões e, principalmente, compor metas e estimativas de governo ou de investimentos. A estatística inserida como instrumento útil no âmbito internacional na comparação de Estados aproxima-se da tentativa de criar governamentalidades que pudessem agir de forma vigilante na contenção de crises e de forma produtiva na gestão de *metas para o desenvolvimento*.

*Sistema de Tutela, a Década de Desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável: variáveis do desenvolvimento como meta para a vida segura e o cuidado do planeta*

Com a criação da Organização das Nações Unidas, os temas abordados e as técnicas utilizados pela Liga a partir da década de 1920 foram considerados pertinentes à sua missão internacional, principalmente pelas iniciativas estadunidenses e inglesas que já no período da Liga das Nações, ampliavam seu campo de influência pela inserção de práticas liberais nos assuntos da organização internacional que pudessem liberar o mercado, mas também facilitar intervenções ditas econômicas, como demonstra a participação dos principais teóricos da época tais como John Maynards Keynes, William Beveridge e Gilbert Murray (Clavin, 2013, p. 35).

Primeiramente, as Nações Unidas aparecem como uma *aliança militar*, criada com base na tradição diplomática das negociações militares de encontros reservados e mediados por grandes potências, como aconteceu na Conferência entre Franklin Delano Roosevelt e Winston Churchill, em 1941, na definição da Carta do Atlântico<sup>70</sup>; em seguida, no encontro de 1 de janeiro de 1942 em que foi assinada a Declaração das Nações Unidas, novamente por Roosevelt e Churchill, o diplomata russo Maxim Litnov, além do chinês T. V. Soong<sup>71</sup>; em seguida, na Conferência de Moscou negociada pelos quatro ministros das relações exteriores: o russo Vyacheslav Molotov<sup>72</sup>, o britânico

---

<sup>70</sup> A Declaração da Carta do Atlântico firmava a necessidade de controle do uso da força por um sistema de segurança coletiva permanente e gestão do desarmamento por meio de uma organização mundial. No entanto, vale ressaltar a base econômica e social vigente como princípio da política nacional dos Estados Unidos e Reino Unido expressas nos artigos 4º (“Com o devido às suas obrigações já existentes, se empenharão para que todos os Estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo, de que precisem para a sua prosperidade econômica); 5º (“Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social”).

<sup>71</sup> A Declaração contou posteriormente com a adesão da maioria dos países em apoio aos Aliados.

<sup>72</sup> O nome do diplomata Molotov permanece conhecido até os dias de hoje, por causa da resistência finlandesa contra os ataques soviéticos entre 1939 e 1940 que adotou a estratégia da Guerra Espanhola (1936-39) em atacar o inimigo usando uma garrafa com líquido inflamável. Após uma declaração de Molotov no rádio justificando a violência dos soviéticos, que estariam agindo em defesa dos “esfomeados finlandeses”, estes não tiveram dúvidas e nomearam as bombas caseiras contra os soldados da URSS de piquenique Molotov. Posteriormente, as bombas em garrafas inflamáveis ficaram conhecidas como coquetel molotov.

Anthony Eden, o estadunidense Cordell Hull e o chinês Foo Ping Shen<sup>73</sup> quando, finalmente formalizaram a intenção de criar uma organização internacional mundial; e na Conferência de Teerã pelo encontro de F. Roosevelt, W. Churchill e Joseph Stalin. Portanto, o discurso da segurança coletiva junto à garantia de desenvolvimento social e econômico esteve presente desde a Conferência do Atlântico, intensificado pela entrada estadunidense na guerra e expresso em sua campanha internacional na defesa do princípio da “liberdade do medo e da necessidade”, termo que fora lançado pelo presidente Roosevelt em seu pronunciamento ao Congresso estadunidense de 16 de janeiro de 1941, conhecido como das *Quatro Liberdades*<sup>74</sup>.

Por influência de J. M. Keynes e de um dos responsáveis pelo projeto do sistema de Bretton Woods o estadunidense Harry Dexter White, foi lançada a proposta de que cada país signatário da multilateral Declaração das Nações Unidas, de 1942, destinasse 1% de sua renda nacional para recuperação dos territórios tomados pela guerra. Ainda em 1943 foi criada a Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação (United Nations Relief and Rehabilitation Administration - UNRRA) (Murphy, 2006). Após o início da investida militar dos Aliados, Roosevelt determinou ao supremo comandante Dwight Eisenhower, que deveria ser garantido à população dos territórios pacificados que ninguém passaria fome ou ficaria sem meios de subsistência em qualquer dos territórios ocupados pela aliança da Nações Unidas (Idem). A UNRRA foi a primeira iniciativa, ainda no curso da Segunda Guerra Mundial, que procuraria conciliar os intuítos militares, econômicos e humanitários para os futuros investimentos em desenvolvimento e segurança.

A promessa de proteger o melhor interesse da população alemã e das demais por meio da ação humanitária atrelada à ação militar, mostrava-se como medida calculada para obter o apoio internacional, sanar os chamados equívocos do Tratado de Versalhes e garantir a pacificação vinculada ao bem-estar econômico e social. A área devastada deveria ser reconstruída, fosse pelos países subdesenvolvidos ou pelos países ricos, pelo compromisso firmado por todos junto à UNRRA.

A pobreza causada pela guerra ou qualquer crise, coloca-se como tema transnacional aberto às regulações. Para isso, toda a estrutura da Liga seria de grande

---

<sup>73</sup> Cf.: History of United Nations. Disponível em: [ww.un.org/en/aboutun/history/moscowteheran.shtml](http://ww.un.org/en/aboutun/history/moscowteheran.shtml). Consultado em: 10 jan. 2015.

<sup>74</sup> O presidente Franklin Roosevelt apresentou em seu discurso quatro liberdades que direcionariam a entrada dos Estados Unidos da América na guerra: liberdade de expressão, liberdade de religião, liberdade da necessidade e liberdade do medo.

proveito aos interesses da aliança militar-humanitária das Nações Unidas, no interesse diplomático militar em expandir as seguranças na mesma medida das garantias para sanar *necessidades*.

Em 12 de fevereiro de 1946, na primeira sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, foi aprovada uma resolução em resposta ao relatório elaborado pela Comissão da Liga das Nações o 24(I) *Transfer of Certain Functions, Activities and Assets of the League of Nations* (Transferência de Certas Funções, Atividades e Competências da Liga das Nações) que designou sobre a responsabilidade do Comitê Econômico e Social (ECOSOC)<sup>75</sup>, a análise da continuidade de determinadas áreas e funções antes desenvolvidas pela Liga das Nações em âmbito internacional. Assim, de acordo com o documento, “funções, poderes de valor técnico e caráter não-político”<sup>76</sup> deveriam ser repassados à responsabilidade do ECOSOC com o apoio de um comitê especializado, a cargo do Secretariado. Um estudo demonstraria as áreas e intervenções necessárias no processo de transferência, bem como a distribuição destas atividades entre agências especializadas e órgãos das Nações Unidas.

A Assembleia Geral requer que o Conselho Econômico e Social pesquise as funções e atividades de caráter não-político que até agora tem sido realizado pela Liga das Nações para determinar quais delas, com as devidas modificações, deverão ser assumidas por órgãos das Nações Unidas ou confiadas a agências especializadas que tornaram-se filiadas as Nações Unidas. De acordo com as medidas decididas sob as devidas análises, o Conselho [Econômico e Social] deverá, durante ou após a dissolução da Liga, assumir e continuar provisoriamente o trabalho realizado até agora pelos seguintes departamentos da Liga: Departamento Econômico, Financeiro e de Trânsito; em especial o trabalho de pesquisa e estatística; a seção de Saúde, em especial o serviço de epidemiologia; a Seção de Ópio e as secretarias do Conselho Permanente Central de Ópio e Órgão de Fiscalização<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> De acordo com o Capítulo X da Carta das Nações Unidas artigo 7, os órgãos que compõem as Nações Unidas são: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança. O Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, A Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. A missão do ECOSOC: “fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas”. Cf.: Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte de Justiça, 1945.

<sup>76</sup> Cf.: XIV Resolutions Adopted on the Report of the League of Nations Committee, 24(I) Transfer of Certain Functions, Activities and Assets on the League of Nations, 29th plenary meeting, 12 February, 1946.

<sup>77</sup> Idem.

A inserção dos temas considerados “não-políticos” na agenda de segurança internacional, tal como conhecemos hoje na locução diplomática, não se deu de forma imediata. O fato da ONU assumir o legado da Liga e inserir os temas na constituição de seu arcabouço institucional possibilitou de década em década o aprimoramento das técnicas e discursos que fizeram temas relacionados à epidemiologia, à estatística, ou ao controle da circulação de substâncias consideradas ilegais (como o ópio) serem institucionalizados em escopos ampliados. A atualização contínua, de tempos em tempos, deu aos então designados temas “não-políticos” espaços para serem inseridos, gradualmente, nos direcionamentos internacionais da ONU, mas também em sua gestão junto aos Estados, organizações não-governamentais e iniciativas de cunho privado e civil. Muitos desses assuntos são oriundos de uma série de associações, irmandades, grupos e movimentos criados ainda no século XIX<sup>78</sup>. Em uma resolução do Conselho Econômico e Social, em que distribui as atividades da Liga, reafirma-se a continuidade e a institucionalização de uma série de assuntos por meio da nova estrutura da ONU entre comissões, principalmente, concentradas no ECOSOC, mas também provenientes do Secretariado e de agências especiais:

Uma vez que as Comissões e o Secretariado das Nações Unidas e agências especializadas estiverem totalmente organizadas, é provável que as atividades econômicas e sociais, da Liga [das Nações] serão absorvidas, como for apropriado, pelas várias comissões do Conselho Econômico e Social (Comissão Econômica e para o Emprego; Comissão de Estatística; proposta Comissão Fiscal; Comissão do Transporte e Comunicação; Comissão de Direitos Humanos; Comissão sobre a Condição das Mulheres; Comissão Social; Comissão sobre Drogas Narcóticas; proposta Comissão Demográfica); Os Departamentos Econômicos e Sociais do Secretariado e agências especializadas que já existem ou em formação tal como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, a Organização para Agricultura e Alimentação; a Organização Mundial de Saúde; a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura; a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Internacional para Refugiados (E/245/Rev1)<sup>79</sup>.

As instituições que surgiram dos acertos da Segunda Guerra Mundial, herdeiras de uma diplomacia emergente do século XIX, mostraram-se durante o final do século XX,

---

<sup>78</sup> Algumas instituições que marcam o século XIX são, entre outras, a “Geneva Society for Public Affairs” criada por Henry Dunant, posterior Comitê Internacional da Cruz Vermelha (1863); International Prison Commission (1872) que realizava congressos na Europa sobre questões criminais e reforma prisional.

<sup>79</sup> Cf. E/245/Rev 1 – Resolutions adopted by the ECOSOC Council during its 3<sup>rd</sup> Session from 11 September to 10 December 1946, p.52, Lake Success, NY: UN, 1947.

como investidoras de propostas baseadas em programas temporários, e devidamente mapeados pelo exercício contínuo das avaliações, relatórios, produção de dados e estatísticas.

A ONU e as Instituições Financeiras inseriram em 1945 a noção de *desenvolvimento econômico* como gestão das práticas governamentais de cada Estado que pudessem acelerar seus respectivos fluxos econômicos, mediante uma relação de *trust* econômico e político, uma relação de *confiança* frente ao sistema de Estados fortalecido pelo respaldo das novas organizações internacionais, cada qual com seu escopo especialista, aptas para delimitarem agendas que orientassem a produtividade dos fluxos de capital, por meio da assistência inserida na lógica do mercado. Não se tratava de caridade, mas de empréstimos e investimentos de capital que deveriam provocar e orientar certas práticas governamentais do Estado que contrairia determinado auxílio.

As relações de investimento em desenvolvimento por países doadores e instituições financeiras internacionais inseriram a noção de *trust* como princípio dos programas de financiamento; Estas esperavam que os países receptores tomassem o mercado livre como princípio de desenvolvimento e investimento. Este tipo de racionalidade, segundo Francis Fukuyama (1995), estaria baseada em uma abordagem neo-clássica do liberalismo. A prosperidade econômica, segundo ele, necessitaria mais do que recursos naturais ou boas leis, mas o investimento na cultura da confiança, como expressa seu livro *Trust: The Social Virtues and the Creations of Prosperity*, de 1995, no qual evidencia como o discurso da confiança expandiu o discurso do desenvolvimento econômico.

O conservador Fukuyama partiu de duas máximas do discurso liberal: a defesa da democracia e do livre mercado, como princípios de inteligibilidade para alcançar prosperidade nacional, reelaborada agora na noção de desenvolvimento econômico. No entanto, o principal elemento seria o aumento dos níveis nacionais de “confiança” ou “trust”, em inglês, por meio do investimento no capital social de um país, sendo “trust” entendido como a habilidade de pessoas em trabalhar juntas em grupos e organizações para atingir objetivos comuns (Idem). Segundo o autor, estas relações produziriam sociedades de baixo ou alto índice de confiança. Por meio desta abordagem, por mais que os Estados possuíssem recursos naturais, boas leis ou instituições, o *trust* seria o elemento essencial para o sucesso do desenvolvimento econômico no livre mercado, o que explicaria os altos índices de prosperidade de grandes potências como Estados



Unidos, Japão e Alemanha, consideradas as maiores detentoras no âmbito internacional de índices de confiança.

A obrigatoriedade dos direcionamentos e das condicionalidades seria uma constante determinada pelas agendas políticas internacionalizadas, prioritariamente nas relações do processo de requisição de empréstimos financeiros, programas de assistência técnica, intervenções humanitárias, escritórios regionais e suas tecnologias, principalmente em relação aos Estados classificados como do Terceiro Mundo. Estes países eram os alvos da atividade burocrática das organizações internacionais, uma vez que foram inseridos como membros nas atividades parlamentares da Assembleia Geral da ONU, ou diante de seu reconhecimento político como Estado soberano dotado de capacidade jurídica para lidar diretamente com o FMI e o BIRD<sup>80</sup>.

O papel dos Estados Unidos da América nesse processo se mostra relevante diante de seus esforços em abrir a economia e pressionar a descentralização europeia. Além do Plano Marshall<sup>81</sup> atuando como estratégia econômico-militar, os Estados Unidos garantiram que o desenvolvimento econômico fosse um dos principais investimentos tanto da ONU como do BIRD.

A primeira estratégia estadunidense foi a de provocar a anexação da palavra *desenvolvimento* ao nome do Banco Mundial, que de início seria apenas direcionado à reconstrução da Europa. A pesquisadora Sundhya Pahuja, ao analisar os encontros e negociações que deram origem ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, ressalta que os EUA e a Inglaterra eram os principais negociadores que articularam as políticas e regras das novas organizações econômicas mundiais. No decorrer das negociações ficou explícito que enquanto os ingleses tentavam manter a centralização dos programas de financiamento apenas direcionando-os à Europa, os estadunidenses tentavam de uma vez por todas abrir o mercado e aumentar sua influência política no âmbito internacional. O Banco de reconstrução era uma proposta que para os ingleses – principalmente por influência de J. M. Keynes – seria focada nas questões europeias, e

---

<sup>80</sup> O Kosovo atualmente é reconhecido pela União Europeia e Estados Unidos mas não o é por outros Estados, como a Servia e o Brasil. Isso impossibilita, até o presente momento, que o Kosovo seja Estado membro das Nações Unidas. No entanto, o país conta com grande fluxo de financiamento para o desenvolvimento pelas tantas organizações internacionais voltadas a este campo, sem dispensar a presença militar da OTAN.

<sup>81</sup> O Plano Marshall foi desenvolvido para ampliar as políticas de assistência ao desenvolvimento do presidente Truman e garantir maior influência dos EUA na Europa para conter o comunismo. O programa foi lançado pelo então secretário de Estado, George Catlett Marshall, em seu pronunciamento na Universidade de Harvard em 5 de junho de 1947, sob o nome Organização para Cooperação Econômica Europeia (Organization for European Economic Co-Operation).

para os estadunidenses a palavra “desenvolvimento”, posteriormente adicionada às propostas do Banco, fazia parte de uma estratégia para ampliar a utilidade do mandato da instituição após o fim do auxílio temporário à Europa.

Finalmente, o nome instituído foi Banco para Reconstrução e Desenvolvimento. Os EUA convidaram vários países do chamado Terceiro Mundo para definir o acordo de Breton Woods, o que revoltou os ingleses, principalmente Keynes, que declarou considerar Breton Woods um “monstruoso parlamento de macacos”, diante da presença de colônias e países *subdesenvolvidos* (Pahuja, 2011, p.14).

Outro ponto relevante na estratégia estadunidense foi o lançamento do Programa conhecido como “Ponto Quatro”, do então presidente Harry S. Truman, que segundo Lopes (2005), era uma estratégia para promover destaque ao presidente, tal qual seu antecessor, o falecido presidente Roosevelt, obteve com o discurso das quatro liberdades e com a Declaração dos Direitos Humanos de 1948.

O pronunciamento de posse de Truman em 20 de janeiro de 1949 foi preparado por seu assessor Benjamin H. Hardy que estabeleceu quatro pontos para a política externa estadunidense. O primeiro era o suporte estadunidense às Nações Unidas, o segundo a continuação do Plano Marshall, o terceiro o apoio militar à aliança do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, finalmente, o famoso ponto quatro, adicionado ao final, um novo programa de *assistência técnica* aos países chamados subdesenvolvidos<sup>82</sup>.

Dentre os quatro objetivos estadunidenses, o então secretário-geral das Nações Unidas, o norueguês Trygve Lie aproveitou para conciliar ações que vinham de encontro em especial ao ponto um – em apoio à ONU – e ao ponto quatro – direcionado ao investimento de capital para assistência técnica.

Imediatamente, em fevereiro de 1949, foi realizada uma reunião pelo ECOSOC, sobre a necessidade de expansão de um programa de assistência técnica para o desenvolvimento econômico, envolvendo a Secretaria Geral e as Agências especializadas. Dentre estas, estavam a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) no intuito de focar suas ações na pobreza, no analfabetismo e

---

<sup>82</sup> Cf. Benjamin H. Hardy, Jr. Congressional Record, Volume 145, Part 3, Senate, U. S. Government Printing Office, p. 3837-3838, 1999. Disponível em: <[www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRECB-1999-pt3/html/CRECB-1999-pt3-Pg3837-5.htm](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRECB-1999-pt3/html/CRECB-1999-pt3-Pg3837-5.htm)>. Consultado em: 12 jan. 2015.

na contenção de doenças (Guerreiro, 1950). Em agosto do mesmo ano, foi aprovada a resolução 222 (IX), de 15 de agosto, que definia o maquinário que operaria o Programa Expandido de Assistência Técnica (EPTA), a ser composto por um Conselho de Assistência Técnica.

Entre abril e maio de 1950, Trygve Lie lançou um memorando no qual elencou dez pontos para consideração e que definiria a proposta para o *Desenvolvimento do Programa de vinte anos para alcançar a paz por meio das Nações Unidas* (Development of a Twenty-Year Programme for Achieving Peace Through the United Nations). Lie entregou cópias do documento pessoalmente ao presidente Truman, e aos primeiros ministros da França, da Inglaterra e da União Soviética, visto a instabilidade do início da Guerra Fria e a tentativa de fazer da ONU um centro mediador de negociações (Cordier, 1969)<sup>83</sup>.

No Plano de Dez pontos de Trygve os de número seis, sete, oito e nove são que mais evidenciam o investimento na assistência técnica como questão primordial para a internacionalização do discurso do desenvolvimento econômico, fazendo deste um dos principais escopos da missão da ONU, alinhando o trato da pobreza e o estímulo à produtividade dos países pobres.

A partir de 1950 toda estrutura voltada para recuperação da guerra agora deslocava sua burocracia para tratar da pobreza e, principalmente, da institucionalização das agências internacionais no trato de uma agenda internacional comum. Estas conexões se apresentam como algumas referências dos principais eixos que farão deste grande equipamento burocrático, que é as Nações Unidas, o polo da segurança humana e do desenvolvimento sustentável, como fórmula governamental para o novo milênio.

Os pontos de seis a nove das propostas de Trygve tratam, respectivamente, (6) da criação de um ativo programa de assistência técnica para o desenvolvimento econômico e a promoção de investimento de capital em larga escala usando todo recurso apropriado de fontes privadas, governamentais e intergovernamentais; (7) do uso mais vigoroso por todos os Estados Membros dos recursos e possibilidades das agências especializadas da ONU para promover de acordo com o artigo 55 da Carta das Nações Unidas, a “elevação dos níveis de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”; (8) da continuidade do trabalho da ONU para maior observância e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo;

---

<sup>83</sup> Para referência oficial das Nações Unidas: A/1304.

e o ponto (9) que trata do uso das Nações Unidas para promover, por meios pacíficos ao invés do uso da força, o avanço dos povos dependentes, coloniais ou semicoloniais para o alcance da igualdade entre Estados no mundo.

As recomendações evidenciam que o ECOSOC seria o órgão das Nações Unidas com a responsabilidade de coordenar todo o aparato que iria lidar com a produção da liberdade entre garantia de direitos, regulação de desigualdades pelo aumento da produtividade agrícola e industrial e a responsabilidade de cada Estado em conduzir seus processos de desenvolvimento de acordo com as recomendações dos especialistas internacionais.<sup>84</sup> Não seria pela força militar do Conselho de Segurança, mas pela legitimidade dos dispositivos diplomáticos, centrados nos *especialistas* e nas *conferências* da ONU, entre agências especiais e inúmeras comissões, através de um saber considerado *verdade técnica* entre dados, recomendações e estudos. As atividades de assistência técnica seriam realizadas por esses emissários universais, por meio de missões de estudos e avaliações requisitadas pelos próprios países membros.

Em junho de 1950, realizou-se em Lake Success, a Conferência para Assistência Técnica para a criação de um fundo que sustentasse o programa de assistência. O secretário-geral Trigve Lie ressaltou que o programa foi fundado no princípio da universalidade – universalidade de participação, da contribuição e dos benefícios. Cuidar do desenvolvimento dos países pobres e daqueles ainda submetidos aos efeitos do antigo Sistema de Mandatos foi definido como o projeto que vingaria ao longo dos próximos vinte anos nos trabalhos das Nações Unidas.

Foi o primeiro projeto institucional para o desenvolvimento traçado pela ONU como *meta*, em que sanar a pobreza representava a participação e segurança junto ao sistema internacional de Estados soberanos. Os EUA foram responsáveis pelo fornecimento de mais da metade do valor do fundo e as primeiras contribuições foram destinada a atividades de assistência ao Irã, Paquistão e Haiti.

A internacionalização dos propósitos do desenvolvimento econômico e social entre as recomendações de Trigve Lie e o trabalho do ECOSOC influenciaram diretamente na década de 1960 três pontos principais da gestão do então secretário-geral Dag Hammarskjöld (1953 – 1961) para a continuidade do discurso sobre o

---

<sup>84</sup> Cf. Primeiro Organograma do ECOSOC. Neste documento de 1950 é possível observar toda a estrutura voltada para as atividades econômicas e sociais das Nações Unidas. Ver Anexo 4.

desenvolvimento: a atualização do Sistema de Tutela (o Trusteeship System<sup>85</sup>, criado como órgão da ONU para continuar a gestão do Sistema de Mandatos da Liga das Nações), o projeto de descolonização articulado ainda no final da década de 1950 e instituído no ano de 1960 por meio da Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, e concomitantes a tudo isso, o lançamento da primeira Década Internacional de Desenvolvimento<sup>86</sup> e de uma agência especial o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Apresentar uma breve análise sobre cada um desses investimentos, propicia mapear algumas nuances que influenciarão principalmente durante os anos de 1990, a atualização do discurso das Nações Unidas sobre o desenvolvimento.

O Sistema de Mandatos produziu profundos efeitos durante todo século XX. Por meio do discurso liberal, ele defendeu a continuidade do colonialismo exaltando a tutela para garantir a defesa da liberdade das populações taxadas de *atrasadas*, como forma de garantir o avanço da ordem econômica mundial e da liberdade do coletivo. Efeitos que não são desenhados como repetição do passado, mas como elementos facilitadores do lançamento de outros planos universais, alinhados com práticas distintas diante do mercado, da população e dos mecanismos de segurança.

Acompanhando as análises de Foucault sobre a atualização do liberalismo, em que aponta como o maior desafio colocado ao neoliberalismo “projetar em uma arte geral de governar os princípios formais de uma economia de mercado” (2008b, p.181), torna-se ainda mais importante, para situar as atualizações do Sistema de Mandatos após 1945 e a política de reforma econômica do pós-guerra, observar os mecanismos voltados à gestão internacional dos novos Estados, no âmbito da Guerra Fria, e da capitalização internacional em meio às práticas neoliberais.

---

<sup>85</sup> O Trusteeship Council, como órgão das Nações Unidas contou, em 1947, com a formação de comitês temporários com mandato de três anos, especializados em estruturar relatórios referentes à administração e condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios tutelados, bem como apresentar recomendações nesses setores. Após 1958 foi definido um comitê permanente visto a constante atividade na produção de informações que legitimou o Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, sempre por períodos de três anos, formado por indicação da Assembleia Geral e composto de forma que expressasse amplitude geográfica pelas diferentes nacionalidades de seus membros, compreendendo até 1952, oito representantes de territórios responsáveis pela tutela e oito de demais países. As agências da ONU que mais colaboravam com o Comitê eram a FAO, OIT, OMS e a UNESCO. Em 1959, um ano anterior a Declaração da ONU para a Concessão da Independência de Hammarskjöld, a composição do Comitê foi formada por: “Austrália, Bélgica, França, Holanda, Nova Zelândia e Reino Unido e EUA”, como países que ainda possuíam territórios tutelados; e “Brasil, Ceylon, República Dominicana, Ghana, Guatemala, Índia e Iraque, como membros eleitos” (UN, 1959, p. 338-339).

<sup>86</sup> 1710 (XVI) United Nations Development Decade – A Programme for international economic cooperation. A década de desenvolvimento da ONU foi estendida durante toda a década de 1970, fazendo desta a Segunda Década de Desenvolvimento da ONU.

A ONU assumiu a maioria das atividades do Sistema de Mandatos da Liga das Nações, desde o vínculo com as agências especializadas, a intensa produção de relatórios, a coleta de dados, até a estrutura e a missão dos instrumentos de tutela em seu documento máximo, a Carta das Nações Unidas. Se o século XXI contou por quinze anos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para apontar os avanços no desenvolvimento daqueles países considerados em débito em sua performance governamental, expressos por inúmeros índices, o novo Sistema de Tutela da ONU (Trusteeship System), instituído desde 1946, premiou muitas populações com a independência, visto a comprovação de seus avanços documentados por seus tutores e pela própria ONU.

Os capítulos XII e XIII da Carta das Nações Unidas foram dedicados a determinar as atribuições e estrutura do *Trusteeship System*, que determinava como principal missão garantir a estabilidade dos processos de transição de territórios dependentes ao autogoverno. O artigo 72º estabeleceu a formação de um Conselho de Tutela (*Trusteeship Council*) que em vez de ter apenas valor consultivo como a antiga Comissão Permanente de Mandatos, assumiu maiores responsabilidades, maior conexão com o ECOSOC e com o Conselho de Segurança.

O Conselho de Tutela era responsável por elaborar um questionário com base nos valores da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, procurando instituir um instrumental de avaliação que pudesse analisar os avanços políticos, econômicos e sociais dos habitantes dos territórios em tutela ou não-autônomos. Com base nestes critérios, cada autoridade administradora deveria remeter seus relatórios ao Conselho de Tutela e este poderia requisitar missões de avaliação para visita aos territórios tutelados. O ECOSOC poderia ser convocado para analisar as atividades do Conselho de Tutela referente suas performances e políticas.

A ONU chegou a ter 87 territórios em tutela e a partir do final dos anos 1950, o processo de descolonização, principalmente na África, impulsionou novos conflitos. A regulação e o monitoramento desses processos se colocaram cada vez mais urgente, principalmente em meio à Guerra Fria.

O processo de apoio à independência dos territórios tutelados por meio dos programas de desenvolvimento acompanhou também a criação das primeiras missões de paz da ONU cunhadas pelo termo *peacekeeping*, noção criada pelo secretário-geral Dag Hammarskjöld (1953-1961), em 1956 para legitimizar a intervenção armada da ONU na Crise de Suez, entre as forças Israelo-Anglo-Francesas e o Egito. O secretário-geral,

compartilhando as ideias do diplomata canadense Lester Pearson, driblou a Carta das Nações Unidas, que não previa intervenções militares parciais em situações de conflito (Bildt, 2011) e criou o termo “peacekeeping force” bem como a Força Emergencial das Nações Unidas (UNEF). Hammarskjöld<sup>87</sup> é reconhecido e aclamado pela ONU até os dias de hoje por sua habilidade em usar da diplomacia como estratégia na internacionalização das ações da ONU e da própria reestruturação da instituição durante a Guerra Fria. Nesse sentido, a legitimação do uso da força, principalmente em conflitos de territórios, buscando a independência, como ocorreu no Congo (Operação das Nações Unidas no Congo – ONUC), foi um dos mecanismos que acompanhou esse processo do Sistema de Tutela entre políticas de desenvolvimento e de segurança, ambas inseridas no campo da proteção humanitária para o *avanço* das populações. O discurso firmou-se não mais nas campanhas civilizatórias da Liga, mas na segurança e no desenvolvimento como campanhas de estruturação de um modelo de Estado inserido no mercado internacional e, ao mesmo tempo, nas responsabilidades jurídico-políticas e econômicas de sua população.

*A Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais* compôs com os investimentos na atualização do Sistema de Tutela e também ressaltou a influência da ONU nas intervenções por meio das campanhas militares de *peacekeeping*.

A declaração foi aprovada em 14 de dezembro de 1960 por meio da resolução 1514 (XV). A discussão da declaração se deu na Assembleia Geral, como forma de driblar a possibilidade de um veto negativo do Conselho de Segurança, visto que parte de seus membros possuía colônias e poderiam intervir ou mesmo boicotar a declaração. Segundo Edward McWhinney, outros instrumentos legislativos foram criados com base na Declaração para descolonização pela Assembleia Geral tais como: resolução 1515 (XV) de 15 de dezembro de 1960, sobre *Concerto de ações para o desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos*, além da resolução 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, sobre a *Soberania Permanente sobre os recursos naturais* (McWhinney, 2008).

A Década do Desenvolvimento das Nações Unidas também salienta a política da instituição em expandir toda sua estrutura de ação diplomática para além das influências que não dependesse do Conselho de Segurança e, agora, colocava, também, após as

---

<sup>87</sup> Dag Hammarskjöld morreu em um acidente de helicóptero em 1961, a caminho de uma negociação de cessar fogo em Zâmbia.

intervenções de Hammarskjöld, algo nunca antes visto na Liga ou mesmo trabalhado por Trigve Lie: a tentativa de fortalecimento da função executiva da instituição, principalmente na figura do secretário-geral (Orford, 2011). Como declarou Hammarskjöld, no relatório anual do Secretariado de 1961, as Nações Unidas não deveriam ser considerada um mero mecanismo diplomático de conferências, pois enquanto era dada muita ênfase ao que “se poderia chamar de aspectos parlamentares da Organização, pouco [era] comentado sobre os arranjos executivos” (1961, p. 5). Para Hammarskjöld, as restrições da Carta das Nações Unidas em relação às atividades executivas da instituição, não deveriam ser encaradas como empecilhos, mas com especial atenção vistas as futuras possibilidades do executivo com a formalização do pensamento internacional baseado na Carta (Idem).

As chamadas *inovações* do trato executivo que Hammarskjöld inseriu, entre as novas abordagens diante do processo de descolonização e missões humanitárias, tinham como intenção preencher o vácuo político estabelecido pela falta de autoridade. A ONU era apresentada como força neutra e imparcial que garantiria o desmantelamento do sistema colonial, a prevenção da emergência de novos conflitos ou a intenção de determinados Estados tomarem para si o papel de asseguradores da liberdade. Segundo, Anne Orford (2011) em seus estudos sobre a segurança humana<sup>88</sup>, relacionada principalmente com a noção da responsabilidade de proteger, estes termos aparecem a partir da década de 1990. No entanto, a autora defende que eles só foram possíveis ou se beneficiaram diante da capacidade de Hammarskjöld, quando secretário-geral da ONU, procurar expandir a força *executiva* da instituição e suas intervenções, pois foi a partir das primeiras missões de *peacekeeping* ou da formação da polícia e da força militar da ONU que permitiram o importante reconhecimento da instituição como organização responsável em promover e gerenciar a proteção da vida humana.

No entanto, Orford limita sua análise à abordagem diplomático-militar, não considerando a estrutura do ECOSOC e os desdobramentos que fizeram, entre as décadas de 1960 e 1990, o investimento no desenvolvimento econômico ser cada vez mais alinhado ao discurso de proteção dos indivíduos, da responsabilidade do Estado e até mesmo pela mobilização dita global para regular efeitos e gerir as produtividades

---

<sup>88</sup> A noção de segurança humana, como termo presente no vocabulário diplomático e ações da ONU, foi introduzida em 1994 como parte do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD. Aqui, pretende-se realçar, neste primeiro momento, as capacidades da ONU em investir nos processos de proteção humana como desenvolvimento e segurança a partir da estruturação do Estado soberano pelos processos de assistência técnica e de descolonização.



desses processos sobre os recursos do planeta. Assim, o que mais interessa sublinhar no momento é a convergência dos investimentos em desenvolvimento que aborda o escopo da proteção como garantia de liberdade econômica e proteção baseadas no *freedom from fear* e *freedom from want*, noções que serão atualizadas, em 1994, pelo termo segurança humana relacionada ao desenvolvimento humano. É a relação entre essas variáveis que fazem da racionalização da governamentalidade, no final do século XX, dirigir-se para investir na sustentabilidade como campo de inteligibilidade das seguranças.

Estas aproximações ficam mais evidentes ao se analisar por este viés os desdobramentos do Sistema de Tutela e dos próprios programas para o desenvolvimento da ONU.

A Década do Desenvolvimento foi definida pela resolução 1710 (XVI) como “um programa para a cooperação internacional”, influenciada pelo discurso do presidente estadunidense John F. Kennedy na Assembleia Geral que convocou uma década para o desenvolvimento, assumindo como meta, conduzir os países pobres a “se ajudarem” a se desenvolverem, como aconteceu com a Europa pós-guerra. Em pronunciamento, Kennedy ressaltou sobre a nova missão internacional, particularmente, liderada pelos EUA:

É por isso que a minha nação, que compartilhou livremente seu capital e sua tecnologia para ajudar os outros a se ajudarem, agora propõe designar oficialmente esta década de 1960 como a Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sob o quadro dessa resolução, os esforços existentes das Nações Unidas na promoção do crescimento econômico pode ser expandido e coordenado. Pesquisas regionais e institutos de formação podem agora reunir os talentos de muitos. Novas pesquisas, assistência técnica e projetos-piloto podem desbloquear a riqueza das terras menos desenvolvidas e suas águas inexploradas. E o desenvolvimento pode se tornar um empreendimento cooperativo e não competitivo, possibilitando que todas as nações, mesmo que diversas em seus sistemas e crenças, possam se tornar de fato, como são na lei, iguais e livres (Kennedy, 1961).

A resolução 1710 (XVI) começa reafirmando os princípios da Carta das Nações Unidas para a “promoção do progresso social e melhores condições de vida para expandir a liberdade e empregar o maquinário internacional para o avanço do desenvolvimento econômico e social para todos os povos”.

Cada país considerado em desenvolvimento organizaria seus próprios alvos e o objetivo da década do desenvolvimento seria o de auxiliá-los a atingir uma taxa de crescimento anual mínima de 5% em produto nacional agregado, até o final da década.

Os Estados considerados avançados economicamente foram requisitados a formular políticas que permitissem que os países em desenvolvimento vendessem mais seus produtos a preços estáveis e melhor remunerados, de forma que expandissem seus respectivos mercados, financiando seu próprio desenvolvimento. Além disso, também foi recomendado que o lucro da extração e comercialização dos recursos naturais dos países em desenvolvimento por capital estrangeiro fosse equacionado de forma mais equilibrada. Recomendou-se, também, maior estímulo ao aumento do fluxo de capital privado de investimento a condições adequadas, e do fluxo de recursos para o desenvolvimento de fontes privadas e públicas. A Assembleia Geral sugeriu que o fluxo do capital internacional e da assistência ao desenvolvimento deveria ser definido em 1%, calculado a partir de uma média entre a renda nacional dos países considerados desenvolvidos.

Este tipo de abordagem acompanhava as influências de economistas como Paul G. Hoffman, único diretor executivo do Plano Marshall, que, posteriormente, começou a trabalhar para a ONU como administrador do Fundo Especial das Nações Unidas. Para Hoffman, o sucesso do Plano Marshall em restabelecer as taxas de crescimento europeia em curto espaço de tempo foi consequência do estabelecimento de um objetivo comum internacional, gerido por específico planejamento, que fez com que as economias dos países europeus retomassem sua autossuficiência.

Paul Hoffman, que em 1956 era representante dos Estados Unidos em um comitê nas Nações Unidas formado para discutir o financiamento de assistência ao desenvolvimento, escreveu um artigo sugerindo a criação de um Fundo experimental das Nações Unidas de US 100, 000,000 dólares “no qual os EUA contribuiriam na mesma proporção” para ser usado em “pesquisa de minerais, recursos hídricos, solo e para um número limitado de projetos piloto” ( Hadwen, Kaufman, 1961, p.94).

Em dezembro de 1957, foi aprovada a resolução 1219 (XII)- Financing of economic development para a criação de um *Fundo Especial*, que procurou atualizar o processo fracassado de estabelecimento do Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED), projeto que se arrastava desde o final da década de 1940 sem estabelecer em definitivo uma estrutura de financiamento ao desenvolvimento, além do já existente Programa Expandido das Nações Unidas para a Assistência Técnica (Expanded Programme of Technical Assistance – EPTA). Este pequeno *Fundo Especial*, criado em 14 de outubro de 1958, financiaria projetos para identificar as chamadas “possibilidades potenciais de riquezas” voltadas à promoção de treinamento

regional, instituto de pesquisas para agricultura, indústria, estatística, e administração pública (Idem, p.95). Formas de tornar os mercados dos países em desenvolvimento mais atrativos ao financiamento de capital e investimentos privados, como afirma um informativo da ONU de 1960 ao definir a utilidade do Fundo Especial, sob o título “A Família Nações Unidas”, mas que expressa a abordagem de Hoffman que vinculava desenvolvimento com a oferta de ambientes atrativos para a expansão do mercado pelo capital privado e pela indústria, como mostram dois dos projetos regionais financiados pelo *Fundo Especial*: o Central American Research Institute for Industry (Instituto de Pesquisa da América Central para Indústria), com sede na Guatemala, e o *Mekong River Development Scheme* (Plano de Desenvolvimento do Rio Mekong), focado em uma das maiores bacias hidrográficas do mundo, com grande valor estratégico militar para o período da Guerra Fria, como também comercial, cruzando Tibet, China, Myanmar, Tailândia, Laos, Camboja e Vietnam.<sup>89</sup>

Hoffman se tornou o diretor geral do *Fundo Especial*, que contava com um Conselho (Governing Council) e um Conselho Consultivo composto pelo secretário-geral, o presidente do Banco Mundial (BIRD) e o diretor do Conselho de Assistência Técnica. Os projetos eram executados pela Nações Unidas, agências especializadas ou pela Agência de Energia Internacional Atômica, que no final da década de 1950, iniciou projetos para o uso da energia atômica com vistas a projetos de desenvolvimento nacional atrelados a indústria, produção de energia e expansão da tecnologia (UN Family, 1960).

Com a ajuda de Hoffman, o esforço agora não seria mais o de uma instituição fornecedora de empréstimos, mas uma estrutura que articularia o financiamento de projetos que não competiria com o sistema de concessão de empréstimos do Banco Mundial, focando suas ações para destinar recursos a pesquisas aplicadas, treinamento

---

<sup>89</sup> Desde o final da década de 1940, principalmente por meio da Comissão Econômica para Ásia e Pacífico (UNESCAP), a ONU investiu em uma série de projetos e pesquisas na bacia do Rio Mekong para programas de irrigação, construção de hidrelétricas, projetos ambientais e de controle de enchentes, programas de cooperação. Em 1957 foi criado o Comitê Mekong (Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) para ampliar o enfoque em um plano de cooperação para o desenvolvimento e, principalmente, pesquisar os recursos do rio. Para maiores informações consultar material elaborado para o programa da UNESCO “Water for Peace”, que demonstra como o projeto Mekong foi introduzido nos propósitos do discurso do desenvolvimento sustentável afirmando que de uma abordagem de disputa e conflito dos países da região, surge hoje a possibilidade da confluência por meio do desenvolvimento e da cooperação. O estudo do caso Mekong faz parte de uma série de publicações organizadas pela UNESCO entre 2001 e 2003 em que o foco é o desenvolvimento hídrico inserido na abordagem da instituição sobre a cultura de paz. Cf. Ti Le Huu, Lien Nguyen-Duc. Mekong Case Study. Water Resource Section. Division of Environment and Sustainable Development. UNESCAP, 2003.

técnico e profissional da população, além de produzir o levantamento de todos os recursos naturais disponíveis de cada país em desenvolvimento. A expectativa era a de identificar e mapear estes recursos para planejar e alocar os investimentos de capital da assistência técnica com menores riscos e maiores probabilidades para o aumento da produtividade e a criação de um mercado. Era preciso identificar as terras propícias para produção agrícola em larga escala, rios para construção de hidrelétricas ou mesmo projetos de irrigação, estudos geológicos para extração de minerais destinados à exportação e à indústria (Hoffman, 1960). Além de todos estes fatores, um dos pontos mais destacados por Hoffman era a *força humana*, em que utilizou a palavra em inglês *manpower*, para definir o que os teóricos neoliberais daquele período, tal qual Theodore Schultz e Gary Becker chamaram de *capital humano*, na tentativa de “reintroduzir o trabalho no campo da análise econômica” (Foucault, 2008b, p. 303-304).

Os primeiros escritos de Schultz (1961) sobre o capital humano direcionou sua atenção para as relações entre educação de jovens e treinamento de trabalhadores, considerando a força de trabalho um investimento e não apenas uma fator de troca. A força de trabalho tratada como capital especializado e intelectual é inserida no campo do investimento e, portanto, diretamente relacionada com o crescimento econômico e avanço dos países considerados desenvolvidos. No artigo *Investment of Human Capital* (1961), Schultz especifica:

Embora seja óbvio que as pessoas adquirem habilidades e conhecimentos úteis, não é óbvio que estas habilidades e conhecimento são formas de capital, e que parte substancial desse capital seja um produto de investimento deliberado, que tem crescido nas sociedades ocidentais em um nível mais veloz do que o capital convencional (não-humano) e que seu crescimento pode apresentar-se como o traço mais distintivo do sistema econômico. (...) Muito do que chamamos consumo constitui investimento em capital humano. Gastos diretos em educação, saúde e migração interna em busca de melhores oportunidades de trabalho são exemplos claros disso (Schultz, 1961, p.1).

Para Hoffman, mais do que capital de investimento, os países em desenvolvimento precisavam de “recursos humanos estratégicos”. Do contrário, qualquer investimento feito não seria absorvido (Idem, p. 35) Acompanhava a recomendação de Schultz sobre a importância do investimento em capital humano nos programas de assistência ao desenvolvimento nos países *subdesenvolvidos*: “simplesmente [porque] não seria possível ter os frutos da agricultura moderna e a

abundância da indústria moderna sem expressivos investimentos em seres humanos” (1961, p.16).

Nesse sentido, as teorias do capital humano que circulavam nos Estados Unidos entre os anos 1950 e 1960, também foram um fator que colocava programas para educação e o foco em crianças e jovens como fatores preferências de investimento do novo *Fundo Especial* da ONU.

O principal aliado do *Fundo Especial* das Nações Unidas era o *Programa Expandido das Nações Unidas para a Assistência Técnica*, que até 1958 já havia atendido programas de assistência em 85 países.

Em 1966, o Fundo e as atividades da *Comissão de Assistência Técnica* foram fundidos por Hoffman, e este, por meio de sua experiência no Plano Marshall foi designado como administrador do *Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas* (PNUD).

Em suas atividades nas Nações Unidas, Hoffman seguiu o mesmo lema que defendeu após o período de reconstrução europeia com o final da Segunda Guerra Mundial: o desenvolvimento seria “um investimento de paz”, noção primeiro proferida pelo ex-secretário de Defesa e então presidente estadunidense (1953-1961), Dwight David Eisenhower. De acordo com Murphy (2006), ao analisar as influências que formaram o PNUD sob à administração de Hoffman, o desenvolvimento deveria ser administrado como *investimento* e não como *assistência*. Este enfoque está expresso nas iniciativas da década de desenvolvimento e nas abordagens em que Hoffman defendia a necessidade de primeiro se garantir um *objetivo comum* razoável, alcançável por meio da averiguação aplicada dos resultados da década de 1950.

Para a década de desenvolvimento de 1960 Hoffman sugeriu:

Nós – todos juntos – fixemos como nosso objetivo dobrar na década de 1960, comparada com a de 1950, a taxa anual per capita do crescimento econômico em 100 países e territórios com aproximadamente um bilhão e um quarto da população mundial. Se atingirmos este objetivo aumentaremos a taxa de crescimento econômico per capita dos países menos desenvolvidos de 1% ao ano como na década de 1950, para uma média de 2% ano durante a década de 1960 (1960, p.45).

Hoffman ainda afirmou que para alcançar este objetivo os países em desenvolvimento deveriam sustentar uma taxa de crescimento econômico anual de 40% e um crescimento per capita de aproximadamente 25% em 10 anos. Portanto, seguindo as abordagens de Hoffman, o investimento de países doadores em desenvolvimento não

deveria ser considerado um “investimento estrangeiro” porque o processo de desenvolvimento pertencia a um sistema global de Estado. Os investimentos deveriam ser considerados como “uma questão de solidariedade”. Não se tratava de “assistência”<sup>90</sup>, mas de investimento, e não apenas em desenvolvimento econômico (Murphy, 2006, p.37).

O mecanismo introduzido por Hoffman marca a legitimação de uma tecnologia. Estipular o objetivo, pesquisar os recursos, atentar aos riscos, planejar programas temporais e contar com exímia capacidade de pesquisa e estatística. A pobreza seria algo possível de quantificar por meio da análise de toda uma população de determinado Estado “subdesenvolvido”. Como apontou Paul Hoffman (1960), não havia um padrão definitivo para estabelecer esta análise, mas o Banco Mundial, objetivando atingir a população de um Estado como um todo havia adotado a renda per capita abaixo de 100 dólares anuais como um meio de designar o nível de pobreza de um Estado. No entanto, devido a variação do dólar e do valor de compra nesses países, o método era apenas uma estimativa. A vantagem de usá-lo, segundo Hoffman, era a possibilidade de colocar todos os Estados em comparação. Naquele momento, o fator unânime ligado à pobreza era a classificação de territórios ou Estados em subdesenvolvidos<sup>91</sup>, como os chamava Hoffman, ou *menos desenvolvidos*, como os nomeava a ONU (Hoffman, 1960), localizando onde no planeta os investimentos em assistência deveriam de forma geográfica ser alocados. Assim, de acordo com a ONU (naquele período entre o final da década de 1950 e 1960), “todos os países e territórios da África, América do Norte e do Sul, Ásia e Oceania” eram considerados subdesenvolvidos pela pobreza de suas

---

<sup>90</sup> Assistência aqui vem da palavra inglesa “aid”, de origem latina *adjuta* usada para programas de assistência ou socorro, próxima do sentido de caridade e ajuda.

<sup>91</sup> Identificar os países subdesenvolvidos no mundo era o alvo mais importante das organizações internacionais e dos programas de assistência de certos países como os EUA e Inglaterra no final da década de 1950, em um momento que os indicadores econômicos comuns para determinar a linha de pobreza ainda não se apresentavam de forma unificada. Segundo Paul Hoffman (1960), “qualquer um reconhece um país subdesenvolvido quando vê um. É um país caracterizado pela pobreza, com pedintes nas cidades, agricultores sem subsistência nas áreas rurais. É um país defasado em fábricas nacionais, e geralmente com suprimentos inadequados de energia e eletricidade. Ele geralmente não tem número suficiente de rodovias e ferrovias, nem serviços do governo, [também possui poucos] meios de comunicação, (...) com poucos hospitais e sem instituições de ensino superior. A maioria de sua população não pode ler e escrever, ele [também] tem concentração de riqueza com poucas pessoas vivendo no luxo (...) seu sistema de bancos é escasso; (...) suas exportações, com frequência, consistem, quase completamente, de matérias-primas, minérios ou frutas (...). Com frequência a extração ou cultivo destas matérias-primas que são exportadas estão nas mãos de companhias estrangeiras” (Hoffman, 1960, p.14).

populações e falta de produtividade, “com exceção da África do Sul, Canadá, Estados Unidos da América, Japão, Austrália e Nova Zelândia” (Idem, 1960, p.19).

Desde sua criação, o PNUD se tornou uma das principais fontes para a criação de escritórios regionais das Nações Unidas e produção de conhecimento, visto os esforços iniciais de Hoffman em mapear onde estava a pobreza no planeta em 1960 (os 100 países) e que tipo de ambientes estas formavam. A pobreza entendida como falta de desenvolvimento em determinados Estados e quantificada pelo número da população do planeta desses territórios pobres e seus inutilizados recursos, fossem estes intelectuais ou naturais, fez do PNUD um dos maiores programas das Nações Unidas presente em todos os continentes.

O PNUD enfrentou séria crise financeira após a aposentadoria de Hoffman<sup>92</sup>, principalmente por problemas com os países doadores durante a Guerra Fria e, entre 1970 e 1980, passou por inúmeras reformas. A década de 1981 a 1991 foi declarada a terceira década do desenvolvimento, institucionalizando os decênios como marcos para determinadas políticas com foco nos países em desenvolvimento, tentando sustentar as atividades durante a recessão daquele período<sup>93</sup>.

Foi na década de 1990, no quarto decênio de desenvolvimento da ONU, que o PNUD voltou com significativa influência, principalmente com a publicação do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, que apresentava a noção de desenvolvimento humano, idealizada pelo paquistanês Mahbul ul Haq. No início da década de 1980, Haq já havia realizado um estudo para o Banco Mundial dedicado a orientar programas que focassem no investimento da oferta das necessidades básicas da população.<sup>94</sup> Assim como a abordagem de Hoffman, o relatório *Necessidades*

---

<sup>92</sup> De acordo com Raucher, na biografia que escreveu de Hoffman, *Architect of the foreign aid*, a ONU passou por profundas reformas no final da década de 1960, principalmente em relação ao seu quadro de funcionários, muitos deles veteranos de guerra e da burocracia, precisaram dar lugar a outras *inovações*. Assim, contrariado e já aos oitenta anos, Hoffman foi obrigado a se aposentar da mesma forma que o secretário-geral daquele período U Thant (1961-1971).

<sup>93</sup> Importante ressaltar que, de 1960 até 2000, a ONU manteve as décadas de desenvolvimento como objetivo na articulação de seu sistema. Apenas com a cúpula do milênio é que o intenso marketing dos ODMs atingiu não apenas uma nova estratégia de estabelecer quinze anos ao invés de dez como investimento temporal para planos de ação, mas agora, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis parece ter introduzido sua institucionalização temporal. Os ODM foram capazes de convocar à participação de qualquer setor da sociedade desde bancos, empresas, igrejas, escolas, organizações internacionais, até cada indivíduo, lançando no corriqueiro instrumento burocrático e de propaganda, a promessa de novidade. A atualização das décadas para os decanatos continuam a afirmar o investimento em desenvolvimento como a nova garantida segurança de cada um e do planeta para o século XXI.

<sup>94</sup> A participação de Mahbul ul Haq nos estudos sobre as necessidades básicas serão detalhadas no capítulo 3.

*Básicas Primeiro: suprimindo as necessidades básicas de países em desenvolvimento* (First Things First: meeting the basic needs on developing countries), publicado por Paul Strenten e Mahbul ul Haq em 1982, seria uma proposta de combate à pobreza por meio de investimentos prévios, para garantir a efetividade do capital de assistência técnica.

Para Mahbul ul Haq, o principal investimento seria na possibilidade de expandir a noção de bem-estar que não estivesse restrita apenas a um viés econômico do crescimento do Estado. A racionalidade da produção de desenvolvimento econômico (desenvolvimento como crescimento) tratava a pobreza como um estado que mantém o investimento de capital em um processo incapaz de reverter a inércia produtiva.

Para alcançar o aproveitamento máximo do investimento de capital, era preciso focar no aprimoramento da inserção de um *ethos neoliberal* no cotidiano ordinário, para melhorar o processo de escolha de cada um. De acordo com Hamann (2012), os estudos de Michel Foucault sobre a governamentalidade neoliberal permitiram exatamente observar o deslocamento do trato liberal baseado no “homem da troca”, principalmente pautado na relação salário e força de trabalho, para os investimentos no século XX do *homo economicus*, que seriam os indivíduos capazes de assumir os valores de mercado em todos os aspectos da vida, e de autoempreender os investimentos aplicados em si para o aprimoramento de capital humano. Segundo Hamann, “o homo economicus neoliberal é um ‘átomo’ de interesse próprio livre e autônomo, plenamente responsável por navegar pelo campo social utilizando cálculos de escolha racional e custo-benefício” (2012, p.101).

Muitos especialistas consideravam a proposta da noção de desenvolvimento humano, pensado a partir do indivíduo e não do Estado, uma alternativa à abordagem do desenvolvimento apoiada nas práticas neoliberais de abertura do mercado que conduziram ao endividamento dos países em desenvolvimento entre a década de 1970 e 1980. No entanto, os críticos afoitos pela humanização do processo capitalista, diante de seus cargos e consultorias nas organizações internacionais, não se deram conta que a noção de desenvolvimento humano inseriu exatamente o que traz as observações de Hamann. Um pensamento econômico, na gestão das escolhas, principalmente dos considerados miseráveis. Se estes conduzissem a qualidade de suas escolhas, estas estariam voltadas à maximização dos investimentos de capital, aumento dos índices de desenvolvimento econômico e à produção de uma felicidade refletida no tempo de vida, no salário, na educação. Fatores que iriam refletir na capacidade autônoma do Estado



em dinamizar sua economia e na capacidade do indivíduo empreender com sua própria liberdade, sua conduta no exercício de escolhas.

A noção de desenvolvimento humano, que agregava a garantia de direitos e a capacidade de proteção do Estado, vinha acompanhada de um instrumental estatístico, que poderia calcular por linguagem econômica um índice que consideraria estas três variáveis: educação, salário e saúde expressos no tempo de vida de cada um. O campo dos riscos e elementos que pudessem afetar de forma prejudicial à performance positiva do índice de desenvolvimento humano, seria considerado como *vulnerabilidades* do ambiente. Estes fatores prejudicariam a performance do índice de desenvolvimento humano e apresentariam diferentes graus de *vulnerabilidades*, entendidos como fatores de possível *degradação*, de risco ao investimento de capital no processo de desenvolvimento.

Atreladas aos investimentos em desenvolvimento humano, políticas de segurança para o controle das ilegalidades apareceram na década de 1970, como complemento dessa abordagem de ação sobre as vulnerabilidades. Segundo Wacquant (2001), a internacionalização das políticas estadunidenses do programa tolerância zero, garantem a inserção do pensamento econômico no campo da segurança, justificando o aumento das prisões e punições da parte da população à “margem de sua pobreza moral” (2001, p. 50). Para o aumento da positividade dos índices de desenvolvimento humano, seria preciso garantir o mapeamento das pessoas e regiões assoladas pela pobreza, para a redução positiva dos chamados índices de criminalidade. O resultado esperado era que as escolhas dos considerados pobres pudessem ser direcionadas tanto para que estes revertessem os investimentos em produtividade como também inibisse qualquer irregularidade com a ordem pública.

Todo aparato antes dedicado especificamente ao fluxo de capital do Estado, como foi apresentado no caso da Liga e da década de 1950, propunha-se a traduzir, agora, pela linguagem da estatística, os efeitos da assistência técnica em cada pessoa considerada pobre e inserida em determinado ambiente, seja no âmbito nacional do Estado ou em formações jurídico-políticas menores como cidades, bairros, escolas. A mobilidade territorial do cálculo de desenvolvimento de indivíduos em determinada espacialidade proposta pela noção de desenvolvimento humano era uma novidade.

A pobreza dos países em desenvolvimento continuava a ser um alvo, na contabilidade dos fluxos de capital do Estado, mas agora era preciso aprimorar o investimento nos ambientes. Todos estes ambientes estariam aptos a receberem

investimentos de assistência, aplicados para sanar os efeitos da pobreza pela promoção de “acesso à nutrição e serviços médicos, acesso ao conhecimento, a vidas mais seguras, proteção contra o crime e a violência, melhores condições de trabalho” (Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD, 1990). Não se trata mais das intervenções nos *milieus*, mas da “governamentalização de ambientes no planeta” e da população “conformada nesses ambientes” ativa e participante (Passetti, 2013, p.22).

Desta forma, outra noção de desenvolvimento, que também se legitima na década de 1990, e vai compor com a de desenvolvimento humano, é a de *desenvolvimento sustentável*. O Relatório de Desenvolvimento Humano, de 1994, dirigido novamente por Mahbub ul Haq e contando na equipe com Paul Steeten e Amartya Sen, marca o uso da noção segurança humana como complemento da noção de desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável.

As primeiras linhas do relatório afirmam que a previsão dos futuros conflitos não seriam mais entre nações, mas como situação de violência dentro das próprias nações visto problemas de privação e disparidades. Desta forma, para alcançar a segurança humana “nesses milieus”<sup>95</sup>, como aponta o relatório, o investimento precisa ser feito no desenvolvimento e não nas armas (PNUD, 1994). Ainda seguindo o primeiro parágrafo do relatório, para que a comunidade de nações pudesse atingir seus objetivos, como paz, “proteção do meio ambiente, direitos humanos ou democratização, redução da fertilidade”, era preciso buscar o desenvolvimento sustentável, este em funcionamento, representaria um estado de segurança, a segurança humana. Portanto, a paz, estaria mais do que nunca nas mãos dos responsáveis por desenhar políticas, os chamados *policy makers e practitioners*.

Enquanto o exercício do desenvolvimento sustentável, entendido como racionalização dos ambientes, promoveria um estado de segurança (a humana), o desenvolvimento humano a complementaria. Segundo o relatório, a definição de

---

<sup>95</sup> Apesar de o relatório utilizar a palavra *milieu*, seguindo os estudos de Beatriz Carneiro (2012) sobre o dispositivo meio ambiente e de Edson Passetti (2013) sobre a ecopolítica, considera-se aqui a noção de ambiente. Enquanto os estudos ecológicos influenciaram as análises dos sociólogos da Escola de Chicago no início do século XX, em seus estudos sobre os movimentos populacionais em relação ao fator espacial urbano, possibilitando a expansão de conceitos dentro da criminologia para evitar a defasagem do controle social, o dispositivo meio ambiente aparece e evidencia o “alcance planetário dos efeitos das ações humanas sobre o meio que acabaram exigindo um redimensionamento dos cálculos de risco e periculosidade no meio ambiente” (Carneiro, 2012, p.6). Importante observar que a partir da década de 1970, o meio ambiente começa a influenciar esse deslocamento da análise centrada apenas no meio urbano das grandes cidades, principalmente por meio das políticas de que o mapeamento da pobreza no planeta e dos efeitos da ação humana no meio ambiente, são os principais focos de governamentalidade, como mostra o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, que congrega desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável e segurança humana.

desenvolvimento humano adotada desde o primeiro relatório do PNUD se refere ao processo de expandir o escopo das escolhas das pessoas, enquanto o de segurança humana seria exatamente o exercício dessas escolhas de forma segura e com liberdade, garantindo-se que as oportunidades se apresentassem de forma contínua e sustentável. Assim, para evitar a produção de violência e um *estado falho, degradado, do Estado-Nação*, a melhor abordagem será a de buscar a intersecção entre desenvolvimento humano sustentável e segurança (PNUD, 1994, pp. 21-23). Desenvolvimento e segurança seriam os principais investimentos para lidar com a pobreza, atualizando as noções remanescentes das quatro liberdades do presidente Roosevelt ainda durante a Segunda Guerra Mundial: Liberdade da necessidade e liberdade do medo (*Freedom from want e freedom from fear*).

A noção de segurança humana servirá, posteriormente, para a elaboração do termo conhecido como Responsabilidade de proteger (*Responsability to Protect* ou R2P), desenvolvido pela Comissão Internacional em Intervenção e Soberania do Estado (International Commission on Intervention and State Sovereignty), organizada pelo governo canadense a pedido de Kofi Annan após seu Relatório do Milênio (*We the peoples: the role of United Nations in the 21st Century*), quando dedicou um item sobre a “liberdade do medo”, apontando para a necessidade de tratar da regulamentação das intervenções humanitárias para o século XXI.

O termo foi criado para justificar o apoio da ONU às forças da OTAN na guerra do Kosovo sem a aprovação do Conselho de Segurança, em 1999, o que seria uma contradição com a noção de soberania e não intervenção. Portanto, fica evidente que o escopo que vai justificar e possibilitar a criação do R2P é exatamente o histórico da ONU no investimento na assistência técnica como desenvolvimento humano introduzido no campo da segurança desvincilhado do aspecto militar. O humanitarismo como ação de segurança à vida humana é o único argumento utilizado para sustentar o R2P.

Esta relação fica evidente com a participação do Japão nos assuntos de segurança das Nações Unidas a partir da metade da década de 1990. Esta foi a forma usada pelo governo japonês para revitalizar sua política externa por meio de contribuições como país doador de *official development assistance* (ODA) focados na promoção da segurança humana (Honna, 2012). Após as bombas de Hiroshima e Nagasaki em 1945, o Japão manteve a desmilitarização como um dos pontos de sua Constituição e princípio de sua política externa. A partir de 1998, o Japão sugeriu ao

secretário-geral Kofi Annan a criação de um Fundo para a Segurança Humana, no qual o Japão foi o principal doador. Por ocasião da Cúpula do Milênio em 2000, o primeiro ministro Yoshiro Mori reafirmou o compromisso japonês com a promoção da segurança humana e sugeriu a criação da Comissão em Segurança Humana. Por orientação de Kofi Annan, a comissão foi coordenada por Sadako Ogata e Amartya Sen, ambos consultores cativos do PNUD. De acordo com Honna (2012), o princípio mais ressaltado pelo relatório final preparado pela comissão, *o Segurança Humana Agora* (Humam Security Now), de 2003, foi a proteção das liberdades vitais – liberdade da necessidade e liberdade do medo.

A segurança humana na virada do milênio, inserido na defesa do desenvolvimento como estado sustentável de bem-estar e proteção, aparece como noção proporcionadora e mais uma das emergências para os novos investimentos da ONU, que comporia o escopo do projeto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a necessidade de acompanhar mais do que nunca as performances das práticas governamentais dos Estados: gestão das liberdades da população e sua ação diante do meio ambiente.

Nos anos 1990, a noção de desenvolvimento sustentável marca os redimensionamentos da biopolítica para uma ecológica nas relações internacionais que, pelo redimensionamento da aproximação de desenvolvimento e segurança, garante as atualizações necessárias para lançar a ONU como irradiadora de políticas para o novo milênio e que faz da segurança humana um cuidado sustentável da vida de cada um e do planeta. É o que mostra alguns dos princípios da Declaração do Rio, de 1992, um dos documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, destacando temas como a centralidade do indivíduo no processo de desenvolvimento e proteção, a erradicação da pobreza, o aprimoramento dos processos de desenvolvimento sustentado, da preservação dos recursos naturais, da prevenção da guerra e dos riscos diante do meio ambiente:

- (1) Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza;
- (2) Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, tem o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional;
- (5) Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo;

(7) Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam; (24) A guerra é, por definição, prejudicial ao desenvolvimento sustentável. Os Estados irão, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflitos armados e irão cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário; Os Estados solucionarão todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas (Declaração do Rio, 1992).

A noção de desenvolvimento sustentável aparece, pela primeira vez com grande influência nos propósitos das Nações Unidas<sup>96</sup>, ainda em 1987, no documento produzido pela Comissão Mundial em Meio Ambiente e Economia, o *Nosso Futuro Comum*<sup>97</sup>. O desenvolvimento sustentável foi definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (ONU, 1987). A questão da proteção do meio ambiente se torna um expoente na agenda da ONU a partir da Segunda Década do Desenvolvimento, durante os anos de 1971 a 1981<sup>98</sup>, trouxe a questão do meio ambiente como um dos temas na avaliação dos processos de desenvolvimento das décadas anteriores, como mostram os estudos publicados por especialistas naquele período<sup>99</sup> e a realização da Conferência de Estocolmo em 1972 que funda o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Até os dias de hoje, o PNUMA é a única agência das Nações Unidas destinada exclusivamente às questões do meio ambiente que, de acordo com seu site oficial, tem a missão de “liderar e encorajar parcerias ambientais, inspirando, informando e preparando povos e nações para melhorar sua

---

<sup>96</sup> A noção que iria congregiar desenvolvimento e preservação do meio ambiente aparece pela primeira vez, como ressalta Carneiro (2012), no documento *World Conservation Strategy*, da União Internacional para a Conservação da Natureza argumentando que o desenvolvimento pautado pela sustentabilidade “deveria considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas utilizados, a ser identificado pelo saber ecológico” (Carneiro, 2012, p.11).

<sup>97</sup> Cf. Resolução A/Res/42/187– Report on World Commission on Environment and Development, 11 December 1987.

<sup>98</sup> Cf. Resolução A/Res/2626 (XXV) International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade.

<sup>99</sup> Entre estes escritos que marcam os anos de 1960 e 1970, pode-se citar: *Silent Spring* (Carson 1962), *The Limits to Growth* (Meadows et al. 1972), *The Closing Circle* (Commer 1971), *This Endangered Planet* (Falk, 1991), e *Only One Earth* (Ward e Dubos, 1972).

qualidade de vida sem prejudicar a das gerações futuras”<sup>100</sup>. A pobreza relacionada com o meio ambiente, sinalizada primeiramente pelos países em desenvolvimento, em 1972, durante Estocolmo, também foi inserida na Declaração de Cocoyok, documento final do encontro que aconteceu no México em 1975, promovido pelo Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para discutir gestão dos recursos naturais e elaboração de padrões de consumo, meio ambiente e estratégias de desenvolvimento. Os resquícios do processo colonial era um dos pontos em destaque na Declaração de Cocoyok, como motivo da pobreza de países e territórios em desenvolvimento, pelo acesso restrito ao uso adequado de seus próprios recursos afetando o meio ambiente de forma prejudicial, e, também, a falta de necessidades básicas<sup>101</sup>.

A noção de desenvolvimento sustentável foi acoplada no ciclo das cúpulas globais da década de 1990 e seguiu as propostas do projeto produzido pelo PNUMA, ainda em 1983 ao estabelecer uma política global de Perspectiva Ambiental, cuja estratégia era a de alcançar o desenvolvimento sustentável a partir do ano 2000.<sup>102</sup> Alguns dos objetivos propostos para a construção da Perspectiva Ambiental comum eram a criação de estratégias ambientais de longo prazo, a promoção da cooperação entre nações de diferentes níveis de desenvolvimento para convergência de objetivos que atendessem às relações entre “pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento”, bem como a estruturação de uma agenda comum de longo prazo para as próximas décadas focadas em “objetivos inspiradores para a comunidade mundial”<sup>103</sup>. Foi na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (conhecida como Cúpula da Terra ou Eco-92)<sup>104</sup>, realizada no Rio de Janeiro em 1992 que a noção de desenvolvimento sustentável, apresentou-se como instrumental para conduzir as práticas de governo por meio do que ficou conhecido como *Agenda 21*. Uma agenda comum internacional orientaria os meios sustentáveis de desenvolvimento

---

<sup>100</sup> Cf. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. O Pnuma. Disponível em: <<http://www.brasilpnuma.org.br/pnuma/index.html>>. Consultado em: 25/08/2015.

<sup>101</sup> Cf. The Cocoyoc Declaration. The Bulletin of the Atomic Scientists, vol.21, nº3, march 1975.

<sup>102</sup> Cf. A/ Res/ 38/161 – Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond, 19 December 1983.

<sup>103</sup> Idem.

para o novo milênio, aplicados a Estados, municípios, bairros, grupos, empresas. Até mesmo cada um poderia desenvolver sua *Agenda 21*. Qualquer entidade política ou grupo poderia traçar novas condutas sustentáveis que seguissem metas e objetivos para o exercício produtivo de forma condizente com o ambiente.

A *Agenda 21* era composta por 40 capítulos, estabelecendo ações em áreas que abordasse as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento sustentável, conservação e gestão dos recursos naturais, o papel de grupos alvo e estratégias de implementação. A agenda foi estruturada de forma que se apresentasse como um plano de negócios para práticas governamentais, como aponta Lemke (2002), sobre a relação entre governamentalidade e desenvolvimento sustentável. A natureza e a vida em si foram atraídas pelo “discurso econômico da gestão eficiente de recursos” (2012, p.55).

Além disso, por meio de outros documentos, a garantia da soberania dos países sobre seus recursos naturais deveria ser regulamentada por novos tratados que considerassem o uso das florestas da biodiversidade e da contenção de poluentes na prevenção dos efeitos da mudança climática, temas constantes na administração planejada dos recursos naturais, principalmente dos países em desenvolvimento, desde o Sistema de Tutela das Nações Unidas.

O próprio fim do Sistema de Tutela nos anos 1990 mostra os redimensionamentos das relações internacionais conduzida pelo maquinário das Nações Unidas entre as novas noções de desenvolvimento e segurança. O último território tutelado foi a ilha de Palau, que se tornou independente em outubro de 1994, tornando o Sistema de Tutela obsoleto e sem utilidade. Em 1997, com a posse de Kofi Annan como secretário-geral, uma de suas primeiras ações foi elaborar um documento que lançasse propostas de reforma ao sistema das Nações Unidas para um funcionamento mais “eficaz e eficiente” para o “novo século e novo milênio” e que a instituição se dedicaria, após o fim da Guerra Fria e diante de todas as reviravoltas econômicas mundial (A/51/950 , p.2) <sup>105</sup>.

Um dos principais assessores de Kofi Annan para tal tarefa foi Maurice Strong, antigo burocrata que em 1971 foi responsável pela criação do termo ecodesenvolvimento, junto ao paquistanês Mahbub ul Haq, gerando uma estratégia para convencer os países considerados subdesenvolvidos a participarem da Primeira

---

<sup>105</sup> Cf. A/51/950 *Renewing the United Nations: A Program for Reform*, Julho 14, 1997.

Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (1972), uma vez que estavam receosos das restrições que poderiam ser impostas a seus processos de industrialização.

O relatório *Renovando as Nações Unidas: um Programa para reforma* foi finalizado por Annan e Strong e os parágrafos 84 e 85 do documento apresentaram a proposta de “Um novo conceito de tutela”, procurando atualizar o uso do Conselho de Tutela, ainda presente na Carta das Nações Unidas, apesar de desativado. Assim, a nova proposta determinava:

84 - Apesar das Nações Unidas ter sido estabelecida primordialmente para servir seus Estados membros, ela também expressa as mais altas aspirações do homem, da mulher e das crianças em todo mundo. De fato, a Carta começa declarando a afirmação “Nós os povos das Nações Unidas” para alcançar uma ordem mundial justa e pacífica. (...) 85- os Estados membros decidiram reter o Conselho de Tutela. O secretário-geral propõe que o [conselho] possa ser restituído como um fórum pelo qual cada Estado Membro possa exercer sua tutela coletiva (*collective trusteeship*) para a integridade do meio ambiente global e das áreas comuns como os oceanos, atmosfera e o espaço. Ao mesmo tempo, isto serviria para integrar as Nações Unidas e a sociedade civil em lidar com os assuntos de interesse global que requer a contribuição ativa do setor público, privado e voluntário (1997, p.27).

Em 2004, por recomendação do Alto Painel sobre Ameaças, desafios e mudanças, em seu relatório *Um mundo mais Seguro* (2004), com propostas para reformar o sistema de segurança coletiva, principalmente após o ataque terrorista do 11 de setembro de 2001 e da Declaração do Milênio que havia se tornado a política condutora das Nações Unidas para o desenvolvimento no novo século, foi indicado pelo parágrafo 299 do documento retirar da Carta das Nações Unidas o capítulo XIII que determinava as funções do Conselho de Tutela, uma vez que o conselho “desempenhou uma importante tarefa ao fazer o mundo emergir da era do colonialismo concluindo muitos casos de sucesso no processo de descolonização. A ONU deve rechaçar qualquer tentativa relacionada ao retorno ou mentalidade das formas do colonialismo”.

A grande proposta que emplacou a abordagem de tutela coletiva de Kofi Annan de forma muito mais estratégica foi a Declaração do Milênio, também abordada como proposta no documento de 1997.

De acordo com os parágrafos 91 e 128, a proposta era a de promover uma conferência diplomática que finalizaria a década das conferências<sup>106</sup>, referindo-se à

---

<sup>106</sup> Importante ressaltar que a década de 1990, com o final da Guerra Fria, foi aquela em que as Nações Unidas realizou inúmeras conferências globais para a promoção do que seria um consenso universal de uma determinada agenda internacional. Ao elencar as conferências dos temas globais das Nações Unidas pode-se constatar em ordem cronológica: Cúpula Mundial sobre a Criança de 1990, em Nova Iorque;



criação de uma só política que coordenasse as tantas questões sobre desenvolvimento “tratadas nas conferências internacionais da ONU na década de 1990”, pois “a transversalidade dos temas comuns que emergiram dessas conferências requer[iria] tratamento e uma abordagem política comum, e esforços comuns para garantir contínuo acompanhamento” (Secretaria Geral, 1997). Assim, como a maioria das Cúpulas mundiais em formato de conferência dos anos 1990 produziram cada qual uma declaração e um plano de ação, o novo milênio convergiria todas essas ações em um único plano dito global.

Além disso, foi em 1992, com o fim da Guerra Fria, que a ONU criou a Comissão em Governança Global, no intuito de expandir o escopo na segurança no planeta por meio da identificação dos chamados riscos “sem passaporte”, como enfatizou Kofi Annan (Daniell, 2004, p.66). Deveriam ser considerados temas como mudança climática, crime transnacional, armas de destruição em massa, terrorismo, doenças infecciosas, migração e crises financeiras, as questões transnacionais que deveriam também convergir leis, instituições, grupos da sociedade civil, para proteger a espécie humana e o planeta (Thakur, Weiss, 2010). A Comissão produziu o relatório *Our Global Neighborhood* que afirmava logo no primeiro capítulo “O poder coletivo das pessoas para moldar o futuro é imenso agora (...) mobilizando este poder para fazer a vida mais democrática no século XXI, mais segura, e mais sustentável, é o desafio principal dessa geração” (1995). A noção *governança global* foi definida, pela Comissão, como a

totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (Comissão em Governança Global, 1995).

A Assembleia Geral no ano 2000 foi convocada como uma Assembleia do Milênio, pois “o advento do novo século e milênio [apresentava-se como] o tempo oportuno para as Nações Unidas rever o progresso e direcionamentos futuros (...). Uma

---

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco 1992 , no Rio de Janeiro; Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento no Cairo, em setembro de 1994; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social realizada em Copenhague, março de 1995; IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (Beijing) em setembro de 1995; Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul em junho de 1996.

cúpula em que chefes de Governo poderiam se reunir para articular suas visões sobre as proposições e os desafios para o novo milênio e acordariam sobre o processo de revisões fundamentadas no papel das Nações Unidas” (ONU, Secretaria Geral, 1997).

A Declaração do Milênio atualizou a Agenda 21 por meio dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) e sua estrutura estabelecendo oito objetivos para 14 metas compostas por indicadores que auxiliassem na elaboração de planos de ação e o respectivo monitoramento dos resultados que deveriam ser computados e apresentados por cada Estado Membro diante das Nações Unidas, por meio de relatórios regulares. Os ODM foi a estratégia adotada como o novo objetivo de todo o sistema das Nações Unidas, sendo implementado como diretriz a todos os órgãos e agências especializadas. Apresentou-se como a convergência de todas as décadas de desenvolvimento investidas pela ONU desde 1960.

O grande objetivo acertado pela Declaração do Milênio que definia o que seria considerado pobreza no século XXI foi “reduzir para metade, até o ano 2015, a porcentagem de habitantes do planeta *com rendimentos inferiores a um dólar por dia* e a das pessoas que passam fome; de igual modo, reduzir para metade a porcentagem de pessoas que não tem acesso à água potável ou carecem de meios para obtê-la” (Declaração do Milênio, 2000, grifo meu). A paridade de *um dólar por dia per capita* foi adotada pelo Banco Mundial no Relatório de Desenvolvimento Mundial - Pobreza, de 1990, que definiu pobreza como a “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo”<sup>107</sup> (Banco Mundial, 1990, p.27). Além disso, os demais sete objetivos para o milênio direcionados à população pobre do planeta eram: alcançar o ensino básico universal; promover igualdade entre os sexos e capacitar as mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater HIV/AIDS, malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; construir uma parceria global para o conhecimento. Estes seriam os investimentos que durante o período de 15 anos deveriam ocupar todo arsenal burocrático das Nações Unidas e demais organização internacionais no mundo.

O projeto dos Objetivos de Desenvolvimento foi introduzido em todos os países considerados em desenvolvimento e movimentou grande fluxo financeiro nesse período

---

<sup>107</sup> O relatório ainda define que pobreza não é o mesmo que desigualdade, pois é identificada como o padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade, enquanto desigualdade trata “dos padrões de vida de toda uma sociedade”. Altos níveis de desigualdade significaria intenso fator de concentração aumentando o número de pobres. A desigualdade mínima enfatiza o relatório, pode determinar m estado de igualdade em que todos ou ninguém é pobre, variando da “pobreza máxima” para a “pobreza zero” (Banco Mundial, 1990, p.26).

de quinze anos. Os efeitos da implementação dos objetivos do milênio foi exatamente a ampliação dos processos de securitização da vida e agora também do planeta. É o que mostra a série de documentos lançados pela ONU relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio como o relatório do secretário-geral Kofi Annan pra a Cúpula de 5 anos da Declaração do Milênio, *Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança, e direitos humanos para todos (In larger Freedom: towards development, security and human rights for all)*, divulgado em seguimento ao compromisso da Declaração do Milênio. O documento foi dividido em quatro partes, tendo a primeira dedicada ao *freedom from want*, a segunda, ao *freedom from fear*, seguindo com “liberdade para viver com dignidade” e finalmente, “fortalecendo as Nações Unidas”. No artigo 1º do documento, resume-se o objetivo para o decênio:

Há cinco anos entramos no novo milênio, temos em nossas mãos a possibilidade de transmitir a nossos filhos um legado mais esperançoso do que aquele herdado por qualquer geração anterior. Nos próximos dez anos podemos reduzir a metade da pobreza no mundo e reduzir a propagação das principais enfermidades conhecidas. Podemos reduzir a prevalência dos conflitos violentos e terrorismos. Podemos fortalecer o respeito da dignidade humana em todos os países. E podemos criar uma série de instituições internacionais mais modernas para ajudar a humanidade a alcançar esses nobres objetivos. Atuando com audácia – e atuando juntos – podemos fazer que em todas partes dos seres humanos estejam mais seguros, sejam mais prósperos e tenham melhores possibilidades de gozar de seus direitos humanos fundamentais.

Outro importante documento foi o *Um Mundo mais Seguro (More Secure World: Keeping the Promise)*, produzido pelo Alto Painel sobre Perigos, Desafios e Mudanças, afirmando o apoio aos Objetivos do Milênio principalmente ao observar que:

desenvolvimento e segurança estão inexplicavelmente ligados. Um mundo mais seguro é apenas possível se países pobres recebem uma verdadeira chance para o desenvolvimento. Pobreza extrema e doenças infecciosas ameaçam muitas pessoas diretamente, mas eles também representam um terreno fértil a outros perigos, incluindo conflitos civis. Mesmo as pessoas dos países ricos estarão mais seguras se seus governos ajudarem os países pobres a findarem a pobreza e doenças por meio dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio .

A Alta reunião Plenária da Assembleia Geral sobre os Objetivos do Milênio em 2010 produziu o documento *Keeping the Promise: United to achieve the Millennium Development Goals*, que também discutiu as relações entre segurança e

desenvolvimento, mas enfocou os perigos considerados diretamente ligados a crises causadas por questões ambientais:

Nós reiteramos nossa profunda preocupação com as múltiplas e relacionadas crises, incluindo a crise financeira e econômica, a volatilidade dos preços da energia e dos alimentos e contínuo comprometimento com a segurança alimentar, bem como os crescentes desafios colocados pela mudança climática e a perda da biodiversidade, que aumentou as vulnerabilidades e desigualdades afetando os ganhos em desenvolvimento, em particular dos países em desenvolvimento. Mas tudo isso não nos deterá em nossos esforços em fazer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio uma realidade para todos (A/64/L.72).

No pós Segunda Guerra Mundial, o processo de institucionalização das Nações Unidas como organização responsável pela paz e pelo estado de equilíbrio econômico e social e segurança, inserida nos processos das prática neoliberais, provocou o aprimoramento do cálculo dos instrumentos da gestão da vida identificados como desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável e segurança humana. A gradual tentativa de humanização da economia priorizou lidar com o produto direto das relações capitalistas, o grande contingente de miseráveis. Por isso, o maior efeito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi a governamentalização planetária da pobreza como resultado do investimento das relações internacionais do século XX e o projeto inacabado para o novo milênio, que se prepara para a nova tendência pós-2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis.

As décadas de desenvolvimento econômico desde 1950 até a virada do milênio internacionalizaram os perigos e fizeram do dispositivo diplomático a possibilidade de atualizar tecnologias e mecanismos de governo inseridos agora nas práticas governamentais alinhadas a uma racionalidade de Estado que precisa se comprometer não apenas com sua população, mas com uma agenda comum do planeta. As práticas neoliberais inseridas no fazer burocrático e humanitário da produção de liberdades deslocou os investimentos no desenvolvimento econômico para formas cada vez mais apuradas de garantir a efetividade de ambientes propícios ao controle dos riscos e perigos. Nesse sentido, o meio ambiente como elemento complementar das novas formas de desenvolvimento naturalizou as intervenções em qualquer lugar do planeta. Se a grande questão dos anos 1960, até meados de 1970, era fazer dos novos países e daqueles considerados subdesenvolvidos autossuficientes acelerando os processos de industrialização, a racionalidade do saber ecológico expandiu as áreas de ação e a naturalização da ameaça constante e imprevisível, que agora deveriam operar os

controles para equacionar processos industriais e apresentar os países em desenvolvimento como potencial ameaça devido aos seus processos desenfreados de produção.

De acordo com Beatriz Carneiro, trata-se do momento em que o dispositivo meio ambiente emerge como estratégia para dar conta do meio ambiente como uma questão de segurança do planeta relacionada ao alcance planetário dos efeitos das ações humanas entre riscos, periculosidades e formas de manter os processos de desenvolvimento econômico por meio da governamentalização do meio ambiente por uma racionalidade sustentável aprimorada pela ecologia (2012, p.6).

A partir do momento que a pobreza também foi inserida no escopo do dispositivo meio ambiente, este se tornou o principal mecanismo de localizar e mapear riscos trazendo as novas variações do desenvolvimento, como mostraram as conferências da década de 1990 que lidavam com os temas e focos considerados intrínsecos às questões governamentais dos países em desenvolvimento: crianças, mulheres, habitação, alimentação, meio ambiente, desenvolvimento social.

Todos os Estados membros da ONU aderiram ao discurso dos Objetivos do Milênio. Enquanto os países ricos financiavam e avaliavam resultados, os países beneficiários também comprovavam seu comprometimento pela produção de relatórios, calculando e informando o quanto fizeram para alcançar por meio do cuidado de sua população e de seus recursos naturais, as metas indicativas de comprometimento governamental. As organizações internacionais, empresas e organizações da sociedade civil também adotaram o discurso dos ODMs, e cada vez mais faziam desse, um sinônimo de cuidado e responsabilidade na gestão das misérias provocadas pelo capitalismo.

Após estes quinze anos, a quantidade de relatórios e dados produzidos é incalculável; mesmo a própria Nações Unidas não tem como contabilizar quanto foi produzido, como demonstra a próxima campanha do PNUD Revolução da Informação, estimulando o compartilhamento e uso de bancos de dados visto a imensa quantidade de informação que o programa armazenou na produção dos dados para os relatórios de desenvolvimento humano nestes últimos 50 anos relacionados aos mapeamentos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

No caso dos Objetivos do Milênio, o resultado mais importante é a sua extensão para 2030, agora como *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* que não será aplicado apenas a países considerados em desenvolvimento, mas a todos os Estados membros da

ONU, eliminada a bipolaridade existente desde o sistema de Tutela entre países ricos e países pobres: o governo do sustentável cabe a todo planeta. O comprometimento *renovado* com os ODS, definido na Conferência para o Desenvolvimento Sustentável Rio + 20, de 2012, no Rio de Janeiro, afirmou o desenvolvimento como promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável, adotando estas três dimensões que lidará ainda com a erradicação da pobreza inserida em uma chamada *economia verde*. A racionalidade ecológica foi colocada em função das renovações do capitalismo, que além de amparar os humanitarismos terá que lidar com a população nos ambientes controlados pela minimização de riscos e crises.

O lançamento oficial dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, comemorado em 2015, firmou-o como agenda comum, seguido pelo primeiro tratado diplomático sobre o Clima, o Acordo de Paris, definido em dezembro de 2015 na Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-21). Os ODSs e o Acordo de Paris são as próximas apostas diplomáticas para o futuro das gerações e do planeta, por meio da atualização das metas, conselhos, relatórios, engajamentos, sempre reatualizados no regime do inacabado das sociedade de controle, efeitos da governamentalidade planetária. As Cúpulas Mundiais continuam a convocar os engajamentos entre Estados responsáveis pelo desenvolvimento dos outros e aqueles que reclamam por ele, além de militantes que acreditam na diplomacia como garantia de um acordo melhor, uma nova solução reformadora. Enquanto isso a ONU, enquanto instituição voltada para a saúde do planeta continua a exercitar suas convocações pelo *maior fórum de Estados*, a Assembleia Geral das Nações Unidas que, desde 1946, acontece todo mês de setembro, e por mais de 70 anos apresenta as reformas e atualizações, voltada a racionalidade aprimorada das governamentalidades em tempos em que segurança e desenvolvimento compartilham o ideal de liberdade para o século XXI.

### **Movimento 3**

**a disseminação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a expansão das seguranças no Brasil**

## IV) Segurança Alimentar e os conselhos no Brasil

### *A noção de segurança alimentar e sua internacionalização*

Antes da criação de uma noção de segurança alimentar aos moldes das Nações Unidas, tal qual se apresentou na década de 1970, a alimentação apareceu como importante elemento nas práticas de governo dos Estados, tanto como meio de aumentar suas forças, bem como estratégias militares. Se algumas vezes a alimentação se apresentou como estratégia de guerra para manter ou eliminar uma população, ou mesmo garantir as forças dos corpos do exército treinado, foi por meio das organizações internacionais do início do século XX, principalmente em ação conjunta com a Liga das Nações e, posteriormente, a ONU, que estudos, recomendações e o estabelecimento da condução de políticas voltadas à nutrição aparecem na agenda internacional.

Os estudos e a padronização<sup>108</sup> da *caloria* como medida capaz de exemplificar os processos de metabolismo que promovem energia ao corpo humano e em animais por meio da alimentação foi uma das principais descobertas do século XIX. No século seguinte, foram empregados nos primeiros programas voltados à saúde, aliando agricultura, medicina social e políticas de saúde para controlar desequilíbrios fisiológicos do corpo como nos casos da fome. Nos Estados Unidos, estes estudos científicos foram utilizados ao Departamento de Agricultura (United States Agriculture Department, USAD), criado por Abraham Lincoln, em 1862.

O século XIX pode ser considerado a era moderna da nutrição. Desde o século XVII, estudos sobre a influência dos alimentos no metabolismo dos corpos instigou experimentos como os de Sanctorius, na cidade de Veneza, em 1614 (Lusk, 1909). O estudo das calorias como forma mecânica de se produzir energia foi introduzido por Nicholas Clement em suas palestras em Paris, entre 1819 e 1824. Foi apenas em 1894 que J.H. Raymond se referiu ao *kcal* como medida para designar as necessidades energéticas humanas (Hargrove, 2006). O uso de medições calóricas foi amplamente explorado por fisiologistas alemães como Carl von Voit (1860) e Max Rubner (1883). O estadunidense Wilbur Olin Atwater (1895), após realizar estudos na Alemanha, trouxe

---

<sup>108</sup> A padronização de medidas internacionais baseadas em princípios da ciência, e não por determinação de um Estado específico, foram instituídas pela Convenção Internacional Métrica de 1875, que definiu padrões para unidades de medidas relacionadas à “eletricidade, magnetismo e termodinâmica” (Hargrove, 2006).



para os EUA os estudos sobre o uso métrico das calorias para produção de energia humana. Ele foi responsável pelos primeiros escritos em inglês como o estudo publicado em série de quatro artigos na revista *Century Magazine* denominado “The Chemistry of Foods and Nutrition”. Nele ressaltou a possibilidade de fazer da escolha dos alimentos um processo econômico que representava a verdadeira atitude cristã de alimentar os pobres cuidando de seu corpo tão bem quanto de suas almas (Carpenter, 1993).

Além das calorias, o químico polonês Casimir Funk identificou, em 1912, a existência de substâncias denominado vitaminas; a sua falta provocaria um desequilíbrio na dieta alimentar. Na década seguinte, após a Primeira Guerra Mundial, a vitamina C foi identificada pela médica Henriette Chick, ao observar que bebês famintos de Viena não desenvolviam escorbuto ao serem alimentados com suco de laranja (Way, 2013). De acordo com Wendy Way (2013), com a possibilidade de padronização das dietas por meio das descobertas relacionadas à função dos alimentos no corpo humano seria possível “calcular o custo de uma dieta adequada” (2013, p.154). Entretanto, seria inevitável, aponta Way, o choque de interesses entre os produtores agrícolas e a concorrência internacional em assumir uma política de nutrição, pois o custo dos alimentos classificados como protetores, mantinha um elevado custo quando comparado aos níveis salariais da população pobre.

Visto as possibilidades da nutrição como ciência diretamente relacionada ao consumo da população e das regularidades do mercado, o governo Francês, em 1928, pediu à Organização da Saúde da Liga das Nações que incluísse a nutrição em sua agenda. Houve muitas disputas e controvérsias entre os países membros, principalmente entre os cientistas e diplomatas, temendo afetar o mercado ou conceder a Liga, de regulamentar a questão da nutrição. Vários estudos e levantamentos sobre os níveis de desnutrição foram feitos em diversos países, incluindo também aqueles considerados desenvolvidos. Em um dos rascunhos para o projeto de uma resolução que abordasse a nutrição foi destacado a presença de problemas de desnutrição mesmo nos Estados Unidos; por isso seria necessário, primeiro eliminar a desnutrição em países ricos e mais desenvolvidos, para posteriormente cuidar dos milhões de pessoas nos países subdesenvolvidos como objetivo de longo prazo (Way, 2013, p. 169).

Apenas na década de 1930 é que a nutrição realmente tomou outras dimensões dentro da Liga como ciência para lidar com a economia política da população. Dois australianos foram os principais responsáveis pela defesa do investimento na nutrição: o

primeiro foi Frank Macdougall, economista membro do Comitê Econômico da Liga que publicou o memorando *A Agricultura e o Problema da Saúde* (The Agricultural and the Health Problem), em 1935. Seu principal argumento se fundamentava na necessidade de promover o acesso a alimentos nutritivos e no aumento da produção agrícola pela modernização da agricultura. O segundo foi o australiano Stanley Bruce que, em setembro de 1935, em um pronunciamento na Assembleia da Liga, defendeu o memorando de Macdougall e também o relatório *Nutrição e Saúde Pública* (Nutrition and Public Health), produzido pelo primeiro especialista da Sessão de Saúde dedicado ao assunto, o Dr. W. R. Aykroyd, que, anos mais tarde, seria o primeiro Diretor-Geral da FAO. O pronunciamento de Bruce se popularizou entre os defensores da nutrição, principalmente pelo uso do termo sobre a necessidade do “casamento da saúde com a agricultura” (Phillips, 1981, p.4).

De fato, a Organização da Saúde e o Instituto Internacional de Agricultura, realizaram muitos estudos, relatórios e programas juntos durante o exercício da Liga. Após esta reunião da Assembleia, foi estabelecido que a Comissão Técnica de Nutrição, que definiria, entre outras coisas, quais seriam os “requisitos fisiológicos humanos da alimentação, e um Comitê Misto”, que deveria “reportar sobre nutrição em relação à saúde e agricultura, [além] dos aspectos econômicos do assunto” (Idem, p.5). Também em 1935, uma resolução foi aprovada na 19ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho interessada em tratar da “importância essencial da nutrição adequada para a saúde dos trabalhadores e suas famílias” (Eliot; Heseltine, 1936, p.331), e no mesmo ano, a Assembleia da Liga aprovou uma resolução recomendando que a Organização de Saúde estendesse suas atividades que relacionassem a nutrição com a saúde pública.

Nesse sentido, o Comitê Misto iniciou suas atividades, em 1936, com uma equipe composta por especialistas de diversas áreas como economia, agricultura, comércio, agências especializadas, diplomatas. Teriam que produzir um extenso relatório para a Assembleia da Liga naquele mesmo ano. O resultado foi a publicação dos respectivos quatro volumes também auxiliados pela Comissão Técnica que compõe o Relatório Interino do Comitê Misto sobre problemas de nutrição, Relatório sobre as bases Fisiológicas da Nutrição, *A Nutrição em vários países*, e finalmente, *Estatística da Produção de Alimentos, Consumo e Preços*. O Escritório Internacional do Trabalho também publicou o relatório *A nutrição dos trabalhadores e política social* (Idem).

Entre os assuntos abordados havia recomendações, com especial atenção para os alimentos protetores e a promoção de uma dieta regular para gestantes e crianças. A

criança aparece como um dos principais objetivos da política de nutrição. Desse modo, ações conjuntas entre o Instituto Internacional de Agricultura, o Escritório Internacional do Trabalho e a Organização Técnica da Liga foram destinados a recolher informações, organizarem arquivos de dados para fundamentar a elaboração de medidas para nutrição de cada país.

A Liga acomodou a questão da nutrição como “problema de saúde pública e higiene pessoal” (Ibidem), evitando conflitos com as questões econômicas e as regulações do mercado que naquele período seguiam políticas de protecionismo aos produtos nacionais e diminuição da oferta para manter os preços em alta.

A nutrição tornou-se política do cuidado dos miseráveis e deveria estar inserido na agenda internacional como uma “obrigação coletiva de providenciar às mães, bebês, crianças, e pessoas pobres um indispensável mínimo nutricional” (Ibidem).

Os conflitos da Segunda Guerra Mundial impediram a continuidade dos investimentos nas atividades da Liga na internacionalização das políticas de nutrição. Muito desse conhecimento foi aplicado como estratégia da *economia da guerra*, expressão usada pelos burocratas que deveriam planejar as iniciativas na preparação de tropas ou na garantia de políticas que mantivessem o racionamento de alimentos. Neste sentido, apesar de ainda não existir o termo segurança alimentar, a alimentação durante a guerra se apresentava como assunto diplomático-militar. O racionamento era tido como uma estratégia, um “pacto de segurança no momento em que havia demanda de guerra” (Foucault, 2008, p.298), inserida na gestão da economia da guerra, como mostra as publicações da série Financeira e Econômica da Liga das Nações produzidas por John Lindberg, que realizou três estudos, respectivamente, *Wartime Rationing and Consumption* (1942), *Food Rationing and Supply* (1943/44) e *Food, Famine and Relief* (1946), a respeito do impacto da Segunda Guerra sobre as condições da alimentação mundial<sup>109</sup>.

No prefácio do terceiro estudo é citado uma frase do ex-presidente estadunidense Hebert Hoover (1929–1933) sobre o final da Segunda Guerra Mundial: “a fome está presente na casa de 800.000.000 pessoas, mais de um terço da população da Terra” (1946, s/p). O pesquisador apresenta os dois modelos utilizados de

---

<sup>109</sup> Um grupo de 35 funcionários da Liga fugiu das hostilidades da guerra em Genebra para os Estados Unidos, com apoio da Fundação Rockefeller, para continuar suas atividades na Universidade de Princeton. Alexander Loveday era o *Acting Secretary-General*, da Liga das Nações nos EUA e estava na organização do grupo que chegou aos EUA em 1941 (Clavin, ). John Lindberg era especialista do Escritório Internacional do Trabalho, e em Princeton se desenvolveu os três estudos sobre a situação da alimentação durante a Segunda Guerra Mundial.

acionamento: o alemão e um anglo-americano. Ambos deveriam levar em conta em seus sistemas a quantidade e qualidade de calorias, a restrição da alimentação de animais, a aprovação da população das medidas de racionamento como forma de evitar o mercado negro e formas de regular os índices da fome. No entanto, o modelo alemão chama atenção por ter sido um dos elementos estrategicamente pensados para evitar a devastação moral dos alemães com a crise de escassez que assolou a população no final da Primeira Guerra. Segundo MacDougall (1943), a Alemanha adaptou todo seu sistema de agricultura para as necessidades da guerra estocando grãos, principalmente os utilizados para cozinhar pães e fontes de gordura: os nazistas determinaram evitar qualquer repetição das falhas militares ocorridas por falta de alimento.

Desta forma, uma das orientações de MacDougall seria que a futura conjuntura atentasse para a regulação e controle dos estoques de cada país para evitar a explosão de conflitos e outras guerras, pois o estoque de alimentos em grãos e gorduras para a população civil, assim como os exércitos representavam um grande perigo ao colapso internacional. Além de pensar em prevenir a guerra seria preciso também pensar em administrar seus efeitos no sistema internacional do mercado de alimentos. Assim, sobre as atividades de assistência humanitária, reforça MacDougall:

Quando a guerra termina, a organização da assistência [relief] das Nações Unidas terá de lidar com a urgência das necessidades de praticamente toda população urbana da Europa continental e dos lavradores nas ocupadas Rússia, Polônia e Grécia. Estes milhões [de pessoas] se mantiveram vivas por meio de dietas deficitárias em calorias para produzir energia, fora a falta de proteínas, minerais e vitaminas. (...) a redução da produção de alimentos e crises na distribuição devem ser esperadas (MacDougall, 1943, p. 122).

As exigências da guerra diante da inserção da questão alimentar no âmbito da segurança são acompanhadas, impreterivelmente, de seu alívio (relief), como exigência do processo de pacificação, que MacDougall afirma serem os componentes que renderiam a todos os homens no mundo uma “alta consciência alimentar”. Ressalta, ainda, que esta “seria a novidade para aqueles que determinam as políticas das nações mais avançadas que de forma consciente ou inconsciente determinam os padrões do sistema econômico mundial” (Idem). Apesar de não ser ainda uma noção enquadrada em um termo, a tentativa de se *assegurar* a alimentação e o fluxo do mercado impulsionou um mecanismo próprio na regulação dos fluxos da escassez. A nutrição como ciência desloca as propriedades do controle da escassez, que além da produção e

distribuição de alimentos em um mercado, seria também necessário calcular a força que cada alimento poderia causar no corpo humano.

A vida da população europeia, inserida nos programas de assistência, como bem apontou Macdougall, tornou-se o foco da política de segurança alimentar, dos meios necessários para regularizar a oferta de suprimentos, apaziguar conflitos e proteger a vida como unidade produtiva. Serviu também para assentar os interesses e negociações do pós-guerra, referente a cada país e alocar na mobilização de uma organização internacional permanente especializada na tarefa de conciliar mercado e assistência econômica e social (fosse na FAO ou na ONU).

Portanto, apesar da surpresa dissimulada do comentário de Hoover sobre os números de famélicos do pós-guerra, a fome como efeito da guerra proporcionou os investimentos da reconstrução. Ainda inserido na própria *economia da guerra*, os investimentos no pós-guerra já se mostravam presentes por meio de discursos e iniciativas de assistência, nos programas estadunidenses e britânicos de Alívio, que vem da palavra inglesa *relief* – socorro, ajuda, assistência, consolo – e em exercício durante a guerra. Como mostrou o pronunciamento de Winston Churchill, em 1940, ao afirmar que após a derrota do inimigo os povos da Europa iriam receber alimentos e assistência, formalizando a criação, poucos meses depois, do Comitê para Excedentes (Committee of Surpluses) em que um dos objetivos era estabelecer estoques de suprimentos para assistência (League of Nations), e posteriormente, o Inter-Allied Committee on Post-War Requirements. Por parte dos estadunidenses, após o ataque de Pearl Harbor, foi criado o Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations.

As ações de assistência humanitária na guerra seriam unificadas pelos estadunidenses e britânicos como mais uma estratégia para cercar as forças dos países do Eixo na Europa. Era necessário estabelecer uma *Relief Organization to all United Nations* – uma organização de todas as Nações aliadas no objetivo do alívio aos efeitos da guerra na população. Assim, como apresentado no primeiro capítulo, da mesma forma que a UNRRA foi estratégica para viabilizar o projeto das Organização das Nações Unidas, também foi de grande importância para a internacionalização dos programas centrados na assistência de alimentos como proteção das populações.

Em 1942 o economista MacDougall, visto o sucesso de seu memorando, foi convidado pela própria Eleanor Roosevelt para um jantar na Casa Branca com o presidente Roosevelt. O economista reforçou que os alimentos eram um problema comum de todos os Estados e o enfoque na nutrição e na agricultura poderia ser uma

oportunidade de expandir o *freedom from want*, ponto defendido entre as quatro liberdades declaradas no discurso de Roosevelt em 1941, quando da entrada dos Estados Unidos na Guerra. Ainda em 1942, MacDougall publicou mais um memorando, o *Draft Memorandum on a United Nations Programme for Freedom from Want of Food*, em consulta a um pequeno grupo ligado ao Departamento de Agricultura dos EUA, em ocasião das discussões sobre o Acordo Internacional do Trigo em Washington (Phillips, 1981). A principal mensagem do memorando era aconselhar à aliança dos países associados na guerra a pensar a criação de uma organização internacional permanente voltada às questões da agricultura.<sup>110</sup>

No ano seguinte, influenciado por MacDougall, o presidente Roosevelt convocou a realização em Hot Spring, Virgínia, da *Conferência das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura*, realizada entre 18 de maio e 3 de Junho, que estabeleceu uma Comissão Interina responsável por firmar em 1945, em Québec, a criação da FAO.

A questão da alimentação se fortalece no campo das ações humanitárias aos territórios liberados durante a guerra, como foi o caso da Tunísia que, em 1943, recebeu assistência estadunidense por meio da abertura de campos de refugiados, programas de alimentação e serviços de saúde. Em fevereiro de 1946, a UNRRA já havia enviado 3,8 milhões de toneladas de alimentos aos territórios liberados (FAO,1981).

A tarefa dos novos estudos sobre a nutrição seria repassada da Organização das Nações Unidas na então Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que absorveu todas as atividades do Instituto Internacional para Agricultura. Sua sede foi transferida para Roma, em 1951, sendo afiliada como agência especializada, conforme o artigo 57 da Carta de São Francisco.<sup>111</sup>

Por meio do documento de sua constituição, a FAO determina logo no preâmbulo, que as nações que a reconhecessem, em ações individuais ou coletivas, deveriam procurar “elevar os níveis de *nutrição* e padrões de vida dos povos *sob suas respectivas jurisdições*; aumentar a eficiência da produção e distribuição de todos os

---

<sup>110</sup> Importante observar que tanto os Estados Unidos da América como a Inglaterra já possuíam iniciativas de ajuda humanitária antes da aliança das Nações Unidas.

<sup>111</sup> As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do Artigo 63. 2. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como entidades especializadas.

produtos alimentícios e agrícolas, melhorar as condições das populações rurais; e contribuir assim para a expansão da economia mundial” (FAO, 1945).

Os Estados teriam a responsabilidade de cuidar não apenas de seu sistema agrícola produtivo mas, também, da nutrição de sua população, como compromisso firmado na agenda internacional. A proteção da desnutrição da população seria um dos componentes que manteriam a expansão do mercado e o controle da escassez. As seguranças do pós-guerra circulariam pelas organizações internacionais, firmadas para utilizarem da diplomacia permanente como instrumento de intervenção regular dos assuntos que deveriam ser gerenciados em âmbito internacional. A cada nova conferência anual da FAO, novos instrumentos eram delineados para seu funcionamento, como a formação de novos comitês e a publicação de um relatório global que informasse a situação da alimentação e da agricultura o *The state of Food and Agriculture Report* (Estado da Alimentação e Agricultura). Este relatório, publicado pela FAO de 1947 até os dias de hoje, remete a um exercício absorvido do Instituto Internacional de Agricultura e dos relatórios estatísticos da Liga sobre a situação da Economia Mundial. De acordo com o website da FAO, a publicação anual visa hoje:

trazer para um público mais amplo avaliações baseadas na ciência equilibrada de questões importantes em matéria de alimentação e agricultura. Cada edição do relatório contém uma abrangente, mas de fácil acesso, visão geral de um tema selecionado de grande relevância para o desenvolvimento rural e agrícola e para a segurança alimentar global<sup>112</sup>.

Ainda nas primeiras reuniões oficiais do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1946, um dos principais temas na agenda internacional era a crise de escassez de gêneros alimentícios instalada como um dos efeitos diretos da guerra. O artigo 63 da Carta das Nações Unidas<sup>113</sup> destinava ao Conselho Econômico e Social a possibilidade de lidar com as organizações especializadas como a FAO para programas conjuntos. Estas parcerias ocorreram de forma mais ativa a partir da década de 1960.

---

<sup>112</sup> Cf. FAO, Publications. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofa/2014/en/>. Consultado em: 20 ago. 2015.

<sup>113</sup> O conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das entidades a que se refere o Artigo 57, a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral: 2. Poderá coordenar as atividades das entidades especializadas, por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos Membros das Nações Unidas.

De 1946 a 1950, no início das atividades da FAO, seu principal objetivo foi estabelecer sua estrutura, financiamentos e, principalmente, elaborar formas de gerir o suprimento mundial de alimentos, como mostrou a proposta de John Boyd Orr, primeiro diretor-geral da organização e ex-membro da Liga das Nações, que defendeu a criação de um Conselho Mundial de Alimentação. Sua proposta foi considerada inapropriada e portanto, vetada. Apenas em 1950 foi aprovado o Comitê de Problemas de Commodity, que seria responsável em lidar com conflitos (disputas, preços, contaminação) relacionados ao comércio de matérias primas.

Em 1946 foi estabelecido o conselho Internacional de Emergência Alimentar (International Emergency Food Council) que, em colaboração com a ONU e demais organizações internacionais, deveria formular planos e recomendações para o uso eficaz dos recursos de cada país no período de escassez e emergência. O Comitê Internacional de Emergência Alimentar (International Emergency Food Committee) foi o seu sucessor com as mesmas responsabilidades, até junho de 1949.

Muitos dos projetos de assistência técnica promovidos pela FAO nos seus primeiros cinco anos foram financiados por um fundo oriundo do UNRRA em países como: “a Áustria, a China, a Tchecoslováquia, a Etiópia, a Grécia, a Hungria, a Itália, a Polônia e a Iugoslávia” (Phillips, 1981, p.70). O resultado do investimento foi considerado principalmente relativo ao volume de produções baseado nos vários estudos e levantamentos. Ao final de cinco anos, a FAO contava com inúmeros “monografias técnicas, artigos técnicos orientados a recomendações para o desenvolvimento, anuários estatísticos sobre produção e comércio, relatórios de reuniões técnicas econômicas, e um grande número de publicações econômicas e estatísticas” (Idem).

Todo esse aparato proporcionou à FAO, em poucos anos, ser considerada a principal fonte internacional sobre agricultura, nutrição, pesca e materiais florestais. Neste caso, no início dos anos 1950, com a rápida recuperação da Europa, e diante dos excedentes agrícolas que faziam do plano Marshall um problema para o mercado estadunidense<sup>114</sup>, os países em desenvolvimento seriam o grande foco de ação dos

---

<sup>114</sup> Durante os cinco anos do Plano Marshall, os esforços se concentravam no aumento dos estoques destinados à assistência, mas já entre 1949 e 1950 a Europa mostrava a recuperação de sua produtividade o que causou o volume de excedentes no mercado estadunidense representando mais gastos com a estocagem de alimentos e maior oferta de alimentos no seu mercado interno, reduzindo os preços. O governo estadunidense tentou intervir aprovando o *Agriculture Trade Development and Assistance Act* em 1954, uma benevolente e empreendedora medida de Dwight Eisenhower que prometia aos estadunidenses: “lançar as bases à expansão permanente das nossas exportações de produtos agrícolas



programas de assistência que começavam a diversificar suas orientações passando dos programas de alívio (relief) aos programas de desenvolvimento econômico.

A FAO, como a maioria das demais agências das Nações Unidas, foi incluída no Programa Expandido de Assistência Técnica, principalmente com o fim da UNRRA. Entre as atividades desenvolvidas nos países em desenvolvimento constavam seminários, treinamentos, fornecimento de alguns equipamentos, doação de sementes experimentais, aplicação prática em atividades de campo do conhecimento desenvolvido nas décadas anteriores. Os financiamentos, no entanto, eram focalizados em ações isoladas e de curto prazo, trazendo a possibilidade da FAO circular por um número maior de países, mas limitava o tempo de suas ações. Assim, a instituição além de suas atividades regulares começou a se especializar em missões de assistência ao campo.

Em 1958, a FAO também passou a receber financiamentos para suas atividades do Fundo Especial das Nações Unidas, que objetivava realizar nos países em desenvolvimento investimentos maiores, inspirado no Plano Marshall. Seguindo as orientações de Hoffmann, os fundos disponibilizados eram de longo prazo para projetos mais complexos, permitindo à FAO alocar por períodos maiores em determinados países e tentar ousar outras propostas.

O então diretor-geral da FAO Binay Ranjan Sen (1956 –1968), ex-diplomata indiano reconhecido como o responsável por ampliar as funções da instituição, conseguiu expandir seu escopo mais vinculado à administração de dados para fazer dela uma organização internacionalizada no combate à fome. Sen presenciou a devastadora fome Bengali em 1946, que o rendeu expertise e o interesse em fazer da FAO uma agência voltada a campanhas internacionais contra a fome. Desde 1956, quando inicia seu mandato na FAO, começou a articular uma campanha internacional que deveria acompanhar o intuito da Primeira Década de Desenvolvimento da ONU. Assim obteve o apoio do ECOSOC, em 1958, para operar com este fim. Na primavera daquele ano Sen lançou a proposta *Ad Hoc Committee for a Free the World From Hunger Year*, o comitê responsável por fundamentar o lançamento da campanha internacional da FAO daquele ano do *Free the World From Hunger Year*. Proposta que remetia ao discurso das quatro liberdades de Roosevelt, em especial o *freedom from want*, atualizado

---

com benefícios para nós mesmos e dos outros povos”. Esta seria a primeira iniciativa de assistência de alimentos voltada especificamente a países em desenvolvimento e que virou uma ação específica da política externa dos Estados Unidos. O programa seria atualizado, em 1961, por John F. Kennedy, podendo ser considerado algo de uma benevolente maestria, renomeado como *Food for Peace*.

naquele momento como *freedom from hunger* (livre da fome). Sua inspiração veio do *Ano Internacional da Geofísica*, lançado em 1957, que marcou o início da regulamentação e exploração do espaço por meio de um programa científico internacional. Foi a primeira iniciativa das Nações Unidas que tomou a abordagem de promover seus programas dedicando um ano específico para chamar a atenção do tema para a agenda internacional. Apesar de a propaganda utilizar o “ano”, o programa dedicado à geofísica funcionou mais como uma campanha, que neste caso duraram quatro anos.

Impressionado com a iniciativa, Sen decidiu aplicar a mesma estratégia. No entanto, em vez de ano, a proposta foi aprovada pela Conferência da FAO em novembro de 1959 como *Freedom from Hunger Campaign* (FFHC) para o período de 1960 a 1965 (FAO, 1985). A Campanha foi estendida várias vezes e acabou durando até o final da década de 1980.

De acordo com Sen, a FFHC era “uma campanha desenhada com foco em atrair a atenção pública em escala mundial diante do persistente problema da fome e da necessidade de mobilizar esforços nacionais e internacionais para sua solução” (Idem, p. 127). As ações seriam implementadas por meio de comitês nacionais que teriam nas organizações não-governamentais os principais agentes na execução dos projetos promovidos dentro da FFHC.

A grande novidade atribuída à resolução da conferência era a convocação não apenas de Estados, das Nações Unidas e de organizações não-governamentais para se comprometerem com a Campanha FFHC, mas também de “indivíduos, grupos religiosos e organizações privadas” (FAO, 1985, p. 127)<sup>115</sup>.

O Papa João XXIII recomendou, oficialmente, o comprometimento da igreja Católica com a Campanha de Sen e voltou à política do Vaticano em 1960 para focar o combate à pobreza global. Ainda, como forma de programa da igreja, pediu que católicos da América do Norte e da parte ocidental da Europa se dedicassem, de forma especial, às atividades religiosas e de ajuda material aos pobres da América Latina, tendo como missão global erradicar a fome. Em ocasião do Segundo Conselho do

---

<sup>115</sup> O julgamento de pessoas por crimes de guerra, no tribunal de Nuremberg, após a Segunda Guerra Mundial, declarou o homem como sujeito do direito internacional assim como os Estados. “A declaração dos Direitos do Homem e a Carta das Nações Unidas, colocam o homem no redemoinho do cosmopolitismo, sujeito de direito internacional” (Oliveira, 2010, p.181) que, ao mesmo tempo que pode ser tornar uma ameaça internacional aparece a partir da segunda metade do século XX, como o principal alvo a se proteger.

Vaticano em Roma (1962-1965), Smith (1990) salienta que muitos bispos de territórios coloniais e países em desenvolvimento aproveitaram para questionar a naturalização dos clérigos europeus em considerá-los subalternos e provenientes de territórios atrasados. Além disso, requisitaram maior envolvimento do Vaticano “com a justiça social e a redução da pobreza global” (Smith, 1990, p.232). Foi o momento que muitas organizações religiosas voltadas à assistência para o desenvolvimento de países pobres iniciaram suas atividades alinhadas às orientações da FFHC (Idem, p.83).

Aquele era um momento adequado para a expansão da FFHC que entrou em vigor a partir de 1960 e acompanhou a Década do Desenvolvimento da ONU, que também usou o decênio para enfatizar a convergência das políticas de Estados Membros e organizações internacionais, institucionalizando agora uma prática em dedicar a forma temporal de campanhas para enfatizar programas. A multiplicação de programas seria um dos eixos mais explorados pelo dispositivo diplomático junto com a noção de desenvolvimento na segunda metade do século XX. Além disso, este também foi o período em que instituições como a Organization for European Economic Cooperation (OEEC), criada em 1948 para administrar o Plano Marshall na Europa, que atualizou sua missão com uma nova Convenção em 14 de dezembro de 1960, contando com a entrada de Estados Unidos da América e Canadá<sup>116</sup>. Ao entrar em vigência a partir de 1961, afirmou que o fortalecimento da economia e da prosperidade seriam essenciais para alcançar os objetivos das Nações Unidas: a preservação da liberdade individual e o crescimento do bem-estar (OECD, 1961).

Os países em desenvolvimento também passam a ser um dos principais focos e a instituição altera seu nome para *Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento* (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD). Por meio de seu *Grupo de Assistência ao Desenvolvimento* (Development Assistance Group – DAG) foi estabelecido um fórum para discutir financiamentos a países em desenvolvimento pelos países doadores, além da criação de um fundo conhecido internacionalmente como ODA, do inglês Oficial Development Assistance, dedicado a financiar projetos de desenvolvimento, que passaria a ser um dos parceiros da FAO nos programas para agricultura. O principal objetivo da ODA desde a década de 1960 seria orientar os países doadores a adotarem a meta de realizar doações que correspondesse a 0,7% de seu Produto Interno Bruto. Os novos objetivos de fluxo de financiamento a

---

<sup>116</sup> Outros países não europeus entraram, posteriormente, como é o caso do Japão que também começa a desenvolver ações e fundos destinados à assistência.

assistência ao desenvolvimento foram publicados no relatório *Parceiros em Desenvolvimento* (Partners in Development) pela Comissão coordenada por Jan Tinbergen em 1969, que recebeu o Nobel de Economia no mesmo ano. Atingir a meta de 0.7% de ODA até 1975, ou no mais tardar até 1980, foi a grande meta de financiamento ao desenvolvimento traçada (DAC).

Com a grande possibilidade de recursos e as iniciativas que faziam do desenvolvimento econômico uma das principais pautas da agenda internacional, principalmente diante das disputas da Guerra Fria e do processo de descolonização, a FAO, além de sua capacidade técnica, também passa a atuar como uma agência de desenvolvimento.

Em junho de 1963, realizou-se, em Washington, o primeiro Congresso Mundial da Alimentação, com suporte do presidente Kennedy, que tentava, após a revolução cubana de 1962, aprimorar sua proposta de revolução democrática liberal para a contenção do comunismo na América Latina, tal qual sucedeu com o Vaticano em sua epopeia cristã latino-americana. A Aliança para o Progresso, programa lançado por Kennedy voltado à América Latina, justificava seus esforços diante da Década do desenvolvimento e o repentino interesse em financiar de forma maciça seus vizinhos latino-americanos.

O aniversário dos 20 anos da Conferência de Hot Spring foi comemorado, em 1963, com o Congresso Mundial da Alimentação, que serviu mais como ação de propaganda e discursos sobre o combate à pobreza e a fome “dos povos para os povos” (FAO, 1985), imiscuindo cada vez mais a noção da responsabilidade dos países ricos em conduzir os países pobres ao desenvolvimento autônomo. Mais do que nunca as políticas internacionais sobre agricultura e alimentação reforçaram a gestão da pobreza como assunto internacional. A novidade trazida foi a convocação dos indivíduos, também como sujeitos do direito internacional, que deveriam agir para a expansão das propostas de desenvolvimento econômico como garantia da proteção de direitos e da liberdade liberal como noção emancipatória da vida. Neste momento, o interesse em assegurar a alimentação passou a ser cada vez mais integrante de programas voltados para assegurar direitos e benefícios além da própria participação dos indivíduos na proteção de si e de suas famílias. A proteção obrigatória do Estado em alimentar sua população e dos países desenvolvidos em gerir a pobreza no mundo começou a se institucionalizar com as noções de desenvolvimento econômico e social, como prerrogativa para a emancipação da cooperação internacional por meio da gestão de

fluxos capitais de investimento no desenvolvimento. Até então, nunca se havia visto tamanho fluxo financeiro em ações que pretendessem regular o mercado e o sistema internacional de Estados por meio da gestão da pobreza.

O direito à alimentação adequada foi estabelecido pela ONU na XXI Sessão da Assembleia Geral, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966. O artigo 11º do Pacto define:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem *o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação*, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os *Estados Partes* tomarão medidas apropriadas *para assegurar a consecução desse direito*, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, *reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome*, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) *Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;*

b) *Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios*” (ONU, 1966, grifos meus).

O trecho mostra algumas das emergências do desenvolvimento sustentável, quando a gestão dos recursos naturais e as políticas internacionais pela agricultura e alimentação começam a ser articuladas no âmbito dos programas de desenvolvimento, principalmente na assistência aos países em desenvolvimento em aumentar sua produção e exportação, gerir a pobreza e usar estrategicamente seus recursos naturais.

Ainda pensando como a política internacional pela agricultura e alimentação fomentou a relação entre segurança e desenvolvimento, foi neste período que questionamentos sobre o uso de pesticidas, a proteção das florestas, da biodiversidade e da poluição das águas aparecem no escopo da FAO como preocupações que pudessem afetar o aproveitamento dos recursos naturais. A composição dos Departamentos e divisões da FAO mostram este comprometimento visto que durante a década de 1960 houve variadas mudanças em relação a sua composição. A divisão da Pesca, evidencia esses deslocamentos. Em um primeiro momento, ela pertenceu ao Departamento Técnico da FAO, e estava centrada no uso comercial da diversidade marinha, por isso

sua atividade estava centrada na pesquisa e exploração da Biologia Marinha que abordaria tanto a diversidade de recursos como seu aproveitamento. A divisão foi emancipada a Departamento e era composta por duas divisões em 1965, a Divisão de Exploração e Recursos da Pesca (Fisheries Resources and Exploitation Division) que era composta pelos ramos Estoque e Avaliação de peixes, Pesca em águas interiores, Biologia Marinha e Meio Ambiente, Embarcação e Engenharia de Pesca; além da Divisão de Produtos e Economia da Pesca (Fisheries Economics and Products Division). Em 1972 foi instituída a Divisão de Recursos e Meio Ambiente (Fisheries Resource and Environment Division), mesmo ano em que ocorreu a Conferência de Estocolmo e várias publicações faziam do meio ambiente tema relacionado com os programas de desenvolvimento pelo gerenciamento dos recursos e das tecnologias de exploração.

O Departamento de Silvicultura estava voltado para políticas de preservação desde o início do funcionamento da FAO. Sua criação não estava prevista na Conferência de Hot Spring, em 1943, que apenas definiu em suas recomendações que os Estados conservassem seus recursos terrestres e a água. Foi o grupo liderado por Lester B. Pearson que trouxe novamente a proposta de incluir nas incumbências da FAO um Departamento de Silvicultura para lidar com os recursos florestais. Ainda em 1945, um relatório produzido pelo Comitê Técnico em Silvicultura e Produtos Primários da Floresta afirmava que a FAO deveria ir além da “liberdade da necessidade de alimento” e que “florestas eram um dos recursos com que a FAO deveria levar em conta, porque havia estreita relação entre a silvicultura e agricultura e porque a silvicultura poderia trazer importante contribuição para uma economia mundial em expansão” (FAO, 1985, 141).

A partir de 1970 o Departamento de Silvicultura definiu três principais funções: “a produtiva para fornecer matéria prima às indústrias, madeira, forragem, alimentos, conservação da água e do habitat da vida selvagem”; a função protetora para combater erosão, a desertificação “e preservar a qualidade do meio ambiente”, e finalmente, a função social dando suporte direto ao bem-estar e ao desenvolvimento socioeconômico das populações que vivem perto ou nas florestas” (Idem, p.143).

O crescimento da população mundial também aparecia como um dos problemas abordados por movimentos neo-malthusianos de intelectuais e nas principais publicações relacionadas com os empresários do Clube de Roma, como o *Limites do Crescimento*, elaborado pela equipe do MIT, em 1972.

Por meio da resolução 1496 (XV) *Provision of food surpluses to food deficient peoples through the United Nations*, de 1960, a Assembleia Geral reconheceu a Campanha “Freedom from Hunger” como medida fundamental para os países em desenvolvimento. Nesse sentido, recomendou que a FAO fizesse um estudo para elaborar um programa que pudesse localizar e utilizar os excedentes de alimentos, considerando sua *expertise* no assunto que, desde o início da década de 1950, destinou um comitê para lidar com os *problemas* causados pelos excedentes de alimentos no mercado internacional. O resultado foi a criação do Programa Mundial para Alimentação (World Food Program – WFP) estabelecido, primeiramente, como ação experimental por um período de três anos. A abordagem era utilizar o WFP para a mediação e a centralização da doação dos excedentes de alimentos aos países em desenvolvimento. A política apresentada como combate à pobreza dinamizaria o mercado por meio do mapeamento dos países aptos a receberem essa produção e a facilidade para os países produtores em terem acesso aos meios de escoamento dos excedentes.

É importante ressaltar que todas as atividades da FAO para regularizar os excedentes, intervirem e produzir por todo seu aparato no levantamento de dados e produção intelectual, a criação e institucionalização do WFP como um programa de assistência e todas as outras atividades junto à ONU e demais agências especializadas, demonstra que seu principal papel foi a de se estabelecer como instituição responsável por mapear de forma permanente *o estado* da agricultura e alimentação no mundo.

A produção internacional do combate à fome vinculou-se ao direito – ao mesmo tempo em que a economia de mercado, na garantia do fluxo do comércio, por contínuas regulações, usando o parâmetro da assistência aos pobres, dos instrumentos da diplomacia das conferências agora estendida ao setor privado, aos indivíduos e até mesmo grupos religiosos –, fixou na década de 1970 o investimento no combate à fome como um problema de “segurança alimentar”. É neste momento que emerge esta noção que dará novos impulsos a FAO logo no início da década de 1970 e expandirá durante a segunda metade do século XX, principalmente relacionada a demais noções como desenvolvimento humano, ou ligada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pelo combate à fome e a extrema pobreza.

A FAO criou a noção, mas a atividade em tratar o combate à pobreza por mecanismos de segurança, apenas mostra sua proximidade com a liberdade neoliberal entre a produção de condutas e de liberdades, uma vez que diante da nova noção

permaneceram os mesmo programas (como o FFHC, o WFP, as Conferências Mundiais de Alimentação) repaginados ou não, que afirmarão a esperança no equilíbrio do *estado* promovido por melhores regulações.

A noção segurança alimentar será legitimada principalmente pela influência do holandês Addeke Hendrik Boerma, que teve uma longa carreira no campo da Agricultura e da Economia, primeiro pelo Governo da Holanda, durante e após a Segunda Guerra Mundial orientando os programas de alívio, racionamento alimentar e recuperação da agricultura no pós-guerra. Posteriormente ingressou na FAO, em 1948, chegando à posição de Diretor Geral entre 1968 até 1975, sendo considerado, depois do brasileiro José Graziano, um dos especialistas que mais tempo ocupou o cargo de Diretor-Geral.

Nos anos 1971 e 1972, após uma intensa estiagem, que causou drástica crise na produção agrícola, principalmente nos Estados Unidos, Boerma lançou um plano que em sua homenagem ficou conhecido como *Boerma Plan* e que marca a emergência da noção segurança alimentar, mencionada e justificada no documento *International Undertaking on World Food Security*:

Reconhecendo que a garantia de um *nível mínimo de segurança alimentar mundial* constitui uma responsabilidade comum da comunidade internacional, os governos membros comprometem-se a cooperar no sentido de garantir a disponibilidade, a todo momento, de suprimentos adequados de cereais no mundo, de modo a evitar a grave escassez de alimentos no evento da generalização das más colheitas ou de catástrofes naturais (FAO, Res 1/64, grifo meu).

O objetivo era o controle da escassez de alimentos causada pela estiagem climática, mas, também, uma ação para evitar situações como as provocadas pela estratégia da União Soviética durante a Guerra Fria, de desestabilizar o mercado comprando todo o trigo. Por isso, a proposta de Boerma era criar um programa internacional focado em estabelecer “um sistema global de informação e segurança em agricultura e suprimentos”, armazenamento reserva e ajuda alimentar (Idem). A partir desses esforços conduzidos por Boerma foi possível localizar a emergência da noção de segurança alimentar legitimada por meio dos documentos da FAO a partir do *International Undertaking on World Food Security* (1973).

A criação de um sistema de *segurança alimentar mundial* foi apresentada como uma ação principalmente voltada aos chamados países em desenvolvimento e complementar à Segunda Década para o Desenvolvimento das Nações Unidas (1970-1981). No entanto, já mostrava um alinhamento com o cuidado dos recursos do planeta



e seus ambientes. A abordagem foi influenciada por estudos ecológicos e o uso desses no trato de demais trabalhos intelectuais que aproximavam desenvolvimento econômico e proteção ambiental, principalmente orientado por uma abordagem neo-malthusiana.

O liberal Thomas Malthus escreveu *O Ensaio sobre a População* (1789) que se tornou um dos estudos mais influentes no século XVIII. Abordava a relação da produção de alimentos com o crescimento demográfico da população como um problema econômico político. Malthus, utilizando uma fórmula de progressão matemática, ressaltou como perigoso o rápido crescimento da espécie humana na Terra e a impossibilidade de criar recursos de subsistência suficientes, como afirmavam suas progressões. Como aponta Rodrigues, o famoso escrito de Malthus foi em parte uma resposta ao livro publicado em 1793, pelo libertário inglês Willian Godwin, *An Enquire Concerning Political Justice and Its influence on Moral and Happiness* (Uma Investigação sobre a Justiça Política e sua influência na Moral e Felicidade) que dispunha sobre seu “projeto de uma sociedade livre da propriedade privada, do Estado, das prisões e baseada na abundância” (Rodrigues, 2012, p.36). A abundância para Malthus era algo fundamental para gerar solidariedade, sem ela a situação de escassez inevitavelmente traria mais uma vez a centralização do Estado e da propriedade privada. O mito da escassez em Malthus apenas confirmava sua devoção matemática em defender uma sociedade de proprietários protegidos pelo Estado. Sua probabilidade da escassez tornou-se racionalidade útil para estimular a estratificação da população e as orientações voltadas à gestão das misérias como ameaça. Rodrigues ainda ressalta que em 1846 o anarquista Pierre-Joseph Proudhon lançou um definitivo chacoalho nas teorias conservadoras de Malthus, ao apresentar no livro *Sistema das contradições econômicas ou Filosofia da miséria* a relação de espólio entre o regime baseado na propriedade privada e a miséria, que utiliza exatamente da defesa de uma justiça interessada para manter seus privilégios uma vez que a proporção da progressão populacional em uma sociedade organizada é bem menor do que os gêneros de subsistência disponíveis e produzidos (Idem). Proudhon finaliza afirmando que o único excedente inconveniente na Terra é o próprio Malthus, que com sua progressão apocalíptica exercita um “código penal na economia política” (Idem).

A maioria dos estudos da década de 1970 adotou o mesmo discurso malthusiano após um grupo de especialistas do *Massachusetts Institute of Technology* ter publicado trabalhos com previsões sobre o meio ambiente usando simulações de programas de computação informacionais. Eles objetivavam tratar os recursos naturais por uma

racionalidade econômica que os considerasse como um bem que deveria ser capitalizado para melhor gerir a possibilidade de um crescimento contínuo, sem seu esgotamento. Esta lógica está refletida no relatório *Limites do Crescimento* produzido pela parceria do Grupo de Roma com o MIT em 1972.

Os investimentos da FAO passaram, paulatinamente, do aquecimento da produção em resposta à guerra e ao crescimento da população após a reestruturação da Europa e do processo de descolonização, para lidar com as recessões da década de 1970 e, principalmente, introduzir o incentivo da produção agrícola em um campo estrito da segurança conjugado com humanitarismos.

A utilização de satélites e de tecnologia espacial na busca por mapear e monitorar recursos, bem como o clima, insere a FAO em um alinhamento maior nas questões ambientais e na procura por expandir sua *expertise* no acompanhamento do *estado* da Alimentação e Agricultura no campo da segurança, para o desenvolvimento das populações consideradas pobres, para a proteção do mercado e dos recursos do planeta. É o que mostra o seguinte trecho sobre o uso dos satélites a partir da década de 1970:

O uso da Organização de técnicas de sensoriamento remoto é um exemplo de como a mais sofisticada tecnologia pode beneficiar os países e povos mais pobres do mundo. O primeiro maior satélite de recursos da terra, Landsat , foi lançado pelos EUA em 1972, e desde então foi sucedido pelos Landsat 2 e 5. Estes tem sido as principais fontes dos dados recebidos pela FAO. (...) a Organização está também fazendo crescente uso de dados de satélites ambientais como o Meteosat (FAO, 1985, p. 48).

Os dados dos satélites eram interpretados para o uso de programas nacionais e internacionais e, segundo a FAO, estas inovações da tecnologia e agricultura ajudariam os países em desenvolvimento a estabelecer seus próprios centros de sensoriamento remoto. Os benefícios dos satélites no controle do estado do ambiente (considerando suas condições atmosféricas, biológicas, populacionais), principalmente com foco no desenvolvimento da agricultura é reforçado, segundo a FAO, pelo uso combinado de fotografia aérea, dados e imagens de satélite, para melhor localizar: “o uso da terra e condições do solo, pesquisa sobre as pastagens, monitoramento da cobertura de florestas, e avaliação de erosões”, além do “uso dos dados meteorológicos na prevenção de desastres” (FAO, 1985, p.49). Todo este escopo foi utilizado para a implementação do Sistema de aviso Prévio e Informação Global (Global Information and Early Warning System – GIEWS), para mais do que observar as condições dos países e seus

recursos como ocorreu no processo de descolonização, desde a década de 1950, mas para agora obter a visão dos recursos globais da Terra que afetariam as condições do fluxo de alimentos no mercado.

Em uma publicação institucional da década de 1990 sobre o GIEWS, o então diretor-geral da FAO, o senegalês Jacques Diouf (1994-2011), ressaltou sobre os benefícios da institucionalização do programa de sensoriamento remoto da FAO:

Estabelecido na crise mundial alimentar do início da década de 1970, o GIEWS permanece como o principal recurso de informação na produção de alimentos e para a segurança alimentar de cada país no mundo (...). Nós últimos 25 anos o sistema se tornou um network mundial que incluiu 115 governos, 61 ONGs e grande número de organizações de comércio, pesquisa e mídia (FAO, GIEWS, p.1).

No entanto, a observação mais importante ressaltada por Diouf foi a transformação do uso do GIEWS com o passar dos anos, em “um único sistema de dados global, regional, nacional, e subnacional em segurança alimentar”, que de forma permanente permaneceria aberto para ser mantido, refinado e constantemente atualizado” (Idem, p.2).

As campanhas de redução da pobreza, como área efetiva de intervenção governamental, sempre estiveram próximas ao tema da escassez, produção de alimentos, desenvolvimento e, mais recentemente, ao monitoramento global do meio ambiente.

A segurança alimentar, discutida primeiramente no contexto do Boerma Plan (International Undertaking on World Food Security - 1973) foi celebrada no âmbito internacional em ocasião da Conferência Mundial de Agricultura em 1974, quando passou a ser entendida como um mecanismo que pode evitar um colapso internacional na cadeia de abastecimento pela gestão de elementos produtivos que possam regular o mercado e fazer o Estado intervir ou acatar intervenções. Boerma, em 1973, sobre seu projeto mundial de segurança alimentar sublinha:

Existe a necessidade premente de mecanismos de consulta internacional sobre o ajustamento na produção agrícola e no comércio, apoiada por um regime de avaliação mais sistemático desse desenvolvimento. (...) A presente situação de dificuldade de produção não é razão para subestimar ou diminuir a importância geral de ajustamento ordenado da agricultura mundial. Pelo contrário, isso demonstra ainda mais do que anteriormente a necessidade de medidas concertadas de ajustamento agrícola internacional que será um dos maiores temas da sessão da Conferência da FAO este ano. Eu entendo minhas propostas para uma política mínima de *segurança alimentar mundial* como parte integral deste ajustamento (FAO, ix, 1973b).

Se a fome durante a guerra se conectava a um objetivo militar de determinado Estado, seja em provocar o esgotamento do adversário ou administrar a própria população nacional, a gestão da fome como meta global começa como problema de mercado e de segurança na regularização deste fluxo. Para tanto, localizar a pobreza e esquadriñar populações torna-se o foco que concentra a busca dos *melhoramentos*.

A Conferência Mundial sobre Nutrição, realizada em dezembro 1992 pela FAO e a Organização Mundial de Saúde, dois meses depois da Conferência sobre o Homem e o Meio Ambiente, foi um marco na atualização da noção de segurança alimentar da década de 1970, para a partir daí se instituir o que permanecerá como meta para o novo milênio. Os documentos finais do encontro estão na *Declaração e o Plano Mundial de ação pela Nutrição*, que definiram como objetivo da década de 1990 produzir políticas para a eliminação da fome, redução da desnutrição e promoção de uma política sanitária. Foi incorporado à noção de segurança alimentar também o aspecto nutricional e sanitário<sup>117</sup> que abarca o que em inglês se entende por *safety* (sano), mas, também, afirma o *security* (segurança):

A fome e a desnutrição são inaceitáveis em um mundo que possui tanto conhecimento e recursos para acabar com esta catástrofe humana. Reconhecemos que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e *seguros* é um direito de cada indivíduo (...). Tendo em mente o direito a um padrão de vida adequado, incluindo a alimentação, contido na Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos comprometemos a agir em solidariedade para garantir que a liberdade da fome se torne uma realidade. Também declaramos nosso firme compromisso de trabalhar juntos para garantir o bem-estar nutricional sustentável para todas as pessoas em um mundo justo, pacífico e ambientalmente *seguro* (FAO, 1992, grifo meu).

A sustentabilidade também aparece como meio de congregar as políticas contra a fome com os demais setores de cooperação internacional e programas de desenvolvimento. Criam-se regularizações que possibilitam o aprimoramento de uma série de tecnologias de intervenção voltadas ao monitoramento e a gestão da pobreza. A aproximação entre desenvolvimento, segurança e sustentabilidade conjuga a noção de segurança alimentar para o novo milênio. É o que explicita parte do texto da Declaração:

Comprometemo-nos a assegurar que os programas e políticas de desenvolvimento levam à melhoria sustentável do bem-estar humano,

---

<sup>117</sup> A segurança alimentar e nutricional, como um uníssono conceitual nos programas da FAO e na sua internacionalização, são reconhecidas pela sigla *SAN* (Albuquerque, 2009; Silva, 2014).

estejam conscientes do meio ambiente e sejam conducentes a uma melhor nutrição e saúde para as gerações presentes e futuras. As incumbências multifuncionais da agricultura, em especial no que diz respeito à segurança alimentar, nutrição, agricultura sustentável e a conservação dos recursos naturais, são de particular importância neste contexto. Temos de implementar na família, no lar, na comunidade, nos níveis nacionais e internacionais, na agricultura coerente, na pecuária, na pesca, na alimentação, na nutrição, na saúde, na educação, na população, nas políticas e programas ambientais, econômicos e sociais para alcançar e manter o equilíbrio entre a população e os recursos disponíveis entre as zonas rurais e urbanas (FAO, item 6, 1992).

Outro evento, que marca as novas procedências da internacionalização da segurança alimentar na segunda metade do século XX entre as atividades da FAO, foi a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, que tinha como slogan “alimentação para todos”. Foi neste evento que a noção de segurança alimentar conectada à sustentabilidade passou a ser um objetivo para o novo milênio como estratégia governamental ligada à soberania alimentar de cada Estado, para aplicação de programas que deveriam reduzir a fome pela metade até 2015.

A noção de segurança alimentar, desde então, ficou definida como o “acesso às pessoas a todo momento a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996). Baseia-se em três princípios principais de mercado: primeiro, a oferta, compreendida como fornecimento eficaz de grandes estoques e bons mecanismos de acesso; posteriormente, a demanda, entendida como a formação de mercado consumidor, seja por proporcionar formas de garantir uma dieta balanceada, como pelo aumento da capacidade de consumir; o terceiro princípio é o do bom funcionamento da regularidade do sistema; que deve se estabilizar mesmo diante de riscos econômicos, climáticos ou ambientais.

Junto à noção de segurança alimentar e sustentabilidade foi imediatamente encadeada a noção de *insegurança alimentar* relacionada aos efeitos falhos de um componente ou de um conjunto de fatores do sistema em operação, que segundo o relatório seria “como o médico que estuda saúde para entender as doenças”. Assim, “insegurança alimentar seria, adiante, a falha de disponibilidade, acesso e confiança ou a combinação desses fatores” (Idem).

Desde então, a fome foi considerada um alvo global para garantir a segurança da população e um plano de ação; por isso foi definido que até 2015 o objetivo internacional seria *o combate à fome*. O objetivo foi incluído em 2000 no programa das Nações Unidas para o novo Milênio, legitimando não apenas as décadas de

desenvolvimento anteriores de 1960 a 1990, mas principalmente as grandes conferências mundiais dos anos 1990 que delimitaram novos riscos e investimentos. A alta produção de tecnologias e programas desta época firmou a criação da Declaração do Milênio. Os países considerados em desenvolvimento, como o Brasil, deveriam aderir à uma série de recomendações e objetivos para a gestão compartilhada. As reverberações da segurança alimentar no Brasil mostram que o tema foi de grande utilidade para uma agenda de política externa do país mas também no desenvolvimento de novas tecnologias que além de terem ampliado a noção segurança alimentar, também a vinculou a diversas tecnologias na gestão da pobreza nacional e no interesse de se apresentar como fonte de expertise regional e internacional. A gestão da pobreza conferiu ao Brasil uma possibilidade de se estabelecer no campo do desenvolvimento como um dos modelos de *sucesso* pelas inúmeras chamadas *inovações* que corroboraram direitos e gestão econômica, controle e estratificação da população pobre nacional e a aplicabilidade de tais instrumentos a outros países ou guetos de miseráveis no planeta.

## *As políticas assistências e a gestão compartilhada da pobreza no Brasil na década de 1990*

A década de 1990 no Brasil foi marcada pela tentativa de regulamentar em âmbito nacional uma política assistencial de acordo com os novos parâmetros da Constituição de 1988. Segundo o artigo 3º, constituem objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; promover o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza a marginalização e as desigualdades regionais.

A pobreza e o desenvolvimento nacional passavam a ser os principais focos dos objetivos do Estado democrático de direito brasileiro, ao mesmo tempo em que os mesmos temas, ganhavam espaço em instituições internacionais como o Banco Mundial e a própria ONU.

Para promover desenvolvimento, a pobreza deveria ser um assunto de cunho nacional paramentada por direitos fundamentais, instituições de assistência e de vigilâncias capazes de promover seguranças.

As restrições financeiras e econômicas impostas aos países da América Latina, principalmente por influência estadunidense por meio da política de ajustamento durante o governo do presidente Ronald Reagan (1981-1989), voltadas para o pagamento em curto prazo da dívida externa, estagnaram o crescimento desses países e elevaram os índices inflacionários (Rocha, 2003; Pereira, 1991:5).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – instituições financeiras que durante o período pós Segunda Guerra Mundial financiaram o crescimento latino-americano baseado na industrialização e substituição de importações –, deveriam aplicar o que após a crise internacional financeira de 1982 ficou conhecido como *consenso* de Washington. Esta cidade/capital dos EUA era a sede das principais organizações internacionais financeiras, bem como do “Tesouro, do Sistema de Reserva Federal (FED), do Departamento do Estado, dos ministérios das finanças dos demais países do G7 e dos presidentes dos maiores bancos [privados] internacionais” (Pereira, 1991; Filho, 1995). Segundo Pereira (1990), as duas principais abordagens das instituições de Washington identificavam como motivo da crise latino-americana o protecionismo do Estado por meio do crescimento de empresas estatais e o obstáculo ao capital especulativo.

Os programas de ajustamentos aplicados pelo FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, durante a década de 1980, tiveram como principal

objetivo o pagamento à curto prazo da dívida externa contraída, principalmente junto a bancos privados estadunidenses. Os “erros político-econômicos” dos países devedores seriam suprimidos pelo direcionamento de suas políticas macroeconômicas e setoriais e minimização dos gastos públicos (Filho, 1995; Figueiredo, 2009).

No Brasil, até 1991, a queda do Produto Interno Bruto, é vista como um dos efeitos dos planos de ajustes econômicos e uma das principais causas do crescimento da pobreza.

O cálculo da riqueza nacional continuava a ser o parâmetro para se identificar o quanto de renda per capita era distribuída pela população. Com a estagnação do PIB e a queda das taxas de crescimento, a renda mínima também diminuiu. Formas de garantir a participação da população no aumento dos índices de consumo passou a ser mote de análises para a gestão da pobreza.

Para entender estes processos é importante, em primeiro lugar, passar por algumas nuances sobre como o Banco Mundial instituiu seu combate à pobreza nos países em desenvolvimento, atualizando sua própria estrutura e missão, a partir do final da década de 1970. Um dos pontos em destaque é a gestão de Robert McNamara, militar estadunidense responsável pela condução do Departamento de Defesa durante a Guerra do Vietnã. Ele ficou conhecido pela controversa estatística de seus relatórios que por meio da contagem falaciosa dos corpos abatidos do então *inimigo*, tentou evidenciar suposta supremacia estadunidense na guerra sempre aumentando os números. Como muitas outras figuras da burocracia das organizações internacionais, em especial a ONU, McNamara era mais um especialista com experiência em guerra e em mercado, voltado agora para elaborar políticas voltadas à pobreza dos países em desenvolvimento, área em que os EUA voltaram especial atenção, principalmente a partir da década de 1950, como estratégia durante a Guerra Fria para conter o socialismo na América Latina ou em países da Ásia como a Tailândia e o Vietnã. A política no financiamento do desenvolvimento em defesa das necessidades básicas foi um dos principais investimentos na política externa estadunidense no combate a pobreza nos países em desenvolvimento.

Por iniciativa do senador democrata estadunidense Mike Monroney, quando presidente do Subcomitê de finanças internacionais do governo estadunidense, foi elaborada e aprovada uma resolução para constituição de um fundo de empréstimos *brandos* a países em desenvolvimento alocado no Banco Mundial. O governo estadunidense em colaboração com as Nações Unidas aprovou no final da década de



1950 uma nova área do Banco Mundial, responsável pela distribuição de pequenos empréstimos a países em desenvolvimento: a Associação Internacional para Desenvolvimento (International Development Association – IDA). No mesmo período dos anos 1950, os EUA também foram responsáveis pela criação, dentro do Banco Mundial, por meio da coordenação do empresário novo iorquino Robert L. Garner, da Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation – IFC), fundada em 1956 com foco em conceder empréstimos ao setor privado e instituições financeiras dos países em desenvolvimento.

Robert Strange McNamara foi o quinto presidente do Banco Mundial responsável também pelas políticas e direcionamentos das agências internas, a IDA e a IFC, coordenando uma gestão que durou de 1968 até 1981. O currículo de McNamara contou com uma graduação em economia na Universidade de Berkeley, na Califórnia, e em *Business* pela Universidade de Harvard, em Boston, onde foi professor aos 24 anos, no início da década de 1940 e teve grande contato com métodos quantitativos, como a estatística, aplicada em planos de gestão e técnicas de administração baseadas na acumulação de banco de dados, como método para “controlar situações incertas” e tomar decisões (Banco Mundial, 2015).<sup>118</sup> Um dos professores de McNamara na Harvard Business School definiu sobre a utilidade da nova abordagem quantitativa naquele período: “Nós procuramos treinar nossos homens para cargos de responsabilidade que exijam fatos e análises estatísticas para fins de diagnóstico ou de ação. Queríamos homens [capazes] de desenvolver julgamentos no uso de figuras e contribuir para solução inteligente para o problema em discussão” (Edmund Learned *apud* Rosenzwei, 2010).

Treinado pelo novo aparato acadêmico gerencial, McNamara lecionou na Escola de Estatística das Forças Armadas durante a Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, pediu licença de Harvard para servir no Departamento de Controle Estatístico do Exército onde desenvolveu métodos logísticos no controle tecnológico do arsenal das novas armas pelo método de interpretação de “figuras” estatísticas (Rosenzwei, 2010). O repertório em controle estatístico de McNamara foi empenhado após o final da guerra na indústria automobilística, quando assumiu um cargo na empresa Ford Motor Company recebendo o apelido junto a sua equipe de *Whiz kids* (em português, jovens

---

<sup>118</sup> Cf. World Bank. Robert Strange McNamara. Disponível em: [www.worldbank.org/en/about/archives/history/past-presidents/robert-strange-mcnamara](http://www.worldbank.org/en/about/archives/history/past-presidents/robert-strange-mcnamara). Consultado em: 03 nov. 2015.

mágicos). Após um mês de ter assumido o cargo da presidência da Ford, McNamara foi convocado pelo presidente Kennedy, em 1960, para assumir como Secretário de Defesa, cargo que se estende até a administração do presidente Lyndon Johnson, em 1968, principalmente frente aos resultados catastróficos da investida estadunidense na guerra do Vietnã. Desta forma, McNamara sai da Casa Branca para dirigir o Banco Mundial, dando pleno apoio não apenas às políticas estadunidenses no campo do financiamento ao desenvolvimento, mas também aos economistas especializados na gestão da pobreza, voltados a uma economia política da população atrelada a um trato profissionalizado do cálculo e manejo gerencial da pobreza nos países em desenvolvimento.

Entre 1968 e 1973, McNamara lançou um programa de desenvolvimento focado no aumento de empréstimos do BIRD, IDA e IFC, principalmente voltado a financiamentos para áreas como educação e agricultura na África, em países como a Indonésia e demais que apresentassem uma média per capita de renda de 120 dólares. No entanto, na ocasião de seu pronunciamento em Nairobi na reunião anual do Banco Mundial em 1973, McNamara enfatizou que um dos significativos investimentos de sua gestão foi priorizar a revitalização de um setor pouco explorado no Banco Mundial, o da população. O aumento das requisições para assistência técnica foi alocado no Departamento de Projetos para População (Population Projects Department) que operou nos primeiros anos principalmente na Índia e na Indonésia e que, posteriormente, incorporou projetos ligados à nutrição. Uma série de novos departamentos seguiu essa perspectiva como os departamentos para Projetos Urbanos, Industriais e de Turismo; um Escritório para questões do Meio Ambiente; uma Unidade de Avaliação Operacional e “um novo programa para sistematização de relatórios sobre os países” (McNamara, 1973). Foi também nesse pronunciamento que McNamara definiu que a atenção do Banco para a próxima gestão quinquenal, de 1974 a 1978, deveria dar maior enfoque ao combate da pobreza. A definição de *extrema pobreza* e de melhor gestão da população dos países em desenvolvimento difundidas por McNamara em seu pronunciamento durante a reunião de Nairobi, influenciou a maioria das instituições responsáveis pelo fluxo financeiro de assistência ao desenvolvimento nos anos seguintes, que compreendia desde as agências especializadas da ONU até fundos de cooperação ao desenvolvimento e do próprio Banco Mundial. Se Paul Hoffman foi o especialista/empresário capaz de conectar desenvolvimento e gestão da pobreza na ONU, McNamara utilizou também de sua influência e saber especializado para profissionalizar o trato da pobreza da população dentro do Banco Mundial.

O saber produzido pelo Banco Mundial começou a influenciar e a produzir uma linguagem standard do vocabulário da gestão da pobreza sempre ligada à estatística e às quantificações. De acordo com McNamara naquela ocasião, o retrato da extrema pobreza da população dos países em desenvolvimento era estabelecido da seguinte forma:

Um terço à metade dos dois bilhões de seres humanos nesses países [não desenvolvidos] sofreu com a fome e má nutrição; 20% a 25% de suas crianças morrem antes do quinto ano de vida. E milhões daqueles que não morrem lidam com vidas limitadas porque seus cérebros foram danificados, seus corpos atrofiados, e sua vitalidade esvaída por deficiências nutricionais; a expectativa de vida média das pessoas é de 20 anos menos que no mundo [desenvolvido]. [A estas pessoas] é negado 30% de vida que nós dos países desenvolvidos usufruímos. Na verdade, eles estão condenados ao nascimento e a uma morte precoce; 800 milhões deles são analfabetos, e apesar do constante investimento em educação nos próximos anos, a situação se manterá a mesma para seus filhos. Isto é pobreza absoluta: uma condição de vida tão limitada que previne a potencialidade dos genes com que alguém nasce, uma condição de vida tão degradante quanto insultar a dignidade humana e ainda uma condição de uma vida tão comum que acomete 40% das populações dos países em desenvolvimento (McNamara, 1973).

As análises de como gerir a pobreza nos países em desenvolvimento pelo Banco Mundial começaram a ser publicadas em relatórios globais na série *World Development Reports* ainda em 1978, na qual o principal objetivo era determinar o que poderia ser considerado pobreza extrema para a partir dos dados estatísticos, das análises sobre a população e das atividades econômicas de determinado país, fosse possível elaborar melhores políticas de combate à pobreza e crescimento econômico. No prefácio do primeiro *Relatório do Desenvolvimento Mundial* (World Development Report), Robert McNamara, apresenta de forma sucinta a definição de extrema pobreza como “uma condição de vida caracterizada pela desnutrição, analfabetismo, doença, inanição, alta mortalidade infantil, e baixa expectativa de vida” (WDR, 1978, p. 3). Segundo McNamara, caso o crescimento econômico nos países em desenvolvimento não fosse acelerado, o inevitável crescimento da população nesses Estados significaria também o aumento da população pobre e a permanência desses números elevados até o final do século (Idem).

A principal recomendação defendida no relatório para manter o crescimento econômico e ao mesmo tempo combater os índices de pobreza, compreenderia a combinação de três elementos: “manter índices elevados de crescimento dos salários, modificar o padrão de crescimento de forma que elev[asse] a produtividade e os salários

dos setores mais pobres da população, melhorar o acesso dos pobres aos serviços públicos” (Idem, p.26).

O Banco Mundial continuou a investir na produção dos relatórios como guias de recomendações às práticas governamentais dos países em desenvolvimento e, em 1980, o terceiro Relatório do Desenvolvimento Mundial dedica uma sessão inteira à “Pobreza e o Desenvolvimento Humano”.

De acordo com o prefácio do documento escrito por McNamara, o crescimento seria um dos elementos vitais para a redução dos índices de pobreza, mas não seria suficiente. O *Relatório do Desenvolvimento Mundial*, de 1980, foi coordenado por Paul Isenman com alguns intelectuais integrantes de um grupo britânico de economistas do *Sussex Institute* e financiados pelo Banco Mundial. A tentativa era a de deslocar a noção de pobreza estritamente ligada ao nível de renda por meio de um fluxo de produtividade do Estado, para traçar quais seriam os outros fatores que afetariam a produção da renda da população considerada pobre e como a renda era revertida em consumo.

A segunda parte do relatório apresentou, segundo McNamara, os meios “de reduzir a pobreza, focando em desenvolvimento humano, um importante complemento” (Banco Mundial, 1980, p. iii). McNamara define da seguinte forma o que englobaria a noção econômica e social de desenvolvimento humano: educação e treinamento, melhor nutrição e saúde, redução da fertilidade, não apenas para reduzir a pobreza diretamente mas, também repercutindo, no aumento dos salários dos pobres e no crescimento do Produto Nacional Bruto.

O objetivo da gestão de McNamara diante da administração das políticas para redução da pobreza nos países em desenvolvimento, como afirma Mahbub ul Haq, era o de “aumentar a produtividade do pobre” (1995, p.8). Foi exatamente no final da década de 1970, que Mahbub ul Haq e Paul Streeten, (economista e professor sobre desenvolvimento da Universidade de Sussex), economistas que anos depois foram responsáveis pela produção conceitual e publicação do *Relatório do Desenvolvimento Humano no PNUD*, trabalharam juntos no Banco Mundial entre os anos de 1978 a 1980, a convite de McNamara, em um estudo sobre necessidades básicas. O estudo das necessidades básicas passou a fazer parte dos objetivos das políticas de combate à pobreza recomendadas pelo Banco Mundial. Está aqui a emergência da elaboração da noção de desenvolvimento humano e, conseqüentemente, o formato do relatório do PNUD, com a presença de gráficos, dados estatísticos, modelos de êxitos e fracassos, aos moldes dos *Relatórios do Desenvolvimento Mundial*.

Em 1982, o livro *The First Things First* foi publicado pelo Banco Mundial como resultado dos estudos realizados sobre a pesquisa das *necessidades básicas*. O principal argumento do livro era:

que desenvolvimento humano é bom em si mesmo. Se o consumo de rádios, bicicletas, TV e cerveja é aceito como desejável não há razão para não aceitar saúde e educação como igualmente desejáveis. O desenvolvimento de recursos humanos não é desejável por ele mesmo, mas isso também eleva a produtividade e reduz a taxa de natalidade. Os aspectos de consumo e de investimento no desenvolvimento dos recursos humanos se reforçam mutuamente (1982, p.65).

Se a abordagem internacional da assistência ao desenvolvimento das três décadas, entre 1950 a 1980, focou para que os próprios países se desenvolvessem, o mesmo enfoque passava para a população considerada pobre combinando capacidade de consumo e investimento em capital humano. A inteligibilidade econômica para calcular o valor da vida produtiva daquele considerado pobre poderia fazê-lo um foco de desenvolvimento humano. O desenvolvimento humano na década de 1980, de acordo com o livro de 1982, seria o ápice da integração entre as abordagens econômicas que defendiam a produtividade e das demais que almejavam o valor intrínseco do desenvolvimento no humanitarismo (Streeten et al., 1982).

A equipe do livro defendia a formulação e o uso de diferentes indicadores de desenvolvimento que demonstrassem o crescimento econômico e social, além do tradicional Produto Nacional Bruto. Defendia que a abordagem do investimento nas necessidades básicas, não era algo novo, pois remetia às políticas de bem-estar do final da década de 1940, que tratavam do crescimento econômico por meio da “equidade, criação de empregos, desenvolvimento rural integrado e distribuição com crescimento” (Idem, p.3). O mote principal que restou dessa abordagem agora passava por atualizações neoliberais e a unanime convicção “de que fazer o pobre produtivo permaneceu um importante componente da abordagem da necessidade básica” (Ibidem).

Apesar das restrições impostas pelo Fundo Monetário Internacional ao Brasil na redução dos gastos públicos, principalmente entre 1982 e 1984, este tipo de abordagem para garantir alimentos básicos principalmente às crianças, mães em período de aleitamento, e famílias pobres de zonas urbanas, foi seguida no Brasil, principalmente pela continuidade de muitos programas criados em 1976 durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento, durante a ditadura civil-militar no Brasil por meio do *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição* (PRONAN), que lançou ações como o *Programa de Alimentação dos Trabalhadores* (PAT), o *Programa de Abastecimento em Áreas*

*Urbanas de Baixa Renda (PROAB) e o Programa de Suplementação Alimentar (MPAS/CEPAL, 1989).*

No entanto, segundo da Silva et al. (2006), o programa considerado como a principal ação de “caráter maciço de ajuda direta no combate à fome” da década de 1980, foi o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes<sup>119</sup> (PNL), implementado entre 1986 e 1991, pelo governo de José Sarney e o programa de cestas básicas – Proeda, em 1990, pelo governo de Fernando Collor de Melo (MPAS/CEPAL, 1989) (da Silva, Belik, Takagi, 2006, p.159).

O objetivo do programa do leite era distribuir um litro de leite para 10 milhões de crianças entre 0 e 7 anos de idade, de famílias com uma renda mínima de 2 salários mínimos (Idem). O benefício era distribuído por entidades comunitárias por meio de vales-leite (tickets) recebidos pelo Correio e depois entregues diretamente aos beneficiários, que poderiam adquirir o produto no comércio. Posteriormente, os tickets eram pagos ao usineiro de leite que, por sua vez, os trocava no Banco do Brasil (Ibidem).

As organizações cadastradas distribuíam os tickets por meio de reuniões mensais atreladas a palestras e atividades educativas relacionadas à vacinação, alimentação, saúde e mutirões (Ibidem).

Durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), um dos marcos de sua gestão foi a promulgação, em 7 de dezembro de 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742 (LOAS). Em parágrafo único, a lei determinava: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”.

O *enfrentamento da pobreza* baseado na criação de meios que promovessem índices mínimos foi intensamente explorado por uma série de programas que com o passar dos anos, diante do aprimoramento das técnicas de assistência introduzidas como

---

<sup>119</sup> O primeiro Programa Federal brasileiro de apoio à alimentação infantil se deu durante a década de 1950 como política relacionada com a obrigatoriedade da escolarização compulsória (desde 1930) fornecendo merenda escolar. O auxílio veio das Nações Unidas por meio Fundo Internacional de Socorro à Infância, futura UNICEF, que após a reconstrução da Europa começou a destinar grande parte dos estoques de alimentos aos países em desenvolvimento como o Brasil. O principal produto distribuído era o leite em pó. A Política foi ampliada posteriormente com a criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar administrada pelo Ministério de Educação e Cultura, contando com grande volume de doação de alimentos da ONU e de uma empresa do governo estadunidense a Commodity Credit Corporation, responsável por aplicar a política de controle de estoques e excedentes agrícolas da LP 480 – Agricole Trade Development and Assistance Act (MPAS/CEPAL, 1989).

políticas nacionais, redimensionaram o termo *cuidado assistencial* do *carente* para então defender o *atendimento sócio-assistencial* do *vulnerável*. Em termos gerais, os dois pontos principais de enfoque dessas políticas eram a produção de um nível mínimo de renda combinado com o acesso a serviços do Estado como eletricidade, saneamento básico, saúde, e a participação desta parcela nos aparelhos de assistência entre escolas, hospitais, etc. Este posicionamento acompanhou os deslocamentos no trato das políticas de redução da pobreza do Banco Mundial expressos no balanço dos anos 1980, publicado no relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990: *A Pobreza*.

A estratégia para evitar a recessão dos anos 1980 e “obter avanços rápidos e politicamente sustentáveis na qualidade de vida dos pobres” estariam em dois pontos: “O primeiro elemento dessa estratégia é a busca de um modelo de crescimento que garanta o uso produtivo do bem mais abundante entre os pobres – o trabalho. O segundo elemento é o provimento amplo de serviços sociais básicos aos pobres, sobretudo de educação primária, assistência médica básica e planejamento familiar” (WDR, 1990, p.3).

O trabalho que dignifica o *freedom from want* do pobre “cria oportunidades”, enquanto o investimento das necessidades básicas em sua saúde e formação “capacita o pobre a tirar proveito dessas oportunidades”. A parcela pobre que não conseguisse se inserir na estratégia deveria ser administrada de forma cautelosa e seletiva, direcionando investimentos diretos e “esquemas de segurança” apenas na parte miserável incapaz de empreender em suas *oportunidades* e “expostas a choques” (Idem). Desta forma, o grande investimento em capital humano e a redução dos gastos públicos, como recomendação aos alinhamentos dos países em desenvolvimento, compunham o posicionamento defendido pelo Banco Mundial, acompanhado do Fundo Monetário Internacional e, posteriormente, da ONU com a noção de desenvolvimento humano baseada nas qualidades das escolhas de cada um como liberdade. Todas as instituições estavam atreladas ao monitoramento na performance dos Estados em seus relatórios anuais.

O período ditatorial baseado nas políticas desenvolvimentistas no Brasil agora dava lugar ao empreendedorismo de si das democracias participativas que procuravam ampliar direitos ao mesmo tempo que lidava com a capitalização do mercado e a expansão de parcerias com a sociedade civil, entre o final da década de 1980 e 1990.

Em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como um dos efeitos da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada no final de

1985. O Ministério da Agricultura já havia proposto um programa de Política Nacional de Segurança Alimentar a ser desenvolvido por um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Foi em 1992 que o Decreto legislativo nº 591 ratificou o Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais em que previa em seu artigo 11º:

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Após o processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), o presidente Itamar Franco definiu a segurança alimentar como uma das prioridades de seu governo, como mostra o seu pronunciamento em ocasião da abertura do Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA, em que destacou a expansão de um estado de insegurança causado pela fome, agravado pelos desafios diante da crise econômica e da estagnação da taxa de crescimento nacional. Ainda, definiu:

A segurança alimentar é o objetivo nacional e não apenas programa de governo. Nenhum país pode considerar-se plenamente desenvolvido, isto é, contemporâneo das economias de vanguarda, se não houver garantido alimentação para todos os seus habitantes. E, conforme a sábia constatação de empresários representados neste Conselho os países que desfrutam de segurança alimentar não conseguiram pelo fato de serem ricos, mas são ricos exatamente porque cuidaram primeiro da alimentação de seus povos (Franco, 1993, p.123).

Uma Política Nacional de Segurança Alimentar foi criada anteriormente, em 1991, no contexto do chamado *governo paralelo*, grupo formado como oposição política ao governo de Fernando Collor de Melo, eleito em 1989, composto por vários intelectuais organizados por áreas como Agricultura, Energia, Cultura e a coordenação de Luiz Inácio Lula da Silva. O agrônomo e empresário José Gomes da Silva<sup>120</sup>, com extenso currículo em cargos públicos ligados à Agricultura no Brasil, inclusive durante

---

<sup>120</sup> Seguindo as influências do pai, o também agrônomo José Graziano da Silva, não apenas se envolveu com os projetos do Instituto Cidadania para a preparação de uma proposta de segurança alimentar na candidatura de Lula no final da década de 1990, como depois veio a ser um dos principais articuladores do Programa e da Política Nacional de Segurança Alimentar a partir de 2003, e eleito Diretor-Geral da FAO, posteriormente, em 2012.



a ditadura civil–militar, e consultorias em organizações internacionais, visitara a FAO na ocasião de um congresso de Direito Agrário na Itália. Foi a ocasião em que tomou conhecimento do intenso investimento no exterior na noção *segurança alimentar*. Sobre o processo de como a noção segurança alimentar chega como proposta para a democracia brasileira, J. Gomes da Silva declarou:

conversei com as pessoas e fiquei impressionado com as propostas de segurança alimentar, que já era um conceito universal, menos no Brasil, onde havia uns tabus em relação à questão da fome, da desnutrição, da carência. E achei que esse conceito de segurança alimentar tinha, politicamente, um sabor muito forte para se contrapor à segurança nacional, que era a bandeira militar no período da ditadura. Com a grande vantagem de ter o aval, o respaldo, das Nações Unidas e de não ter sido o Governo Paralelo ou a esquerda quem inventou o conceito. Preparamos essa proposta, bem trabalhada, acho que popularmente foi a que teve melhor apresentação, e foi exposta numa reunião na Câmara Municipal. A Erundina tinha feito um congresso de alimentação muito bom, com gente de fora. Nós aproveitamos o clima. Até que o Lula resolveu transformar isso numa bandeira política e fazer a tal viagem, apresentar isso como uma proposta e posteriormente levá-la ao governo (J. Da Silva *apud* Simões, 2006).

A noção de segurança alimentar desde então foi adotada como uma das maiores bandeiras do Partido dos Trabalhadores e, a partir da criação do *Instituto Cidadania*, coordenado por Lula, após perder as eleições de 1994, foi uma das principais apostas para subsidiar a campanha do Partido dos Trabalhadores rumo à presidência da República pela candidatura de Lula, em 2003.

Itamar Franco, em fevereiro de 1993, incorporou a proposta de segurança alimentar do governo paralelo no Plano Nacional de Combate à Fome e a Miséria e no Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA.

Uma das estratégias de Lula, comentadas por J. Gomes da Silva, sobre a apresentação do programa de segurança alimentar ao governo de Itamar Franco, foi usar do carisma e influência de personalidades como o sociólogo Herbert de Souza (Betinho) e de dom Mauro Morelli, então bispo da Diocese de Duque de Caxias (RJ), que passaram a ser figuras centrais da proposta.

A organização Ação da Cidadania contra a Fome, contra a Miséria e pela Vida, criada em 24 de abril de 1993, coordenada por Betinho, foi inserida nesse contexto dos

anos 1990 que, acatando outra abordagem da gestão da fome no Brasil, investiu em grandes campanhas pela *solidariedade*, convocando a sociedade civil por todo o país.<sup>121</sup>

Em discurso na primeira Conferência de Segurança Alimentar (1994), Betinho procurou evidenciar que trataria essa solidariedade *apartidária* para a cidadania:

Nós provamos que a solidariedade é uma virtude, uma virtude brasileira (...). Isso é o que nós estamos testemunhando através do movimento que engloba o Conselho de Segurança Alimentar, por um lado, na parceria Governo/sociedade, como a ação de cidadãos livres autônomos que tomaram a iniciativa de mudar a política do Brasil. Estamos convencidos de que a Ação da Cidadania, sem ser partidária, já se constituiu num grande fato político, que tem por objetivo mudar o país, erradicar a fome, a miséria e atender as crianças como prioridade das prioridades (CONSEA, 1995, p.36-37).

A solidariedade na política de segurança alimentar, estava focada no país inteiro e fez com que a noção criada pela FAO na década de 1970, tomasse rumos que nem mesmo a instituição havia imaginado. A versão brasileira, tomada pelo processo que trouxe as mobilizações pós-impeachment, também alterou a tradição de focar as políticas de alívio à fome como ação exclusiva do Estado ou da caridade, que no caso do Brasil estava concentrada principalmente no nordeste brasileiro. Agora, tratava-se do engajamento nacional, baseado em uma democracia participava.

A fome no nordeste brasileiro e o destaque da intervenção brasileira na ONU sobre o tema da fome ficou marcado, principalmente, nos anos de 1950, pela influência dos escritos e trabalhos do médico, geólogo, antropólogo e embaixador Josué de Castro. Reconhecido internacionalmente, entre 1930 a 1972, Castro foi um dos principais intelectuais a lidar com o tema da fome como mazela universal produzida pelos processos capitalistas, além de considerar seus efeitos no meio ambiente.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> De acordo com o relatório do Primeiro CONSEA, publicado em 1995, a Ação e Cidadania de Betinho foi um desdobramento de sua participação e demais intelectuais do Movimento pela Ética na Política que pela “luta contra a corrupção e impunidade” foi responsável pela pressão política popular por meio de inúmeras passeatas pelo país, resultando no *impeachment* de Fernando Collor. Na época, o movimento era formado por mais de 900 entidades em coalizão com a participação de estudantes, militantes de partidos, intelectuais, sindicalistas. Esta experiência seria revertida à proposta da política de segurança alimentar, e inspiraria, de acordo com o relatório do CONSEA, “uma outra cruzada ética para acabar com a fome e a miséria” (CONSEA, 1995, p.12). Em nome dessa ética cidadã e em meio à recessão do início dos anos 1990, a segurança alimentar foi introduzida com a parceria sociedade civil e governo.

<sup>122</sup> Em 1972, Josué de Castro participou da Conferência de Estocolmo e em seu pronunciamento enfatizou a tendência dos países desenvolvidos, ainda imbuídos das relações de tutela, vincular a fome à defasagem do processo de desenvolvimento dos países coloniais e em processo de desenvolvimento. Esta situação estava imediatamente relacionada à suposta incapacidade dos países pobres em gerir o desenvolvimento e a gestão dos recursos. Neste sentido, apesar de compartilhar do discurso de Indira Gandhi e até mesmo dos embaixadores brasileiros que colocavam a pobreza como maior fator de poluição do mundo, na tentativa de impedir que os países em desenvolvimento restringissem os processos de industrialização, Josué de Castro diferenciou um pouco seu discurso. Ele criticou o próprio posicionamento da ONU no

Entre 1952 e 1956, ele foi diretor do Conselho Executivo da FAO e a partir do golpe militar de 1964, foi destituído do cargo de embaixador brasileiro nas Nações Unidas, permanecendo exilado na França até sua morte. Castro, que era de Recife, dedicou grande atenção ao problema da fome no nordeste brasileiro, em seus livros *Geografia da Fome – a Fome no Brasil* (1946) e *Geopolítica da Fome* (1951). Foi responsável também pela criação do curso de Nutrição do ensino superior no Brasil. Imprimiu de forma literária em um dos seus escritos, durante seu exílio na França, a ficção *Homens e Caranguejos* (1967) que mostrava os efeitos da fome do homem do sertão que ia para grande capital, viver em mocambo no mangue feito caranguejo, caçando o bicho diariamente quase nu, na lama, para matar a fome e fazer desse ciclo seu sustento (Castro, 2007).

Até a década de 1980, o nordeste e as áreas rurais foram considerados os grandes polos de pobreza e miséria, principalmente diante dos ciclos da seca e da baixa produtividade econômica ainda centralizada no sudeste do país. O nordeste brasileiro foi o principal destino dos projetos de cooperação internacional junto ao governo estadunidense e a Unicef, após a reconstrução europeia, e das iniciativas de programas junto ao PNUD a partir das décadas do desenvolvimento da ONU.

Nos anos 1990, como apresentou a proposta de Betinho, a fome foi tratada como questão ligada à solidariedade por todo o país, principalmente pelo grande fluxo migratório de nordestinos para o *sul*, para os centros urbanos e áreas industrializadas como São Paulo e Rio de Janeiro, empurrando-os para a expansão de favelas e guetos.

O homem-caranguejo, em sua partida para o sul nas décadas de 1970 em diante, havia virado homem-gabiru, mote de *Da Lama ao Caos*, uma das canções mais famosas

---

direcionamento dos projetos de desenvolvimento da instituição, ainda pautados nos resquícios das relações de tutela e subdesenvolvimento civilizatório entre as décadas de 1960 e 1970. Como ressaltou em seu pronunciamento “Se só ultimamente é que se vem falando com insistência da poluição e degradação provocadas pelo crescimento econômico, isso se deve a que a civilização ocidental, com seu repertório científico etnocêntrico, sempre se negou a aceitar esta evidência: que a fome e a miséria de algumas regiões distantes fazem parte do custo social do seu próprio progresso, um progresso que a humanidade inteira paga para que o desenvolvimento econômico avance no pequeno número de regiões dominantes política e economicamente no mundo. A escamoteação desta verdade provocou a implantação em escala planetária de uma estratégia de luta contra o subdesenvolvimento que estava irremediavelmente fadada ao fracasso: a do Decênio para o Desenvolvimento, de 1960 a 1970. Fracasso que se tornará a produzir enquanto as estruturas econômicas do mundo continuarem sustentadas pelos falsos suportes do seu edifício social: a economia da guerra, a economia do lucro máximo e a política de esmagamento econômico do Terceiro Mundo” (Castro, 1973, p.22).

na letra do compositor Chico Science, do movimento musical que ficou conhecido como *mangue beat* de Recife.<sup>123</sup>

A grande movimentação democrática dos anos de 1980 durante a abertura política e o fim da ditadura, deu espaço às mobilizações da sociedade civil e à profissionalização da caridade estruturadas por organizações não-governamentais, principalmente devido à redução dos orçamentos da atuação do Estado nos campos sociais. Estes processos influenciaram a década de 1990, mas principalmente no modo como inseriram formas administrativas participativas que deram enfoque à gestão compartilhada para produção do que seria uma segurança cidadã. As desigualdades deveriam ser eliminadas pela expansão dos direitos e um mínimo deveria ser garantido para que todos pudessem ter acesso a oportunidades.

O discurso da segurança nacional do período ditatorial estava cada vez mais reinserido na democracia pela produção de segurança cidadã ao menor custo do Estado. Suas responsabilidades deveriam ser descentralizadas e, para isso, a sociedade civil deveria contribuir a outras formas de investimento no social.

Desta forma, os anos 1990 passam a ressaltar outra abordagem da “coisa pública”, que segundo Gohn (1995), importaria menos a “presença de movimentos sociais enquanto organização, e importaria mais as novas instituições, os novos quadros de pessoal” (1995, p.207). Como, a formação de Câmaras Setoriais que estimulassem a negociação entre patrões, empregados e sindicatos; programas de orçamento municipais participativos, defesa de setores da sociedade civil “em ações coletivas sem fins lucrativos” (Idem), cada vez mais estratificados em minorias. A gestão governamental desses temas tomava a participação como resposta e complemento contínuo da convocação necessária para mediar Estado, mercado e sociedade civil.

O desenvolvimento social e econômico seria produzido pelas parcerias na execução e direcionamento das chamadas políticas públicas e a agenda voltada para a introdução do discurso das políticas de segurança alimentar no Brasil apresentou-se como um dos campos que mais utilizaram deste mecanismo compartilhado de gestão. Como mostra a estrutura da Ação e Cidadania, sob os slogans “A fome tem pressa” e “Fome: não dá pra esquecer” (Vasconcelos, 2004), a formação de Comitês de Combate à Fome se espalharam pelo país. Podiam ser de âmbito estadual, municipal ou local, e

---

<sup>123</sup> A palavra gabiru significa rato, que na canção de Chico Science se refere ao movimento migratório nordestino que deixa o mangue para morar nas favelas e ruas das cidades. Se no mangue os homens tinham que viver junto e feito caranguejos, nas favelas restavam se habituar a sua convivência junto aos ratos.

eram formados por igrejas, universidades, artistas, políticos, empresários, funcionários públicos, entre outros (Idem; CONSEA, 1995).

A coordenação do movimento era realizada pela Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, formada por integrantes como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Conselho Federal de Economia (Confecon), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) (Ibidem; Idem).

Os comitês deveriam posicionar suas ações em dois eixos: as de caráter emergencial de combate à fome e as de mobilização da sociedade civil por meio de debates, divulgações, denúncias (Vasconcelos, 2004). Seria também de responsabilidade dos comitês, articular mapeamentos sobre a pobreza em seus territórios e um levantamento sobre a produção de alimentos, além de verificar as entidades e pessoas que “realizavam algum tipo de trabalho relacionado ao combate à fome”. Até 1995, havia mais de 5.000 comitês “com 2870 cadastrados na Secretaria Executiva” (CONSEA, 1995, p. 12).

O trabalho da Ação da Cidadania e seu impacto midiático fez da proposta, um projeto de fácil acoplagem à Política Nacional de Segurança Alimentar expressa no Plano de Combate à Fome e a Miséria, que tornou o CONSEA o fórum consultivo e centro principal de tomada de decisões. O primeiro presidente do CONSEA, o bispo dom Mauro Morelli, definiu o fórum como “instrumento de colaboração crítica e de coordenação política”, que “amplia e aprofunda a vivência da democracia. A cidadania não apenas elege os governantes, participa da definição de políticas públicas e acompanha a realização da própria ação governamental” (Idem, p.86).

O CONSEA, firmado pelo decreto nº 807, foi definido como um “órgão de aconselhamento da Presidência da República” composto pelo “Ministro da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-estar social, Planejamento, e o Secretário-Geral da República, além de 21 representantes da sociedade civil<sup>124</sup>, dos quais 19 indicados pela Ação e Cidadania” (CONSEA, 1995, p. 14).

---

<sup>124</sup> Os representantes do CONSEA em 1994 eram: “d. Mauro Morelli (Presidente do Conselho) – Bispo da Diocese de Duque de Caxias; Hebert José de Souza (Betinho) – Secretário Executivo do Ibase; D. Luciano Mendes de Almeida – Presidente da CNBB; Amarílio Proença de Macedo – economista,

Os objetivos centrais do CONSEA, de acordo com o Decreto nº807 eram:

I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;

II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas;

III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

IV - iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

As primeiras ações da articulação entre CONSEA e Ação da Cidadania foram marcadas por programas emergenciais de distribuição de alimentos. Para o desenvolvimento dos programas o IPEA desenvolveu, ainda em março de 1993, o estudo *Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*<sup>125</sup> o qual deveria “estimar o grau de indigência<sup>126</sup> no país”, identificando as

---

empresário, Conselheiro do IEDI e do Instituto Fernand Braudel de Economia; Reverendo Paulo Ayres Matos – Bispo da Igreja Metodista da Região Nordeste; José Domingo Cardoso (Ferreirinha) – Sindicalista; Antônio Ibanez Ruiz – engenheiro, professor, ex-reitor da Universidade de Brasília; Plínio de Arruda Sampaio – professor, advogado, ex-Deputado Federal; Mauro Farias Dutra – engenheiro civil, empresário, presidente da Associação para Estudos e Projetos de Combate à Fome; Maria José Jaime (Bizeh) – Secretária Nacional da Secretaria Executiva da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida; Ney Bittencourt de Araújo – engenheiro, empresário, Membro do Conselho Superior de Tecnologia da FIESP/CIESP; Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano – socióloga, diretora da Diretoria de Política Social do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), editora do jornal ‘Fome em Debate’ e Coordenadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – Nepp-Unicamp; Moacir Gracindo Soares Palmeira – antropólogo, Assessor da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura; Tânia Bacelar de Araújo – economista da Fundação Joaquim Nabuco; Mário Volpi – filósofo, Coordenador Nacional do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; Nelson Sirotsky – Rede Brasil Sul de Comunicação; Pastor Fabio Caio D’Araujo, Vinde Editora; Antônio Fernandes dos Santos Neto – Presidente da Central Geral dos Trabalhadores; Celso Almir Japiassú – advogado, jornalista, empresário, Presidente da Câmara de ética do Conselho Nacional de Auto-regulação Publicitária; Márcia Campos Pereira – Presidente da Confederação das Mulheres do Brasil (Consea, 1995).

<sup>125</sup> De acordo com Resende (2000) a base de dados utilizada para a elaboração do Mapa da Pobreza foi consultada a partir dos Censos Demográficos de 1990 e 1991, da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar-PNAD de 1990, e de metodologia desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Após a formação do CONSAE os Ministérios em discussão com organizações não-governamentais ficariam responsáveis em analisar e enviar as demandas necessárias que comporiam o Plano Nacional de Segurança Alimentar.

<sup>126</sup> O nível de indigência estava relacionado ao padrão internacional de como taxar a linha da miséria que seria uma linha abaixo da pobreza por organizações como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina. A linha de indigência seria analisada em relação a renda mínima necessária para adquirir uma cesta de alimentos com produtos em quantidade necessária e valores dietéticos referente aos

zonas de pobreza, os índices de insuficiência alimentar na população e “o mapeamento da distribuição e produção de alimentos” (Resende, 2000: 8).

A elaborada estrutura desenvolvida no Brasil mostra como os discursos internacionais de segurança alimentar foram incorporados como objetivos nacionais e agora também de representatividades da sociedade civil. A *soberania alimentar*<sup>127</sup>, outro termo que começou a designar a capacidade administrativa, vinha para estipular a competência do Estado de não mais intervir sozinho, mas articular-se a outras representações políticas como as organizações não-governamentais e, principalmente, alinhar-se aos discursos globais provindos da ONU e dos financiamentos do Banco Mundial inculcados de uma série de condicionantes.

O Banco Mundial, em especial, realizou nos dias 31 de novembro e 1 de dezembro de 1993 a Conferência sobre ações para reduzir a fome no mundo. Segundo Lewis Thompson Preston, diretor do Banco Mundial que promoveu o encontro, “Fome e desnutrição são os problemas mais devastadores enfrentados pelos pobres do mundo, o Banco está determinado em trabalhar energeticamente em parceria para ajudar estas pessoas, que é o motivo de termos organizado esta conferência” (Banco Mundial, 1994).

Preston foi o oitavo presidente do Banco Mundial, após extensa carreira executiva como o CEO do banco privado JP Morgan. Ele ficou conhecido por implementar regras de condicionalidade ao programa de empréstimos, localizando por meio de análise internacional as localidades com índices de desenvolvimento econômico positivos que seria um indicador de menor probabilidade de riscos. Isso confirmaria a melhor gestão dos recursos na formação de um mercado consumidor, reduzindo também os índices inflacionários.

Em sua atuação no Banco Mundial, Preston colocou a redução da pobreza como “objetivo primordial” na missão da instituição e afirmou que “os pedidos de empréstimos seriam julgados” ao avaliar os registros de justiça social de determinado país, bem como a eficiência de sua economia, inserindo uma racionalidade empresarial nas relações de gestão da pobreza. A obrigatoriedade de seguir a cartilha do banco fazia tanto com que os países doadores, como os receptores, introduzissem uma mesma

---

recomendados por instituições como a FAO e a OMS. A linha de pobreza já consideraria além da cesta básica outros gastos não alimentícios como água, eletricidade, transporte (Grossi, G. Da Silva, Takagi, 2001).

<sup>127</sup> “E a *soberania alimentar* é o direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais” (Aranha, 2010, p. 87).

agenda no trato das políticas sociais e de desenvolvimento. Preston enfatizou que o mais importante no apoio aos países em desenvolvimento era a “qualidade do crédito”, em vez do aumento da “quantidade de empréstimos” realizados e reiterou que a “redução sustentável da pobreza era o objetivo primordial do Banco Mundial” (Idem).

A gestão da pobreza no Brasil, nos anos 1990, mostrou-se como assunto que perpassa todos os âmbitos das organizações internacionais e nacionais, valorizando o desenvolvimento de tecnologias cada vez mais apuradas no governo ininterrupto dos miseráveis e na afirmação da chamada participação da sociedade civil em seu próprio governo, e apresentadas como ações de “descentralização, solidariedade e parceria” (Resende, 2000, p.11). Estes eram os objetivos para atrair a credibilidade nacional frente aos doadores internacionais e conciliar o que se entendia como *desenvolvimento econômico* sustentável e as sublevações e descontentamentos de uma sociedade civil participativa e solidária.

Ainda no Congresso do Banco Mundial, o discurso do ex-presidente estadunidense Jimmy Carter chama atenção por resumir estas relações entre desenvolvimento, segurança e sustentabilidade:

Nós sabemos que pessoas sofrendo por causa da fome são mais suscetíveis a irromperem guerra civil, e em uma sociedade devastada pela guerra, a fome é praticamente uma invariável prevalente. (...) De fato, nós sabemos que paz, liberdade, democracia, direitos humanos, incluindo o direito à alimentação e a redução do sofrimento humano são fatores inseparáveis (Banco Mundial, 1994).

No Brasil, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar consolidou o Plano Nacional de Segurança Alimentar. Foi realizada em Brasília em julho de 1994 e definiu a segurança alimentar como “um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurassem permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania” (CONSEA/1995). Os cinco programas prioritários dos primeiros anos do CONSEA focaram a distribuição de alimentos pela gestão da merenda escolar, organizado pelo Ministério da Educação. Os antigos programas de distribuição de leite, que ocorriam desde a década de 1970 pelo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, tiveram redimensionadas as suas distribuições baseadas pela renda e por princípios biológicos de uma “vigilância alimentar e nutricional”. Assim, o Ministério da Saúde ficou responsável em formatar o programa



conhecido como Programa de Atendimento aos Desnutridos (leia-se crianças) e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde (Resende, 2000).<sup>128</sup>

O Ministério do Trabalho ficou responsável pelo Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; o INCRA, pelos assentamentos no Programa Nacional de Reforma Agrária de acordo com a Lei nº 8629 de 25 de fevereiro de 1993; o Ministério da Agricultura, pelo Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA<sup>129</sup>, que frente aos números alarmantes do Mapa da Pobreza identificou 20% da população brasileira em situação de miséria, principalmente no nordeste. Quase 250.000 sacas de feijão, arroz, milho e farinha de mandioca foram distribuídas por mês, em um período de quatro meses, às famílias com menos de dois salários mínimos (Silva, 1995).

No final de 1994, a pedido da presidência do CONSEA, foi elaborado um documento que apresentava um conjunto de recomendações para ser inserido na Política de Segurança Alimentar Nacional do governo do então eleito Fernando Henrique Cardoso, que tomaria posse em 1995. O estudo aproveitou o relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e também considerou “os relatórios de 27 conferências Estaduais preparatórias, dos Comitês Universitários, e do Comitê de Empresas Públicas Contra a Miséria e pela Vida” (CONSEA, 1995, p.88). Além dos técnicos e especialistas do CONSEA, participaram também da elaboração do documento a Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, do IPEA, de universidades como a UFRJ e a Unicamp. O resultado foi a definição de três eixos temáticos acompanhados de dez prioridades distribuídas entre eles.

O primeiro eixo tratava da ampliação das condições de acesso à alimentação e de reduzir o seu peso no orçamento familiar. As prioridades seriam: “(1) orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda; (2) aumentar a disponibilidade de alimentos; (3) reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar” (Idem, p.90). O eixo número dois definia o grupo populacional prioritário que para o qual deveria se assegurar saúde, nutrição e alimentação. As prioridades desse eixo mostrava a qual foco populacional a chamada segurança alimentar e cidadã deveriam intervir, mas, também, deixando em aberto a possibilidade de manter o

---

<sup>128</sup> De acordo com o relatório do IPEA elaborado por Resende (2000: 14) “o critério de seleção não era mais o da renda, mas sim o da desnutrição propriamente dita, sendo a clientela composta de crianças desnutridas menores de 24 meses, seus irmãos até cinco anos, e gestantes em risco nutricional, focalizada por meio de um sistema municipal de vigilância alimentar e nutricional”.

<sup>129</sup> O PRODEA foi gerido pela “Comissão Nacional Executiva, sob coordenação da Conab, com representantes dos Ministérios da Agricultura, Integração Regional, Fazenda e Exército, além do Banco do Brasil e de dois representantes indicados pelo Consea” (Silva, 1995).

processo da estratificação da população um continua na gestão dos miseráveis: “(4) combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil; (5) proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil; (6) fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador –PAT; (7) ampliar o Programa de alimentação escolar; (8) proteger outros grupos específicos (Ibidem). Finalmente, o eixo três focava assegurar a “qualidade *biológica, sanitária, nutricional* e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis”, que tinha como as duas últimas prioridades: “ (9) Garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e (10) estimular práticas alimentares e estilos de vidas saudáveis” (Ibidem).

Entre objetivos e metas para reduzir a fome e a pobreza no Brasil, a mobilização cidadã brasileira encheria os olhos das organizações internacionais, especialistas e ONGs.

Nesse sentido, mesmo antes da Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, realizada pela FAO, o Brasil já havia incluído a questão da nutrição na atualização de sua noção de segurança alimentar e continuaria a investir em todo esse aparato no próximo governo, que incorporou o discurso da solidariedade, mantendo a descentralização e a participação como foco, assim como a proximidade com o Banco Mundial, e, principalmente, com o PNUD pela implementação da noção de desenvolvimento humano sustentável e de seus instrumentos de avaliação, inseridos agora na abordagem nacional da Comunidade Solidária, que ao final da década de 1990, também corroborou com a implantação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A inserção da segurança alimentar como estratégia na gestão da miséria, no início dos anos 1990, apenas reforça que, se de um lado, foi útil ao governo Fernando Henrique, foi ainda mais efetivo na gestão do governo Lula, que internacionalizou o *expertise* brasileiro na gestão das misérias e em sua produtividade, a continuidade dos decanatos das Nações Unidas e uma infinidade de organizações internacionais.

## V) Governo Fernando Henrique e o desenvolvimento humano

### *A abordagem do desenvolvimento humano por meio da comunidade solidária*

A partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), anteriormente ministro da Fazenda e das Relações Exteriores durante o governo Itamar Franco, e intelectual de prestígio internacional, a estratégia foi a de combinar a abertura de mercado com políticas sociais nomeadas por ele como a criação de uma *cidadania solidária*. Esta cidadania seria baseada em ações compensatórias, principalmente visando gerir as *desigualdades*, defendendo que a possibilidade de equacionar desequilíbrios favorecesse o processo de desenvolvimento econômico e social.

Ainda no período de sua candidatura, FHC publicou seu plano de governo em 1994, com o título *Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo*<sup>130</sup>, aproveitando exatamente do discurso do período pós-1992, que incentivou a mobilização e participação da sociedade civil alinhada aos objetivos de desenvolvimento social e que marcaram as campanhas por direitos, principalmente o combate à fome no país.

O projeto de desenvolvimento econômico defendido na proposta de governo que levaria a uma *cidadania solidária* deveria ser *financiado* pelo crescimento da produção interna, via estabilização da economia nacional e de maior alinhamento do Brasil em âmbito internacional para atrair capitais, fossem estes especulativos, privados ou assistenciais.

Fernando Henrique Cardoso afirmou, no início do livro, que seu objetivo era atingir “uma sociedade solidária e mais justa, livre das inseguranças econômicas e sociais que a tinha infelicitado”(Cardoso, 1994:1). A produção e regulamentação de seguranças seriam, portanto, um dos principais eixos para o financiamento do “novo projeto de desenvolvimento”, como mostra o trecho a seguir:

---

<sup>130</sup> Mesmo assim, não foi sua primeira obra sobre desenvolvimento. A de maior repercussão foi publicada entre 1966 e 1967 junto com Enzo Faletto (*Dependência e desenvolvimento na América Latina*) ocasião em que Cardoso vivia no exílio no Chile e era diretor-adjunto da Divisão Social do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social, que fazia parte da Cepal.

O grande desafio histórico que temos que enfrentar e resolver é justamente esse: redefinir um projeto de desenvolvimento que possa abrir para o Brasil a perspectiva de um futuro melhor – de uma qualidade de vida decente para o conjunto da sociedade. Isto depende basicamente de três condições: a) refazer o esquema de financiamento do desenvolvimento; b) eleger a criação de empregos como a forma mais efetiva e duradoura de distribuição de renda; c) fortalecer o poder político decisório (inclusive sobre o próprio aparelho do Estado, que deve ser reformado) para realização eficiente de projetos sociais compensatórios e para a defesa dos interesses nacionais em plano internacional (Cardoso, 2008, p.3).

O financiamento, a distribuição de renda e os projetos compensatórios seriam os pilares que promoveriam a estabilidade e a garantia dos investidores e doadores de capitais e que o Brasil seria um país confiável para investimentos de capital necessário para seu processo de desenvolvimento.

No documento *Mãos à Obra Brasil*, seu primeiro capítulo é apresentado como “um novo projeto de desenvolvimento”, que procuraria esquecer o passado nacional-desenvolvimentista dos anos 1950 e o exorbitante endividamento que causou a bancarrota inflacionária da década de 1980 para então “redefinir um projeto de desenvolvimento que poderia abrir para o Brasil a perspectiva de um futuro melhor – de uma qualidade de vida decente para o conjunto da sociedade” (Idem: 2). O segundo capítulo *A construção do novo país*, complementava o primeiro especificando como seria tratada questões como financiamento do desenvolvimento, infraestrutura e integração ambiental, energia, telecomunicações, transportes, política industrial e de comércio exterior, ciência e tecnologia, política externa. Um dos pontos de destaque era o da ampliação dos empréstimos internacionais junto a organizações e agências especiais de crédito.

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento eram considerados as maiores fontes de crédito para financiar as políticas sociais e de infraestrutura, visto a afirmação de FHC que a “estabilização da economia e com a regularização das relações com a comunidade financeira internacional, os recursos desses organismos” (Idem, p.8) ampliariam suas colaborações com o Brasil, visto os esforços brasileiros em estabilizar a moeda nacional com o Plano Real, criado ainda no governo Itamar pelo próprio FHC como Ministro da Fazenda, e com a renegociação da dívida externa. A construção da chamada credibilidade do Brasil no mercado auxiliaria na sua capacidade de gerir e equilibrar seus fluxos financeiros e taxas de produtividade diante do capital especulativo e das condicionalidades que deveriam conduzir as

políticas nacionais para não aumentar as dívidas, ao mesmo tempo que controlava as taxas inflacionárias. Desta forma, o Brasil estaria exposto às condicionalidades do Banco Mundial e sua política de redução com gastos sociais e capitalização da economia por meio de privatizações e abertura ao investimento estrangeiro. Estas medidas, para certos especialistas, promoveria atratividade de capital e manteria o crescimento econômico pelo financiamento da assistência da “parcela da sociedade que não se beneficiaria do crescimento do país “ (Peliano, Resende, Beghin, 1995, p.20).

A preocupação em criar uma situação propícia aos investimentos por meio da credibilidade da performance do Estado em atuar como mediador e regulador para as melhores condições do mercado são mostradas no seguinte trecho do *Mãos à Obra*:

Para que o Brasil possa tirar o maior proveito possível da situação externa de oferta de recursos, conjugada com as condições internas favoráveis resultantes da retomada do crescimento com estabilização, é necessário garantir um ambiente atrativo e confiável para os investidores estrangeiros. Por isso, o Governo Fernando Henrique vai manter regras claras e estáveis para o capital estrangeiro, garantindo liberdade nas decisões de investimento e mobilidade dos recursos. Por outro lado, será preciso estabelecer claramente o papel do governo na regulação destas atividades para assegurar qualidade, competição e tarifas adequadas na concessão de serviços públicos (Idem, p.9).

Outro momento do documento de FHC que chama atenção para a relação desenvolvimento e gestão da pobreza é o capítulo cinco, dedicado à parceria Estado-Sociedade em temas como cultura, meio ambiente, crianças e jovens, mulheres, negros, índios, portadores de deficiência, terceira idade, esporte e, finalmente, pobreza e fome.

A *cidadania solidária* produziria o cidadão que por meio do acesso a serviços básicos e capacitação educacional poderia adestrar suas “ignorâncias” e tirá-lo da situação de “miséria e pobreza” (Cardoso, 2008, p.97). Por conseguinte não poderia faltar o investimento em segurança, como forma de prevenir e conter a criminalização que o documento relaciona à miséria. A pobreza seria o alvo para equilibrar defasagens econômicas e sociais:

Queremos uma Nação unida para trabalhar, crescer e eliminar as brutais desigualdades sociais e regionais, com *cidadãos aptos a resolver seus próprios problemas e ajudar a resolver os do país*. E queremos uma nação soberana, com fronteiras seguras e uma política externa competente para defender os interesses do Brasil em benefício de seu povo. (...) O projeto de desenvolvimento que apresentamos aqui é a nossa resposta a esse desafio (Idem, p.1, grifos meus).

O projeto de desenvolvimento em questão, proposto por FHC era definido como:

um **modelo economicamente sustentado**, em que o Brasil encontre formas próprias de manter, a longo prazo, o seu processo de desenvolvimento; um **modelo ambientalmente sustentável**, em que as preocupações com a ecologia estejam efetivamente presentes em todas as decisões; um **modelo de participação ativa na vida internacional**, de abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, **um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido** (Cardoso, 2008, p.4, negritos do autor).

Neste projeto de desenvolvimento, as experiências dos primeiros anos da década de 1990, um tanto esvaziadas, como aponta Vasconcelos (2005), deram lugar a outras articulações que alocaram as políticas de segurança alimentar como tema setorial dentro da nova estratégia coordenada pela primeira-dama, a socióloga Ruth Cardoso, por meio do *Comunidade Solidária*. Seu objetivo de acordo com FHC seria o “socorro às camadas mais carentes da população” por meio da *criatividade*, “de ações emergenciais e de reformas das áreas de saúde, educação, saneamento, habitação e segurança”. O Estado deveria estimular no combate à miséria e à pobreza, o acesso aos serviços públicos e o *Comunidade Solidária* iria incorporar e ampliar “a experiência brasileira recente [de 1993/1994] em projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à fome” (Idem, p.5).

Se as mobilizações do CONSEA e do Ação da Cidadania estavam voltadas em focar na dita habilidade dos indivíduos em participar da gestão compartilhada, a proposta de FHC atualizou o discurso da solidariedade, criando uma específica noção de *comunidade*. Esta seria a interface da relação Governo federal, estaduais e municipais junto a entidades filantrópicas, ONGs, associações de bairros. Se a iniciativa do CONSEA, produzia a formação de comitês pelo agrupamento de indivíduos engajados na chamada ética solidária, a proposta de FHC era convergir todas as ações no *Comunidade Solidária* por meio da conexão das chamadas comunidades junto as representações governamentais:

Nesta luta contra a miséria e a fome, as experiências e iniciativas que melhores resultados apresentaram foram sempre aquelas que ocorreram em parceria entre os governos federal, estadual e municipal e as *comunidades*, sejam elas instituições filantrópicas ou associações comunitárias. De fato, as *comunidades* são mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas prestadoras de serviços assistenciais (...) [O programa Comunidade Solidária] terá como princípios a mobilização e a participação da comunidade, a articulação de instituições, agentes e recursos e a descentralização das ações (Ibidem, p.98).

O *Programa Comunidade Solidária* foi uma das primeiras iniciativas firmadas com a posse de FHC, permanecendo em suas duas gestões (1995/1998 e 1999/2002). Foi selada pelo Decreto nº1.366, de 12 de janeiro de 1995, extinguindo o CONSEA e criando, em seu lugar, o *Conselho da Comunidade Solidária* que articularia todo o escopo dos programas sociais do governo. Estava explicitamente direcionado à parte da população que estaria à margem de processo de pobreza e fome. Em parágrafo único, o referido Decreto nº1366 definiu que receberiam atenção preferencial “na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social”. Seu objetivo principal, segundo Burlandy (2009), seria o combate à pobreza, convergindo os programas setoriais com foco nos municípios e famílias pobres para que fossem integrados em âmbito nacional.

Era composto por um Conselho Consultivo que como o CONSEA estava ligado à presidência da República e integrado pelos ministros da Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho; pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil.<sup>131</sup>

De acordo com Vasconcelos (2005), a mudança da abordagem mostra que o *Comunidade Solidária* não tinha um caráter executivo, estava mais voltado a lançar um mecanismo gerencial baseado em quatro eixos de intervenção: a *solidariedade* que continuava a apresentar o mesmo discurso da ética como engajamento para acabar com a fome e a miséria; a *parceria* que também continuava no âmbito da conexão entre instâncias do governo e sociedade civil; *descentralização* seria o ponto para garantir “eficácia e eficiência das ações”, enquanto *convergência/integração* das ações iria “potencializar os resultados” (Peliano, Resende, Beghin, 1995, p.21-22).

Chama a atenção as estruturas e a linguagem aplicadas para explicitar a estratégia *Comunidade Solidária*, muito bem formatada na linguagem dos projetos de captação de recursos em cooperação com organizações como o PNUD, o Banco Mundial, e os programas de Official Development Assistance (ODA) da OECD, que para direcionar

---

<sup>131</sup> Participavam do Conselho em 1995: Ruth Cardoso (presidente), André Roberto Splits, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Efen de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Hebert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Mendonça e Sonia Mirian Draibe (Peliano, Resende, Beghin, 1995, p. 25).

capital de investimento para países em desenvolvimento precisam não só da garantia empresarial dos resultados, mas, também, dos mecanismos de avaliação, da objetividade dos projetos, da especificação dos recursos, de objetivos gerais e específicos. Esta era a linguagem utilizada que fazia parte de específico instrumental de captação de recursos e gestão de projetos, mostrando que a capacidade administrativa do *Comunidade Solidária* era um dos principais pontos para demonstrar e apurar a estrutura criada para gerenciar a fome e a miséria, diferente do envolvimento proporcionado pelo CONSEA, que focava mais na solidariedade como conduta ética como principal política do governo por meio da segurança alimentar, sem desenvolver a destreza capaz de *otimizar* recursos.

O *Comunidade Solidária* foi apresentado como inovador e dinâmico *estilo de gerenciar ações públicas*, “uma estratégia” voltada à população mais pobre, não por um modelo único, mas por formas que estimulasse “a extinção do clientelismo, da centralização, da superposição e fragmentação das ações e da pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício” (Idem). Ainda possuía três objetivos centrais, que além de ressaltar os termos empresariais, também definem a que parte da população estava direcionada as intervenções:

Otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizem por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução; Acolher potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações; Identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados” (Ibidem, p.23).

Uma das primeiras ações da Secretaria Executiva do *Comunidade Solidária* foi a elaboração de um relatório junto ao IBGE/95 resultando no documento *Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil*, que apresentou uma relação de 1072 municípios considerados os mais pobres do Brasil. Os governos estaduais deveriam apontar quais dos municípios seriam prioritários e, em 1995, foram selecionados “285 municípios em todo país e 24 assentamentos no Mato Grosso do Sul” (Peliano, Resende, Beghin, 1995, p. 29) para serem os primeiros focos de investimento da *estratégia Comunidade Solidária*. No âmbito da primeira gestão do *Comunidade Solidária*, de acordo com os apontamentos de Burlandi (2009), destacou-se o mecanismo de investimento aplicado



em repassar os recursos em duas frentes, os programas criados pelo próprio governo que exigiam melhor coordenação e os não-governamentais considerados “inovadores, a partir de parcerias com organizações sociais locais”, identificados como “recursos societários das comunidades locais” (2009, p.856). A última gestão do *Comunidade Solidária* investiu mais no repasse às organizações, o que promoveu o respectivo aumento das ONGs como setor em expansão no país voltada a gestão engajada da capitalização da miséria e da pobreza.

O *Comunidade Solidária*, de acordo com FHC, comporia com as demais metas prioritárias, formando uma rede de proteção ao cidadão considerado indigente ou pobre, priorizando as “ações de natureza suplementar em educação, saúde, habitação e saneamento, infraestrutura e alimentação de forma a compatibilizar as ações permanentes do governo com uma atuação de cunho assistencial emergencial (1994, p.99).

A segurança era também um dos cinco pontos prioritários do plano de governo representando um dos eixos de proteção ao cidadão, que de acordo com o texto representa uma das principais obrigações da soberania nacional. Para compor o projeto deste “Estado democrático de economia sustentada e internacionalizada” era preciso garantir que a segurança pública fosse um dos componentes desse sistema amplo de proteção. O texto apresenta este foco como primordial à “prática e aperfeiçoamento da democracia”, que FHC colocou como prioridade de seu projeto democrático a retomada do crescimento econômico e da distribuição de renda. No entanto, ele aponta que alcançar essas duas prioridades não seriam suficientes “para reverter a escalada da violência” (Idem, p.72). Desta forma, enfatiza que para se conseguir a retomada de um crescimento econômico de forma “sustentada” não se trata em optar por um Estado-polícia ou Estado de Bem-estar. A combinação de ambos deveria garantir o controle da violência nos subúrbios, guetos e favelas como premissa para evitar *inseguranças*. Dois motivos são apresentados sobre esta congruência:

Primeiro, porque não há democracia sem a obediência à lei que, em última análise, depende do poder coercitivo do Estado. Segundo, porque a capacidade do Estado de prover bem-estar depende, em larga medida, do seu poder coercitivo: poder de cobrar impostos e sustentar as políticas sociais; poder de resguardar os espaços e equipamentos públicos, que são a infraestrutura dessas políticas; poder de amparar os direitos individuais e coletivos em matéria trabalhista, econômica, ambiental e assim por diante (Idem).

A noção de justiça social, entendida como exercício de políticas sociais junto a dispositivos de segurança não estaria apartada dos equipamentos da segurança pública e da localização da população considerada *vulnerável*, demarcada pelas novas técnicas estatísticas da economia política que insere a pobreza e a miséria no mapeamento, e da localização das ditas comunidades em que a engajada solidariedade traria compensações e diminuiria riscos promovendo educação, aumento a expectativa de vida e a renda. Para tudo isso, pressionar era imprescindível a localização dos equipamentos de coerção.

Aqui temos um ponto importante, pois mostra que não foram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em si que introduziram a intrínseca relação entre a expansão de políticas sociais, seguranças e desenvolvimento sustentável. Estas proximidades, já se apresentavam durante a década de 1990, com a abordagem da expansão dos direitos e intervenções para um projeto nacional de proteção.

A noção de desenvolvimento sustentável que circulava pelo Brasil, principalmente após a Rio 92, alinhada às diretrizes internacionais para atrair investimentos e financiamentos, abria uma nova fase para deslocar a noção de desenvolvimento de um aspecto meramente econômico, mas que inseria a segurança e o meio ambiente entendido como esse espaço de segurança de dispositivos de controle em fluxo. A noção de desenvolvimento comparece para lidar com os objetivos de proteção integral acoplados ao de desenvolvimento humano. O Brasil alinha sua ação de combate à miséria e à fome à campanha internacional promovida principalmente pelo PNUD que elege o desenvolvimento humano como noção e técnica para equacionar a pobreza no planeta. Em 1996, em ação conjunta com o IPEA foi produzido o primeiro relatório nacional de desenvolvimento humano.<sup>132</sup>

O mais interessante ao observar o *Relatório Brasileiro de Desenvolvimento Humano* é que, ainda em 1996, a noção de Mahbul hul Aq se apresentava como uma novidade e procurava ser instituída entre os países membros como uma prática atrelada à competência de seus governos, afirmando o “fundamento real do desenvolvimento humano” como o “universalismo do direito à vida”, tomando o desenvolvimento

---

<sup>132</sup> O Brasil produziu mais dois Relatórios Nacionais de Desenvolvimento Humano, respectivamente com os temas Racismo, Pobreza e Violência, em 2005 e Valores e desenvolvimento Humano, em 2010. De acordo com o site oficial do PNUD no Brasil, o próximo relatório será lançado em 2016 com o tema Desenvolvimento Humano e Atividades Físicas Esportivas. O PNUD recomenda, para acessar informações atualizadas dos dados brasileiros de IDH o site do Atlas do Desenvolvimento Humano que como o nome mesmo diz, trata de um banco de dados que realiza o mapeamento do IDH no mundo. No caso brasileiro, foi baseado nos censos demográficos realizados pelo IBGE de 1991, 2000 e 2010.

sustentável como o valor que produziria o desenvolvimento humano sustentável (PNUD/Brasil, 1996). O *Índice de Desenvolvimento Humano* seria a fórmula econômico-política que trataria dos cálculos no território nacional: da renda – correspondente ao PIB per capita, calculado em dólar para evitar diferenças no custo de vida de uma localidade à outra; como – da educação – pelas taxas de alfabetização e de escolarização; e da expectativa média de vida – considerando quantos anos uma pessoa vivia e determinada localidade em que a salubridade do local, o acesso à saúde e à violência seriam variáveis observadas (Oliveira, 2010).

As primeiras linhas do relatório enfatizam que o documento direcionado ao Brasil trata das “condições econômicas, sociais, e ambientais do início dos anos 1990, agrupadas sobre o conceito síntese desenvolvimento humano” (PNUD/BRASIL, 1996, p. 5). O PNUD, por meio de seu escritório regional, fez o pedido ao IPEA que aceitou a tarefa e produziu o material de acordo com os parâmetros internacionais das análises estatísticas voltadas ao estabelecimento do desenvolvimento como um conceito e instrumental estatístico. O PNUD foi sagaz em alinhar a sua nova política de desenvolvimento, requerendo aos países a produção de seus próprios relatórios, que além de subsidiarem os dados do PNUD na produção de seu relatório anual, internacionalizavam e adotavam o conceito criado ainda em 1990.

O relatório seria uma forma de “divulgar e reafirmar” o “conceito de desenvolvimento humano como base de um novo enfoque do processo de desenvolvimento”; o relatório seria um “documento precioso”, uma cartilha de recomendações ao “governo Federal, capaz de contribuir para uma definição mais precisa de intervenções e de reforçar a necessidade de centralização de ações” (Idem).

Os relatórios nacionais sobre o desenvolvimento humano produzidos como alinhamento à nova prática do PNUD executariam a mesma abordagem da gestão compartilhada, visto que a parceria PNUD e Estados membros em desenvolvimento foi inserida na relação *organização internacional, Estado e sociedade civil*. Os Relatórios de Desenvolvimento Humano seriam ao mesmo tempo, de acordo com o documento brasileiro, “(I) espaço de reflexão e debate sobre o novo conceito e suas implicações do ponto de vista dos organismos internacionais, dos governos nacionais e da sociedade civil”, atribuindo nas três esferas o uso do parâmetro do desenvolvimento para articular suas ações. Seria também “(II) instrumento de monitoramento da evolução do processo de desenvolvimento humano no plano mundial e dos avanços realizados e dos esforços empreendidos nos diversos países; o que facilitaria a organização de rankings que

apresentassem as melhores e piores performances no comprometimento da gestão voltada os parâmetros esperados”. Finalmente, “(III) um convite à ação voltada para a transformação do padrão de vida dos povos e para a superação da pobreza” visto que um dos principais argumentos do *conceito* é a produção de oportunidades (Ibidem, p.1).<sup>133</sup>

O relatório nacional de 1996 dá grande ênfase, também, às conferências mundiais das Nações Unidas realizadas até aquela data. De acordo com o documento, estas representavam um momento único da diplomacia de conferência principalmente com o final da Guerra Fria, visto que o lançamento das *temáticas temporais* foram capazes de estabelecer novas *alianças* entre os Estados membros e ainda inserir a sociedade civil como eixo *participante* de negociações e execução de políticas. Além disso, cada conferência tinha a capacidade de produzir um novo efeito e atualização na noção de desenvolvimento humano. Como apresenta o relatório: “A formulação do conceito de desenvolvimento humano e sua divulgação pelo PNUD no início da década de 90 estão, em boa medida, associadas ao ciclo social de conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) realizadas nesta década, expressando a retomada do debate sobre a natureza e o sentido do desenvolvimento” (Ibidem, p.3).

O relatório ainda ressaltou que as conferências, por sua brevidade, acabavam remetendo a assuntos uma das outras, repetindo-os e provocando um efeito acumulativo para a construção de uma “agenda sistêmica” (Ibidem). Cada Relatório anual do PNUD tentava retomar recomendações e temáticas das conferências, processo que mostra esta atualização do conceito e dos indicadores.

O texto ressalta que em 1994, o PNUD alinhou seu Relatório às intensões e propostas da Cúpula de Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, no ano seguinte, e também avançou com a “noção de desenvolvimento humano sustentável, tendo como referência as resoluções da Rio 92”, lançando como complemento a noção de segurança humana. O Relatório de 1995 procurou “incorporar o gênero nos indicadores de desenvolvimento humano” para reforçar as decisões da IV Conferência sobre a Mulher, Desenvolvimento e Paz”. Esta forma de “diálogo” diplomático estaria, de acordo com o relatório nacional, também em seu contexto (PNUD BRASIL, p.3).

---

<sup>133</sup> O cálculo do IDH acompanhado da publicação do RDH, tornou-se instrumento político tanto para localização dos grupos vulneráveis, e intervenção em determinadas áreas do planeta como para mobilização de fluxos financeiros especulativos e humanitários (Oliveira, 2010, p.292).

Como mostrou o relatório nacional os indicadores iam acoplando as temáticas aprimorando o discurso da busca e produção inesgotável de oportunidades aos mais pobres estendendo as dimensões de ações que deveriam ser “econômica, social, política, cultural e ambiental” (Idem, p.4).

Ao analisar o exercício do *Comunidade Solidária* no ano de 1995, o relatório o apresenta como uma ação inovadora, visto seu intuito de tratar os gastos sociais com eficácia, atingindo a pobreza em sua “heterogeneidade e diferenciação” na “busca por formas inovadoras de implementação, operação e controle, privilegiando ações integradas (que atendam simultaneamente várias necessidades), contínuas, flexíveis e, principalmente, descentralizadas” (Ibidem, p.53).

O *Comunidade Solidária* operava pela identificação dos municípios considerados mais pobres do Brasil, e nestes deveria estar localizada a parcela das famílias pobres, combinando o fator territorial com a renda. Este fator fez com que o PNUD aproximasse o mecanismo brasileiro ao objetivo principal do Índice de Desenvolvimento Humano que apesar de ser aplicado nos países estava voltado para localizar territórios com alto índice de pobreza, podendo ser um bairro ou até um município. Este seria um modelo inaugural, ressalta o relatório, de uma estratégia administrativa entre União, estados e municípios.

Foi dessa forma que o governo de Fernando Henrique, pelo programa *Comunidade Solidária*, pode utilizar a tecnologia dos índices de desenvolvimento humano aliado ao gerenciamento dos programas sociais e na racionalidade governamental de reduzir gastos, operando em municípios com menor índice de desenvolvimento humano e fomentando a participação de organizações não-governamentais.

Aos olhos da ONU e das recomendações do Banco Mundial, o Brasil se apresentava como modelo ideal na aplicação de suas recomendações e, principalmente, no desenvolvimento das mesmas, redimensionando e trazendo certa *inovação*.

Um interessante exemplo disso foi um discurso no Congresso Nacional de Anna Maria Medeiros Peliano, então secretária-executiva do *Comunidade Solidária*, em ocasião do encontro da Comissão Mista Especial Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e a Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais:

as políticas setoriais caracterizam-se por serem *especializadas na atuação e genéricas na clientela*. Quando se pensa em saúde temos que pensar em saúde para todos; quando pensamos em transporte, pensamos em uma política de transporte para todos. *Uma política de combate à pobreza tem que ser genérica na atuação, envolvendo as diversas áreas, e específica na clientela: a população mais pobre*. Na prática, uma política de combate à pobreza não deve ser concebida como uma política paralela às demais políticas setoriais, mas deve ser parte integrante de todas as políticas setoriais. Quando se formula uma determinada *intervenção* na área econômica, é preciso que se leve em conta o impacto dessa medida nas populações mais carentes. (...) Focalização não é para excluir determinados segmentos. Focalização nos mais pobres é para inseri-los nas políticas universais (Peliano apud Resende, 2000: 18, grifos da autora).

A produção da liberdade, por meio das práticas neoliberais, apenas pode funcionar caso o investimento na pobreza estratificada em grupos alvo (crianças, famílias, mulheres, desempregados, negros, índios, etc.) seja a *estratégia* para manter o que hoje se denomina sustentável, a continuidade de um sistema em ininterrupto funcionamento e produtividade. Por isso, o *Comunidade Solidária* se apresentou como *estratégia*, traduzida em programa. Uma estratégia que colocaria em funcionamento programas, ao mesmo tempo ao menor custo, subsidiou a expansão de ONGs e o alinhamento às recomendações das agendas internacionais. Assim, apresentou-se como avanço tecnológico no governo da fome.

A articulação do governo brasileiro junto às políticas do PNUD na promoção do desenvolvimento humano foi tão bem resolvida que FHC recebeu especial honraria da ONU, na primeira edição do Prêmio Mahbul hul Aq, das Nações Unidas, que a cada dois anos escolhia uma celebridade pública que se destacou por promover o desenvolvimento humano, alternando durante as edições com uma civil. O Brasil despontou como exemplo mundial na absorção e reprodução das recomendações da ONU em forma de políticas sociais amparadas pelo discurso da qualidade de vida e do índice de desenvolvimento humano em âmbito nacional.

Fernando Henrique Cardoso, em sua segunda gestão, após participar da Cúpula do Milênio, em setembro de 2000, aprovou a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, sancionado pela Lei nº 111, de 6 de abril de 2001. O objetivo do fundo criado para vigorar até 2010 de acordo com seu artigo 1º era

viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Apesar da lei não mencionar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) fica explícito, no próprio título do Fundo, que o primeiro objetivo dos ODMs – erradicar extrema pobreza e a fome –, acompanha e retoma a noção de qualidade de vida conectada ao desenvolvimento humano. Além disso, salienta a intenção do governo brasileiro em manter seu alinhamento com as principais diretrizes da ONU, que reconduziria os processos de *desenvolvimento* após os impasses econômicos da década de 1980.

Ainda em 2001, para conciliar com os interesses no fundo, foi publicada a lei 10.666, de 24 de julho, para delimitar as diretrizes orçamentárias da União para 2002. Nos quatro pontos definidos como prioridades nas metas da administração pública constavam: a consolidação da estabilidade econômica da democracia e dos direitos humanos, a garantia do crescimento econômico com o desenvolvimento social, e finalmente o combate à pobreza por meio de inserção social (Art.2º).

Mesmo com a participação declarada do Brasil nos ODMs, o documento orçamentário de 2001 ainda está revestido em sua linguagem do aparato criado por FHC durante os anos 1990, baseado na noção de Desenvolvimento Humano. Ponto que é ressaltado quando o documento ainda no Art.2º § 1º determina que os territórios de menor IDH fossem a prioridade dos investimentos no programas sociais. Será nos anos seguintes que o redimensionamento do cuidado com a pobreza, em novos programas, ampliará os aparelhos já existentes com base nos Objetivos do Milênio.

As técnicas da diplomacia precisam sustentar a continua busca de melhoramentos e, ao mesmo tempo, internacionalizar tecnologias do dispositivo policial. Por isso, o combate à fome se apresenta como objetivo planetário, que não envolve apenas o trato da população em si, mas de todo evento que possa afetar o sistema, que precisa incorporar soluções às falhas entendidas como vulnerabilidades. A gestão das vulnerabilidades, entendidas como o conjunto de riscos que acometem a população, é o centro da noção de desenvolvimento sustentável, no final do século XX, no governo da população, dos recursos ou dos ambientes, afirmando a expansão, sem precedentes, dos dispositivos de segurança pautados pela diplomacia.

As experiências do *Comunidade Solidária* durante os anos 1990 e início de 2000 deram espaço para seu redimensionamento no governo de Luís Inácio Lula da Silva, que fez da segurança alimentar o mote para arquitetar uma política nacional de desenvolvimento humano sustentável.

Se Fernando Henrique foi o instaurador no Brasil do Índice de Desenvolvimento Humano, Lula investiu imediatamente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio por meio da segurança alimentar no *melhoramento* da gestão da pobreza. Fez do Brasil o modelo ideal de país em desenvolvimento do chamado *Global South*.

O *Programa Fome Zero* atualizou as iniciativas anteriores de forma a maximizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, criando articulada rede de inúmeros programas que, mais do que de segurança alimentar, emprega várias outras seguranças.



## **Movimento 4**

**segurança alimentar como objetivo máximo  
de desenvolvimento do Milênio**

## **VI) O governo Lula e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – o caso Fome Zero**

### *A Assembleia Geral das Nações Unidas de 2003 e os planos brasileiros para o milênio*

A primeira participação de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) como presidente do Brasil na ONU aconteceu em setembro de 2003 durante a 58ª Assembleia Geral em Nova York, nove meses após sua posse. No evento em questão, o pronunciamento foi marcado pelo combate à fome como o principal objetivo de seu governo e urgente tema internacional que deveria engajar todo o planeta:

A fome é uma emergência e como tal deve ser tratada. Sua erradicação é uma tarefa civilizatória, que exige um atalho para o futuro. (...) O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o Planeta, ao invés de aprofundar divisões e o ódio que conflagram os povos e o terror (Lula, 2003)<sup>134</sup>.

Para expressar a continuidade dos esforços brasileiros em implementar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e inscrever o Brasil como proponente de uma ação modelo, Luís Inácio finalizou o seu pronunciamento apresentando, em âmbito internacional, o programa que seria a principal tecnologia brasileira destinada a aprimorar e responder ao objetivo número um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o de erradicar pela metade a pobreza até 2015:

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 (Idem).

---

<sup>134</sup> Disponível em: <[www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/23-09-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58a-assembleia-geral-da-onu-/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/23-09-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58a-assembleia-geral-da-onu-/view)>. Consultado em: 15 abr. 2014.

Além disso, o pronunciamento do presidente mostrou forte conexão com os princípios da governança global orientada pelo discurso de justiça social, em que a “paz surgiria da erradicação da fome”, por respostas e “parcerias internacionais” entre as economias emergentes com os países desenvolvidos, “com vistas a um desenvolvimento equânime e a um mundo pacífico, tolerante e solidário” (Ibidem).

A ocasião da Assembleia Geral serviu como estratégia para lançar o Programa Fome Zero como iniciativa modelo de combate à fome que poderia ser expandida por meio da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), fomentando a criação de um comitê internacional ao combate à fome e, também, um fundo financeiro com o mesmo propósito. Naquele momento, a ONU já contava, desde 1974, com o Comitê de Segurança Alimentar Mundial, fórum responsável por articular programas ligados ao combate à fome. Dentre as sugestões apresentadas por Lula, o Programa Fome Zero Nacional e a formação de um Fundo Especial, foram as duas iniciativas que direcionaram as atividades do governo para uma política de segurança alimentar nacional, mas também, de alianças internacionais, principalmente, junto a demais países considerados em desenvolvimento.

Ao observar o plano de governo de Lula de 2002, *Programa de Governo 2002 Coligação – Um Brasil para todos*, muito desse pronunciamento apareceu por meio das propostas ligadas principalmente à “infraestrutura e desenvolvimento sustentável” (p.53). Noções atualizadas pelo conjunto da linguagem ligada às instituições da chamada governança global e suas redes, porém associadas também aos movimentos sociais voltados para uma *outra globalização*, que marcaram a América Latina no final da década de 1990 e início dos 2000.

Segundo o texto do *Programa de Governo*, o objetivo seria o da construção de um “Brasil sustentável” fomentado por justiça social, equilíbrio ambiental e sem desigualdades, baseado em distribuição de renda, conservação da diversidade ambiental, e recuperação da infraestrutura produtiva (Coligação Um Brasil para todos CUBT, 2002, p.52).

A proposta de desenvolvimento afirmou delimitar distanciamentos com “o velho nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960, e 1970”, ou com o “novo liberalismo que marcou os anos 90”, para apostar no que seria um “novo modelo de desenvolvimento”, aquele que faria o Brasil “capaz de construir seu próprio futuro e de sustentar seu desenvolvimento econômico e social” (Idem, p.53).

Ainda em seu programa de governo, Lula evidenciava alguns pontos que auxiliam na análise sobre como a complementariedade entre desenvolvimento e segurança são apresentadas como elementos intrínsecos dessa esquerda alinhada a uma governamentalidade planetária, baseada em um *capitalismo sustentável*. De acordo com o programa, o item dedicado à “Política Externa para Integração Regional e Negociação Global” trazia a proposta de *democratizar as relações internacionais* e, nesse âmbito, o governo brasileiro conduziria tanto “a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia” (...) bem como de “organismos multilaterais” tais como a “ONU, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial de Comércio (OMC), e o Banco Mundial” (Ibidem, p.7). As Forças Armadas incorporariam também o interesse da *democratização das relações internacionais*, tanto para a defesa da Amazônia como pelo aprimoramento de sua capacidade em “desempenhar missões de paz no mundo” (Ibidem). Na busca de um *pioneirismo humanitário*, ainda constava no plano, propostas de cooperação com a África pois, o Brasil “como segundo país com maior população negra do mundo”, deveria “voltar-se para a África, explorando os laços étnicos e culturais existentes e construindo relações econômicas e comerciais” (Ibidem): O governo anunciava uma *atitude reparadora* frente ao passado colonial escravagista. Ao considerar estas questões no Programa de Governo de Lula fica evidente a presença do discurso da *governança global*, como aparato de gestão de temas universais e permanentes firmados pela “atualização dos conglomerados jurídico-políticos e econômicos”, que afinam uma série de “ajustes das práticas de governo de Estados por todo globo”, como mostra Rodrigues (2012, p.32). A entrada *protagonista* do Brasil na governança global, como prática que orientaria a democratização das relações internacionais, apontada no Programa de Governo de Lula, serve para demonstrar mais um dos efeitos da emergência da governamentalidade planetária, redimensionando as relações internacionais na tentativa de equacionar os conflitos entre o Estado westfaliano com a política apresentada como global.

O intuito seria o de traçar os mesmos objetivos morais e aproximar sistemas que compartilhem uma mesma linguagem, almejam o mesmo aparato institucional e fluxo de investimentos, entre governos ou instituições que possam ampliar os efeitos dessas governamentalidades.

A democratização das relações internacionais ressaltada pelo programa de governo de Lula também acopla o que Edson Passetti ressaltava sobre a racionalidade

neoliberal que intercepta não apenas o welfare-state, mas, também, as “estratégias da chamada esquerda” (2011, p.15) inserindo suas propostas no âmbito da convocação permanente de cada um que além de participar deve assumir uma conduta aparelhada à defesa majoritária de direitos junto aos *temas globais*, por meio de uma retórica democrática, pela reforma das organizações internacionais, como também pela efetividade do fortalecimento de novos conglomerados regionais, principalmente das chamadas economias emergentes.

Os componentes da proposta de desenvolvimento do programa que sustentou a eleição de Lula em 2002 e seus investimentos internacionais, reiteram o que Acácio Augusto (2013) salienta sobre a renovação da esquerda latino-americana<sup>135</sup>, principalmente influenciada pelos movimentos antiglobalização que marcaram os anos 1990. Do ápice do movimento zapatistas<sup>136</sup> em Chiapas no México (1994), à consolidação do Fórum Social Mundial no Brasil (2001), uma racionalidade complementar aos avanços neoliberais se deu por meio do próprio processo de investimento dos movimentos sociais em criar alternativas ao capitalismo global. As reformas dos governos latino-americanos levaram ao poder de Estado líderes da esquerda, que basearam seus discursos na defesa de minorias e em formas de se criar o exercício econômico de um capitalismo mais igualitário articulado à justiça social.

Ao observar a captura política dos movimentos antiglobalização, principalmente após os protestos em Seattle de 1999, Augusto salienta a complementariedade das posições políticas localizadas como esquerda e direita. Ambas apresentavam-se atreladas ao exercício das organizações internacionais financeiras e humanitárias, do capital especulativo, da sustentação da defesa de uma cidadania global, do aprimoramento do Estado e do cidadão empreendedor. O fim da União Soviética abriu espaço tanto para os novos projetos de cunho neoliberal como reposicionou a esquerda, bem como os marxismos.

---

<sup>135</sup> Maya Takagi (2006) ressaltou a influência do Fome Zero nos programas de governo de líderes da “esquerda latino-americana”, ao enfatizar um certo pioneirismo brasileiro no trato da fome e da pobreza, implementando respectivamente as orientações da Cúpula Mundial para Alimentação da FAO e dos ODM, mas também como resultado direto da eleição como expressão popular no arranjo das políticas de segurança alimentar: “Na América Latina, há alguns exemplos de iniciativas semelhantes [ao Fome Zero], também ligados aos resultados eleitorais. A Argentina, após a eleição do atual presidente [Néstor Kirchner], ligado à esquerda, teve o Projeto Fome Zero brasileiro como referência para o seu plano de combate à fome. Recentemente, o presidente eleito do Uruguai [Tabaré Vasquez], também da esquerda, manifestou o combate à fome como uma de suas prioridades. O Chile, o Peru, a Colômbia, a Bolívia e a Venezuela também têm investido em propostas de combate à fome e de segurança alimentar” (2006, p. 6).

O autor ainda aponta que os tantos movimentos e investimentos que se sucederam foram derivados dos enclaves antiglobalização, “levantando toda sorte de lutas específicas ligadas aos povos locais ou tradicionais, questões ecológicas e de vida urbana”, e que apesar de colocarem em “cheque as formas tradicionais de atuação política via partidos e sindicatos” acabaram renovando “os exercícios do poder político” ao fortalecerem odes à participação e gestão por melhores vias junto ao aprimoramento do “Estado alinhado à justiça aplicada ao mercado” (2013, p.64).

A gestão das misérias produzidas pelo capitalismo seria o foco de intelectuais, políticos, especialistas, empresários e exércitos, para redimensionar as desigualdades por meio da expansão da segurança e das seguridades sociais.

A eleição de Lula como presidente de um partido originado no movimento sindical de lutas sociais na década de 1980, logo fez com que o Partido dos Trabalhadores (PT) se inserisse em propostas que abarcavam tanto as novas cartilhas à gestão da pobreza das instituições internacionais, como as iniciativas *altermundialistas*<sup>137</sup>, expressas no Fórum Social Mundial, desde 2001. Esta aproximação fica evidente ao observar uma das notas de Lula publicadas pelo Planalto ainda em janeiro de 2003, após ter participado do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, e a caminho de sua viagem ao Fórum Econômico Mundial de Davos: “Vou a Davos mostrar que um outro mundo é possível”<sup>138</sup>.

Desta forma, o projeto Fome Zero reuniu muitas dessas características, o que fez o Brasil não apenas modelo para as novas abordagens de gestão da pobreza, mas empenhou a elaboração de tecnologias e sua internacionalização, fortalecendo a expansão do desenvolvimento sustentável como segurança, fazendo da miséria fator útil para realocar as tradicionais instituições de segurança e encadear produtividades empreendedoras no controle da população miserável nacional ou em demais localidades do planeta. Por isso, o que se afirma ao percorrer o trajeto do uso das noções de desenvolvimento junto aos dispositivos diplomáticos é como as práticas neoliberais na

---

<sup>137</sup> O altermundialismo foi um movimento baseado na proposta de alternativas futuras para os efeitos da globalização do mercado, principalmente frente às crises financeiras da década de 1990. Um dos marcos desse movimento foi a criação da Organização ATTAC pela defesa da tributação do fluxo do capital especulativo, recuperando a teoria do economista James Tobin em criar uma taxa para as movimentações do capital especulativo, que seriam revertidas ao combate da pobreza. Estas ideias foram amplamente disseminadas no Segundo Fórum Social Mundial que adotou o lema *um outro mundo é possível*.

<sup>138</sup> Fórum Social Mundial. Arquivo Fórum Social Mundial Memória in Jornal da Tarde, Frases, 24/01/2003. Disponível em: <[memoriafsm.org/bitstream/handle/11398/1254/2003\\_05.02\\_Artigo\\_de\\_imprensa\\_15%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://memoriafsm.org/bitstream/handle/11398/1254/2003_05.02_Artigo_de_imprensa_15%5b1%5d.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Consultado em: 10 out. 2015.

sociedade de controle acabam por fazer destes dois eixos forças úteis nas modulações voltadas ao investimento em produtividades como direito à vida por meio de seguranças. Limite esse que torna o desenvolvimento uma noção hábil para pensar práticas de governo que possam imprimir uma constante exploração dos circuitos do capital e suas formas, sejam em bens materiais, pessoas, recursos naturais e mercados financeiros. O Brasil, dessa maneira, apresentou uma proposta à esquerda no interior da racionalidade neoliberal em curso.

Os resultados da planetarização do desenvolvimento a partir do aprimoramento humanitário incentivado pela ONU e das instituições de Breton Woods consolida o *desenvolvimento* como um maleável dispositivo de segurança planetário, capaz de articular uma série de elementos heterogêneos que, paulatinamente, revestiram a paz com sustentabilidade entendida como permanente gestão das instabilidades e incansável tecnologias de garantia à produtividade humana.

Analisar o programa Fome Zero, apresentado muitas vezes como *estratégia Fome Zero* para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, é situar a luta adversa dos tantos investimentos que fazem da miséria um bom negócio à base da expansão dos controles apresentado como produção de liberdades. Principalmente quando o Fome Zero, situado como luta modelo de um país emergente contra a pobreza extrema, afirma atualizar possibilidades de converter os efeitos negativos do capitalismo, ao inserir a noção de sustentabilidade como condução útil das condutas como exercício da liberdade liberal, por práticas de consumo, de cuidado da saúde e inserção no sistema compulsório de ensino, ou fóruns de participação popular que deve compartilhar da gestão de seus próprios governos. No capitalismo de desenvolvimento sustentável é preciso gerir os pobres e sua pobreza para se garantir o mínimo ou o máximo de suas produtividades e a vida conformada por uma racionalidade amparada na segurança.

Por isso, neste último movimento da tese, a análise do Fome Zero objetiva mapear como este arsenal de tecnologias fomentou programas e novas linguagens que expandiram o uso da noção de desenvolvimento sustentável cada vez mais alinhada a uma intervenção e à gestão das instabilidades, normalizadas por meio das seguranças.

Analisar a proposta do Fome Zero é observar como, por meio da noção desenvolvimento sustentável, consolida-se uma governamentalidade planetária apta a operar por intervenções que naturalizam a segurança como status ótimo aos processos contínuos de controles entendidos como desenvolvimento da população e proteção do

planeta. Desta forma, se faz necessário observar os processos de atualização que farão do Fome Zero um método de gestão, que começou por um projeto, constituiu um programa, se tornou uma política nacional, para finalmente ser internacionalizado como modelo exemplar dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotado pelo Secretário Geral das Nações Unidas como *desafio* de novos investimentos, e expandido em âmbito internacional por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como meta para 2030.

### *O Projeto Fome Zero*

O Instituto Cidadania lançou em 16 de outubro de 2001 a publicação “Projeto Fome Zero – uma política de segurança alimentar para o Brasil”. A data escolhida não poderia ser mais *emblemática*: correspondia ao Dia Mundial da Alimentação, data de aniversário da criação da FAO e institucionalizada no eclético calendário das Nações Unidas composto por uma série de dias, semanas, décadas e anos internacionais, cada qual com seu tema, também considerado internacional.

A resolução A/Res/35/70 legitimou a inserção da data no calendário das Nações Unidas em 1980 e recomendou:

Considerando que a alimentação é um requisito para a sobrevivência e bem-estar da humanidade e uma necessidade humana fundamental (...) [a ONU] insta aos governos e as organizações nacionais, regionais, e internacionais, que contribuam da melhor medida possível à celebração efetiva do Dia Mundial da Alimentação (A/Res/35/70).

Ao acompanhar o ensejo comemorativo, o Projeto Fome Zero se mostrou alinhado ao tema do Dia Mundial da Alimentação do ano de 2001 que foi a “Luta contra a Fome para Reduzir a Pobreza”. O Projeto Fome Zero foi elaborado como extenso documento, definido por seus coordenadores como

resultado de um ano de trabalho de especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisa, organizações populares, e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, reunidos pelo Instituto Cidadania com o objetivo de apresentar uma proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional” (Instituto Cidadania, 2001, p.5).



A breve introdução do documento foi assinada por Lula, na qual afirmou que o Projeto Fome Zero tratava de uma proposta em que “todos estariam convocados a participar”. Na época, como candidato à presidência pelo Partido dos Trabalhadores, Lula enfatizou o projeto como “de domínio público e aberto portanto à aplicação por mandatários de qualquer partido” (Idem, p.5-6).

O Projeto Fome Zero foi organizado, primeiramente, no âmbito do Instituto Cidadania, instituição formada por Lula e que arregimentou parte da oposição conhecida como *governo paralelo*, a mesma que no início dos anos 1990 formalizou o *Movimento pela Ética na Política*, diante das mobilizações contra corrupção no governo de Fernando Collor de Mello.

O Instituto Cidadania foi criado como organização não-governamental e contou com especializado contingente de intelectuais, especialistas e acadêmicos e, serviu como base política à Lula, alinhada ao Partido dos Trabalhadores, mas que como uma organização de cunho não governamental da sociedade civil, tentava transmitir uma atuação ampla sem se restringir a um partido. Desta forma, o Instituto possibilitou a Lula continuar a desenvolver projetos e inserir sua carreira política por uma via não *oficialmente* partidária<sup>139</sup>.

A estratégia do Instituto Cidadania foi retomar a proposta de uma política de segurança alimentar nacional desenvolvida no início da década de 1990 e, principalmente, procurar afirmar sua ação pela atualização da *esquerda renovada*. O intuito era o de apresentar a proposta de segurança alimentar do Projeto Fome Zero como uma versão reformada, ou mesmo afirmar certa *continuação* das mobilizações que impulsionaram a consolidação do CONSEA em 1993, e do Programa de Combate à Fome e à Miséria instituído durante o governo Itamar Franco, que contou com expressiva e espontânea participação dos comitês de solidariedade criados pelo Ação pela Cidadania Contra a Fome e a Miséria pela Vida, do sociólogo Herbert de Souza.

O Projeto Fome Zero foi coordenado principalmente por José Graziano da Silva, Walter Belik e Maya Takagi, todos eles pesquisadores vinculados aos estudos econômicos e agrários da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. A excelência acadêmica e a participação de renomados especialistas procurou fazer do Fome Zero mais do que um projeto, um conceito de gestão, com aspirações à popularização do

---

<sup>139</sup> Ao final do segundo mandato de Lula na presidência do Brasil o Instituto Cidadania passou a se chamar *Instituto Lula*. Sua principal missão é a “cooperação internacional com a África e a América Latina”, além de cuidar do “acervo histórico e do intercâmbio internacional das experiências políticas do ex-presidente” (site oficial Disponível em: <[www.institutolula.org/sobre](http://www.institutolula.org/sobre)>. Consultado em: 10 mar. 2014.

termo, para torná-lo correspondente à noção de justiça social e ser usado na campanha presidencial de Lula pelo Partido dos Trabalhadores. O Projeto deveria ser apresentado como um produto nacional, mas vinculado aos exercícios e linguagens internacionais sobre o desenvolvimento sustentável, e ser capaz de inserir uma *nova cultura na gestão da pobreza e da fome*.

Ao observar a produção do conhecimento e os deslocamentos das relações de poder na sociedade de controle, Edson Passetti ressalta o processo do exercício dos controles por meio dos “dispositivos de descentralidades na produção de produtos e cultura” – escolarização, habitação, judicialização – associados ao exercício de fluxos elitistas sempre acompanhados de agrupamentos diferenciados de uma *elite secundária*, em seus investimentos para “produzirem, reformularem, governarem” (2011a, p.48). Tanto para o neoliberal como para a *vanguarda*, a gestão da miséria aparece como ponto de convergência de práticas governamentais operadas por uma organização baseada na segurança.

A inclusão e formação de uma elite secundária, no caso do Fome Zero, reafirma a liberdade como segurança pela continuidade da proliferação de direitos, garantias e o trânsito dessa elite por meio de hierarquias (resquício das disciplinas) orientadas pelas tecnologias de gerenciamentos compartilhados e descentralizados. As elites secundárias, segundo Passetti, se apresentam como “minorias numéricas que atravessam as maiorias parlamentares, empresariais, sindicais” e operam “um novo desenho das burocracias, acomodando a continuidade de uma maioria sequenciada e governada por dentro, em função da centralidade do comando, no exercício de controles avaliativos” (Idem).

O Projeto Fome Zero afirmou incorporar a participação das elites secundárias, primeiro por três “discussões públicas” realizadas em 2001 por meio de Seminários (em São Paulo, Santo André e Fortaleza) para recolher sugestões na elaboração do projeto. Outra ação presente no projeto seria, posteriormente, a revitalização do CONSEA como forma de descentralizar as políticas de SAN e a formação de Conselhos de Segurança Alimentar Estaduais e Municipais como expressão dessas elites secundárias em que 2/3 do Comitê Gestor desses Conselhos deveria ser composto pela sociedade civil por meio de lideranças sociais e instituições de assistência definidas em fóruns municipais e estaduais, enquanto 1/3 seria destinado a participação dos setores públicos do governo. Assim, mulheres, comunidades indígenas, quilombolas, movimentos de assentados, ambientalistas, comporiam as negociações e acordos.

Em ocasião da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) ocorrida na cidade de Olinda, em 2004, foi estabelecido um documento final com propostas dos delegados que compuseram a representação da sociedade civil do CONSEA. Chama a atenção a proposta incluída no documento feita por Márcia Campos, Presidente da Federação Democrática de Mulheres e Presidente da Federação das Mulheres do Brasil, que determinou a moção número 17, pela *Imediata Retirada das Tropas Americanas no Iraque* ressaltando:

Na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a questão da soberania foi abordada várias vezes e o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou na abertura que a nossa guerra é contra a fome e não contra os iraquianos. Nesse sentido nos somamos nesta data aos povos do mundo na exigência da imediata retirada das tropas americanas e inglesas do Iraque, pela paz (CONSEA, 2004, p.46).

No mesmo documento consta também a participação de povos indígenas que apresentaram outra moção de apoio, requerendo a homologação da Portaria Ministerial nº 820/98 para a Demarcação da Terra Indígena Raposo Serra do Sol, em Roraima<sup>140</sup>, como medida que revertesse a situação, definida por eles, de insegurança frente as relações entre o Direito à Terra e a segurança alimentar (Idem, p.37).

Importante observar que Passetti não reclama o lugar das elites secundárias como aquelas capazes de estabelecer *alternativas democráticas*, ou, por uma esperada *chamada de consciência*, aquelas que romperão as relações de poder na sociedade de controle por resistências. O que apresenta é exatamente a facilidade com que as forças inteligentes recrutadas acabam exercendo o que se espera delas. O autor ressalta que o “capitalismo convoca e, com isso, redimensiona as condutas para que as resistências sejam capturadas brevemente, como a força de um grande gesto democrático” (Idem). É por meio dessa apresentação como *gesto democrático* que o Fome zero acionou novas formas de articular o combate à pobreza, por meio da expansão de *controles avaliativos* que fizeram com que o conceito expandisse as tecnologias de monitoramento e segurança para o aprimoramento das cartografias da pobreza.

---

<sup>140</sup> De acordo com a moção de apoio número 6 expressa pelas representatividades dos povos indígenas: “Vimos manifestar o nosso apoio à regularização, demarcação e homologação das Terras Indígenas no Brasil, e em especial à imediata homologação da Terra Indígena Raposo Serra do Sol, localizada no estado de Roraima, pois a situação de indefinição tem gerado insegurança entre todos os povos que ali habitam. Queremos uma sociedade saudável e livre, onde todos possam viver com dignidade e respeito. A discussão de segurança alimentar e nutricional para os povos indígenas perpassa a construção de mecanismos do Direito à Terra. Na Terra Indígena Raposo Serra do Sol, vivem o povo Macuxi, Ingaricó, Taupang e Patamona, com uma população superior a 15 mil índios. Queremos que a Constituição Federal seja respeitada e que o usufruto seja exclusivo das populações que ali habitam, queremos ter o direito de ser diferente e que esse direito seja respeitado”.

A proposta do Fome Zero parte da atualização do uso da noção segurança alimentar de 1993, considerando principalmente as influências da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, organizada pela FAO em Roma. Evento que compôs a série das chamadas Cúpulas globais e definiu por meio da Declaração de Roma, a necessidade de se reduzir os índices mundiais de fome pela metade até 2015, proposta retomada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000. A partir daquele evento, quantificar a fome no planeta como meio de gerir todas as políticas que envolvessem a produção de alimentos no mundo e a produtividade do corpo de cada um, aparece como meta global.

O documento do Projeto Fome Zero apresenta um item dedicado à importância da noção de segurança alimentar e coloca em destaque a participação brasileira em definir o termo ainda no âmbito da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 e os demais investimentos brasileiros para expandir o conceito desde então.

O Brasil contou com um grupo especial de trabalho para preparar propostas voltadas à Cúpula Mundial de Alimentação formado por “representantes dos ministérios e da sociedade civil (incluindo o setor empresarial)” que tinham como objetivo “elaborar o documento oficial brasileiro” (Idem, p.13) para o encontro internacional. A noção brasileira de segurança alimentar na época foi definida como:

Segurança alimentar e nutricional significa garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo assim, para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (Instituto Cidadania, 2001, p.13).

Esta versão é elogiada pelo texto do Projeto Fome Zero principalmente por considerar a complementariedade entre *segurança alimentar* e *segurança nutricional*, que pretendia corroborar o acesso com a qualidade e quantidade dos alimentos em um mercado que deveria zelar por preços estabilizados de acordo com a renda das famílias consideradas pobres. Além disso, o duo entre as seguranças, segundo o texto, contemplaria a necessidade do contingente de pobres em conduzir seus hábitos alimentares para manter seus corpos saudáveis, de acordo com padrões nutricionais considerados “saudáveis”, principalmente aqueles definidos pela FAO, em conjunto com a Organização Mundial de Saúde. O acesso, a quantidade e a qualidade dos alimentos também eram incluídos pelas duas noções de seguranças combinadas como parte de um processo de *desenvolvimento integral*. O objetivo não era apenas o acesso a

alimentos, geralmente garantidos por programas de assistência em postos de saúde e escolas. O consumo de alimentos e demais necessidades essenciais seriam os objetivos a serem regulados, apresentados como medida de inclusão social e defesa do direito fundamental à vida.

Assim, segurança alimentar, combinada a uma nova noção de segurança, a nutricional, de acordo com o Projeto Fome Zero, seriam “prerrogativas básicas para a condição de cidadania” (Instituto Cidadania, 2001, p.13).

Estas aproximações retomam e ampliam determinada *economia das assistências*, como apresentou Amartya Sen, em sua publicação *Pobreza e Fomes: Um ensaio sobre Direitos e Privações*. Esta foi lançada em 1981 como estudo para OIT, durante a segunda Década de Desenvolvimento da ONU, no âmbito do World Employment Program (Programa Mundial do Emprego). No estudo em questão Sen aplica uma racionalidade econômica para definir a fome como processo precário das relações da população com específica *commodity* (mercadoria): os alimentos. Assim, todos estudos e relatórios sobre a carência alimentar, segundo Sen, deveriam tratar exatamente dessas relações, transferindo as políticas de assistência – no caso da pobreza e da fome – do campo restrito da produção de alimentos no mercado para o processo de *acesso e oferta* à alimentação, por *canais legais de aquisição*. Segundo Sen, as relações de propriedade podem ser consideradas relações de concessões de direitos, pois conferem determinada capacidade aos indivíduos; os alimentos podem ser adquiridos, no capitalismo, por relações baseadas na troca, trabalho, hereditariedade ou produção. Portanto, a segurança alimentar e nutricional aparece como garantia de concessão de direito, focada na expansão das capacidades, das escolhas e da satisfação, seja energética do corpo para futuro empreendimento, seja no próprio consumo como conduta acertada no processo de desenvolvimento humano: exercício de empreender capacidades e orientar escolhas como atualizações do capital humano.

Na busca de inserir o combate à fome como medida de desenvolvimento humano por meio de seguranças, a articulação do termo segurança alimentar e nutricional pelo Fome Zero se torna um receituário para consolidar a proposta do projeto entendida como aprimoramento do capital humano e sua condição de vivo.

O texto ainda defende, a partir da discussão da noção segurança alimentar e nutricional, que para questão alimentar deveriam convergir políticas econômicas, agrícolas, ambientais e de saúde. Propunha, em vez de uma gestão setorial, que o direito

à alimentação faria parte de uma política nacional, por se tratar de um direito atrelado ao direito à vida, e por isso, obrigação do Estado de garanti-la.

Nesse sentido, outra noção retomada pelo Projeto Fome Zero é a de *soberania alimentar*, que de acordo com o documento foi criada durante um fórum paralelo da sociedade civil na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996.

A noção soberania alimentar apareceu pela primeira vez como complemento da noção segurança alimentar na própria Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, não como proposta da FAO, mas como reivindicação do grupo internacional conhecido como Via Campesina publicada no manifesto “Soberania Alimentar: Um Futuro sem Fome” (Food Sovereignty: a Future Without Hunger) (Via Campesina, 2015). De acordo com o documento a *soberania alimentar* foi definida pelo grupo como pré-condição fundamental para alcançar a segurança alimentar pela execução de políticas que ampliassem o direito humano à alimentação desde que cada nação tivesse o direito de “manter e desenvolver sua capacidade de produzir seus alimentos básicos, respeitando a diversidade cultural e produtiva” (Via Campesina, 2015a)<sup>141</sup>.

O Projeto Fome Zero omite a produção do documento da Via Campesina, e apenas afirma que o novo *conceito* produzido em um *fórum paralelo* no evento da Cúpula de 1996, apareceu como mais uma das diretrizes da FAO, vinculada à expansão da segurança alimentar.

O Via Campesina surgiu em 1993, na Bélgica, ano em que realizou sua primeira cúpula internacional e uma grande manifestação contra a Rodada Uruguai e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, em Genebra. O grupo compõe a série de organizações do movimento *altermundialista*, e se apresentou como a “voz global” em defesa dos direitos de grupos tradicionais e pequenos agricultores do sul e do norte, frente ao empobrecimento dessas populações no planeta, vista a competitividade do mercado alimentício internacional baseado em grandes multinacionais do *agrobusiness* e da exploração dos recursos naturais pelos sistemas globalizados de produção em larga escala (Navarro, Desmarais, 2009, p.90). O principal objetivo era:

construir modelos alternativos de agricultura e focalizar sua atuação na soberania alimentar e no comércio agrícola, a reforma agrária, os direitos dos trabalhadores migratórios, dos trabalhadores agrícolas, o gênero, a biodiversidade e os recursos genéticos, os direitos humanos

---

<sup>141</sup> Cf. Via Campesina. La Voz de las campesinas y de los campesinos del mundo. Disponível em: <viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44/iquisomos-mainmenu-45>. Consultado em: 05 set. 2015.

e o direito dos camponeses, assim como a agricultura sustentável baseada no produtor (Idem).

Desta forma, o Via Campesina, presente tanto nos encontros da FAO como no Fórum Social Mundial, construiu seu discurso baseado na soberania como elemento político capaz de regular os perigos planetários que causariam *estados de insegurança* às populações camponesas. No entanto, ao assumir essa abordagem pelo fortalecimento da soberania do Estado articulou ao mesmo tempo uma *agenda* como proposta geral para o alcance de um estado de segurança alimentar alinhado à governamentalidade planetária segura: regularização do mercado alimentício mundial, por ser identificado como responsável pelas crises e desregulamentação nos preços dos alimentos; democratização do acesso ao mercado de sementes, devido ao monopólio restrito as grandes corporações de alimentos e comercialização de transgênicos; promoção da reforma agrária contra as grandes monoculturas, – principalmente aquelas que aumentam as fronteiras das zonas agrárias à regiões de grande biodiversidade como a Amazônia –; controle de ações de *dumping*, e dos processos de degradação de recursos hídricos, do solo e do aquecimento global (Escobar, 2011).

Este discurso se aproxima do posicionamento de intelectuais dispostos a reformar os processos de desenvolvimento como Arturo Escobar (1995, 2010; 2010a), Alberto Acosta (2010), Aníbal Quijano (2000; 2008), Gustavo Esteva (2010), Harry Cleaver (2010), entre outros<sup>142</sup>, baseados nas experiências e propostas de movimentos populares do campo, como o Via Campesina. Estes autores utilizam abordagens pós-coloniais para propor um processo de pós-desenvolvimento na América Latina que deveria criar *alternativas* ao processo *hegemônico* capitalista e civilizatório do bem-estar social ocidental, que, segundo seus argumentos, sustentam o agrobusiness, a degradação do meio ambiente, crises econômicas e a destruição do planeta (Quijano, 2008). Assim, os processos de desenvolvimento baseados na soberania alimentar e na segurança alimentar propostos pela Via Campesina deveriam recuperar os valores de modo de produção e cultura alimentar inspirada no campesinato para um *buen vivir*<sup>143</sup> (Bem viver), integrado com a natureza (Escobar, 2010, p.3; 2012) que atualizasse o

---

<sup>142</sup> Cf. Wolfman Sachs (ed.). *The development dictionary, a guide to knowledge as power*. New York: Zed Books, 2010.

<sup>143</sup> Alberto Acosta, economista e ex Ministro de Energia e Minas no Equador, participou da elaboração da nova Constituição equatoriana, Constitución de Montecristi, aprovada em 2008. Segundo o autor, esta aparece como um avanço na América Latina por ser a primeira a introduzir a prática do *Buen Vivir*, incluindo além do direito das pessoas também o direito da natureza.

capitalismo por formas sustentáveis contra os processos neoliberais que intervêm nos meios de produção, no meio ambiente e no monopólio da terra, território e recursos que precisam voltar ao poder soberano do Estado, na defesa do direito dos povos e da natureza. O Estado, segundo os defensores do *Buen Vivir*, apenas poderia defender a segurança alimentar e nutricional nacional pela proteção da população dos efeitos negativos do mercado global.

Assim, a retórica do meio ambiente e da soberania alimentar como emergente solução dos governos de esquerda, mais uma vez aponta para a captura de movimentos que se aproximam por meio dos direitos, seguranças e mais Estado, um *bem viver* que substituiria o *bem-estar*, acomodado nas reivindicações de minorias e sua participação na gestão da pobreza mundial. O termo foi legitimado pela FAO e ampliado em ocasião do Fórum Mundial de Soberania Alimentar de 2001, em Havana.

O texto do Projeto Fome Zero retoma a soberania alimentar com o intuito de enfatizar o Fome Zero como proposta *alternativa*, vinculada às demais mobilizações sociais voltadas à questão da alimentação nos países em desenvolvimento, e com grande possibilidade de ser considerada uma proposta *inovadora*. Proposta esta criada em um país em desenvolvimento como solução, interessada em estabelecer não apenas o direito à alimentação, mas, também, acompanhar os avanços do que chamo de elites secundárias na gestão da pobreza.

O texto do Projeto Fome Zero tenta ressaltar a intenção de aplicar uma abordagem democrática junto à chamada sociedade civil no contexto de uma soberania alimentar, ao citar e enfatizar os grupos que atenderam ao Fórum Mundial de Soberania Alimentar de Havana – “quatrocentos delegados de organizações camponesas, indígenas, organizações não governamentais e acadêmicos de mais de 60 países” – e que, posteriormente responderam ao objetivo do evento – “analisar a perda de soberania sobre os recursos alimentares das Nações de Terceiro Mundo” (...) além de “novos enfoques, políticas e iniciativas capazes de assegurar um presente e um futuro digno sem fome para todos” (Instituto Cidadania, 2001, p.14).

Os grupos minoritários do Terceiro Mundo, segundo a retórica do Fome Zero, deveriam reivindicar que os Estados de economias consideradas em desenvolvimento exercessem sua soberania nacional sobre os recursos, a produção e a distribuição de alimentos, baseado em modos de gestão locais e cultura tradicional para *reconciliar* desenvolvimento e democracia aos moldes de suas necessidades. A justiça social se daria pela confirmação da soberania que expandiria a autonomia dos povos, por meio da



garantia que as práticas governamentais, fossem formuladas de acordo com as reivindicações dessas minorias. As questões dos povos tradicionais vinculadas às disputas pela propriedade das terras rurais e as discussões sobre a sustentabilidade ecológica estavam incluídas como itens a serem incorporados na gestão de uma política nacional de segurança alimentar no Brasil, acomodando estes movimentos, em um fluxo das *seguranças combinadas* para fortalecer o *desenvolvimento sustentável*.

Os objetivos do Via Campesina, junto às articulações sobre o pós-desenvolvimento dos intelectuais latino-americanos do *buen vivir*, bem como as propostas do Projeto Fome Zero mostram como a governamentalidade planetária opera pela descentralização das gestões focando tanto na necessidade de uma nova racionalidade de governo do Estado como da própria sociedade civil, que também deve se colocar em defesa de todas as populações pobres e exploradas do planeta. Movimentos sociais como o Via Campesina assumiram como necessidade democrática a criação de conceitos e modelos que aprimorassem a forma com que eram governados, seja para serem incluídos no mercado globalizado, ou mesmo para humanizá-lo, para aprimorá-lo em busca das alternativas e, portanto criando fluxos de participação. Ideias úteis que logo foram incorporadas e reconhecidas pelo Banco Mundial, FAO, Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável<sup>144</sup> e o Fórum Global de Pesquisa Agrícola<sup>145</sup> (Navarro, Desmarais, 2009, p.90).

O Projeto Fome Zero, em particular, expõe como na sociedade de controle, pautada na governamentalidade planetária, o funcionamento das práticas de governo acontecem no âmbito do aprimoramento da gestão. O problema da injustiça social, apontado pelos grupos organizados como problema da *hegemonia* dos fluxos de capital sobre uma economia *desumanizada*, resolve-se com o estabelecimento de programas capazes de operar temas considerados comuns à população do planeta e formulado por suas representações legitimadas em torno da busca de direitos.

---

<sup>144</sup> A Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável foi criada como resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) de acordo com a resolução A/RES/47/191, para implementar programas e políticas relacionadas à Agenda 21.

<sup>145</sup> Localizado em Roma, o Fórum Global de Pesquisa Agrícola é um *think tank* criado em 1996 e tem como objetivo: “mobilizar a comunidade científica mundial e todos os interessados em agricultura e desenvolvimento rural a trabalhar juntos para transformar os sistemas de investigação e inovação agroalimentares através do diálogo, e pela construção de parcerias para a ação em questões críticas”. Disponível em: <www.gfar.net>. Consultado em: 19 set 2015.

Por isso, os vários dispositivos diplomáticos, expressos em Declarações, Cartas, organizações não-governamentais de cunho internacional, centros de pesquisa, fóruns eletrônicos na internet, ou Conferências, mostram a complementariedade e as possíveis modulações das tantas noções que, por vezes, apresentam-se como *segurança*, e descrevem ou orientam tecnologias próprias da governamentalidade planetária *segura*.

Portanto, o Via Campesina, que apareceu, em um primeiro momento, como crítica ao modelo de desenvolvimento produzido pelo capitalismo neoliberal, é imediatamente incorporada às propostas da FAO ou de governos, como no caso do Brasil, para o aprimoramento das tecnologias necessárias para a implementação de uma política de segurança alimentar.

Mais uma vez, o Fome Zero se apresenta como proposta atenta às mobilizações que agitavam naquele momento o clamor por uma cidadania global junto a questões agrárias, expressa nas ruas e nas redes da internet por grupos como o Ação Global dos Povos (Augusto, 2013) – formado por vários grupos, incluindo os ligados à questão da terra como o Movimento Sem Terra Brasileiro – e o Fórum Mundial de Alternativas – plataforma eletrônica que conecta centro de estudos e intelectuais, com textos de figuras cativas ao Fórum Social Mundial como Boaventura de Souza Santos, Frei Beto e Leonardo Boff.<sup>146</sup>

A defesa da soberania alimentar também auxiliava o argumento do Projeto Fome Zero de se apresentar como uma via de pressão às organizações internacionais como a Organização Mundial de Comércio, e a possibilidade de encadear uma ação integrada aos novos anseios de um processo de desenvolvimento dos *povos da América Latina*.<sup>147</sup>

A noção soberania alimentar concluída reelaborada na declaração final do encontro de Havana, em 2001, foi inserida nos princípios do Fome Zero. O principal objetivo foi reforçar a imagem do Fome Zero como uma política alinhada à defesa dos direitos de minorias, criada pela convergência de participações, principalmente da sociedade civil, afirmando suas relações com o desenvolvimento sustentável, entendido como sistema permanente de gestão de recursos atento às particularidades das culturas

---

<sup>146</sup> Disponível em: <[www.forumdesalternatives.org/pt-br/](http://www.forumdesalternatives.org/pt-br/)>. Consultado em: 20 ago 2014.

<sup>147</sup> O Projeto Fome Zero também apresentou a necessidade do Brasil em assumir ações novas de âmbito global na defesa da segurança alimentar aos povos: “são necessárias também articulações internacionais para garantia do direito a alimentação. É interessante que o Brasil apoie a realização de uma convocação de uma Convenção Global de Segurança Alimentar, que deve servir de respaldo global aos planos nacionais de segurança alimentar, sobrepondo-se à OMC – Organização Mundial do Comércio, partindo-se da premissa que a regulamentação do comércio alimentar deve se inserir no princípio de justiça social” (Projeto Fome Zero, 2001, p.15).

rurais e regionais. O direito como *povo* e a garantia da segurança alimentar como *população* foram apresentados entre os aspectos da soberania alimentar como capacidade de gestão das vontades e objetivos das minorias organizadas por meio do Estado:

A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a má-nutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. Entendemos como soberania alimentar o direito dos povos de definir as suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito da alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, nas próprias culturas e a na diversidade dos modos dos camponeses, pescadores, indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais nos quais a mulher ocupa um lugar fundamental (Declaração Final da Cúpula de Soberania Alimentar de Havana 2001 *apud* Instituto Cidadania, 2001, p.14).

Nas primeiras linhas do documento do projeto Fome Zero, Flávio Valente, secretário geral do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional naquele período, diz sobre o direito à alimentação como responsabilidade fundamental do Estado em proteger a vida da população:

O direito à alimentação é um direito humano básico. Sem ele não podemos discutir os outros. Sem uma alimentação adequada, tanto do ponto de vista de quantidade como de qualidade, não há o direito à vida. Sem uma alimentação adequada não há o direito à humanidade, entendida aqui como direito de acesso à riqueza material, cultural, científica, e espiritual produzida pela espécie humana (Idem, p.9).

Todo esse processo evidencia o esforço do documento em justificar o escopo de sua proposta de *política nacional* de segurança alimentar e nutricional incrustada ao papel do Estado no exercício de sua soberania, não apenas no território, mas como mediador do governo da população como fenômeno político econômico. O governo democrático do novo milênio precisa gerir ambientes por meio de intervenções que operem seguranças embasadas no investimento contínuo da população como potencial capital humano. Como aponta Passetti, estes seriam os traços próprios da atualização do liberalismo pelo neoliberalismo, na produção de verdades, de governamentalidades pautadas na segurança, em que o problema estaria em estabelecer os limites de governo por meio da operação de um duplo, séries de práticas – programas, políticas, tecnologias de monitoramento – e regimes de verdade – temas globais, realidades embasadas na pobreza como foco de empenho de governos (Passetti, 2013, p.19).

O texto do Projeto Fome Zero não utiliza a noção segurança humana, termo que apesar de lançado em 1994 no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD ficou restrito às discussões da Comissão para Segurança Humana, criada a pedido de Kofi Annan, após a Cúpula do Milênio. O Nobel em economia Amartya Sen e Sadako Ogata (Alto comissariado para Refugiados da ONU), principais responsáveis por aproximar segurança humana e desenvolvimento no século XXI, não criaram programas específicos ou tecnologias para a popularização da noção. O uso do termo segurança humana, entendido como “freedom from fear” e “freedom from want”, não se mostrou tão *atraente* para a elaboração de propostas políticas como a do Fome Zero.

A retomada de uma política brasileira de segurança alimentar esteve desde o início atrelado ao combate à fome e à pobreza, de forma sustentável, baseados na produção e monitoramento de um complexo conjunto de metas e indicadores. O principal ícone do PNUD no Fome Zero continuou a ser a noção de desenvolvimento humano, que sempre esteve atrelada diretamente com o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), item já presente nas políticas enveredadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, base para as políticas de Lula na reforma da assistência social no Brasil.

Nesse sentido, a defesa do desenvolvimento expressa nos ODM se apresentou como tecnologia diplomática e econômica de gestão alinhada à governamentalidade planetária de fácil acoplagem. A noção de segurança humana na virada do milênio ainda se apresentava como elemento de sustentação das novas abordagens de intervenção humanitária frente à soberania de Estados violadores de populações, que naquele momento, como mostram Rodrigues (2012, 2013) e Souza (2012), estavam presentes nas discussões internacionais sobre a noção Responsabilidade de Proteger, que marca “a emergência de novas práticas de poder e novas institucionalidades interessadas no governo do planeta e seus fluxos” (Rodrigues, 2012, p.39). Este apontamento pode ser confirmado ao observar a tentativa do PNUD em recuperar a noção segurança humana apenas em 2014 na publicação do RDH<sup>148</sup>, como medida para ampliar os controles das vulnerabilidades<sup>149</sup>, agora atrelada à noção de resiliência para englobar: “a

---

<sup>148</sup> Cf. PNUD. *Sustentar o Progresso Humano : Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência*. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2014.

<sup>149</sup> Joseph Stiglitz, em um dos trechos do RDH 2014 apresenta um pequeno texto (Alargando a nossa reflexão sobre vulnerabilidade) em que coloca insegurança como sinônimo de vulnerabilidade, sendo definida como “exposição a uma queda acentuada do nível de vida” (PNUD, 2014, p. 84).

vulnerabilidade a qualquer tipo de adversidade que possa ameaçar as *capacidades e escolhas* das pessoas” (PNUD, 2014, p.18, grifos meus).

Mesmo assim, a segurança alimentar do Projeto Fome Zero, frente à noção de segurança humana, não deixa de circular em sua órbita ou mesmo demonstra como a racionalização da proteção integral pela boa gestão como soberania do Estado se instala. O texto privilegia as noções de desenvolvimento humano para contemplar uma série aberta composta por todos os outros direitos determinados como universais e obrigatórios. Salienta desta forma a necessidade do Estado em proteger a vida, estender conceitos, parcerias e programas, para, nesse caso, legitimar uma política de segurança alimentar.

As capacidades de intervenção do Estado, além de expandidas, deveriam refletir sua capacidade de lidar com temas multidimensionais e intersetoriais que são tratados de forma nacional, mas que corresponde à sistematização dos aparatos internacionais sobre as produções de liberdade amparadas nos dispositivos diplomáticos que geram uma série de compartilhamentos.

Por meio de todo esse aparato, o Fome Zero se comprometia a promover “intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do Estado como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto da globalização, as relações internacionais” (Instituto Cidadania, 2001, p.83). O texto ainda afirma que segurança alimentar é uma noção *inacabada* por incluir uma série de questões que passam por discussões de gênero, etnias, acesso aos meios de produção, e principalmente às fragilidades do mercado internacional e suas crises.

Finalmente, a noção que conclui uma definição de segurança alimentar firmada como diretriz pelo Projeto Fome Zero em 2001, foi assim apresentada:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestados no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (Idem, p.15).

Depois da noção de segurança alimentar, entendida como um dos eixos que corrobora para a construção do aparato necessário para aplicar o que seria uma série de

seguranças como rede necessária ao desenvolvimento sustentável, o outro ponto que chama atenção no documento e auxilia para demonstrar as transformações da biopolítica no governo da população pela governamentalidade planetária, e assim marcar o objetivo dessa tese em mostrar as aproximações entre segurança e desenvolvimento, é a metodologia utilizada para definir o público alvo do Projeto Fome Zero.

## *A Clientela – cartografias da pobreza para a segurança alimentar*

Um dos pontos fundamentais do projeto Fome Zero seria quantificar a parcela da população brasileira considerada clientela alvo dos programas, por apresentarem uma condição definida como de “carência alimentar” ou “condição de vulnerabilidade à fome” (Instituto Cidadania, 2001, p.69).

Para definir a metodologia a ser aplicada na identificação do *público beneficiário* um estudo paralelo foi realizado por Mauro Del Grossi, pesquisador do Instituto Agrônomo do Paraná, José Graziano e Maya Takagi, ambos do Departamento de Economia da Unicamp. O objetivo do estudo, de acordo com seus autores, era “levantar as principais estimativas existentes para mensurar a população que passava fome no Brasil” (Projeto Fome Zero, 2001, p.3). Seu conteúdo apresenta uma leva de técnicas e levantamentos nacionais e internacionais que demonstram como a questão da pobreza e da fome era articulada, até então no Brasil, e como um aparato internacional começava a ser consolidado frente o investimento de colocar a pobreza e a fome como metas globais por meio de monitoramentos e gestão compartilhada.

As duas principais organizações internacionais apresentadas no estudo foram a FAO e o Banco Mundial por serem instituições referência no estabelecimento comum de determinados termos técnicos – como pobreza, desnutrição, fome –, elo presente principalmente nos projetos de desenvolvimento e cooperação financiados por estas instituições.

No caso da experiência da FAO, o ponto de apoio que o estudo ressaltou, foi mais uma vez os resultados da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, que diante da meta de reduzir pela metade o *número* de *subnutridos* do planeta até 2015, estabeleceu a partir de então a publicação do relatório “O estado de insegurança alimentar no mundo” (FAO, 1999). A FAO, diante da publicação periódica do relatório, criou uma metodologia para calcular e monitorar o balanço dos subnutridos no planeta pela quantificação da fome. A instituição inseriu suas análises sobre a fome no âmbito da identificação de *vulnerabilidades* e, por isso, defendia a necessidade de avaliar o que seriam *estados de insegurança* criando, dessa forma, o termo *insegurança alimentar* que foi definido como:

situação existente quando as pessoas carecem de acesso seguro a uma quantidade suficiente de alimentos inócuos para seu crescimento e

desenvolvimento normais e para liderar a uma vida ativa, saudável, segura e nutritiva. As causas [da insegurança alimentar] são muitas: falta de disponibilidade de alimentos, poder de compra insuficiente, distribuição inadequada ou uso inadequado dos alimentos no lar. Insegurança alimentar, condições precárias de saúde e saneamento, e práticas inapropriadas de cuidado e alimentação são as principais causas de um estado nutricional insuficiente. A Insegurança alimentar pode ser crônica, sazonal ou transitória (FAO, 2015).

Desta forma, de acordo com o que fora colocado pela FAO, um país, ou mesmo continente, poderiam se apresentar em estado de insegurança alimentar, ou regular, garantir e produzir índices de segurança alimentar. Por isso, um dos efeitos da produção do relatório conectado também com os resultados dos ODM, em 2015, foi a criação de uma mapoteca o “Mapa da Fome” que de forma interativa (por regiões ou países e em diferentes anos) aciona dados desde 1992 em forma de mapas sobre o que é considerado o estado de insegurança alimentar ou o alcance da segurança alimentar por meio de três abordagens: fome por país considerando a porcentagem na população, ODMs por meio da meta de reduzir as proporções da fome pela metade, e o principal objetivo da Cúpula Mundial da FAO de reduzir os números pela metade<sup>150</sup>.

Outra instituição que o texto menciona como exemplar em suas ações para garantir “o sucesso da versão global do capitalismo” (Instituto Cidadania, 2001, p.16 ) foi o Banco Mundial, que além de ter vinculado a pobreza como principal questão de seu mandato para o desenvolvimento, dedicou algumas edições de seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial ao tema da pobreza. Entre estes, os principais citados no estudo de Graziano, Takagi e Del Grossi foram o de 1990 que apresenta como tema a *Pobreza* e o de 2000, *Luta contra a Pobreza*. Ambos os relatórios tomam o pobre como o indivíduo que se encontra na condição de pobreza, fome ou indigência por não possuir renda, desta forma, o “bem mais abundante” que um pobre pode possuir, segundo o relatório *Pobreza*, de 1990, é sua capacidade de trabalho. O crescimento econômico do país deveria investir nas condições necessárias para que a capacidade de trabalho da população pobre pudesse ser revertida em renda. Esta seria a estratégia recomendada pelo Banco Mundial, para evitar os riscos da redução e contenção dos gastos públicos em bem-estar, como aconteceu na década de 1980, principalmente na América Latina, e garantir um combate à pobreza de forma “rápida e politicamente sustentável” (Banco Mundial, 1990, p.3). Trabalho como *bem produtivo* inserido nas relações entre

---

<sup>150</sup> Cf. El estado de la inseguridad alimentaria nel mundo. Disponível em: <[www.fao.org/hunger/es/](http://www.fao.org/hunger/es/)>. Consultado em: 08/11/2015.



oportunidade e benefícios, como mecanismo de investimento dessas oportunidades (Idem). Torna-se evidente que a teoria do capital humano estava direcionada ao fortalecimento daquilo que compete ao domínio do desenvolvimento humano – consumo de serviços públicos e longevidade. Assim, o interesse era ampliar capacidades e escolhas, mas ao mesmo tempo selecionar, distribuir e revigorar essa população. Este exercício operaria como racionalidade neoliberal das práticas para o trato da pobreza, conduzindo à elaboração de tecnologias que pudessem mapear formas de identificar os déficits operacionais de gestão do Estado para maximizar as produtividades dos considerados pobres.

Para conduzir estes processos, era preciso criar tecnologias de operação e identificação, como o Projeto Voices of the Poor (Vozes dos Pobres), utilizado como subsídio no Relatório de Desenvolvimento Luta contra a Pobreza, de 2000, em que realizou uma série de entrevistas com mais de 60.000 pessoas consideradas pobres, em 60 países, e pediu aos entrevistados a definição do que era pobreza. O investimento do Banco Mundial em convocar as *vozes* da pobreza, objetivava produzir um apanhado *multidimensional* da miséria para propor formas de ajudar aos pobres a produzir renda, por meio de assistência em educação e saúde, e usufruírem de redes seguras (*safety nets*), que os fizessem a arriscar e a empreender mais. O entoar da retórica do Banco Mundial apenas afirmava para o novo milênio a continuidade da racionalidade do capital humano ajustada às fórmulas do desenvolvimento humano como liberdade, entre as combinações do legado de Mahbub ul Haq e as atualizações de Amartya Sen que visavam aproximar desenvolvimento humano e segurança humana.

O mais importante no estudo apresentado por Graziano, Takagi e Del Grossi é a evidência que muito de seu conteúdo foi elaborado tendo em vista as principais articulações das organizações internacionais que de forma explícita passaram por uma série de rearranjos na estruturação de novas tecnologias empenhadas nos programas de desenvolvimento ligados à pobreza. A criação dos relatórios especializados e formas cada vez mais hábeis de realizar balanços era um requerimento administrativo para temas globais baseados em índices e indicadores de performance. Os relatórios das agências internacionais como os da FAO e do Banco Mundial, apresentam-se como reconhecidos mecanismos *globais* de avaliação e acompanhamento de mapas da pobreza. A continuidade desses relatórios é que permite gerar tecnologias especializadas em definir avanços ou retrocessos diante de objetivos apresentados como globais.

Ciência, gestão descentralizada e participação da sociedade civil seriam elementos fundamentais para o estabelecimento desses novos mapas.

Em seu texto, “Do Rigor da Ciência”, Jorge Luis Borges trata sobre a suposta cartografia linear confinada nos mapas:

Naquele império, a Arte da Cartografia alcançou tal Perfeição que o mapa de uma única Província ocupava uma cidade inteira, e o mapa do Império uma Província inteira. Com o tempo, estes Mapas Desmedidos não bastaram e os Colégios de Cartógrafos levantaram um Mapa do Império que tinha o Tamanho do Império e coincidia com ele ponto por ponto. Menos Dedicadas ao Estudo da Cartografia, as gerações seguintes decidiram que esse dilatado Mapa era Inútil e não sem Impiedade entregaram-no às Inclemências do sol e dos Invernos. Nos Desertos do Oeste perduram despedaçadas Ruínas do Mapa habitadas por Animais e por Mendigos; em todo o País não há outra relíquia das Disciplinas Geográficas (Borges, 1982, p. 117).

Aqui, retomo os mapas da Europa apresentados nos livros de Edward Hertslet de 1875, “Mapa da Europa por tratado – mudanças políticas e territoriais desde a paz geral de 1814”. Os arranjos político-territoriais da guerra geralmente eram os meios pelos quais novas *mapotecas*, como atualização político-geográfica, eram traçadas para compor a imagem da disposição política dos Estados, em que procuravam exprimir e legitimar suas forças, pela conformação nos tratados das fronteiras, território, colônias, protetorados.

A biopolítica e as disciplinas estavam firmadas no âmbito de saberes de uma governamentalidade voltada para a razão de Estado. Apenas com a Liga das Nações é que a sistematização de relatórios que colocavam a riqueza econômica dos Estados ou demais temas em comparação foi exercitado, ainda que pautado em uma linguagem estatística apresentada por tabelas e gráficos.

Ao acompanhar o uso da cartografia relacionada às forças dos Estados por uma governamentalidade planetária é possível observar a emergência de outras tecnologias necessárias que compõem imagens criadas pela sistematização de dados sobre a população e o planeta relacionados a questões consideradas planetárias, perpassadas por dispositivos diplomáticos que não estão restritos a conflitos, prolongamento ou interrupção das guerras, mas relacionados a declarações e acordos diplomáticos vinculados a formas de gestão compartilhada. Aqui podem ser incluídos os índices, os satélites, os aplicativos, os programas, os sites. Observar estes redimensionamentos da cartografia, cada vez mais envolvida em formas de explorar imagens do planeta e sua população, não são firmadas em formas estáticas como simulacro do embate de forças,

expresso em mapas como constatação territorial, feitos como tentativa de continuidade de um momento político acertado, como nos livros de Hertslet.

Entre estes redimensionamentos da cartografia, ao abordar o *acontecimento sideral*, Siqueira (2015) aponta como as imagens da Terra a partir da perspectiva espacial, registradas por astronautas e satélites, derivaram na configuração do que o autor denomina de planeta visível. Ele argumenta que a Terra tornou-se mais um corpo a ser monitorado graças às capacidades possibilitadas pelas tecnologias espaciais. Sobre as primeiras fotos da Terra, construiu-se uma inteligibilidade que toma o planeta como um frágil elemento no espaço e que deve ser cuidado por todos. Além deste sentimento de responsabilidade, Siqueira afirma que reverberações do acontecimento sideral também estimularam utopias de gestão do planeta e seus ambientes, além da crença que as representações gráficas produzidas pelas tecnologias espaciais representam uma reprodução exata do planeta Terra como o mapa de escala 1:1 do Império de Borges.

As cartografias da pobreza no novo milênio estão inseridas em modulações do tempo e do espaço ligadas à conduta, pois precisam retratar de forma cada vez mais virtual imagens de processos vinculadas a noções ampliadas de segurança, e não de uma realidade que se queira legitimar, mas intervir. Como por exemplo, o programa criado pela FAO para sistematização de dados que subsidia seus relatórios e mapas globais sobre a fome o Sistema de Informação e Cartografia sobre a Insegurança e a Vulnerabilidade Alimentar (SICIVA), em que procura levantar dados sobre as relações entre população e disponibilidades de alimentos considerando variáveis como produção, comércio e existência de alimentos as cifras do total da população e sua distribuição por idade e sexo, ou dados da distribuição de consumo.

Quando os ambientes tornam-se os objetos de governamentalidade por meio de seguranças tratadas como processo de desenvolvimento, a paz negociada do tratado, que consolidava a força do vencedor é redimensionada na segurança como âmbito que direciona o exercício do desenvolvimento como processo contínuo, e neste, a referência à paz, não passa de mais um elemento agregado para justificar nos discursos internacionais o efeito das seguranças e do desenvolvimento: com seus índices, gráficos e relatórios.

A estas cartografias, uma série de novas propriedades inauguram também tecnologias de monitoramentos e disposições tridimensionais no planeta de sistematização de dados, suas probabilidades e infinitas combinações. Dados sobre a população e o planeta dispostos nos mapeamentos interessados nas possíveis formas de

governar ambientes, colidem, muitas vezes, com a forma Vestfaliana de imprimir os Estados no mapa. Neste sentido, as novas nuances das relações internacionais se apresentam como acomodações ou dissonâncias dos choques entre o planetário e as tecnologias e linguagens ainda firmadas na soberania.

Estas preocupações se repetem no estudo paralelo para identificar os beneficiários, principalmente no Projeto Fome Zero, mostrando os efeitos de como se deu a utilização, principalmente, de tecnologias alinhadas à produção, gestão e sistematização de dados em fluxo contínuo, criados pela assimilação de objetivos firmados nas conferências globais da década de 1990, ou nos propósitos consolidados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O estudo dos beneficiários do Fome Zero distingue dois métodos na coleta de dados sobre a população pobre com problemas de alimentação: o método direto e o método indireto. O primeiro, como o próprio termo apresenta, expressa as tecnologias voltadas a linhas de estudos sobre consumos energéticos ou antropométricos, que formulam um saber especializado pela prática do exame direto do *corpo como organismo*. A coleta de dados acontece por meio de pesquisas que detalham o número de pessoas e famílias que apresentam ingestão insuficiente de calorias e proteínas. Este é um tipo de estudo geralmente utilizado para implementação de programas de saúde e nutrição, e por isso tem como principais alvos as crianças e as mulheres, principalmente em período de gestação. A Organização Mundial de Saúde e a FAO representam grandes influências desse método por determinarem muitos dos padrões considerados internacionais.

Foram apresentados dois exemplos da aplicação desses estudos no Brasil, como evidencia o quadro abaixo:

## Cálculos Sobre a Pobreza

<b>Métodos Diretos</b>	
Taxa de Adequação do Consumo Energético	Dados Antropométricos
<b>Objetivo</b>	
Se baseia em dados detalhados sobre o consumo das famílias pela quantidade e tipo de alimentos ingeridos informando a adequação energética, tomando como parâmetro níveis estabelecidos pela FAO e OMS. O índice mínimo de calorias diárias	Pesquisa aplicada em campos da saúde e da nutrição por meio do cálculo da massa corporal de acordo com a altura e peso em relação à idade e sexo, em que o objetivo é identificar a incidência da fome. Um exemplo é o Índice de Massa Corporal (IMC – peso dividido pelo quadrado da altura) de 18kg/m <sup>2</sup> , em adultos maiores de 24 anos, é considerado o limite pra situações de déficit energético limite pela OMS.
<b>Exemplo de Estudo realizado e respectivas análises</b>	
Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), 1974/1975.  Referência: Tania Lustosa e José Bernardo Figueiredo. Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados de Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, V.20, nº2, ago., 1990.	Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), 1989.  Referência: Carlos Augusto Monteiro. A dimensão da Pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. Estudos Avançados, São Paulo, v.9, nº24, 1995; Augusto Monteiro, M. Helena Benício, Isabel Freitas. Melhoria em indicadores de saúde associados à Pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais. São Paulo, NUPENS/USP, out., 1997.

**Quadro 1**  
Método Direto para quantificação da pobreza e da fome na população.

Fonte: Graziano, Takagi, Del Grossi, 2011.

O segundo método é o indireto e se apresenta como a principal linha de estudo utilizada pelas organizações internacionais e vários pesquisadores brasileiros. Este é o método que mais influenciou o Fome Zero.

O relatório da FAO *O estado da insegurança alimentar no mundo* é mencionado novamente para melhor apresentar sua metodologia baseada no método indireto, que parte do cálculo da disponibilidade de alimentos no país, e a partir daí, o número total de calorias per capita é calculada por meio da balança entre produção local, descontando o saldo comercial agrícola, e os estoques de alimento (Graziano, Takagi, Del Grossi, 2001, p.8). O valor da caloria diária per capita, considerado adequado, é de 1900, e todo índice abaixo desse valor, naquele determinado período e espaço, representa a falha gerencial para alcançar a meta estabelecida de uma estabilidade do *estado de insegurança*, pela constatação desse *déficit* energético de calorias.

A segunda edição do relatório da FAO publicada em 2000 apresentou um número total de 826 milhões de subnutridos no mundo, localizando 792 milhões em países em desenvolvimento (os números ainda são apresentados em comparação ao primeiro relatório realizado para o período 1995/1997 sem alterações significativas entre eles em relação aos números de subnutridos no mundo). Este montante se torna importante ao se observar como a estatística constrói um discurso de verdade utilizando o que seria a *visualização dos subnutridos no globo* e reforçando a necessidade contínua dos investimentos, uma vez que a manutenção do grande número de subnutridos, confirmada pela periodicidade dos relatórios, não alcançou a redução dos índices negociada na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 e pelos ODM. O conteúdo destas declarações além de valores vinculados aos Direitos Humanos insere a variável dos índices a serem localizados, monitorados e transformados por práticas de governo. O estudo de Graziano, Takagi e Del Grossi afirma que a *estabilidade* dos números mostra que “pouco se avançou na busca do compromisso de reduzir a fome no planeta” (2001, p.8). A estagnação é o mote para a continuidade dos investimentos e introduz as operações de gestão compartilhada como meio de articular os dispositivos diplomáticos junto às tecnologias de governo.

Os autores ressaltam que o método da FAO baseado no cálculo das disponibilidades totais calóricas, ainda era considerado impreciso, pois desconsiderava, “por exemplo, as perdas agrícolas, no processamento industrial e no transporte” (Idem, p.9). A própria FAO reconhecia que o objetivo principal de sua metodologia era a comparação entre os países, sua classificação em rankings e grupos, considerando suas capacidades de alimentar a população.

A outra abordagem do método indireto está baseada na insuficiência de renda para designar uma específica linha de indigência e/ou linha de pobreza. A linha seria a fronteira mínima e fixa do valor da renda que possibilita o acesso aos alimentos ou necessidades básicas. Toda parcela da população considerada abaixo desse valor mínimo, será classificada em situação de indigência ou pobreza. É um dos métodos mais utilizados por organizações internacionais como a CEPAL<sup>151</sup>, o Banco Mundial<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> A Cepal publicou em 1989 o estudo *Brasil: Canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza* (Brasil: Cestas básicas de alimentos e determinação das linhas de indigência e de pobreza) para subsidiar o *Projeto para Superação da Pobreza* (RLA/86/004), do PNUD, que tinha o objetivo de atualizar os dados estatísticos sobre a pobreza na América Latina. O estudo utilizou como fonte de dados a ENDEF de 1974/1975 do IBGE e a POF produzida pela Fundação Getúlio Vargas em 1986. A CEPAL, desde a metade da década de 1970, iniciou estudos de mapeamento da pobreza no escopo de seus projetos e políticas para o desenvolvimento na América Latina. Desde aquele

e mesmo algumas pesquisas no Brasil como o IPEA (Mapa da Fome)<sup>153</sup>, e o IBGE (Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF)<sup>154</sup>/ Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV).

Determina-se como linha de indigência (ou extrema pobreza) aquela que correspondente ao valor mínimo de uma cesta básica de alimentos com quantidades energéticas suficientes ou “recomendadas”, enquanto a linha de pobreza é considerada um valor superior por incluir além dos alimentos as demais despesas não-alimentares (Graziano, Takagi, Del Grossi, 2001, p.9). Assim, é indigente toda família com renda per capita que não consiga produzir o valor necessário de uma cesta básica de alimentos, e pobre as que não alcançam a cesta e as despesas (aluguel, transporte, medicamentos, etc.) ao mesmo tempo.

O estabelecimento das linhas de pobreza pode partir de duas abordagens diferentes ou combinadas entre si, uma que define um valor fixo para todo o país e outra por valores regionais frente à especificidade de consumo das famílias que privilegiam determinados alimentos, obtendo variação em seus preços.

No caso do Projeto Fome Zero, a dificuldade apresentada era que todas as metodologias não podiam tratar ao mesmo tempo da fome e da pobreza. Ao estimar o número de pessoas consideradas pobres, era impossível determinar quais realmente passavam fome. A forma de estabelecer o público beneficiário foi determinar um número aproximado de “população vulnerável à fome” em relação ao valor da renda

---

período a linha de pobreza se apresentava como metodologia na coleta e trato dos dados estatísticos para desenvolvimento. Cf. CEPAL. Brasil: Canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza. LC/L532. 29 de Diciembre 1989.

<sup>152</sup> Em convênio com o Banco Mundial, o IBGE desenvolveu a *Pesquisa sobre Padrões de Vida* (PPV) entre 1996/1997, com o objetivo de articular métodos diretos e indiretos na localização da pobreza por meio de análise domiciliar das famílias nas áreas urbanas e rurais das regiões sudeste e nordeste.

<sup>153</sup> O IPEA publicou uma série de estudos coordenados por Anna Maria A. T. Peliano, que subsidiou a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapas das Ações do Governo, durante o governo de Itamar Franco. A série de estudos compreende: O Mapa da Fome subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Documento de Política nº14. IPEA, Brasília, 1993; O Mapa da Fome II: Informações sobre a indigência por Municípios da Federação. Documento de Política nº15. IPEA, Brasília, 1993; O Mapa da Fome III – Indicadores sobre a Indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). Documento de Política 17. IPEA, Brasília, 1993.

<sup>154</sup> De acordo com o IBGE, a Pesquisa de Orçamentos Familiares é realizada pelo levantamento de informações sobre “domicílios, famílias e pessoas, hábitos de consumo, despesas e recebimentos das famílias pesquisadas, tendo como unidade de coleta os domicílios. Atualiza a cesta básica de consumo e obtém novas estruturas de ponderação para os índices de preços que compõem o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor do IBGE e de outras instituições”. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=25](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=25)>. Consultado em: 4 nov. 2015.

disponível tomando como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>155</sup> de 1999, produzida pelo IBGE, que considera os domicílios como unidade de coleta.

A linha de pobreza do Banco Mundial foi adotada tomando como base o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990 – Pobreza, que determinou 1,00 dólar por dia como valor mínimo. Este valor foi atualizado em 1993, por meio do cálculo da PPC – Paridade do Poder de Compra, e passou para o valor de 1,08 dólar. O Projeto Fome Zero converteu o valor para reais considerando a variação do dólar no ano de 1999, assim a média brasileira seria R\$ 1,90 por dia ou R\$ 62,29 por mês<sup>156</sup>. O pobre é a unidade considerada com déficit produtivo por não possuir renda adequada para consumo de alimentos ou demais despesas, pois a vida é tida como um jogo de investimentos em si: na própria saúde, vitalidade do corpo, direcionamento de capital, aplicação de investimentos, produção de inovação, e principalmente sua satisfação.

Os pesquisadores do Projeto Fome Zero também regionalizaram o cálculo da linha de pobreza brasileira, sempre tendo a região nordeste como parâmetro mínimo, e dividindo as cinco regiões brasileiras – Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Nordeste, Norte – com base na identificação das zonas metropolitanas, urbanas, não-metropolitanas e rurais.

A noção de família aplicada ao Projeto Fome Zero seguiu a mesma que do *Projeto Temático Rurbano*, desenvolvido no Departamento de Economia da Unicamp por meio da pesquisa *Caracterização do Novo Rural Brasileiro*, coordenada por Graziano durante a década de 1990, com o objetivo de identificar as transformações sobre a composição e produtividade do meio rural no desenvolvimento brasileiro (Projeto Fome Zero, 2001, p.72; Graziano, Del Grossi, s/ano, p.3). Assim, a noção aplicada era a de *familia extensa* para identificar cada unidade domiciliar e os membros que ali moram, apenas desconsiderando os pensionistas (pessoas que pagam algum

---

<sup>155</sup> A PNAD obtém “informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade”. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40)>. Consultado em: 25 out. 2015.

<sup>156</sup> O Projeto Fome Zero apresenta de forma mais detalhada como foi o processo da regionalização e cálculo da Linha de pobreza por dia e mensal. Aqui, o principal objetivo é mostrar como o grupo beneficiário foi selecionado, considerando as aproximações entre o governo brasileiro e as metodologias do Banco Mundial.



valor como aluguel para a família) ou empregadas domésticas (pessoas que fornecem serviço remunerado ou apenas em troca de algum benefício) (Idem, Idem).

O resultado final para a quantificação da população pobre no Brasil determinou um número de 44, 043 milhões de pessoas pertencentes a 9,324 milhões de famílias.

O quadro abaixo mostra os resultados da população considerada pobre distribuída por áreas metropolitanas, não-metropolitanas e rurais:

**Estimativa de Pobres no Brasil**

<b>Região habitada</b>	<b>% população pobre</b>
metropolitana	19,1
não-metropolitana	25,5
Rural	46,1

Fonte: Projeto Fome Zero 2001.

**Quadro 2**  
Público alvo  
Fome Zero  
distribuído por  
áreas

Desta forma, o *público beneficiário* do Projeto Fome Zero estava definido pelos índices que mapearam aqueles considerados *vulneráveis à fome*, expressos na população pobre, e que teriam na segurança alimentar o principal eixo para que o governo pudesse gerir a pobreza, com vistas a monitorar seus índices e operar no campo dos déficits entendido como a lacuna ou falta de eficiência de fazer com que esta parcela produzisse renda e a investisse na ampliação do trabalho como meio de maximizar oportunidades, conforme os parâmetros de desenvolvimento expressos em tecnologias articuladas ao complexo diplomático (declarações, cúpulas, conferências, relatórios) dos compromissos globais articulados junto ao Sistema Nações Unidas e o Banco Mundial para o novo milênio.

A governamentalidade planetária opera com base em tecnologias cada vez mais vinculadas aos instrumentos diplomáticos entendidos como compromissos de gestão, por isso, o redimensionamento das relações internacionais fica evidente, com a proliferação dos relatórios globais por praticamente todas as agências das Nações Unidas, do Banco Mundial, uma série de outras instituições e, principalmente, cada Estado membro. Os relatórios geralmente tratam de um tema específico, informando uma segurança, ou seja, uma determinada noção vinculada a um conjunto de tecnologias para seu próprio monitoramento no planeta, possibilitando intervenções à procura de estabilidades.

Os componentes do Projeto Fome Zero até aqui apresentados mostram a articulação desses saberes no discurso do desenvolvimento, sua relação com a expertise

da ONU e do Banco Mundial, que segue uma relação de complementariedade na elaboração das práticas e de saberes especializados. Estes corroboram com um novo uso do aparato diplomático, pois transmitem não apenas acordos ou tratados, mas tecnologias, que devem ser utilizadas para introduzir regulamentações, sejam estas no campo do direito internacional como no exercício da implementação de programas governamentais.

Enquanto a diplomacia Vestfaliana tem como suporte os acordos firmados na consolidação da propriedade, exclusividades, e regulamentações pautadas pela relação paz e guerra, a diplomacia no campo da governamentalidade planetária, faz emergir a necessidade da compatibilidade de sistemas operacionais, pela relação segurança e estabilidades (de sistemas, de recursos, de conflitos, de dados, etc.). O Fome Zero confirma estas relações por ser mais um dos programas firmados sob o efeito das cúpulas mundiais da década de 1990 e do processo da gestão da pobreza como meios de expandir intervenções e cálculos característicos de uma racionalidade neoliberal como produção de liberdades e mecanismos de segurança. Por isso, mostrar os deslocamentos de sua implementação que parte da noção de segurança alimentar e nutricional para articular renda e família como principais variáveis de gestão da pobreza como problema global, apenas ressalta os efeitos esperados.

O próprio fazer burocrático do exercício das organizações internacionais centradas nos mecanismos de cooperação técnica toma uma amplitude nunca vista quando expandida no âmbito da governamentalidade planetária, em vista da universalização de direitos, mas ainda formatada por estruturas jurídico-políticas firmadas na soberania do Estado.

O saber especializado difundido como mecanismo de regulamentação, provoca um *compromisso* ligado à racionalidade do Estado em sua capacidade governamental, e ao mesmo tempo sua soberania entendida como capacidade de governar sua população amparada pelo governo do planeta. A adesão dos Estados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e ao uso das principais noções apresentadas como *globais*, vinculadas ao processo de desenvolvimento, são imediatamente expressas por meio da emergência dos relatórios globais publicados de forma contínua. Cada Estado, articulado com inúmeras instituições, precisa sistematizar suas ações e resultados compartilhando seu banco de dados e programas e legitimando a regularidade dos relatórios globais como constatação pública de compromissos firmados em uma série de instrumentos jurídicos ou encontros internacionais. Reforça-se o valor jurídico de

instrumentos da linguagem diplomática que também operam na formulação de práticas governamentais entendidas como produtoras de conduta econômica na construção de um regime de verdade baseado em uma linguagem do direito internacional, como possibilidade de produzir direitos civis.

O Projeto Fome Zero não apresenta os motivos pelos quais o título adotado foi exatamente “Fome Zero”. No entanto, visto que a proposta teve como princípio a erradicação da fome, seguindo não apenas as noções elencadas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, mas também das agências especializadas das Nações Unidas, em especial a FAO e o PNUD, zerar a fome se apresenta como o cálculo da redução de índices medidos pela capacidade energética de corpos tanto em sua composição química como de sua produtividade empreendedora. À linguagem de monitoramento da fome convergiu o uso de tecnologias capazes de monitorar territórios no planeta, populações e recursos. E a estatística se apresenta como banco de dados atualizado pelas imagens de satélites, pelo registro contínuo de condutas, pelas características das populações consideradas pobre, e pela combinação de informações capazes de produzir determinada realidade.

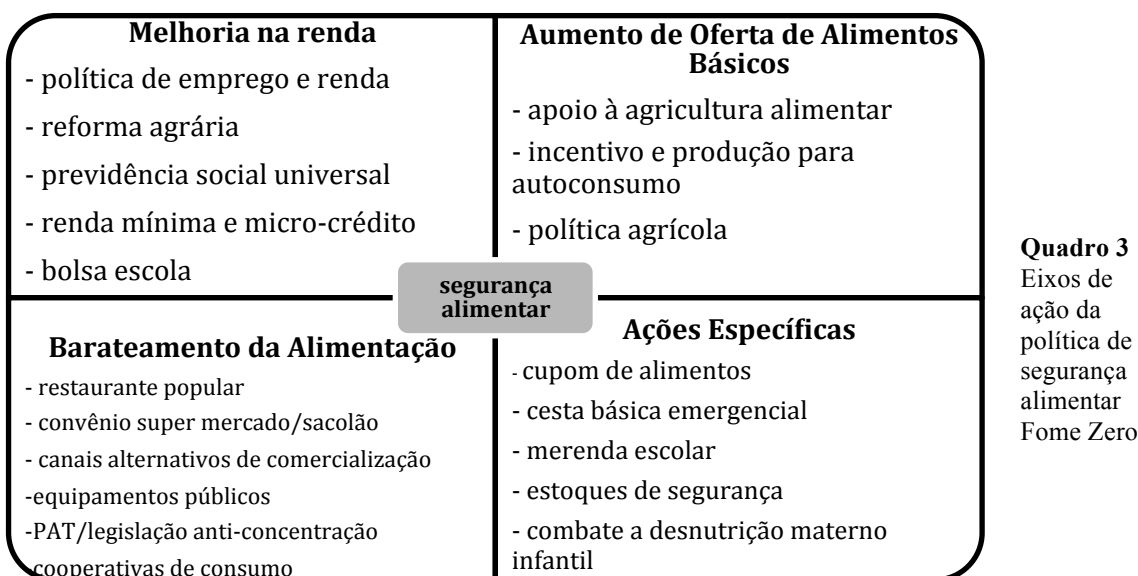
## *Os Programas*

O último ponto do Projeto Fome Zero era o de estabelecer os *programas* que comporiam a política de segurança alimentar. A delimitação do público alvo indicava que a localização da pobreza como estado de déficit de determinado grupo reconhecido como capital humano não produtivo sustentaria a formação de programas que traduzissem esta linguagem econômica da pobreza embasada por seguranças para o desenvolvimento. A proposta de programas do Projeto Fome Zero defendeu a criação de eixos, coordenados com a intervenção do Estado, que incorporassem “ao mercado de consumo de alimentos [...] os que estão excluídos do mercado de trabalho ou que tem renda insuficiente” (Instituto Cidadania, 2001, p.81).

O mercado precisaria ser o principal fator que corroborasse para um plano de desenvolvimento baseado na noção de segurança alimentar, portanto, a solução para o déficit econômico da parcela considerada pobre da população seria solucionada pelo investimento nessa própria parcela como variável capaz de promover o aumento da demanda do mercado de alimentos. A baixa capacidade de consumo dos pobres foi apresentada como motivo para que as empresas agrícolas não investissem no mercado interno, focando mais no aumento da produção agrícola nacional voltada ao mercado de exportações. Além disso, a concentração de renda, o baixo poder aquisitivo dos salários e níveis de desemprego foram apresentados como pontos que comporiam este reestabelecimento do problema da fome como questão de expansão do mercado consumidor. O preço dos alimentos e a inclusão de medidas emergenciais, também comporiam os objetivos dos programas.

O esforço do Projeto Fome Zero era justificar a implementação de uma série de programas que movimentassem duas ideias principais apresentadas no Fome Zero, um “novo modelo de desenvolvimento” que é exposto como um processo que evitasse os problemas da exclusão, desemprego e concentração de renda, apresentado como forma de criticar o então governo de Fernando Henrique, o que muitas vezes evidencia o Fome Zero como articulação de campanha para as eleições presidenciais que se seguiriam em 2002; o segundo, seria o aumento da demanda por facilitar os meios de acesso dos alimentos ou mesmo manter doações diretas nos casos emergenciais; todos estes elementos juntos comporiam um “conjunto integrado de políticas com o objetivo de

garantir a segurança alimentar” (Idem, p.83). O diagrama abaixo organiza e resume os eixos que o Projeto Fome Zero propôs:



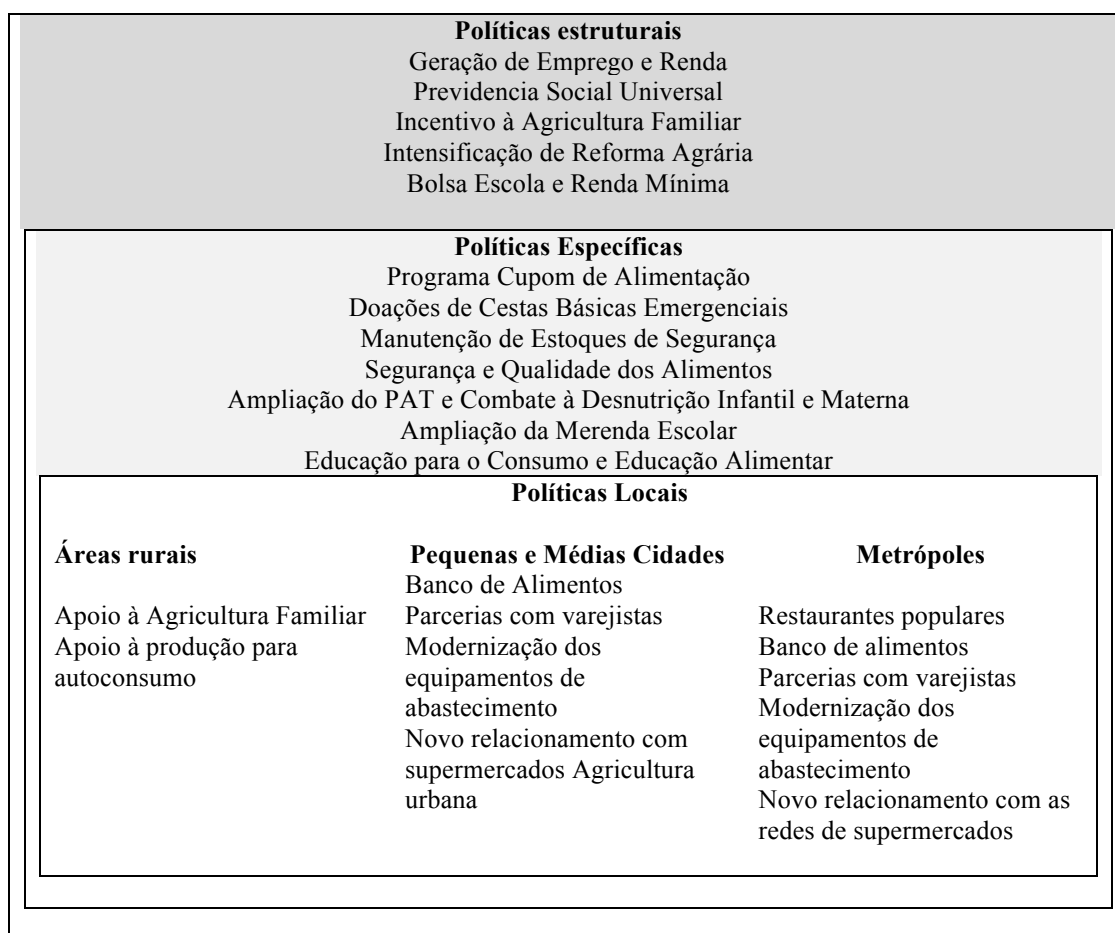
Fonte: Projeto Fome Zero, 2001.

O diagrama apresenta de acordo com o Projeto Fome Zero, um *estado de segurança alimentar*, articulado por intervenções do Estado entre mercado e população, e formas de conectar controles que operassem a demanda e a oferta de alimentos ao mesmo tempo; que coordenassem uma nova conduta produtiva da população considerada pobre, no exercício de seu consumo como investimento em si e na continuidade da segurança como estado ótimo entre mercado e o direito “inalienável do ser humano” em ter acesso à alimentação. A noção de *segurança alimentar* é o princípio no tratamento do público beneficiário e na elaboração dos programas, que recomenda a reorientação “das estratégias de desenvolvimento vigentes, associando obrigatoriamente o crescimento econômico com equidade social” (Ibidem).

Nesse sentido, o insistente discurso da segurança alimentar no Brasil abria caminho para afirmar os conceitos aclamados na virada do século XXI como um novo modelo de desenvolvimento, e como tal, precisaria elencar reformas entendidas como uma inédita e nova abordagem ao desenvolvimento aparado por seguranças. A estratificação da população pobre foi inserida como forma de orientar cada programa entre ações estruturais e ações emergenciais, sendo as primeiras a médio e longo prazo, como forma de ampliar o acesso combinado a demais questões que não fossem diretamente relacionadas com a questão agrícola, mas à saúde, habitação, educação. As

emergenciais além de um benefício imediato acoplariam as medidas estruturais vinculadas ao benefício desse público alvo. O Projeto Fome Zero exemplifica esta relação com a questão da distribuição de alimentos: “uma política de distribuição de alimentos deve incluir a criação das condições e a obrigatoriedade das famílias beneficiárias em ter os filhos na escola e a constituição de conselhos locais com a participação dos próprios beneficiários” (Ibidem, p. 84).

Para que um sistema condicional de benefícios e a conduta econômica dessa parte da população fossem amplas, cada programa foi elaborado focando grupos da população que formam a estrutura geral do Projeto Fome Zero, como mostra o Quadro 4 abaixo.



**Quadro 4**  
Estrutura do Projeto Fome Zero

Fonte: Projeto Fome Zero, 2001.

As políticas estruturais seriam usadas para diminuir a chamada vulnerabilidade à fome por meio do aumento de renda e diminuição das desigualdades (Belik, 2010, p.113), e assim os enfoques estariam no aumento de renda por meio de programas como o Bolsa Escola e Renda Mínima e políticas de geração de emprego e aumento da renda que seriam financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS), o Banco do

Brasil e a CEF e vinculada a políticas de educação básica universal como sugerem a maioria das instituições internacionais, como o Banco Mundial e a ONU, com enfoque na educação e na pobreza; *política de reforma agrária* com o assentamento de pelo menos um milhão de famílias e *incentivo à agricultura familiar* por meio de seguros créditos e orientação ambiental para preservação de áreas protegidas.

As *Políticas Específicas* do projeto Fome Zero foram divididas em:

- Programa Cupom de Alimentação (PCA), inspirado no Programa estadunidense Food Stamp, que em vez de doar cestas básicas distribui cupons alimentares para serem trocados no comércio local, proibindo certos tipos de alimentos, cigarros e bebida alcoólica. Para receber o benefício às famílias deveriam apresentar contrapartidas por meio da ocupação dos membros adultos como “cursos de alfabetização, requalificação profissional (...), serviços comunitários” e acompanhamento da saúde (Insitituto Cidadania,2010, p. 24).
- As Doações de Cestas básicas permaneceria como uma ação emergencial direcionada a “pessoas famintas” aquelas com “baixa capacidade energética” em casos de calamidade ambientais – seca, enchentes, etc. – ou a famílias assentadas (Idem, p.26).
- Manutenção dos Estoques de segurança retoma a noção de segurança alimentar da década de 1970 focada na capacidade do Estado em estocar quantidades suficientes para alimentar a população e principalmente manter a estabilidade do mercado (política de estoques de segurança).
- Segurança e qualidade dos alimentos trata de outro âmbito da segurança alimentar entendida como atividades de prevenção, implementação de sistemas de “informações e vigilância da segurança dos alimentos, a educação dos indivíduos envolvidos na cadeia produtiva, a produção de estudos científicos e transferências de tecnologias e métodos para prevenir riscos e melhorar a segurança” (Ibidem, p.28). Os alimentos transgênicos são apresentados como perigo ao meio ambiente e à saúde.
- Ampliação e Redirecionamento do PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador, um dos programas mais antigos vinculado ao Ministério do Trabalho que, desde a década de 1970, colocou como papel das fábricas e empresas investir na produtividade de trabalhadores por meio de sua alimentação. O Projeto Fome Zero propunha o aumento de incentivos fiscais para que pequenas e médias empresas adotassem o PAT subsidiando a alimentação do operariado.
- A ampliação da merenda escolar e o combate à desnutrição infantil e materna fazem parte dos esforços em alinhar programas de saúde e os programas de segurança alimentar acompanhando as orientações de organizações internacionais como a OMS.
- A educação para o consumo e a educação para segurança alimentar aparecem como complemento da área da saúde e de aumento da renda, entre a possibilidade de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade. O duplo educação – saúde, continua a fortalecer o investimento no capital humano como meio de criar *oportunidades e desenvolvimento humano*, conforme a conduta empreendedora de cada um em sua alimentação como meio de expandir possibilidades.

As *Políticas locais* foram definidas como meios de articular ações focadas nos estados, municípios e sociedade civil que já ocorriam e haviam sido distribuídas em diferentes áreas como as rurais, metropolitanas e não-metropolitanas. O interesse seria o de proporcionar Censos Municipais da Fome e usar, principalmente, as variadas secretarias – saúde, educação, meio ambiente, agricultura – como terminais de informação e gestão. Por isso, a coordenação de ações como restaurantes populares, banco de alimentos, crédito a pequenos agricultores, apoio à produção para autoconsumo, feiras dos produtores, etc.

Finalmente, o Projeto Fome zero conclui suas análises e propostas apresentando sua institucionalidade no governo. Defende como proposta o retorno do CONSEA em articulação com a presidência da República, como havia sido a experiência de 1993. Em versão preliminar, o Projeto indicou para a formação de um Ministério Extraordinário, proposta que iria ser retomada após a posse de Lula como presidente, mas na versão publicada em 2001, o Ministério do Planejamento foi definido como responsável por implementar a política permanente de segurança alimentar articulada com os demais ministérios, o CONSEA e a presidência da República. O Fome Zero passou por algumas transformações e direcionamentos após a implementação definitiva como um dos principais investimentos do governo de Lula em seus oito anos de mandato. Manteve-se na agenda política de Dilma Rousseff e foi internacionalizado pelos mesmos especialistas que criaram o Projeto Fome Zero tanto em agências da ONU como a FAO e o PNUD, como até mesmo na Secretaria Geral ou programas financiados pelo Banco Mundial.



## *A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a estratégia Fome Zero*

Diante do regime do inacabado na sociedade de controle, o Fome Zero começou como um Projeto, passou a ser apresentado pelo governo de Lula como *estratégia* em 2005<sup>157</sup> e, posteriormente, foi legitimado como uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. O Fome Zero mostrou-se um campo de permanente investimento apresentando complementaridades governamentais, a todo momento, transformou-se em um Sistema e, finalmente, constituiu um plano nacional.

Em análise elaborada pela FAO, a instituição trata o Fome Zero como “conceito em evolução”, evidenciando duas versões de sua definição: uma de 2003, no primeiro ano de sua implementação pelo Ministério Extraordinário de Combate à Fome e à Pobreza e, posteriormente, em 2005, no escopo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza:

### **Definição Fome Zero**

#### **2003 – MESA**

“um *programa* criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Segurança alimentar é mais do que acabar com a fome hoje. Ter segurança alimentar significa garantir que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Este programa reúne um conjunto de políticas públicas que envolvem os três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No caso do Governo Federal, compromete todos os Ministérios” (Betto apud FAO, 2010, grifos meus).

#### **2005 – MDS**

“O Fome Zero é uma *estratégia* do Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta iniciativa se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome” (MDS apud FAO, 2010, grifos meus).

Os trechos acima foram apresentados em documento de trabalho da FAO, em ocasião de uma videoconferência entre Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela, em agosto de 2006. Mostram como na sociedade de controle, por

---

<sup>157</sup> De acordo com Graziano e Tavares, o Projeto Fome Zero a partir de 2003 foi qualificado como “programa de luta contra a fome. Em 2005, foi descrito como uma estratégia”. Este processo mostra, segundo os autores, “que o Fome Zero vem mudando e crescendo ao longo dos anos e precisa ser considerado como um conceito em evolução”, colocando em evidencia a gestão do inacabado em tempos de capitalismo sustentável baseado nas continuidades das reformas e ajustes (2010, p.235).

uma lógica de democracia liberal, os trajetos são consagrados dentro do campo dos direitos humanos em convergência com o que se exige como conduta a favor do mercado ou dos preceitos democráticos participativos. A produção econômica do capital humano aparece como principal fator que conecta seguranças por meio de uma noção contínua de produtividade no âmbito do desenvolvimento. A sustentabilidade abre espaço a uma série discursiva sobre o inacabado baseada em noções de continuidade, que misturam um vocabulário próprio da guerra (estratégia, segurança, combate, insegurança) e o dos direitos em um sistema político democrático liberal – com inovação, participação, aperfeiçoamento. Estes processos podem ser observados não apenas no *Projeto Fome Zero* já apresentado, mas na continuidade destes investimentos no governo Lula.

O grande destaque do discurso de posse de Lula foi o combate à fome como prioridade de governo, prometendo até o final de seu mandato, suprir ao menos três refeições diárias à toda população. Ele apresentou a segurança alimentar e nutricional como medida capaz de promover a redução da fome e da pobreza. Segundo Maya Takagi (2010), essa foi a notícia mais reproduzida nos jornais e mídias, em 2003, sobre o novo presidente. Lula fez do Fome Zero uma política nacional que ia ao encontro da campanha internacional que reformulou as estruturas das Nações Unidas, no final do século XX, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, mas também investiu e complementou em continuidades que incitaram desdobramentos aos Objetivos Sustentáveis de Desenvolvimento firmados em setembro de 2015. Esta relação expõe as novas nuances das relações internacionais na governamentalidade planetária, que opera por meio da conduta econômica e social dos Estados por um eixo de gestão compartilhada entre tecnologias e fluxos de capitais aplicados em agendas globais firmadas em cúpulas internacionais.

Desenvolvimento sustentável é apresentado como compromisso global baseado em temas planetários o que desloca os investimentos até então amplamente conhecidos como financiamento dos países em desenvolvimento. Observar os redimensionamentos do Fome Zero permite acompanhar o assentamento dessas novas tecnologias entre o final do século XX e início do século XXI, nestes quinze anos de investimentos contínuos no discurso da sustentabilidade como expansão da liberdade e desenvolvimento.

Uma das primeiras ações do governo Lula foi a Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003, que dispôs sobre a Presidência da República e os Ministérios

reativando o CONSEA ligado diretamente à presidência da República.<sup>158</sup> Logo também foi aprovada a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que criou o Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e Luta contra Fome (MESA), responsável por implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional junto ao reativado CONSEA.

A implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as influências da gestão da pobreza pelo Banco Mundial, também ofereceram as referências para a organização do novo ministério especializado em segurança alimentar e nutricional. A antiga Secretaria do Comunidade Solidária que já havia incluído políticas apoiadas na noção de desenvolvimento humano – como educação e saúde –, foi o alicerce institucional para a formação do MESA. O Ministério Extraordinário reaproveitou da estrutura física, dos recursos humanos e orçamentários, os programas e o foco nas atividades junto aos municípios. Além disso, a Secretaria do Comunidade Solidária também era vinculada à presidência da República, acomodando os mesmos propósitos do Fome Zero.

O orçamento de 2003 foi readequado conforme a Lei Orçamentária Anual (LOA), alocando 1,8 bilhão adicional<sup>159</sup> na Secretaria da Comunidade Solidária (Takagi, 2010). Outra fonte de recurso foi o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que estava alocado no Ministério de Planejamento e passou a ser administrado pelo MESA por meio do Decreto nº 4.567, de 1 de janeiro de 2003, elevando seu orçamento de tal forma que os únicos ministérios com maior verba eram o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. Além disso, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza também regularizou outras formas de captação de recursos por meio de doações privadas e individuais, nacionais ou estrangeiras, de bens, mercadorias e valores em espécie.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> O Art.9 da Medida Provisória nº103 determinava que: “Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome”.

<sup>159</sup> O valor orçamentário aprovado para 2003 destinado a Secretaria Comunidade Solidária era de 12,5 milhões (Takagi, 2010).

<sup>160</sup> Cf. Decreto Portaria nº 283, de 23 de agosto de 2006 que regulamenta as Doações, Parcerias e Uso da Logomarca Fome Zero.

O logotipo do Fome Zero apareceu como marca que poderia evidenciar as relações de financiamento da iniciativa privada a todo doador de quantias ao governo. A imagem bem como toda a campanha publicitária foi realizada pelo publicitário Duda Mendonça, que foi o marqueteiro responsável pela campanha de Lula durante as eleições e, por isso, já conhecia o projeto. A Secretaria de Comunicação do governo federal, na ocasião do lançamento do logotipo o definiu como “otimista” ao vincular um prato com talheres sobre a bandeira do Brasil como *mesa* (alusão ao nomes do novo ministério extraordinário), para simbolizar o fim da fome no país, sob o slogan “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome” em referência a convocação da sociedade civil e iniciativa privada com doações.<sup>161</sup>



O grande idealizador e coordenador do Fome Zero, José Graziano, que além de professor da UNICAMP também era pesquisador vinculado ao Instituto Cidadania, foi nomeado ministro especial do MESA. Como ministro, Graziano foi responsável por implementar o Programa Nacional Brasileiro para Segurança Alimentar e Nutricional em 2003. Após seu mandato no governo brasileiro, Graziano passou a trabalhar na FAO em 2006, primeiro como chefe do Escritório para América Latina, e posteriormente, se tornou o oitavo Diretor-Geral da instituição, em 26 de junho de 2011, sendo reeleito, quase unanimemente<sup>162</sup> em junho de 2015 para continuar o mandato frente aos novos projetos da instituição, especialmente na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

---

<sup>161</sup> Cf. Folha de S. Paulo, 31 de janeiro de 2003. Governo lança slogan e logomarca do Programa Fome Zero. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45444.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45444.shtml)>. Consultado em: 12 dez. 2015.

<sup>162</sup> Segundo notícia publicada no site das Nações Unidas no Brasil (ONU BR) sobre a reeleição de Graziano em 2015, foi a primeira vez na instituição em que um diretor-geral foi eleito com 177 votos de 182. Durante o seu primeiro mandato Graziano ficou conhecido por reestruturações internas na sede e escritórios regionais da FAO, fortalecimento de parcerias externas e cooperação sul-sul. Disponível em: <[nacoesunidas.org/brasileiro-graziano-da-silva-e-eleito-para-segundo-mandato-como-diretor-geral-da-fao/](http://nacoesunidas.org/brasileiro-graziano-da-silva-e-eleito-para-segundo-mandato-como-diretor-geral-da-fao/)>. Consultado em: 03 ago. 2015.

Este dado não é simplesmente uma coincidência, mas demonstra como no redimensionamento das relações internacionais em um processo de governamentalidade planetária, o fluxo de tecnologias de governo apresenta diferentes disposições que modulam o governo da população com temas tratados como intrínsecos ao planeta, em que a racionalidade de Estado, no âmbito da relação governo e governamentalidade, precisam ser inseridas em um aparato de gestão aplicável em ambientes no planeta. Estas novas relações produzem rotatividade de especialistas oriundos das universidades, grandes empresas, ONGs, entre governos nacionais e organizações internacionais, mostra os novos usos da diplomacia que desloca dispositivos de segurança e os aciona, ao mesmo tempo em que insere o desenvolvimento como acoplagem útil. Acompanhar as atualizações do Projeto Fome Zero em Programa nacional permite demonstrar estas novas nuances de articulação das forças dos Estados amparadas pela série de protocolos diplomáticos de gestão, garantidos pelo interesse em estabelecer estados de segurança, apresentado como processo permanente de desenvolvimento.

Uma série de programas compuseram o quadro de ações do primeiro ano do Fome Zero, destacando como alvo o nordeste brasileiro, que havia enfrentado um longo período de estiagem e seca desde 2001. Enquanto novas ações foram destinadas ao MESA os demais ministérios ficaram responsáveis por continuar seus programas especializados principalmente centrados na transferência de renda. A reestruturação e centralização dos Programas de transferência de renda existentes no governo anterior, que geralmente eram estabelecidos como medidas de prevenção de riscos e desenvolvimento local, logo foram adicionadas a um plano único de segurança e desenvolvimento entendidos como segurança alimentar e nutricional, expressos no Fome Zero.

Desta forma, o Fome Zero visou reajustar uma prática que já vinha sendo exercida como medida de gestão da pobreza diretamente conectada com a ideia de desenvolvimento humano como liberdade. Durante os dois últimos anos de governo de Fernando Henrique Cardoso foi evidente o intenso investimento nos programas de transferência de renda condicionada, vinculados ao discurso do desenvolvimento humano junto ao PNUD e na expansão da intervenção do Estado sobre a família nesse processo, como política de desenvolvimento local e sustentável.

Em julho de 2001, ainda durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Decreto nº 3877 estabeleceu a obrigatoriedade dos programas de transferência de renda vinculados a um Sistema de Cadastramento Único para

programas do governo federal que seria operado pela Caixa Econômica Federal. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) promoveria a identificação dos beneficiários, unificação de benefícios e gestão das estruturas governamentais nos municípios (Draibe, 2003). O sistema seria um instrumento de unificação para coordenar os programas de transferência de renda vinculados à Rede Social Brasileira de Proteção Social, em que tinha no Projeto Alvorada (Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano) uma de suas principais iniciativas (Idem). O Projeto Alvorada foi criado pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária por meio do Programa Comunidade Ativa de 1999, em que cada município deveria estabelecer um Pacto de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) (Comunidade Solidária)<sup>163</sup> similar a uma Agenda 21 local. A interação da sociedade civil com a iniciativa privada e a expansão de créditos por meio do SEBRAE deveriam convergir para os fluxos de capitais sociais, humanos, naturais e financeiros, para a promoção do desenvolvimento autossustentável. Estratégia criada com base nas noções de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável como nova linguagem de gestão da pobreza do final do século XX.

Assim, nos dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a criação do Fundo de Combate à Pobreza serviu para a elaboração de novos programas de transferência monetária focados na família e na atualização de antigos programas de seu primeiro mandato, agora apresentados como plano de desenvolvimento local contra miséria e exclusão. Entre os principais programas de transferência de renda estavam: o Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa-Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001), vinculado ao Ministério da Saúde, que previa por meio de transferência monetária, no valor máximo de R\$45,00 reais, complementar a renda familiar para melhorar a alimentação e índices nutricionais mediante o cadastramento das famílias de baixa renda que cumprissem uma “Agenda de compromisso”<sup>164</sup>; o

---

<sup>163</sup> De acordo com o Programa Comunidade Ativa a formalização de um Pacto de Desenvolvimento Integrado e Sustentável, compunha a estratégia empreendedora na gestão da pobreza. O programa justifica sua ação como tomada de transição do assistencialismo à autonomia. Em material de divulgação o governo federal afirmava: “Políticas assistenciais e compensatórias aliviam mas não resolvem o problema da pobreza. Somente uma iniciativa de parceria entre Estado e sociedade pode mudar realmente as condições das localidades mais necessitadas: o desenvolvimento local, integrado e sustentável. A ideia é estimular o surgimento de comunidades que caminhem com as próprias pernas” (Comunidade Ativa/Comunidade Solidária, 1999).

<sup>164</sup> A “Agenda de Compromisso” do Programa Bolsa-Alimentação se tratava de uma série de condicionalidades atreladas ao recebimento do benefício que compreendia um período de seis meses, podendo ser renovado pelo mesmo período mediante comprovação da situação financeira familiar e do

Programa Bolsa Renda (Lei nº 10.458, de 14 de maio de 2002), criado como medida emergencial à seca no Nordeste, para transferir pequenos benefícios financeiros à famílias rurais pobres atingidas pela estiagem; o Programa Renda Mínima – Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), vinculado ao Ministério da Educação que visava incentivar os pais a enviarem os filhos à escola; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, iniciativa promovida ainda em 1998 por incentivo internacional da Organização Mundial do Trabalho para prevenir o trabalho infantil de crianças abaixo dos 16 anos de idade. O Ministério da Previdência e Assistência Social concentrava uma série de programas: o Programa Agente Jovem, o Programa Benefício Mensal ao Idoso; aos Portadores de deficiência; o Renda Mensal Vitalícia; e aposentadorias rurais.

Família e renda foi o legado que perpassará o Fome Zero tanto para o estabelecimento do que define a *linha de pobreza* como nos direcionamentos da gestão dos pobres por meio da produção de condutas econômicas que operam com a saúde, a educação e o empreendedorismo de cada um. A família, como unidade produtora de riqueza deveria continuar a representar o eixo de intervenção do Estado, acoplada à contínua sistematização de mapeamentos da pobreza e cartografias direcionadas não apenas à população mas também todo aparato estrutural de assistência e controle.

Por isso, o principal fator do Fome Zero em seu primeiro ano foi centralizar as ações de assistência pelo aprimoramento do uso do Cadastro Único, a expansão da segurança alimentar e nutricional no novo Ministério (MESA) articulada aos demais, e a transformação dos programas de transferência de renda como política de redução da pobreza baseada na segurança alimentar e nutricional.

O principal público alvo das primeiras iniciativas, de acordo com Maya (2010), foram as populações indígenas, quilombolas, catadores de lixo e pessoas que aguardavam processos de assentamento de terras. O esforço era adaptar as estruturas baseadas no desenvolvimento humano, para uma proposta de desenvolvimento sustentável em que a segurança alimentar e nutricional fosse o eixo do discurso de redução da pobreza. Estas aproximações ficam explícitas em entrevista concedida pelo

---

cumprimento da série de condutas esperadas junto ao sistema de saúde, como apresenta um documento do Ministério da Saúde sobre o Bolsa-Alimentação: “Uma vez cadastrada no Programa, a família compromete-se a cumprir uma ‘Agenda de Compromissos’ com a sua saúde que consiste em participar de ações básicas de saúde como o pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e atividades educativas sobre saúde e nutrição (Ministério da Saúde, 2001).

diretor do PNUD em 2003, Mark Malloch Brown<sup>165</sup>, ao mostrar-se preocupado com a mudança do programa de redução da pobreza baseado em combate à fome, em que a segurança alimentar e nutricional seria o fio condutor dos programas e alteraria os estreitos vínculos do legado FHC junto ao PNUD.

Para Brown, colocar todo enfoque da redução da pobreza no combate à fome representava uma ação de cunho humanitário, pois desconsideraria todas as outras ações que poderiam ser vinculadas ao próprio PNUD, visto que o Brasil, depois dos EUA e da Argentina, sempre foi um dos maiores doadores da instituição por direcionar o financiamento junto ao PNUD em seus próprios programas nacionais. Com receio da restrição orçamentaria junto ao PNUD e dos programas contra a fome tomarem os principais investimentos, Brown ressaltou:

Acreditamos profundamente que não se pode atacar a fome como um programa isolado, como um único item em uma economia tão sofisticada como a brasileira. É preciso uma visão mais ampla e diversificada dos problemas para que se tenha geração de riquezas, saúde e educação. Esses são os programas de longo prazo, que oferecem uma solução sustentável para a fome. Creio que seria imprudente colocar todo o enfoque em uma ação contra a fome de estilo humanitário, que subestime ou dê um papel secundário a outros programas básicos de desenvolvimento sustentável. Mas creio que Lula pôs o dedo em algo importante: o fato de os anos 90 terem envolvido demais a América Latina no Consenso de Washington e em seus dogmas: reformas liberais, privatizações, orientação para o mercado. Sentimos isso na pele, vendo governos se afastarem da ONU e de seus programas em direção a grandes organismos de Washington, como o FMI. (Folha de S. Paulo, 10 abril 2003).

Outro fator importante no discurso de Brown reflete seu envolvimento não apenas com o PNUD mas, principalmente, com as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio frente seu envolvimento direto como moderador do Grupo de Desenvolvimento da ONU e coordenador da Campanha dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ao defender programas de longo prazo em áreas como educação, saúde e geração de renda, Brown reforçava programas vinculados ao

---

<sup>165</sup> O empresário e político britânico Mark Malloch Brown teve uma longa carreira em organizações internacionais de desenvolvimento e foi um dos principais responsáveis pela aproximação do Banco Mundial e das Nações Unidas principalmente em direção aos ODM. Entre 1979 e 1983, Mark M. Brown trabalhou junto a Kofi Annan no Alto Comissariado para Refugiados, posteriormente, no jornal *The Economist*, onde foi o editor do *The Economist Development Report*. Em 1994, Brown foi designado vice-presidente de relações internacionais do Banco Mundial e, posteriormente, voltou à ONU como administrador do PNUD entre 1999 a 2005, passando um curto período em 2006 como Secretário-Geral Adjunto da ONU. Brown foi responsável por coordenar a Campanha do Milênio e o Grupo de Desenvolvimento do Milênio durante a implementação dos ODM após a Cúpula do Milênio (McArthur, 2014; UN Secretary General, Disponível em: [www.un.org/sg/dsg/brown.shtml](http://www.un.org/sg/dsg/brown.shtml)). Consultado em: 5 fev. 2014.



*portfólio* do PNUD, ressaltando por meio do discurso do desenvolvimento sustentável a tática da ONU, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em atrair maiores investimentos para suas agências. Ressaltar o Fome Zero como humanitário também evidencia as transformações desse tipo de intervenção que agora, em vez de focar apenas na distribuição de alimentos, tais como os períodos pós-Segunda Guerra Mundial e décadas do desenvolvimento, vinculava as campanhas humanitárias ao investimento de capital nos próprios países e nas parcerias com grandes organizações e institutos com objetivo de expandir cooperações e desenvolvimento. O humanitarismo passa a ser atividade vinculada à linguagem e aos mecanismos dos sistemas de desenvolvimento, e não mais restritas ao âmbito das resoluções de conflito ou situações consideradas de instabilidade e insegurança.

Desta forma, o humanitário, prática geralmente vinculada a uma missão de paz ou mesmo articulação de organismos internacionais frente a desastres naturais, poderia ser acionada como ação interna de um Estado sobre parte de sua população, com vistas ao desenvolvimento. Isso não significa que o Estado toma para si exclusivamente este tipo de ação, mas acopla as suas capacidades governamentais junto às tecnologias, cooperações e discursos das organizações internacionais por meio da gestão como noção vinculada a governança de conflitos.

Um dos exemplos mais expressivos é a implementação do Cartão Alimentação como grande programa do Fome Zero em seu primeiro ano, que utilizou os mesmos mecanismos de distribuição de benefícios dos programas de transferência de renda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em um primeiro momento, foram selecionados os municípios no nordeste com menor índice de desenvolvimento humano, identificados como regiões vulneráveis à fome por terem sido afetadas pela seca (crise de recursos hídricos por falta de chuvas e infraestrutura), com até 75 mil habitantes (Maya, 2010), e que possuíssem alguma organização da sociedade civil como os Fóruns de Desenvolvimento Integrado (DLIS) do governo anterior. Enquanto a construção de cisternas, pequenas obras hídricas e abastecimento de água seriam garantidos por ações junto ao Ministério da Defesa com o uso do Exército, o MESA atribuiria a distribuição mensal de benefícios financeiros às famílias. A gestão do benefício contaria com um sistema operacional de gastos que acionaria os governos estadual e municipal e suas respectivas contrapartidas. A atualização dos dados das famílias no Cadastro Único garantiria o repasse via Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 50,00 reais.

A comprovação dos gastos com alimentação deveria ser entregue aos Comitês Gestores Locais nos municípios, que se tornaram os centros operacionais de controle do programa responsáveis pela seleção, atualização e fiscalização das famílias, formados por uma série de conselhos municipais existentes como da “Assistência Social da Saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso e do Desenvolvimento Rural” (Idem). Estes também seriam responsáveis por encaminhar as famílias a cursos de alfabetização, qualificação profissional, visitas recorrentes a postos de saúde, às escolas, e a trabalhos comunitários. Sobre o Comitê Gestor Local no Programa Cartão Alimentação e demais ações do Fome Zero concluía Maya: “a formação do Comitê Gestor, com maioria da sociedade civil (2/3 do total) e delegação de autoridade para avaliar e acompanhar a lista de famílias beneficiárias, fornecia uma grande legitimidade social ao programa. A responsabilidade da Prefeitura continuaria a ser a gestão do Cadastro Único, com participação também no Comitê Gestor” (2010, p.65). Assim como no Comunidade Ativa, o Comitê Gestor faria um Plano de Desenvolvimento Local, seguindo a mesma política dos DLIS que agora eram articulados por meio do discurso de Segurança Alimentar e Nutricional.

A expansão territorial era um termo usado para evidenciar a descentralização administrativa por meio da intervenção local, entendida como governança em determinada região fortalecendo a noção de segurança alimentar como ação junto ao local “onde a família vive”, a proximidade “da oferta local e regional de alimentos” e a existência de “equipamentos públicos e privados em seu entorno” (Takagi, 2010, p.171). Desta forma, esse chamado desenvolvimento *territorial* ainda contaria com a criação de um número maior de Comitês em municípios que já possuíam os DLIS no território nacional, vinculados aos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), definidos como “arranjos territoriais” reunindo em média “20 municípios situados em regiões menos desenvolvidas nos estados” (Idem, pp. 66-171). Ações determinadas como estruturais foram acionadas, justificadas como suporte ao desenvolvimento local por meio do “microcrédito, inclusão digital, institucionalidade da associação dos municípios, elaboração de diagnóstico e do plano de desenvolvimento regional e incentivo à agricultura familiar, além da implantação simultânea do Programa Cartão Alimentação nos municípios consorciados” (Idem).

A grande transformação do Projeto Fome Zero para Programa e, então, estratégia, foi a de arregimentar os novos requerimentos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em eleger o combate da pobreza global como campo

contínuo de investimento no fomento de ambientes produtivos e amplamente monitorados. O Programa de transferência de renda condicionada como o Cartão Alimentação, para não ser considerado apenas uma ação de ajuda humanitária como apontou Brown, inseriu processos de longo prazo atrelando o benefício à condicionalidades voltadas à educação e saúde não apenas atentas às condutas das famílias mas, também, aos mecanismos de gestão do próprio sistema de distribuição da renda, que confirmassem indicadores quantitativos e monitoramentos. A gestão da pobreza como problema comum no planeta no século XXI, que seria considerada causadora de situações de risco e vulnerabilidade, redimensionou as relações entre as costumeiras ações humanitárias, articulando cada vez mais intervenções pautadas na racionalidade da segurança como forma de produzir ambientes estáveis monitorados por índices que comprovassem a redução da pobreza por meio do aumento do desenvolvimento sustentável.

Ao procurar apontar diferenciações entre os princípios da ajuda humanitária e do desenvolvimento baseado nos ODM, James Darcy (2008), ressalta que enquanto a assistência humanitária está mais voltada aos casos de crise na gestão do sofrimento humano frente riscos eminentes – à vida, saúde, subsistência – com vistas a intervir em um ambiente inseguro presente, o pensamento moderno sobre desenvolvimento estaria voltado ao sofrimento humano vinculado a um estado permanente de sua redução frente ao aumento de bem-estar por meio de ações estruturais. Enquanto o humanitarismo ainda se basearia em situações extremas, por meio do imperativo moral de ação em nome do sofrimento humano, o desenvolvimento seria o meio contínuo de investir em noções abrangentes como justiça social, *empoderamento*, sustentabilidade e outros princípios que hoje sustentam as tecnologias e linguagens do desenvolvimento, como principal máxima na redução da pobreza. Estas diferenciações feitas por Darcy buscam criticar a universalidade dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio por estabelecer um mesmo plano temporal e objetivos comuns, a países em diversos patamares de desenvolvimento e sérias condições de conflito, como a Etiópia, o Afeganistão, ou demais Estados considerados frágeis. No entanto, a tentativa de Darcy em esboçar uma crítica à universalidade dos ODM, pretende apenas aprimorar complementariedades que as façam operar. A assistência humanitária e a assistência ao desenvolvimento aparecem não apenas como complementares, mas como a inserção do desenvolvimento como medida fundamental para aproximar os humanitarismos de possibilidades de

*intervenções* e da busca pela expansão dos mecanismos que possam interferir na gestão das violências ou em nome do sofrimento humano.

Da mesma forma que o humanitarismo foi regulamentado como forma de intervenção em situações de conflito, a assistência ao desenvolvimento aparece como forma gerencial da pobreza amparada na capacidade governamental dos Estados em fazer dos esforços diplomáticos da gestão da pobreza como risco global, novas tecnologias de governo financiadas pela assistência ainda pautadas em países doadores e centralizadas na recuperação de disfunções governamentais. Tanto o humanitarismo como o desenvolvimento aplacam complementariedades das práticas governamentais em tempos de governamentalidade planetária que está diretamente voltada à formalização de uma segurança planetária.

Da mesma forma que o desenvolvimento redimensionou os humanitarismos, o internacionalista Thiago Rodrigues (2012), ao analisar os redimensionamentos das relações internacionais em tempos de ecopolítica, aponta a atualização dos intervencionismos humanitários por meio das mesmas instituições apresentadas como para *o desenvolvimento*. Estas ampliam as alianças por meio da diplomacia, ao mesmo tempo em que recuperam um elemento policial para regular problemas de governo vinculados a questões transterritoriais que impedem uma gestão isolada por meio do Estado. Desta forma, a emergência do dispositivo diplomático-policial, como aponta Rodrigues, está voltada a uma segurança planetária que redimensiona a segurança nacional e internacional.

Desta forma, enquanto o desenvolvimento planetário amplia os protocolos de gestão compartilhada do planeta em nome de uma governamentalidade planetária segura entendida como processo de progresso humano e cuidado sustentável com o planeta, a segurança planetária redimensiona os instrumentos de intervenção, em nome da proteção de populações frente à fragilidade, falência ou abuso de seus governos que possam dizimar a vida. Esta relação entre o desenvolvimento planetário e a segurança planetária fica evidente quando elementos do Programa Fome Zero, começam a ser utilizados em países considerados menos desenvolvidos ou aqueles que possuem missões de intervenção humanitária, como o caso do Haiti. Nesse caso, o governo brasileiro evidencia os novos dispositivos de segurança em ação, entre segurança e desenvolvimento, quando o Brasil se apresentará como responsável por conduzir uma intervenção humanitária da ONU, a MINUSTHA (criada no mesmo ano da atualização ministerial do MESA), e ao mesmo tempo, como doador de assistência ao

desenvolvimento, financiando tecnologias do Fome Zero, no Haiti, com intenção de apoiar uma política de segurança alimentar estrutural naquele país.

Como aponta Darcy, em seu esforço de justificar os aprimoramentos tanto dos ODM como da assistência humanitária, ambos inseridos na racionalidade das práticas governamentais das populações consideradas pobres e vinculadas a Estados em desenvolvimento, “o principal desafio operacional e político é oferecer ajuda apropriada em escala e duração necessária” (Darcy, 2008, p.111), defendendo as particularidades de cada Estado e a máxima da defesa universal da proteção da vida com dignidade como princípio de segurança, que acionaria todo o aparato, desde países doadores, organizações internacionais e Estados nacionais. Assim, intervenções militares ou ações para o desenvolvimento justificam suas *ações prolongadas* em nome da dignidade humana, e ao em vez de condenadas, passam a *conferir uma funcionalidade técnica* (Passetti, 2011a).

Assim, a assistência alimentar distribuída por meio do Cartão Alimentação e os desdobramentos do Fome Zero mostram como a transformação dos humanitarismos dentro do campo do desenvolvimento acabaram por localizar nas parcelas consideradas pobres da população o eixo para investir tanto em situações de alívio imediato como em planos que assumem a linguagem do desenvolvimento como política continuada voltada à transformação *geracional*, linguagem própria da sustentabilidade e da sociedade de controle. O monitoramento, como apresenta Passetti (2011a), conectado a programas e dispositivos eletrônicos estatais ou particulares na série contínua do banco de dados e saberes especializados à serviço dos *policymakers*, constitui elemento fundamental de gestão e reflete a governamentalidade planetária compartilhada desde instituições, Estados e a chamada sociedade civil

O Fome Zero, operará ao mesmo tempo com um certo caráter de política de assistência humanitária e como política de assistência ao desenvolvimento, principalmente após a consolidação do programa Bolsa Família e do Cadastro Único, mas antes de mostrar estes desdobramentos, convém apresentar alguns apontamentos sobre estas duas variáveis que se tornaram ponto de apoio à construção de outras tecnologias que vão permitir posteriormente a internacionalização do Fome Zero.

Em 23 de janeiro de 2004 o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) tornou-se permanente como Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o que mostra a tentativa de assentar o Fome Zero dentro do escopo de uma rede de segurança social que tem no *desenvolvimento* a base do investimento social

conjugando as chamadas “políticas de inclusão social, transferência de renda condicionada, assistência social e segurança alimentar e nutricional” (MDS)<sup>166</sup>. Assim, o MDS ficaria responsável por fomentar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), bem como uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Desta forma, o novo Ministério acomodou as questões de redução da pobreza pela via da segurança alimentar e da assistência social, concentrando as incumbências dos antigos MESA e Ministério de Assistência Social<sup>167</sup>, conforme a Lei nº10.869, além de também se responsabilizar pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social<sup>168</sup> (FNAS) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza.

A redução da pobreza, principalmente no que tange aos ODM relativo à pobreza extrema, convergiu para os ministérios o que seria fundamental para centralizar programas de transferência de renda e gestão dos dados. Neste momento, o Fome Zero e a Assistência Social passam a fazer parte da mesma racionalidade administrativa por abordagens pautadas na participação pela criação de fóruns e conselhos e convocação contínua da sociedade civil, descentralização – na implementação de políticas tanto em âmbito federal, estados e municípios e expansão das seguridades sociais são conectados pelo discurso da proteção e defesa de direitos.

O Fome Zero apresentado como estratégia fará com que as reformas da assistência social sigam os mesmos princípios, e mais uma vez, a influência do arsenal administrativo e as noções de organizações internacionais e dos sistemas doadores financeiros e de cooperação, influenciaram na estruturação do MDS .

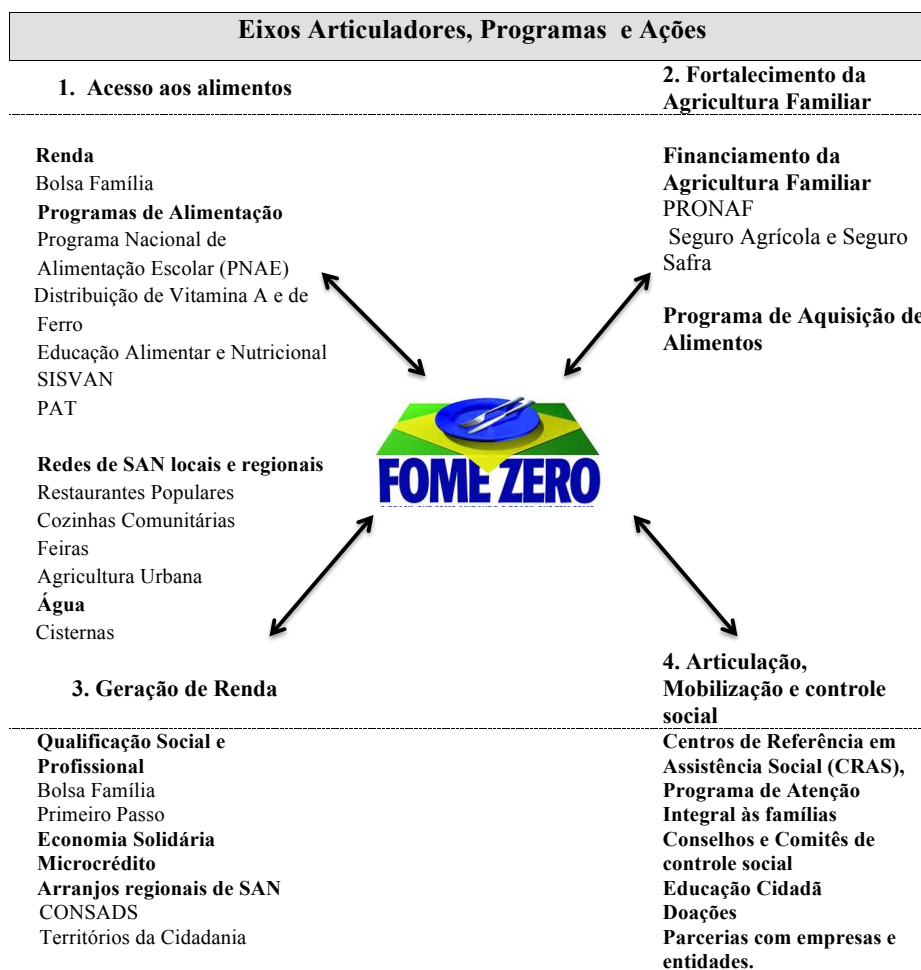
O *desenvolvimento social* como diretriz, principal discurso do governo anterior junto a todo aparato internacional desde o PNUD ao Banco Mundial, aparece no nome do novo Ministério assim como o *combate à pobreza*, evidenciando a estrutura do governo Lula baseado no Fome Zero e o interesse em dar ênfase aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

---

<sup>166</sup> Site Oficial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>. Consultado em: 20 out. 2013.

<sup>167</sup> Enquanto o MDS ficou responsável pela assistência social, as questões previdenciárias, antes alocadas no Ministério de Assistência Social, ficaram a cargo do Ministério da Previdência Social.

<sup>168</sup> O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foi instituído ainda no governo Itamar Franco (Lei nº 8.742) em complementação à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O FNAS foi regulamentado em 2012, pelo Decreto nº 7.788 durante o governo Dilma Rousseff.



Fonte: Aranha, 2010.

O gráfico acima resume os quatro eixos que definiram o Fome Zero durante o governo Lula: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação; mobilização e controle social. Os principais programas desenvolvidos, reconhecidos por agências como a FAO pelo número de beneficiários e o alto investimento financeiro, foram o Bolsa Família – centrado no aumento da renda de famílias pobres; o Programa Nacional de alimentação Escolar (PNAE) – alimentação em escolas públicas e creches; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – concessão de crédito e ajuda técnica a agricultores familiares; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – compra de produtos da agricultura familiar, e Programa da Construção de cisternas (FAO, 2010).

Segundo Adriana Aranha o único cerne organizativo que orienta os quatro eixos é que todos os programas criados “se integram em uma mesma estratégia” – a redução da pobreza e da fome, a *estratégia brasileira* pautada nos discursos internacionais do

milênio. Seu argumento ao defender o Fome Zero como uma nova estratégia, enfatiza o encadeamento de multiplicidades de gestões orquestradas, pois se cada programa fosse considerado uma ação isolada seria impossível “atingir a meta de zerar a fome” (2010, p.92). A autora ainda ressalta que o “Fome Zero não é a soma das partes, mas a integração e sinergia gerada nesta integração” (Idem), o que muito se assemelha ao discurso carregado dos ODM centrados nas máximas dos oito objetivos universais de desenvolvimento que, por sua vez orientam máximas universais de gestão.

Aranha ainda afirma outros elementos que aproximam a racionalidade do Fome Zero e dos ODM, orientados pelo princípio do desenvolvimento humano. Segundo a autora, o Fome Zero também contribui para a realização de quatro dos ODM “atingir o ensino básico universal, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade na infância e melhorar a saúde materna” (2010, p.107).

Nesse momento, fica evidente as aproximações da gestão das práticas governamentais inspiradas no exercício administrativo e diplomático dos ODM como estrutura que coordena a elaboração de práticas amparadas pela governamentalidade planetária. O objetivo de “erradicar a fome” é tomado a todo momento para justificar os elementos que tratam o que é considerado um direito – o acesso à alimentação – em política de segurança alimentar marcada pela possibilidade e necessidade em mensurar resultados, posto que a capacidade de governar, a eficácia do governo, é demonstrada por indicadores.

Ainda em 2004, outro importante fator mostrou o processo de institucionalização do Fome Zero como *estratégia*, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que aconteceu naquele mesmo ano na cidade do Recife. Tal como o direito à saúde foi institucionalizado em 1988, por meio da criação do Sistema Único de Saúde – SUS, coordenado pelo Ministério da Saúde, a principal deliberação do CONSEA após a II Conferência de SAN foi a criação de uma Lei Orgânica de SAN que criasse um Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) responsável por conduzir uma política e um plano nacional de segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2006). Estas orientações foram concluídas em 2006 com a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – LEI Nº11.356/2006) que instituiu a base legal para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Em seu artigo 1º determina:



Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

O SISAN seria integrado pelo CONSEA, pelas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>169</sup> (CAISAN), criada em 2007, com o propósito de “promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional” (Lei nº 6.273, de 23 de novembro 2007). Enquanto o SISAN seria a rede voltada à segurança alimentar e nutricional, a assistência social seria coordenada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005, conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e composto ainda por um Conselho Nacional de Assistência Social, uma série de conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e pela Conferência Nacional de Assistência Social.

Entre 2003 e 2010, o principal investimento que repercutiu da institucionalização da estratégia Fome Zero pelo MDS junto aos demais ministérios, foi o da consolidação da transferência de renda e do acompanhamento contínuo das condicionalidades das famílias como principais medidas para redução da pobreza e expansão do sistema de assistência.

Tanto no âmbito nacional como internacional, o governo brasileiro fez do Bolsa Família e do Cadastro Único os principais elementos que consagram o discurso do desenvolvimento como garantia de proteção de direitos, gestão de ambientes e de suas respectivas produtividades. Enquanto o Programa Bolsa Família seria a via para aumentar a renda da família considerada pobre e fortalecer o objetivo principal do governo em “combater a fome”, o Cadastro Único se apresentava como tecnologia apurada de monitoramento introduzindo uma ampliada cartografia da pobreza. O período entre 2003 a 2006 compreende a consolidação nacional destes dois polos por meio da unificação dos programas de transferência de renda e o aprimoramento do Cadastro Único. No âmbito internacional o Brasil investiu na internacionalização de seus modelos de gestão da redução da pobreza e acompanhou os requisitos para o monitoramento contínuo dos ODM, em fóruns internacionais, junto à ONU e na

---

<sup>169</sup> O CAISAN é presidido pelo Secretário-Geral do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cargo que corresponde ao Ministro do MDS (MDS/CAISAN). Disponível em: [www.caisan.gov.br/index.php/estrutura-e-composicao](http://www.caisan.gov.br/index.php/estrutura-e-composicao). Consultado em: 1 out. 2015.

expansão em relações bilaterais ou multilaterais por meio de cooperação sul-sul, campanhas humanitárias e alianças. Um segundo momento aparece a partir do segundo mandato de Lula, principalmente com a criação do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, da criação do plano Brasil Sem Miséria pelo governo Dilma Rousseff e dos desdobramentos da Rio + 20, em que a estratégia Fome Zero torna-se um dos pilares aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e de uma campanha global pós-2015.

O processo do Fome Zero, de seu projeto até a sua implementação, mostra que muitos elementos do governo Fernando Henrique Cardoso serviram de arcabouço para modular a proposta inicial da segurança alimentar do governo Lula apresentada como *inovação* administrativa da esquerda em defesa dos direitos. O Fome Zero foi implementado por meio de continuidades do governo FHC, seja nos programas de transferência de renda, na gestão descentralizada com base nos municípios e índices de desenvolvimento, na utilização do Cadastro Único para programas sociais, no foco da família, e uma série de acertos junto a instituições financeiras como o Banco Mundial, o FMI e a própria ONU.

## **VII) Renda, família e a Internacionalização do modelo Brasileiro de gestão da pobreza**

### *O Programa Bolsa Família como modelo do milênio e a internacionalização do expertise brasileiro na expansão dos ODM*

Os programas de assistência social baseados na transferência de renda condicionada como benefício seguem a consolidação do sistema de proteção social de cunho não contributivo, que marcam a abordagem de universalização de direitos pela Constituição Federal de 1988, por meio da noção de seguridade social integrada por políticas de previdência, assistência social e saúde. O artigo 203 da Constituição Federal brasileira determina que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Assim, os Programas de Transferência de Renda Condicionada são considerados programas de Assistência Social por financiamento não contributivo, nos quais serviços e benefícios (distribuídos nesse caso em forma de renda) são financiados pelo recolhimento de tributação direta dos entes federados e repassados à população considerada como clientela de determinada política de assistência (Mesquita, Freitas, 2013).

A família como unidade preferencial de programas assistências que visam a garantia de valores mínimos de renda à população pobre no Brasil retomam as discussões da implementação desse tipo de programa ainda no início da década de 1990, momento que outros países da América Latina, como México e Honduras, também inauguram propostas similares principalmente com o apoio do Banco Mundial (BIRD).

O Projeto de Lei nº 80 do *Programa de Garantia de Renda Mínima* foi encaminhado ao Senado em 1991, pelo senador Eduardo Suplicy, que, ao elaborar sua proposta, explicitou a presença argumentativa do economista José Márcio Camargo (Pero, Szerman, 2010) que defendia focar a família como unidade utilitária dos programas de transferência de renda (Becker, Tomes, 1979)<sup>170</sup>, e não os indivíduos,

---

<sup>170</sup> Becker e Tomes decidiram aplicar a teoria do capital humano para tentar criar uma teoria econômica que pudesse analisar a desigualdade de renda entre famílias que pudesse ser aplicada entre diferentes gerações, mas ao mesmo tempo em períodos e regiões diferentes. Na atualização da família como problema político-econômico da distribuição de renda os autores afirmavam que economistas e sociólogos deviam reconhecer que a desigualdade da distribuição de renda estava diretamente ligada à teoria do capital humano: os indivíduos devem ser vistos como parte de uma família “em que seus

ênfatizando as unidades familiares com crianças matriculadas na escola. Estas abordagens acompanham outros estudos publicados por Camargo, em 1993, sob forte influência da escola de Chicago estadunidense, expressos principalmente em seu artigo *Human Capital Investment and Poverty* (Investimento em Capital Humano e Pobreza) que afirmava o capital humano como o investimento prioritário para redução da pobreza por ser considerado, de acordo com seu argumento, o investimento que melhor garantiria taxas altas de retorno entendidas como acúmulo permanente de capital humano. Entender a família como foco direto de investimento era possibilitar que a educação de crianças, por exemplo, ocorresse por meio do desenvolvimento de um “modelo de altruísmo parental” em que além do próprio consumo, os pais investissem na utilidade futura de seus filhos na vida adulta, preceitos provenientes, como Camargo salienta, de autores como Gary Becker e Nigel Tomes, respectivamente publicados nos artigos *Endowments and the Quantity and Quality of Children* (1976) e *An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergeneration Mobility* (1979), nos quais defendiam uma análise econômica de investimento e retorno em capital humano centrada, principalmente, na gestão de crianças, em suas características educacionais e genéticas, para o crescimento do acúmulo de capital por meio de variações geracionais de investimento.

Em 2001, o economista Camargo defendeu a proposta de criar “um benefício social único” de caráter condicional, que funcionasse como alívio de situações emergenciais e, ao mesmo tempo, promovesse o investimento em capital humano a longo prazo, em que as condicionalidades deveriam ser formuladas para garantir o “investimento na educação e saúde da própria família” (Camargo, Ferreira, 2001, p.2). Assim, segue uma racionalidade econômica inserida na educação de crianças pobres como um dos fatores que poderia inverter um quadro de pobreza geracional.

Desta forma, as aproximações de Camargo com as primeiras iniciativas do Programa de Renda Mínima e, posteriormente, seus estudos sobre o redimensionamento de tais programas amparados pela condicionalidade e pela formalização de um benefício único auxiliam a observar quais foram as influências e as conexões inseridas no PBF. Formas de institucionalizar a transferência de renda condicionada como política de combate à pobreza que evidencia novos desdobramentos das racionalidades neoliberais em meio aos dispositivos diplomáticos baseados em *compromissos internacionais de*

---

membros influenciam uma série de gerações. Os membros contribuem para a produção da renda da família e para o cuidado das crianças que continuam a família no futuro” (1979, p. 1155).

*metas* como os ODM que conectam empreendedorismo, controle social, e expansão do investimento em capital humano, como base do cálculo e do governo das populações consideradas pobres, em que as condicionalidades as obrigam a direcionar seu comprometimento por meio da conduta e do consumo em educação, saúde e alimentação, considerados pontos de investimento de seu próprio empreendedorismo (Camargo, Almeida, 1993).

Esta abordagem não é recente, mas aparece como aprimoramento das elaborações do economista Milton Friedman, que apresentou em *Capitalismo e Liberdade*, de 1962, a necessidade de garantir a *liberdade econômica*, baseada no capitalismo competitivo, como premissa de *liberdade política*. O autor propôs a criação de um imposto de renda negativo, em que as famílias pobres, que não alcançasse um valor mínimo de renda, em vez de pagar imposto, deveriam receber um percentual equivalente do Estado para complementar um valor mínimo de renda. Este valor seria calculado pela balança de deduções e isenções tal qual o imposto de renda, considerando gastos com educação ou saúde, o que elevaria o valor desse subsídio. A política do salário mínimo como responsabilidade de garantir uma renda *legal* atribuída ao empregador seria liquidada, impedindo efeitos negativos ao mercado. Assim, se efetivaria o combate à teoria do pleno emprego de cunho keynesiano e se reduziriam os gastos do Estado de bem-estar social substituídos por uma medida *mecânica* de distribuição de subsídios, em oposição a uma medida social que poderia prejudicar o mercado.

A garantia de uma renda mínima, segundo Friedman, seguia a teoria do aumento da oferta monetária, assim o fluxo permanente de renda, custaria menos aos cofres públicos, garantindo o acesso ao mercado aos pobres pelo exercício de sua *liberdade liberal*, entendida como investimento em seu próprio interesse. A proposta de Friedman, exprimia exatamente o que ele pensava da pobreza no sistema capitalista: uma escória inapta a gerenciar suas vidas como investimento. Portanto, o autor, pela sanha de liberar o mercado, sabia que a pobreza é mais um negócio e efeito imediato do capitalismo, e por isso não propunha extingui-la, mas esperava ampliar *os incentivos* do pobre como empreendedor de seu capital humano.

O pronunciamento realizado por Lula no lançamento nacional do *Programa Bolsa Família* como medida prioritária no combate à fome resume de certa forma estas elaborações das políticas de proteção social baseadas no investimento e acúmulo de capital humano:

Estamos construindo uma *política nacional de transferência de renda* com a participação de Estados e Municípios. Eles também poderão aportar recursos e programas para que as famílias se emancipem, sem risco de regredir à situação anterior. O cartão Bolsa-Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas. As famílias beneficiadas vão poder utilizá-lo também como um cartão de débito, pagando compras, *passando a fazer parte do mundo dos que têm acesso aos bancos*. Vocês devem imaginar o esforço que foi feito para compatibilizar tantos fatores, revendo e tornando mais confiáveis os cadastros, garantindo que todo mundo que já recebe algum benefício continue a recebê-lo direitinho sem nenhuma interrupção. O resultado é um programa muito mais justo, racional e eficiente, tanto para os beneficiados, quanto para o Estado e o país. Mas o mais importante de tudo é que o Bolsa-Família transfere renda, mas estabelece obrigações coletivas para que a família *com seu próprio esforço* crie condições para sair da situação em que vive. O Bolsa-Família aumenta os benefícios, mas aumenta também *o compromisso e a responsabilidade* das famílias atendidas com o seu próprio futuro (Folha de S. Paulo, 20/10/2003, grifos meus).

A partir daí, não apenas o Orçamento Nacional, mas também financiamentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) deram suporte aos programas de transferência de renda no Brasil que, paulatinamente, tornaram-se prática nos programas de desenvolvimento financiados na América Latina pelas instituições internacionais. Inaugurou-se o monitoramento constante das populações pobres.

O período que compreende o final de 2003 até 2010 é marcado pela consolidação do Programa de Transferência de Renda Condicionada Bolsa Família (PBF) criado em outubro de 2003 sob “o selo do Fome Zero” (COHN, 2010, p.220), por meio da Medida Provisória nº132 que, posteriormente, foi regularizada pela Lei nº 10.386 de 9 de janeiro de 2004. O artigo 1º, parágrafo único da Lei nº 10.386 define:

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 - PNAA, 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 Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Todos os programas de transferência de renda do governo federal<sup>171</sup> foram centralizados em um programa de benefício único, o Programa Bolsa Família, seguindo a criação de uma Política Nacional de Renda e Cidadania que seria de competência da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)<sup>172</sup>, criada para compor o MDS em 2004. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) foi atualizado para se tornar o principal sistema de levantamento e registro das famílias pobres nos municípios, uma vez que toda família interessada no PBF era obrigada a se cadastrar para receber os benefícios, fazendo do Cadastro Único a primeira condicionalidade fundamental. O PBF foi utilizado como principal *programa usuário* para legitimar a operacionalização e sistematização em âmbito nacional do Cadastro Único e da noção de proteção social elencada a programas não contributivos (Paiva, Falcão, Bartholo, 2013).

A Caixa Econômica Federal ficou responsável pelos repasses diretos dos benefícios às famílias, por isso, apesar do Cadastro Único estar sob a administração da SENARC, a CAIXA foi designada para operar o sistema responsável por efetuar a capacitação e atendimento operacional dos gestores nos municípios, enviar formulários e, principalmente, gerar o Número de Identificação Social (NIS), que é uma identificação intransferível para cada pessoa cadastrada (WWP, 2015).

Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família para com os seus beneficiários, de acordo com o Decreto 5.209 em seu artigo 4º, é “promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”. As *condicionalidades* do programa foram definidas como *ampliação* do acesso aos direitos fundamentais e aumento do patamar de *proteção* do Estado que

---

<sup>171</sup> A primeira proposta de um Programa de Transferência de Renda no Brasil se consolidou com a aprovação no Senado do Projeto de Lei nº 80 de 1991, apresentado pelo senador Eduardo Suplicy que propôs o *Programa de Garantia de Renda Mínima* a brasileiros maiores de 25 anos, com renda até 2,5 do salário mínimo da época, sem a necessidade de serem contribuintes da previdência social; posteriormente, a partir de 1995, foram implementadas as primeiras experiências de programas de renda mínima vinculados a educação (Bolsa Escola) e trabalho infantil (Programa PETI). Ainda no final do governo de FHC, os programas de renda mínima são redimensionados por uma noção de cidadania e renda, quando foi implementado os programas Bolsa Alimentação e Bolsa Escola pelo governo federal.

<sup>172</sup> As atribuições e competências da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania foram reguladas pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004.

deveria articular sua gestão com demais ministérios, secretarias estaduais e municipais. As crianças e os jovens em idade escolar, entre 6 a 15 anos, deveriam comprovar presença de pelo menos 85% nas aulas, enquanto aqueles entre 16 e 17 anos deveria frequentar ao menos 75% da carga horária; a vacinação passou a ser item obrigatório para crianças até 6 anos de idade, bem como o acompanhamento de gestantes pelo pré-natal e de nutrizes entre 14 a 44 anos.

Os beneficiários do PBF poderiam receber duas modalidades do benefício financeiro do programa entre *básico* e *variável*. A elegibilidade foi definida pelo valor de renda per capita abaixo da linha de extrema pobreza para o benefício básico. As famílias entre a extrema pobreza e pobreza teriam acesso ao benefício variável desde que fossem compostas por gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos, e posteriormente, desde 2007, foram também incluídas famílias com jovens entre 15 e 17 anos<sup>173</sup> (Soares et al, 2010).

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) foi criada também em 2003 e representa outra Secretaria institucionalizada de fundamental importância para a sistematização e divulgação de toda tecnologia criada pelo governo brasileiro pelos programas do MDS, em especial o PBF, o Cadastro Único e demais tecnologias ligadas ao mapeamento de famílias. A SAGI sistematiza avaliações, monitoramentos e principalmente novos indicadores e cartografias no âmbito do MDS. Desta forma, o Fome Zero, o PBF e a sistematização do Cadastro Único foram os programas orientadores na institucionalização de todo escopo do MDS, que a partir daquele momento articulava uma série de ações coordenadas com os demais ministérios e entes federados.

No processo que legitima os programas de transferência de renda condicionada no Brasil é possível observar a consolidação de um discurso cada vez mais apto a aproximar as teorias econômicas do capital humano e do acesso ao mercado, como dois elementos basilares que formalizaram uma noção de *redução da pobreza* dimensionada por índices que lidam e monitoram os fluxos mínimos de renda e seus déficits. Ao mesmo tempo, acomodam a agenda internacional em defesa da organização dos índices

---

<sup>173</sup> De acordo com Soares os valores em 2010 correspondiam a R\$ 22,00 caso a criança na família beneficiária tivesse entre 0 e 15 anos, com um teto máximo “para três benefícios por família; e no valor de R\$ 33,00 para adolescentes entre 16 e 17 anos”, determinado como *benefício variável jovem* (BVJ), que consideraria no máximo dois benefícios por família (2010, p.173).



e acordo com os Objetivos do Milênio e os princípios de um desenvolvimento sustentável.

Para suprir tais déficits e encadear um processo sustentável de desenvolvimento as políticas de redução da pobreza defendem incutir ações empreendedoras nas famílias em sua própria assistência, pelo o exercício de cada uma delas no processo de escolhas entendidos como investimento e a criação do que é considerado *oportunidade ou acúmulo de capital*. De acordo com Barros, Carvalho e Franco (2003), ao realizar um dos estudos preliminares para a Secretaria de Assistência Social na elaboração do Indicador de Desenvolvimento das Famílias (IDF)<sup>174</sup> (o qual hoje é considerado um dos principais indicadores para definir vulnerabilidades das famílias no Brasil), a necessidade dos indivíduos pobres em empreender em suas satisfações proporciona a criação de *novos indicadores sintéticos*. O banco de dados dos registros do Cadastro Único serão utilizados como aparato informacional no desenvolvimento de programas que combinam renda e condicionalidades, proporcionando o que os autores identificam como diversidade no trato das várias “dimensões” da pobreza. Instrumentos que assumem a expansão da proteção social do Estado mas marcam a capacidade de monitorar e definir as chamadas vulnerabilidades:

Da mesma forma, quando um indivíduo se depara não mais com bens, mas com dimensões da pobreza, como educação, saúde, renda etc., não há razões para supor que ele não é capaz de combiná-las de acordo com suas preferências e valores. Para alguns, a educação pode ser mais importante do que tudo, ao passo que, para outros, a dimensão da saúde pode ser mais cara. Assim, cada um de nós é capaz de descobrir qual é a combinação de saúde, educação, segurança, renda etc. capaz de nos trazer o maior nível de satisfação. É claro que escolher não é tarefa fácil e exige reflexão e tempo. Se considerarmos que os indivíduos dispõem do tempo necessário para reflexão, não há por que supormos que eles não serão capazes de escolher a combinação que mais lhes satisfaz (Barros, Carvalho, Franco, 2003, p.4).

Portanto, ao substituir um modelo de seguridade social baseado em públicos alvos, o PBF instituiu a família pobre como unidade no mapeamento de vulnerabilidades com foco na mulher, criança e jovem, elementos produtivos da composição da família, como unidade apta a produzir o acúmulo de capital. Esta é a

---

<sup>174</sup> De acordo com o MDS o IDF é “um indicador sintético que mede o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando apurar o grau de vulnerabilidade de cada família do CADÚNICO, bem como analisar um grupo de famílias ou mesmo o total de famílias do município”. Disponível em: <[mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/indice-desenvolvimento-familia-idf](http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/indice-desenvolvimento-familia-idf)>. Consultado em: 05/10/2015.

unidade de mapeamento sobre a qual opera a gestão dessa população em território nacional, sob os objetivos internacionais de gestão da pobreza.

Para averiguar a elegibilidade de estados e municípios ao PBF foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para imprimir o que define o artigo 8º da Lei nº 10.386: “A execução e a Gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersectoralidade, a participação comunitária e o controle social”. Assim, o IGD foi implementado, principalmente em 2005, como ferramenta de aprimoramento da gestão do Bolsa Família, nos municípios (IGDm) que seriam responsáveis por tratar diretamente com o processo de cadastramento e monitoramento das condicionalidades, atualizando, com isso, e de forma contínua, o Cadastro Único. Um grande aporte financeiro do governo federal estabeleceu o pagamento de seis reais por família cadastrada em cada município, o que acelerou a mobilização nacional para atualizar o Cadastro Único. O IGDm ainda serve para comparar as gestões de cada município e conceder repasses ou benefícios para aqueles com melhor performance.

A institucionalização do PBF foi estruturada pela regularização do Cadastro Único como instrumento obrigatório para o ingresso ao PBF<sup>175</sup>. Assim, ao mesmo tempo em que se imprime um programa de benefício único direcionado à população considerada pobre, afirma-se também algo que se apresentou como imprescindível, ou seja, uma rede de programação informacional apta a gerar banco de dados, em gerir o fluxo financeiro da assistência e o fluxo da própria população beneficiária pela identificação de suas casas ou locais de moradias, etnia (com grande enfoque às populações quilombolas e indígenas), gênero, e o principal, a produção de renda.

Até 2007, o Cadastro Único foi implementado por todos os municípios brasileiros que por termo de adesão, assimilaram em sua gestão o cadastramento das famílias reconhecendo o Cadastro Único como o “sistema de registro das famílias brasileiras de baixa renda” (Idem, p. 30), e passou também a integrar o Bolsa Família que utilizará o Cadastro Único em seus próprios programas.

---

<sup>175</sup> Pelo menos um dos seguintes documentos deve ser apresentado para o registro no Cadastro Único: Certidão de Nascimento; Certidão de Casamento; CPF; Carteira de Identidade (RG); Certidão Administrativa de Nascimento do Indígena (RANI); Carteira de Trabalho; ou Título de Eleitor. Comprovantes de água e luz não são opcionais. O que chama a atenção desde a primeira versão do Cadastro Único é a existência de normas focadas na população indígena, quilombola ou submetidas a trabalho escravo.

Em 2013, o Cadastro Único já contava com mais de 23 milhões de famílias registradas, representando quase 80 milhões de pessoas (MDS, 2014). Um dos resultados comemorados pelo governo foi a estratificação da população, em grupos tradicionais e específicos, justificada pelo discurso voltado para o aprimoramento do atendimento da clientela de miseráveis. Hoje há mais de 15 categorias das famílias pobres no país divididas em:

família indígenas, famílias quilombolas, famílias ciganas, famílias extrativistas, famílias de pescadores artesanais, famílias pertencentes à comunidade de terreiro, famílias ribeirinhas, famílias de agricultores, famílias assentadas de reforma agrária, famílias do Programa Nacional de Crédito Fundiário, famílias acampadas, famílias atingidas por empreendimento de infraestrutura, famílias de catadores de material reciclável, famílias de preso do sistema carcerário; e moradores de rua (MDS, 2014).

As atualizações dos aplicativos operacionais do Cadastro Único nos municípios auxiliaram para esta consolidação de dados que após uma série de versões, que contavam no início com redes *off-line* locais – aplicativos locais, instalados nos computadores em que posteriormente deviam enviar as informações para registro em uma base nacional de dados. A partir de 2010, com a implementação de sua Versão 7, foi criada uma base de dados online baseada na internet, de atualização instantânea de uma única base nacional. Em abril de 2013, foram computados 99,7% de municípios utilizando a Versão 7 do Cadastro Único, e de acordo com Paiva et al, para algumas prefeituras de municípios brasileiros, “o primeiro acesso à internet se deu justamente pelos meios mobilizados para a operação do Cadastro Único” (2013, p.31).

Um número cada vez maior de Programas começou a utilizar o Cadastro Único, que serviu para outras ações do governo federal, principalmente para a continuidade do Bolsa Família como carro chefe no governo de Dilma Rousseff, a partir do *Plano Brasil Sem Miséria*, voltado para *erradicar a extrema pobreza* por meio de “acesso a renda, acesso a serviços públicos e geração de renda” (MDS). Desse modo, também se atualizou o comprometimento brasileiro com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e ainda fomentou o princípio orientador dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis do Milênio, em que o Brasil é reconhecido como *modelo de sucesso* do princípio orientador para 2030: a erradicação da extrema pobreza.

Os demais programas do governo federal que atualmente usam o Cadastro Único, a partir de 2010 e durante o governo de Dilma Rousseff, são “Carteira do Idoso, Programa Brasil Alfabetizado, Brasil Carinhoso, isenção da taxa de concursos públicos,

Programa de Cisternas; Minha Casa, minha Vida; Tarifa Social de Energia Elétrica; Bolsa Verde; Telefone popular, entre outros” (WWP, 2015).

Programas estaduais, municipais e, até mesmo, de determinados ministérios começaram a produzir suas próprias ações de transferência de renda condicionada que se apresentam complementares ao PBF e ao mesmo tempo utilizam os dados do Cadastro Único como orientador territorial da localização das famílias pobres ou como forma de distribuir os benefícios.

Entre estas iniciativas está o Cartão Família Carioca criado pelo prefeito Eduardo Paes, conhecido em redes internacionais por ser um dos prefeitos apoiadores da rede C40 – de Grandes Cidades para a Liderança Climática. Após o lançamento do Família Carioca, o economista Marcelo Neri, coordenador do programa, comparou a iniciativa com um *Bolsa Família 2.0 aprimorado*, criado para complementar a renda de famílias beneficiárias que fossem *realmente pobres* (linha de extrema pobreza de US\$ 2 por dia ou 108 reais/mês), para ampliar os investimentos principalmente em educação e saúde da primeira infância, bem como utilizar o Cadastro Único, reconhecido por ele como um “verdadeiro Censo dos pobres” (Neri, 2010, p.61). Entre os Princípios do Cartão Família Carioca estava a criação de condicionalidades mais rígidas quanto à educação em que a performance dos estudantes e de seus pais seria um dos principais elementos da condicionalidade, contando ainda com prêmios e gratificações de desempenho. A gestão do Família Carioca também deveria criar formas de relacionar os dados com o *Plano Estratégico de administração da cidade*, conexão com compromissos internacionais como os ODM, além da avaliação de impactos e “aprimoramentos constantes” (Idem). Neri ressaltou sobre o que significaria um Programa de Transferência de Renda baseado no ODM com enfoque na cidade do Rio de Janeiro:

o programa alinha o Rio ao mundo, aproveitando a vocação internacional da cidade, reforçada com eventos internacionais como Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas em 2016, O fato de a data final da meta, 2015, estar nesse horizonte ajuda na mobilização. O Brasil, ao contrário de países como Estados Unidos, Irlanda e Índia, não dispõe de uma linha oficial de pobreza. O uso das linhas internacionais reforça a consistência espacial das ações locais com o pensar global (Neri, 2010, p.62).

Outras ações que se aproximam da expansão do uso do Cadastro Único ou do uso das transferências de renda com condicionalidades também são identificadas no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, criado em 2007, para acionar

ações de segurança pública com políticas sociais. O programa possui duas categorias de bolsas para estimular o engajamento de jovens e mulheres na vigilância de “territórios” considerados vulneráveis pelo índice de homicídio e crimes. A clientela do PRONASCI se aproxima à do Bolsa Família e, principalmente, com aquela registrada no Cadastro Único. Desde 2007, jovens e mulheres são registrados respectivamente nos programas *Protejo* e *Mulheres da Paz* (antes chamado de *Mães da Paz*). Os inscritos recebem um auxílio mensal para agir nas comunidades. As mulheres, após receber curso de formação, são responsáveis em recrutar jovens ou atuar junto aos Conselhos Tutelares; os jovens capacitados por essas mulheres são responsáveis por participar de atividades junto a ONGs, Centros de convivência e também atuar como multiplicadores. Jovens e mulheres recebem, por meio da Caixa Econômica Federal, um valor mensal, vinculado a condicionais específicas das atividades na comunidade requeridas pelos programas. Assim, os investimentos nas famílias pobres não cessam desde o compartilhamento com as instituições tradicionais de segurança pública como as orientadas pelas chamadas políticas sociais que também usam esta população para ampliar vigilâncias.

O PBF marca a racionalidade dos Programas de Renda Condicionada no Brasil inserida no discurso da universalidade da assistência social como direito composta pelas influências da gestão da pobreza pautada pela segurança alimentar e nutricional, mas também pela necessidade da *operação dos controles* como eficácia no processo de gestão. O MDS entre Fome Zero e Bolsa Família não apresentou apenas investimento em *inovação* do capital humano, mas principalmente em *inovações gerenciais*.

A participação comunitária e a descentralização, antes marcada pelos processos baseados no desenvolvimento humano – saúde, renda e educação – e seu respectivo índice (IDH) nos municípios, agora fomenta o investimento em confiança no PBF como programa capaz de reduzir a pobreza, combater a fome, promover a cidadania, fortalecer a saúde de mulheres e crianças, lançar campanhas mundiais de desenvolvimento, em síntese, todos os objetivos do ODM. Estes aspectos evidenciam como o exercício da governamentalidade planetária exige não apenas o alinhamento aos modelos compartilhados como prática governamental, mas aciona novas tecnologias capazes de serem aplicadas em qualquer ambiente sempre em complementariedade e de forma modulável. A elaboração de um próprio índice que avalia condições mínimas de gestão de municípios e estados evidencia condicionais não apenas aos miseráveis mas, também, aos gestores, seja da ONG ou da prefeitura; todos devem prestar suas

contas, garantir transparência, colaborar para o mapeamento adequado da população pobre e confirmar os índices esperados para o reconhecimento internacional do pioneirismo brasileiro em gerir seus próprios miseráveis, não como uma ação nacional, mas um comprometimento com uma meta global de desenvolvimento para o novo milênio, em que o *corpo planeta* é o futuro de todas as gerações.

O PBF foi apresentado desde o início como o grande programa de transferência de renda que garantiria esta proteção social expandida das famílias pobres dos possíveis efeitos das flutuações do mercado de trabalho, e favoreceria a regulamentação da distribuição de renda junto aos miseráveis. Autores como Guy Standing (2008), professor de economia e ex-Diretor do Programa de Segurança Socioeconômica da OIT, ressalta que os programas de transferência de renda em países em desenvolvimento foi um dos principais investimentos para lidar com o que ele chama de *situações de insegurança econômica* no final da década de 1990 e início do século XXI. Além do Bolsa Família, o autor também considera experiências como as do México, com o primeiro programa de transferência de renda condicionada da América Latina<sup>176</sup> para a redução da pobreza, o PROGRESA – Programa de Educacion, Salud e Alimentacion (hoje reformulado como programa Oportunidades) –, reforçam a consolidação de mecanismo de redução da pobreza centrados na gestão geográfica da população pobre, estratificada em grupos e regiões e relacionada aos aparelhos estatais para assistência, que procuram aumentar o valor de renda per capita da família e orientar suas condutas. O investimento na intervenção e regulamentação dos ambientes acompanha o investimento em capital humano como formas de amparar o desenvolvimento como prática para absorver, prevenir e remediar o que é considerado um risco.

Standing (2008) defende que a transferência de renda representa e conceitua o que seria um princípio de “segurança econômica” entendida como a garantia de “segurança social básica” como o acesso ao mínimo de infraestrutura vinculada à saúde, educação, habitação, informação, e proteção social, bem como segurança relacionada ao trabalho” (OIT, 2004)<sup>177</sup>. A renda seria um dos principais itens da chamada segurança econômica e da segurança básica. As política orientadas por essa noção de *segurança*

---

<sup>176</sup> Outros programas similares ao Progresas e ao Bolsa Família foram criados na América Latina, como exemplifica Guy Standing ao apresentar outras experiências de transferência de renda como: programa *Familia en Accion* da Colômbia, o *Programa de Asignacion Familiar* (PRAF) de Honduras, o *Programa de Aceleração pela Saúde e Educação* (Programme of Advancement trough Health and Education – PATH) da Jamaica e o programa *Red de Proteccion Social* (RPS) da Nicarágua (Standing, 2008, p.18).

<sup>177</sup> Material de divulgação do Programa para segurança socioeconômica da OIT. Disponível em: [www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf). Consultado em: 03 out. 2015.

*econômica* e segurança básica, segundo a OIT e Standing, operariam para limitar o “impacto de incertezas e riscos que as pessoas enfrentam diariamente, proporcionando um ambiente social em que as pessoas podem pertencer a uma variedade de comunidades, têm uma oportunidade justa de exercer uma profissão escolhida e desenvolver as suas capacidades por meio do que a OIT chama de trabalho digno” (Idem).

Desde a criação do PBF, o que se viu foi um longo processo de institucionalização e internacionalização, mas também de discontinuidades, pois estados e municípios brasileiros começaram a instituir novos tipos de programas de transferência de renda, ou utilizar o Cadastro Único aos moldes do PBF ou em ações que era preciso localizar os miseráveis.

O financiamento do desenvolvimento pela transferência de ODA focado em ações de alívio ou vias humanitárias foi redimensionado, o grande escopo do financiamento das políticas internacionais em prol dos países em desenvolvimento tomam outros rumos, em que, cada vez mais, o principal é fazer com que princípios do desenvolvimento ancorados nos ODM ajustassem as ações consideradas fundamentais para a gestão da pobreza na agenda planetária. Enquanto a noção de global ainda estava focada na performance de cada Estado frente aos novos aspectos dos compromissos diplomáticos pautados em declarações, estudos, e encontros de especialistas, a governamentalidade planetária, principalmente pela influência da consolidação da noção de sustentabilidade, mostrou como se opera a difusão das tecnologias governamentais como principal meio de localizar e gerir riscos no planeta.

Ao se afirmar desenvolvimento como liberdade, como sublinhou Amartya Sen (2010) baseado nos estudos de Mahbub Ul Haq, a situação de pobreza é indicada pela restrição do *homo oeconomicus* em exercitar sua satisfação; o capital humano produz sua satisfação reconhecida como liberdade porque empreende em si. Então, a população pobre monitorada junto às estruturas de assistência por meio do benefício que é a renda poderá, a partir daí, cumprir o requerimento essencial dos dados que são nacionais mas operados para compor um monitoramento planetário de determinado tema sobre o planeta e sobre sua população. Seja a pobreza, o clima, o meio ambiente, as epidemias, os conflitos, todos estes temas fazem parte desta governamentalidade planetária ajustada por metas de desenvolvimento como compromissos compartilhados no cumprimento de metas internacionais tais como o ODM e agora os ODS, em que cada Estado articula suas ações sempre vinculado às estruturas dos monitoramentos internacionais.

O Programa Bolsa Família não acaba com a pobreza (noção vinculada à renda) ao celebrar o alcance dos indicadores que apontam valores iguais ou maiores de uma linha de pobreza internacional, mas monitora a circulação de populações pobres e as estratifica, conformando tal processo na elaboração de indicadores, porque a contabilização daquelas pessoas passa a compor um número crescente de objetivos ou programas. Alcançar o primeiro objetivo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é demonstrar a variação de índices para afirmar a redução da pobreza. Os números legitimados na periodicidade dos relatórios de acompanhamento serão reproduzidos e arranjados por relatórios globais que se apresentam como a prova científica e política de *estados* do planeta. Desta forma, o deslocamento da biopolítica para uma ecopolítica, evidencia o redimensionamento do trato da população que passa a ser sempre em relação ao planeta, e não mais apenas ao Estado, pois a atual linguagem do desenvolvimento está diretamente relacionada com a sustentabilidade, a segurança e a continuidade dos acertos compartilhados operando a racionalidade governamental direcionada ao governo do planeta.



## *Internacionalizações em fluxos*

O governo brasileiro fez do Fome Zero e do Bolsa Família itens essenciais de sua agenda de política externa. O reconhecimento internacional das iniciativas brasileiras para a redução da pobreza foi bem articulado no engajamento de Lula em estabelecer alianças, programas internacionais, fóruns, cooperação técnica, que perduraram durante o primeiro governo de Dilma Rousseff.

Uma das primeiras iniciativas foi o apoio do governo brasileiro ao PNUD (Nova York) em seu processo de descentralização que levou em consideração as experiências do MDS e suas tecnologias de gestão da pobreza. Criou-se, no Brasil, em 2004, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) das Nações Unidas, estabelecendo uma parceria com o IPEA, o MDS e a partir de 2013 também com a SAE (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República). O IPC-IG se apresenta como fórum de diálogo para estudos e recomendações de políticas e de melhores práticas à cooperação sul-sul, para “facilitar o aprendizado entre países em desenvolvimento, referente às políticas inovadoras para o crescimento inclusivo” (IPC-IG, 2015).

Um dos primeiros estudos sobre o Programa Bolsa Família foi realizado pelo IPC-IG, transformando-o em referência internacional na difusão do modelo brasileiro a outros países em desenvolvimento como o Congo, o Timor, o Quênia, Zâmbia e Cabo Verde, que implementaram seus respectivos programas nacionais de transferência de renda condicionada com ajuda técnica do IPC-IG na adaptação.

No mesmo ano de 2004, o Brasil empreendeu outra ação de cunho internacional: participou da elaboração em Nova York, no dia 20 de setembro, da *Declaração contra a Fome e a Pobreza*, resultado do relatório *Innovative Financing Mechanisms – Action Against Hunger and Poverty*, publicado pelo grupo técnico formado em 30 de janeiro, também de 2004, por meio da Declaração de Genebra, que reuniu os presidentes do Brasil, Chile, França e posteriormente Espanha, para apresentarem junto à ONU propostas de financiamento aos países em desenvolvimento para as metas do milênio. A Declaração contra a Fome e a Pobreza, que foi liderada pelo presidente Lula, reafirmou um ano antes da Cúpula de revisão dos primeiros cinco anos do ODM, que a ação internacional contra fome deveria ser ampliada assim como a superação da pobreza por meio da expansão do fluxo de financiamento ao desenvolvimento.

Na América Latina, uma série de programas de combate à fome foram fomentados aos moldes do Fome Zero brasileiro, como o Programa *Desnutrición Cero* (2006), resultante de um acordo de cooperação técnica bilateral entre Brasil e Bolívia, durante a gestão de Evo Morales, implementado pelo Ministério da Saúde e Esportes do governo boliviano<sup>178</sup> (Morales, Pando, Johannsen, 2010; Cunha, 2010; Silva, 2014; ABC, 2008). O governo da Nicarágua, no âmbito de seu *Plan Nacional de Desarrollo Humano* criou o Programa *Hambre Cero* (2007) com o suporte da FAO, que premiou o país em 2013 com um certificado de comprometimento com os ODM por reduzir os índices de extrema pobreza antes de 2015 (FAO, 2013), enquanto que o governo da Colômbia, enviou missão diplomática ao Brasil em 2007, com interesse no Fome Zero, especialmente nos programas de nutrição infantil, para aprimorar o Plano Nacional de Segurança Alimentar (MANA) do Departamento de Antioquia, uma das 32 províncias colombianas com capital em Medellín, posteriormente foi criado também o Programa *Bogotá Sin Hambre*.

Nesse sentido, os investimentos brasileiros na agenda internacional de redução da pobreza continuaram também como *país doador* de financiamento a países *menos desenvolvidos*, principalmente após a criação do *Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza*, em 2004, como iniciativa da aliança Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), criado em 2003 pela Declaração de Brasília. O objetivo do Fundo IBAS é financiar e multiplicar as “experiências exitosas” dos três países no combate à fome e à pobreza “voltadas à consecução das Metas do Milênio”, em países menos desenvolvidos ou que acabaram de passar por *situações de conflito* (IBAS, 2015). Cada um dos três membros do IBAS disponibiliza anualmente um milhão de dólares para manter o Fundo que é administrado pelo PNUD, em sua sede em Nova York, por meio do Departamento de Cooperação Sul-Sul. Entre os projetos financiados já concluídos estão ações no Haiti (Programa de Coleta e Reciclagem de Resíduos Sólidos – Uma Ferramenta para a Redução da Violência e Conflito); em Guiné-Bissau (Desenvolvimento da Agricultura e Criação de Animais, Desenvolvimento Agropecuário e Serviços a Comunidades Rurais); em Serra Leoa (Desenvolvimento de Liderança e Capacitação Institucional para o Desenvolvimento Humano e Redução da

---

<sup>178</sup> Cf. Morales, Natasha; Pando, Eduardo; Johannsen, Julia. Comprendiendo em Programa Desnutrición Cero en Bolívia: in análisis de redes y actores. Division de la Proteccion Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010. Nota de Imprensa da Agência de Cooperação Brasileira (ABC). Missão da ABC monitora e elabora projetos de cooperação com a Bolívia. Disponível em: <[www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/166](http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/166)>. Consultado em: 10 dez. 2015.

Pobreza); no Burundi (Desenvolvimento de Liderança e Capacitação Institucional para o Desenvolvimento Humano e Redução da Pobreza), além de uma série de outros projetos em andamento como em Cabo Verde, Camboja, Guiana, Laos, Palestina, Sudão e Vietnã (MRE, 2015).

Em todos os relatórios de acompanhamento nacional dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio realizados pelo Grupo Técnico<sup>179</sup> do governo brasileiro para os ODM e pelo IPEA, a estratégia Fome Zero e o Programa Bolsa Família foram as ações em destaque e amplamente divulgadas para compor as metas brasileiras.

A tecnologia de transferência de renda condicionada brasileira logo conquistou as organizações internacionais, principalmente o Banco Mundial, que financiou grande parte do PBF e também fomentou a expansão dos programas de transferência de renda condicionada em um número cada vez maior de países em desenvolvimento, como mostra em um de seus relatórios publicados ainda em 2009, o “Conditional Cash Transfer, reducing present and future poverty”. Este relatório situa o programa de transferência de renda como uma das respostas possíveis à crise econômica de 2008 por criar uma “rede de segurança social” (Banco Mundial, 2009), considerando principalmente as experiências no Brasil que além de aprimorar programas existentes no México e demais países da América Latina também inspirou a implementação de um programa de renda em Nova York.

Em 2013, em visita ao Brasil, o presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, apoiou a proposta brasileira ao estabelecer um instituto para a disseminação internacional das práticas brasileiras centradas principalmente no Bolsa Família, no Cadastro único, na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no Sistema Único de Assistência Social e no Plano Brasil Sem Miséria para fomentar futuras ações globais na redução da pobreza extrema até 2030. Um dos principais argumentos do governo brasileiro para tal iniciativa seria o número crescente de missões diplomáticas em visita ao Brasil, contando com mais de 85 por ano, com interesse principalmente no Programa Bolsa Família e no sistema do Cadastro Único.

---

<sup>179</sup> O Grupo Técnico para o acompanhamento dos Objetivos do Milênio foi criado pelo Decreto de 31 de outubro de 2003 como uma das primeiras ações da Presidência da República que contaria também com o expertise do IPEA e do escritório regional do PNUD no Brasil para monitorar e elaborar publicações regulares sobre a performance brasileira das metas dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Em 2004 (Decreto de 13 de fevereiro) a presidência da República substituiu na composição do Grupo Técnico o representante da Secretaria Executiva do Conselho Interministerial do Programa Bolsa Família por um representante geral do MDS. Isso mostra que tanto a continuidade do Fome Zero como do Programa Bolsa Família foram elementos imprescindíveis para o investimento brasileiro em seu reconhecimento internacional pela via da redução da pobreza para investimentos junto a ONU e novas alianças.

Por meio de um Memorando de Entendimento foi firmado em 5 de março de 2013 a parceria entre o IPEA, MDS, Banco Mundial e IPC-IG na criação da plataforma informacional *Mundo Sem Pobreza – Iniciativa Brasileira de Aprendizagem*, que é primordialmente divulgada pelo nome em inglês *WWP – Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty*.

O *Plano Brasil Sem Miséria* aparece como um dos principais focos das publicações do WWP, para atualizar os possíveis investimentos que podem manter o Brasil como um dos modelos internacionais na redução da pobreza extrema, vinculado agora ao processo de consolidação dos ODM e ao novo engajamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Milênio. Assim, a nova clientela, como aconteceu em NYC, podem ser as populações pobres dos próprios países desenvolvidos, promovendo maciço monitoramento da população pobre no planeta principalmente com a generalização dos ODS a países ricos e pobres.

O *Fome Zero* durante o governo Dilma Rousseff foi dando lugar ao Plano Brasil sem Miséria, mas foi incluído como principal estratégia de combate à fome da FAO e da ONU a partir da Conferência da Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio + 20. O Secretário Geral Ban Ki-moon fez da estratégia Fome Zero seu “comprometimento pessoal” por “um mundo livre da fome” e por meio de “uma convocação global em alcançar fome zero [no mundo]” criou o “Desafio Fome Zero”, um dos programas direcionados a complementar o documento final da Rio + 20, *O Futuro que Queremos*, voltado a estabelecer as metas para o desenvolvimento sustentável pós-2015 (UN News Center, 2012).

Na noite de lançamento de seu *desafio global* em 21 de junho de 2012, no Rio de Janeiro, Ban Ki-moon enfatizou que o “Fome Zero iria expandir o crescimento econômico, reduzir a pobreza e preservar o meio ambiente. Ainda iria promover paz e estabilidade” (Idem). A FAO, o Programa Mundial de Alimentos, o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura, a ONG Biodiversidade Internacional e o Banco Mundial firmaram seu apoio ao *Desafio Fome Zero* que instituiu cinco objetivos: promover 100% de acesso a uma alimentação nutritiva e suficiente durante todo o ano a todos, acabar com a desnutrição na gravidez e primeira infância, criar cisternas, aumentar a produtividade e rendimento de pequenos agricultores – em especial as mulheres – e erradicar o desperdício de alimentos.

No processo de estabelecimento do documento final dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Milênio o *desafio* de Ban Ki-moon foi inserido de

forma integral na *Agenda 2030*, termo que agora é utilizado para se referir aos 17 objetivos estipulados como globais. O Objetivo 2 dos ODS é aquele que trata do Fome Zero para: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (MRE, 2015). O discurso do novo investimento da ONU se fundamenta pela defesa da integração de ações com enfoque em cada um dos objetivos – nada nem ninguém deve ser deixado para trás – por isso, para alcançar o propósito de erradicar os efeitos multidimensionais da fome e da pobreza é preciso investir nas conexões entre “alimentação, clima, nutrição, saúde, pobreza e o planeta” (Zero Hunger, 2015). Assim, a racionalidade do desenvolvimento foi inserida na manutenção do planeta como espaço que precisa criar ambientes seguros pela eficácia da segurança entendida como racionalidade da gestão dos riscos e de uma vida conformada pela programação dos controles, monitoramentos e dos dispositivos diplomáticos que acomodam inúmeras cartografias amparadas pelos projetos geracionais de futuro da população e do planeta.

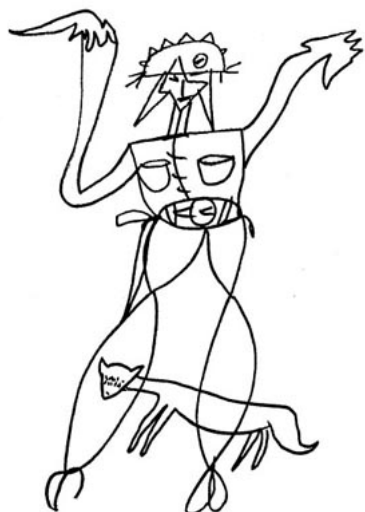
O Brasil se coloca como força emergente do Sul que além de aplicar em suas práticas de governo o receituário liberal, financia e exporta tecnologias de desenvolvimento, seja na gestão da população pobre do território nacional, ou dos tantos países considerados defasados, ou qualquer gueto do planeta. A pobreza é considerada um problema que requer gestão transterritorial, por ser apresentada como capaz de produzir inseguranças, ou ser gerida em função da segurança. Desta forma, o grande esforço em classificar categorias especializadas de segurança atreladas a direitos mostra como a governamentalidade planetária precisa expandir a racionalidade da segurança como forma de justificar não apenas as atualizações do capitalismo mas também a judicialização da vida por *protocolos* diplomáticos e o governo da vida por programas compartilhados de gestão. A confiança na universalidade dos direitos, nos programas, na ciência, nos monitoramentos eletrônicos e na possível gestão do corpo planeta, sustenta a defesa de sistemas de seguranças combinadas que afirmam o *desenvolvimento e segurança humana* como a política pacificada na produção de liberdade em um planeta sustentável. Por isso, ao tratar especificamente do Fome Zero, e mostrar a utilização da noção de *segurança alimentar*, o objetivo foi traçar cartografias capazes de mapear os efeitos dos discursos sobre o desenvolvimento no começo do século XXI, com base nos ODM, que expressam a *confiança* na segurança como estética exemplar do governo da vida. O que se reconhece como liberdade em tempos de ecopolítica, torna-se apenas um elemento trágico que valida intervenções e a

vida resumida a controles e programas de produtividade para garantir um futuro sustentável.

Os defensores dos avanços dos ODM celebram os melhoramentos comprovados pelos índices que validam seu discurso em promover a gestão da vida em nome das futuras gerações, que terão à sua espera o inventário das conquistas neoliberais, agora ampliadas pelas soluções sustentáveis. O quadro dos melhoramentos pelos ODM inclui: a vasta gama de seguranças e a ampliação segura do capitalismo; a conexão da direita e da esquerda às práticas neoliberais reduzindo suas diferenças no exercício governamental; a criação da estabilidade do exercício das organizações internacionais voltadas à gestão da fome, e o aumento da confiança de cada um que a sua saúde está na vida governada meio à expertise empreendedora no exercício de programas sociais e direitos. Tudo isso mostra que a biopolítica cede lugar à ecológica combinando população, meio ambiente, direitos, seguranças e gestão das vulnerabilidades, com resiliência.

## Considerações Finais

### da estética da *vida segura* no milênio do fome zero



“Desenho de Glauber Rocha à margem de uma folha de papel rascunho com outros riscos e anotações sobre a repercussão de *Deus e o diabo na terra do sol*. Sem data. Acervo IMS”. Fonte: Instituto Moreira Salles.

O desenho acima é do cineasta Glauber Rocha após lançar seu filme *Deus e o Diabo na terra do Sol* em 1964, quando tinha 25 anos. O sucesso do filme nas “Oropas”<sup>180</sup> e na América Latina impulsionou a repercussão do Cinema Novo. A figura esguia do cangaceiro e seu cachorro, remete-nos às paisagens dos sertões que saltam aos olhos na literatura de Guimarães Rosa, escritor e literatura presentes no cinema de Glauber Rocha que o inspirou a lançar muitos de seus personagens na travessia dessas dimensões áridas, veredas que reaparecem em 1977, no rastro de 68, junto ao amigo-personagem, “Guima”, no único romance de Glauber Rocha, o *Riverão Sussuarana*<sup>181</sup>. A primeira vez que Glauber Rocha encontrou Guimarães Rosa foi em sua viagem à Genova em 1965, em ocasião do “I Congresso do Terceiro Mundo”, um encontro para

---

<sup>180</sup> “Oropas” grafia de Glauber Rocha na introdução de *Riverão Sussuarana*, quando comenta o grande sucesso de Guimarães Rosa naquele continente e demais países latino-americanos que começavam a traduzir suas obras para diferentes línguas. Esta foi a forma, segundo Rocha, pela qual Rosa incidiu em “vertical penetração” naquelas veredas além Atlântico.

<sup>181</sup> Em uma expedição pelo sertão, os dois amigos tentam entrevistar o jagunço Riverão Sussuara: “Rivo era Primo de Riobaldo Tatarana dum tal Antonio das Mortes, dum falado Matavaca. D’Antônio Pernambuco, Passarim, do Matyta Perê, um certo João do Capitão Rodrigo, Lampião, Zé Bebelo, Joãzim Bem Bem, Hermogenes, Joca Ramiro (...)” (Rocha, 1978, p.20).

discutir o cinema latino-americano. Naquele período, a ditadura civil-militar no Brasil fazia da arte e da cultura um projeto de Segurança Nacional, seletivamente vigiado pela censura e preocupado com uma estética útil na construção de imagens palatáveis e de entretenimento.

No entanto, da mesma forma que a literatura de Guimarães Rosa conquistou o interesse da intelectualidade europeia, os filmes brasileiros do Cinema Novo também seguiram por essas veredas, lidando com um público acostumado a se interessar pelos exotismos formais, que vulgarizaram as discrepâncias sociais na América Latina, como salienta Glauber.

Nas primeiras páginas de seu romance, Glauber nos conta: “Em Janeiro de 1965 voei Los Angeles Milão escrevendo a tese ‘Estetyka da Fome’” (1978, p. 10). Em um dos trechos desse escrito em trânsito, dos EUA à Itália, Glauber decupa imagens produzindo um looping vídeo clip que passou desde “De Aruanda” – filme de Linduarte Noronha – a “Vidas Secas”<sup>182</sup> – filme de Nelson Pereira dos Santos da obra de Graciliano Ramos. Assim, Glauber trouxe uma série de imagens dos cineastas daquele momento que não estão apartadas de suas práticas, pois “o Cinema Novo narrou, descreveu, poetizou, discursou, analisou, excitou os temas da fome” e a partir disso, Glauber abre em sua escrita, uma série de frames sobrepostos em bricolagem dos filmes do Cinema Novo e sua relação estética com a fome, “entre os personagens comendo terra, personagens comendo raízes, personagens roubando para comer, personagens matando para comer, personagens fugindo para comer, personagens sujas, feias, descarnadas, morando em casas sujas, feias, escuras”. Estas visibilidades fizeram da violência da fome seu enunciado, pela exposição de uma “galeria de famintos”. A coletânea inóspita da fome no Brasil, indentificou imediatamente “o Cinema Novo com o miserabilismo tão condenado pelo Governo, pela crítica a serviço dos interesses antinacionais pelos produtores e pelo público – este último não suportando as imagens da própria miséria”.

O manifesto “Estetyka da Fome”, escrito no avião, ficou internacionalmente conhecido, é até os dias de hoje, considerado uma das maiores referências para definir o Cinema Novo. O texto é reconhecido pelos críticos de cinema como um elemento síntese, ou uma metáfora do que seria o Cinema Novo, mas o que interessa nesse texto e

---

<sup>182</sup> Cf. Gluber Rocha. *Estetyka da Fome*. In: *Revolução do Cinema Novo*. Rio de Janeiro: Alhambra/Embrafilme, 1981. Todos os trechos citados de Glauber são dessa obra.



que o aproxima desta tese é como Glauber Rocha aproxima a fome de uma estética, e a partir daí, consegue mostrar o funcionamento da fome sem se apoiar na linguagem que a opera, mas por meio de seu olhar perspectivo em movimento.

Interessou seguir o incômodo do jovem Glauber Rocha exatamente no que ele implode com sua escrita-cinema que aparece não como metáfora, mas como prática de seu tempo, sem ser cordata, próxima de Heráclito, atento à estória da História.

Escrita-cinema-imagem-literatura, cada qual em sua singularidade, mas tudo isso ao mesmo tempo; não o cineasta especialista do entretenimento, nem o profeta que aponta soluções, mas o cineasta “germe”, e sobre estes, Glauber salienta: “Sabemos nós – que fizemos estes filmes feios e tristes, estes filmes gritados e desesperados onde nem sempre a razão falou mais alto – que a fome não será curada pelos planejamentos de gabinete e que os remendos do tecnicolor não escondem, mas agravam seus tumores. Assim, somente uma cultura da fome, minando suas próprias estruturas, pode superar-se qualitativamente: a mais nobre manifestação cultural da fome *é a violência*”. O cineasta e sua revolta ao fazer da fome uma estética lança uma problemática política, que não se apresenta como denúncia social, mas como uma problematização do presente, que não estava restrita ao Brasil, mas a toda a América Latina e a qualquer lugar do mundo.

A fome não foi tema, mas estratégia de Glauber para lidar com a política, com o cinema e com a vida. O jovem cineasta não fala pelo Brasil, pela América Latina, pelos miseráveis do planeta, ou mesmo em nome dos demais cineastas daquela época. O manifesto da estética da fome perde sua força se for considerado uma militância de uso anti-imperialista. Sobre o estudo da parrésia por Foucault, Passetti (2009) ressalta a potência da atitude parresiasta quando esta se afasta da militância em nome de Deus, do Estado, do intelectual profeta, que funcionam por relações de devoção. A parrésia dispara o perigo da vida e tira o militante da milícia, o lança à revolta, pois sua verdade não está apartada da produção de liberdades, distinta da libertação ou da liberdade liberal. Estas últimas, como afirma Passetti (2013b), estão voltadas para a racionalidade das governamentalidades centradas na utopia capitalista da plenitude do indivíduo. O longo investimento nas décadas do desenvolvimento criadas pela ONU em função da erradicação da fome e da pobreza, investiram exatamente na expansão de *freedom* como aprimoramento do capital humano, que comprovariam o alcance da capacidade de empreender em si por meio do consumo entendido como gestão de oportunidades.

Um estado de plenitude gerenciado por meio da “medição de liberdades” (Idem, p.57) como índice estatístico, entre desenvolvimento humano e desenvolvimento

sustentável, produtores de *freedom* para o indivíduo, em uma sociedade civil do *liberty* que “pelo menos na nomenclatura” (Idem) confere a *todos* a aptidão em superar a pobreza.

A violência da estética da fome, em vez de buscar a utopia do capitalismo humanizado, pode ser considerada uma prática de parrésia, que expõe o trato político da fome por meio de uma fala franca, como apresentou Glauber por sua escrita-cinema. A possível parrésia em Glauber trata do cinema como algo impossível de se apartar da política, aproximando-se da vida escândalo dos cínicos, como Diógenes, que fazia de sua pobreza, de suas vestes, de sua imagem-despudor, a própria aberração.

Muitos autores da área do desenvolvimento ou dos estudos coloniais capturaram o texto de Glauber sobre a estética da fome, tentando trazer para o presente um engajamento militante sobre a pobreza, principalmente nos discursos antiglobalização, ou na tentativa de realizar uma crítica às políticas de desenvolvimento para seu aprimoramento. É o caso do colombiano Arturo Escobar (2012), referência dos estudos do desenvolvimento como disciplina, que com sua proposta de pós-desenvolvimento latino-americano, também recorreu ao manifesto de Glauber. A leitura de Escobar, afirma que o cineasta e sua escrita possibilitava uma crítica ao neocolonialismo e evidenciava a possibilidade da criação de alternativas à uma linguagem da fome mais efetiva do que a produzida por cientistas, acadêmicos e especialistas. O objetivo de Escobar era *humanizar* a linguagem da fome de forma que também pudesse fazer o mesmo aos processos econômicos. O intuito seria reverter a violência da estética da fome pela produção de uma estética econômica pautada no *bien vivir* latino-americano, inspirado pelas tradições dos processos de produção das populações indígenas em harmonia com a biodiversidade do planeta.

Por meio desse tipo de discurso é que a crença ou investimento nos acordos de maioria são apresentados como máxima que estimula o reconhecimento de uma conduta relacionada a processos econômicos. Estas relações mostram a sedimentação do dispositivo diplomático alinhado ao estabelecimento da democracia participativa, principalmente via convocações da sociedade civil e sua inserção no direito internacional. Os movimentos minoritários – de uma potência menor seguindo Deleuze – são capturados pela formalização dos direitos de minoria, que se efetivam pela via dos grandes acordos de maioria, e transfiguram as minorias potentes em *elites secundárias*. Documentos como os ODM não são juridicamente obrigatórios, mas a extensa produção levantada nesta tese mostra talvez novas nuances das relações internacionais em que

para lidar com questões transnacionais não bastam mais os tratados, como aqueles conclamados pelos especialistas sempre em referência à Vestfália. A produção dos protocolos e dos planos gerenciais faz hoje parte desta governamentalidade planetária que coaduna e compartilha a gestão do corpo planeta e executa a criação de novos mitos.

Ainda em estética da pobreza, Glauber salientou na época sobre a “comoção europeia” que apareceu como mais uma captura, apresentando a fome como primitivismo, subdesenvolvimento do Estado que não a sabe gerir. Ao observar as imagens da fome no Brasil, por meio dos filmes do Cinema Novo, as mesmas que causaram grande repercussão nas telas dos cinemas europeus, é possível notar que estas permanecem ancoradas na linguagem da diplomacia, entre o desenvolvimento e a segurança, pois como aponta Glauber, “se ele[s] nos compreende, então, não é pela lucidez de nosso diálogo mas pelo *humanitarismo* que nossa informação lhe[s] inspira. Mais uma vez o paternalismo é o método de compreensão para uma linguagem de lágrimas ou de sofrimento”.

A violência da estética da fome mostrada por Glauber foi acomodada pela diplomacia dos acordos, pela produção de saberes, pela promessa de qualidade de vida, pela comoção dos países desenvolvidos e seus economistas profetas e pelo alinhamento dos *em desenvolvimento* que acabam por expandir a mesma comoção.

A violência da estética da fome pode inserir as revoltas e fazer com que a capacidade de povo, seja incitada na população. Diante desse perigo, a corriqueira produção do discurso colonizador-colonizado, já criticada por Glauber em seu manifesto, alerta para os investimentos que inserem a fome no circuito da ideia linear de desenvolvimento como liberação, e ali permanece, afirmando *freedom from want e food security*.

A captura da fome como *tema* útil à política cunhou o termo segurança alimentar, em que pretende fazer da vida um projeto linear de desenvolvimento e ideia acoplada à noções aplicadas na legitimação desses novos mitos, como a segurança humana, a segurança climática, a segurança econômica e a infinidade dos usos da palavra segurança<sup>183</sup> que saturam o vocabulário, a forma de pensar a vida, a “linguagem na política moderna e nas relações internacionais” (Dillon, 1996, p.16).

---

<sup>183</sup> Do uso da palavra segurança em uma infinidade de situações e circunstâncias o autor Michael Dillon salienta que não se trata de um “substantivo” que nomeia algo, mas trata-se de um “princípio de formação” que pretende fazer algo, assim ele lista os seguintes, que mantenho no original em inglês:

O percurso desta tese mostrou que a noção de desenvolvimento está preparada para as modulações, considerando-se o estado em que a operacionalidade dos mecanismos de segurança está acionada *pela e para* a produção da liberdade liberal em um regime democrático participativo. As regulações da população pelos instrumentos da economia política são calcadas nas tecnologias dos índices e monitoramentos contínuos. Por isso, não se trata da junção de desenvolvimento e segurança em uma só coisa, pois são dispositivos distintos que produzem acoplagens principalmente quando articulados junto aos dispositivos diplomáticos. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio mostram estas relações, pois além de terem criado novas institucionalizações, reforçaram conceitos como a segurança humana, sem abdicar da continuidade das noções pautadas no desenvolvimento como plano gerencial, como o Índice de Desenvolvimento Humano e a própria atualização dos ODM em *Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis*, chamado pela ONU de *Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030 – Transformando nosso Mundo*.

A meta de desenvolvimento da ONU agora, influenciada pela expertise brasileira, é *zerar* índices, ainda com destaque para a pobreza e a fome, ampliados aos guetos dos países desenvolvidos, que passam do papel exclusivo de financiadores para também compor e elaborar as cartografias da pobreza da população considerada vulnerável.

O Brasil se tornou [referência] para a ONU e o Banco Mundial no combate à fome, e suas políticas foram redimensionadas por agências especializadas como a FAO e o PNUD.

O Fome Zero e a internacionalização do Bolsa Família mostram o funcionamento destas tecnologias, seja na realização de suas cartografias da pobreza, ou por meio de cooperações e intervenções humanitárias aos países mais miseráveis da África, ou aqueles abalados por desastres ambientais, como no Haiti. Todas estas nuances afirmam o redimensionamento da biopolítica, pois a racionalidade do desenvolvimento está amparada pela possibilidade de intervenção nos ambientes e estes como foco das tecnologias que competem aprimorar o governo da população em seus respectivos ambientes.

---

“state security, national security, political security, global security, regional security, territorial security, economic security, financial security, individual security, collective security, personal security, physical security, psychological security, sexual security, social security, environmental security; food security, (...)” (Dillon, 1996, p.16).

A miserabilidade instalada na ideia de libertação se tornou útil, redimensionando o discurso pós-colonial em aprimoramento das melhores práticas, como apresentou o caso brasileiro. A estética da fome foi escrita por Glauber em um momento em que o trato transterritorial da pobreza se iniciava a impulsionar a governamentalidade planetária, em que os países latino-americanos estavam voltados a seus projetos de desenvolvimento econômico junto à primeira Década da ONU para o Desenvolvimento, e muitos países deixavam o Sistema de Tutela. Naquele ano de 1967 o empresário Paul Hoffman criou o PNUD, agência especializada que profissionalizou a gestão da pobreza e se instalou na maioria dos países em desenvolvimento.

Muitas tecnologias da guerra foram inseridas no plano do desenvolvimento, como mostrou o interesse de McNamara na estatística como instrumento de governamentalidade, ou Boerma na FAO no controle da escassez pela criação da noção segurança alimentar. Período em que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento financiou a pedido das ditaduras latino-americanas, o estabelecimento do *Instituto Latino Americano de Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente*, em 1975, combinando expansão das punições e da economia das penas, com os assistencialismos pelo investimento interessado nos programas de financiamento ao desenvolvimento, durante a Guerra Fria.

A pobreza foi definida no Projeto Fome Zero como *resultado de um modelo de crescimento perverso* devido a incapacidade ou limites de renda de famílias pobres em adquirir alimentos e demais serviços. No combate a tal perversidade, a alimentação seria um direito integral inserido nos *direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais* e, por isso, exigiria do Estado uma política nacional permanente de segurança alimentar para garantir a cidadania e o reconhecimento da nação como civilizada. Eis aí a ode do primitivismo sinalada por Glauber, atualizada pelo discurso do desenvolvimento no regime democrático liberal.

Daí as tantas seguranças que se acoplam nos projetos de gestão da pobreza, inserindo a estética da *vida segura* como princípio da governamentalidade planetária, que por meio da ecopolítica, incita intervenções nos ambientes de forma que a degradação seja interceptada, revertida e transformada em resiliência.

Assim, os ODM e sua versão atualizada, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, mostram exatamente estes processos em que o desenvolvimento é garantido a partir da tolerância e da confiança, capazes de fazer com que a miséria, a fome e a pobreza sejam apenas um tema a ser racionalizado e governamentalizado nos

fóruns, conselhos, conferências, cúpulas para se conectar com a conduta do indivíduo, em suas famílias e no interior das estratificações da população pobre.

Tratar dos ODM por meio do caso Fome Zero, que se apresentava como a estratégia de libertação da pobreza, foi o meio para dar visibilidade aos enunciados da fome na sociedade de controle e mostrar o funcionamento do governo da população e seus ambientes na ecopolítica, por meio das tantas tecnologias vinculadas a monitoramentos via satélite, banco de dados, e participação, como as apresentadas no desenvolvimento do Cadastro Único. A gestão da fome e da pobreza no novo início do milênio mostrou que a racionalização do governo da vida em tempos de ecopolítica precisa da criação de novos mitos e da manutenção dos raquitismos como forma de afirmar a liberdade liberal que conjuga seguranças e empreendedorismos. Deleuze já afirmava que a miséria é elemento contínuo no capitalismo.

Atentar para a atual governamentalidade planetária amparada na estética da *vida segura* aparece também como forma de combate à predominância dos chamados *practitioners*, dos ilustres intelectuais e seus prêmios Nobel, e de lideranças políticas que recorrem às odes da devoção. Todos estes agora atualizam suas práticas por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis que confirma a estética da vida segura como a grande aposta democrática liberal do governo da vida e do planeta.

Os cientistas afirmam que o Antropoceno é a época do homem e sua capacidade de intervir nos ambientes, na natureza, na ordem do planeta. Devido esse impacto, justificam gestões compartilhadas fundadas na ciência, e esta inserida como exercício político no cálculo dos riscos, ameaças e na regulação dos fluxos. Nesse sentido, a estética da vida segura, foi o maior resultado dos ODM, pois a partir da captura da estética da fome pela promessa de libertação, culminou em projetos de futuro calcados em desenvolvimento sustentável e suas seguranças complementares, dissolvendo as verdades revolucionárias em *melhorias para as futuras gerações*.

A estética da vida segura remete a expansão dos monitoramentos via satélite, como mostra Siqueira (2015), ao descrever as cartografias dos ambientes terrestres por meio de cálculos milimétricos, com os quais a vida de cada um pode ser governada pelo monitoramento contínuo dos elementos da Terra e das ameaças. Os satélites inseriram o corpo planeta na política e na utopia da racionalização de suas funções vitais como a melhor forma de elevar o aproveitamento da vida da população, em que a vida de cada um está diretamente confiada aos controles e ao bom funcionamento das máquinas espaciais.

Finalmente, no interesse de rachar as palavras e a linguagem que opera no âmbito da estética da vida segura, retomo um trecho de uma entrevista do escultor italiano Alberto Giacometti, que mantenho no original em italiano pela melodia, pela forma estrangeira, por talvez imaginá-lo contar. Suas esculturas chamam a atenção por suas formas alongadas, quase um risco no espaço, de um mínimo, que talvez seja uma forma também de produzir resistências frente a robusta utopia da vida segura, e sua insuportável cantilena de garantias de uma vida pacificada. Quando questionado sobre seu trabalho, disse Giacometti:

*Faccio certamente della pittura e della scultura, e questo da sempre, dalla prima volta che ho disegnato o dipinto, per mordere sulla realtà, per difendermi, per nutrirmi, per crescere; crescere per difendermi meglio, per attaccare meglio, per far presa, per avanzare, il più possibile a tutti i livelli, in tutte le direzioni, per difendermi contro la fame, contro il freddo, contro la morte, per essere più libero possibile; più libero possibile per tentare – con i mezzi che mi sono più propri oggi – di vedere meglio, di capire meglio ciò che mi circonda, di capire meglio per essere più libero, più grande possibile, per spendere, per investirmi il più possibile in quel che faccio, per vivere la mia avventura, per scoprire nuovi mondi, per fare la mia guerra, per il piacere? per la gioia? della guerra, per il piacere di vincere e di perdere.<sup>184</sup>*

---

<sup>184</sup> Faço certamente pintura e escultura, e esta, desde sempre, da primeira vez que desenhei ou pinte, para morder a realidade, para me defender, para me nutrir, para crescer, crescer para me defender melhor, para atacar melhor, para brigar, para avançar, o melhor possível em todos os níveis, em todas as direções, para me defender contra a fome, contra o frio, contra a morte, para ser o mais livre possível, o mais livre possível por tentar – com o meios que me são mais próprios hoje – de ver melhor, de compreender melhor o que me circunda, de compreender melhor por ser mais livre, o maior possível, para empregar, para lançar o mais possível naquilo que faço, para viver a minha aventura, para descobrir novos mundos, para fazer minha guerra, por prazer? para alegria? da guerra, pelo prazer de vencer e de perder.

## Bibliografia

- ACOSTA, Alberto (2010). *El Buen Vivir en el Camino post-desarrollo, Una Lectura desde la Constitución de Montecristi*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- ALVES, José (2001). *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: Funag.
- ARANHA, Adriana V. (2010). “Fome Zero: um Projeto transformado em estratégia de governo”. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de (orgs.) (2010) *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento e Agricultura, p. 85-100.
- ASLANBEIGUI, Nahid (2009). “Introduction to the transaction edition”. In: PIGOU, Arthur Cecil. In: *The Economics of Welfare*. New Jersey: Transaction.
- ANGHIE, Antony (2007). *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AUGUSTO, Acácio (2013). *Política e Anti-Política: anarquia contemporânea, revolta e cultura libertária*. Tese de Doutorado pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo: PUC-SP.
- BARROS, Ricardo P., CARVALHO, Mirela, SAMUEL, Franco (2003). “O Índice de Desenvolvimento da Família”. In *Texto para discussão n° 986*, Rio de Janeiro: IPEA.
- BAKER, Ray S (1992). *Woodrow Wilson and the World Settlement: written from his unpublished and personal material*. v. 3. Nova York: Garden City.
- BERKMAN, Alexander (2007). “A tragédia Russa”. In: *Revista Verve*. São Paulo: Nu-Sol, n° 12, p. 81-115.
- BECKER, Gary (1979). “An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergeneration Mobility”. In: *Journal of Political of Political Economy*. vl. 87, n°6, p. 1153-1189.
- BELIK, Walter (2010). “A mobilização empresarial pelo Combate à Fome”. In SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de (orgs.) (2010) *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento e Agricultura/FAO, p. 111-149.
- BLACK, Jeremy (2010). *History of Diplomacy*. London: Reaktion Books.
- BOURDIEU, Pierre (2014). *Sobre o Estado - Cursos no Collège de France (1989-1992)*. Trad. Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Cia das Letras.



- \_\_\_\_\_ (2003). “Dois Imperialismos do universal”. In: LINS, Daniel e WACQUNAT, Loïc (Org.) (2003). *Repensar os Estados Unidos por uma sociologia do superpoder*. Trad. Rachel Gutiérrez. Campinas: Papirus, p.13-19.
- \_\_\_\_\_ (1992). “As duas faces do Estado”. In *Le Monde Diplomatique Brasil*, 4 de janeiro de 1992. Disponível em: <[www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1080](http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1080)>. Acessado em: 20/11/2015.
- BORGES, Jorge (1982). “Sobre o Rigor na Ciência”. In: *História Universal da Infâmia*, Trad. José Bento, Assirio e Alvim, p.117.
- BRANDT, Willy (1979). “A Plea for Change: Peace, Justice, Jobs”. In: *Report of the Independent Commission on International Development Issues*. A programme for survival.
- BULL, Hedley (1992). “The importance of Grotius in the study of International Relations”. In: *Hugo Grotius and International Relations*. p. 66-94.
- BURLANDI, Luciene (2009). “A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo”. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, nº 14, v. 3, p. 851-860.
- BUZAN, Barry (1983). *People, states, and fear: an agenda for international security studies*. Sussex: Wheatsheaf.
- \_\_\_\_\_ WAEVER, O; WILDE, J (1998). *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner.
- CAMARGO, José Marcio, ALMEIDA, Heitor (1994). “Human Capital Investment and Poverty”. In: *Texto para Discussão nº 319*. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia.
- CAMARGO, José Marcio, FERREIRA, Francisco (2001). “O Benefício Social Único, Uma proposta de Reforma da Política Social no Brasil”. In: *Texto para Discussão nº 443*. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Economia.
- CLAVIN, Patricia; WESSELS, Jens Wilhelm (2005). “Transnationalism and The League of Nations: Understanding the work of its Economic and Financial Organization in Contemporary European History”. In: *Transnational Communities in European History, 1920-1970*, p. 465-492.
- CLAVIN, Patricia (2013). *Securing the World Economy: the reinvention of the League of Nations 1920-1946*. London: Oxford.
- CLEAVER, Harry (2010). “Socialism”. In: Wolfgang Sachs (org.), *The Development Dictionary*. New York: Zed Books, p. 233-249.
- CANTOR, G. (1997). “Quakers in the Royal Society”. In: *Notes and Records of Royal Society of London*, v. 51, nº 2, p. 175-193.

- CARDOSO, Fernando H (2008). *Mãos à Obra Brasil: programa de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social.
- CARNEIRO, Beatriz S. (2012). “A construção do dispositivo meio ambiente”. In: *Revista Ecopolítica*. São Paulo: PUCSP, v.4, p. 5-18.
- CARPENTER, Kenneth (1993). *The Life and Times of the W. O. Awater. Department of Nutritional Sciences*. Berkley: University of California.
- CASTRO, Josué (2007). *Homens e Caranguejos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (1973). “Pollution Problem nº 1 Under-development”. In: *Unesco Courier*, year 26, January, p. 20-23.
- COHN, Amélia (2010). “O PBF e seu potencial como Política de Estado”. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lucia (org.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, p. 215-234.
- COLEGROVE, Kenneth (1919). “Diplomatic procedure preliminary to the Congress of Westphalia”. In: *The American Journal of International Law*, Washington: American Society of International Law, v. 13, nº 3, jul., p. 450-482.
- COMBES, Françoise (1856). *Historie Générale de la Diplomatic Européene*. Paris: E. Dentu.
- COOPER, Sandi (1991). *Patriotic Pacifism: Waging War on War in Europe, 1815-1914*. New York: Oxford University Press.
- CROXTON, Dereck; TISCHER, Anuschka (2002). *The peace of Westphalia a historical dictionary*. Westport: Greenwood press.
- CZEMPIEL Ernest; ROSENAU, James (org.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: CUP.
- DARCY, James (2008). “The MDG and the humanitarian-development divide”. In *Opinion, Overseas Development Institute*, September 2008. Disponível em: [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2582.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2582.pdf). Consultado em: 13/05/2015.
- DA SILVA, José Graziano; BELIK, Walter; TAKAGY, Maia (2006). “Os desafios de uma política de segurança alimentar no Brasil”. In: CIDAMADORE, Alberto et al (org), *A pobreza no Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global*. Buenos Aires: CLACSO, p.151-170.
- DANIELL, Mark H (2004). *World of Risk: A New Approach to Global Strategy and Leadership*. New Jersey: New World Edition.
- DANN, Philip (2013). *The Law of Development Cooperation – A comparative analysis of the World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press.

- DAVIS, Kevin; KINGSBURY, Benedict; SALLY, Merry (2012). “Indicators as a Technology of Global Governance”. In: *Law and Society Review*. v 46, nº 1, p.71-104.
- DAWES, Thomas (1817). *An address to the Massachusetts Peace Society*. December 25, 1817: To which are added, the second annual report of the executive committee, - the first report of the committee of inquiry.
- DELEUZE, Gilles (2005). *Foucault*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Conversações*. Trad. Peter Pál Pelbart. São Paulo: editora 34.
- DEL GROSSI, Mario; GRAZIANO, José (1998). “A pluriatividade no meio rural brasileiro – notas metodológicas”. In: *XXXVI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Poços de Caldas (MG), 10 a 14 de agosto de 1998. Disponível em: <[www.iapar.br/arquivos/File/zip\\_pdf/ase\\_4.pdf](http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/ase_4.pdf)>. Consultado em: 07/10/2015.
- DESMARAIS, Annette A., NAVARRO, Luis H (2009). “Crisis y soberania alimentaria: Via Campesina y el tempo de una idea”. In *El Cotidiano*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unida Azcapotzalco, nº 153, Enero/Febrero 2009, p. 89-95.
- DILLON, Michael (1996). *Politics of Security*. New York: Francis & Taylor e-Library.
- DOYLE, Michael (1983). “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs Part I” in *Philosophy and Public Affairs*, v. 12, nº 3, p. 205-235.
- DRAIBE, Sonia (2003). “A política social no período FHC e o sistema de proteção social” in *Tempo Social*. São Paulo: v. 15, nº 2, nov, 2003, p.63-101.
- DRINKWATER, Derek (2005). *Sir Nicolson & International Relations – the practitioner as theorist*. London: Oxford.
- DUCHHARDT, H (2012). “From the Peace of Westphalia to the Congress of Vienna”. In: *Oxford Handbooks Online*. Disponível em: <[www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199599752.001.0001/law-9780199599752-e-27](http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/law/9780199599752.001.0001/law-9780199599752-e-27)>. Consultado em: 10/01/2015.
- DUFFIELD, Mark (2001). *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Londres: Zed Book.
- ELIOT, Martha; HESELTINE, Marjorie (1936). *Nutrition Studies of the League of Nations and the international Labor Office*. Geneva.
- ESCOBAR, Laura (2011). “El proyecto de soberanía alimentaria: construyendo otras economías para el buen vivir”. In: *Otra Economía*, v.5, nº 8, p. 59-72.
- \_\_\_\_\_ (2010). “Latin America at a crossroads”. In: *Cultural Studies*, v. 24, nº1, p. 01-65.

- ESCOBAR, Arturo (1995). "Imagining a post-development era". In: Jonathan Crush (org.). *Power of Development*. New York: Routledge, p. 211-227.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Encountering Development, the Making and unmaking of the Third World*. NJ: Princeton University Press, 2012.
- ESTEVA, Gustavo (2010). "Development", in Wolfgang Sachs (org.), *The Development Dictionary*. New York: Zed Books, p. 06-25.
- FIGUEIREDO, Irene M. Z (2009). "Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil". In *Revista Educação Social*, v. 30, nº 109, p.1123-1138.
- FILENE, Peter (1963). "The World Peace Foudation and Progressivism: 1910-1918". In: *The New England Quarterly*, v. 36, nº 4, p. 478-501.
- FILHO, Petrônio P (1995). "Estratégia de desenvolvimento e combate a pobreza". In: *Estudos Avançados*, v. 9, nº 14, São Paulo. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141995000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141995000200004&script=sci_arttext)  
Consultado em: 27/03/2015.
- FORGET, Evelyn (2001). "Jean-Baptiste Say and Spontaneous Order". In: *History on Political Economy*, v. 33, n. 2, p. 193-218.
- FOUCAULT, Michel (2011). *A Coragem da verdade: O governo de si e dos outros II: curso no Collège de France (1983-1984)*. 1. ed. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Microfísica do poder*. MACHADO, Roberto (Org.). Rio de Janeiro: Graal.
- \_\_\_\_\_ (2008a). *Segurança, território e população*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *O nascimento da biopolítica*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_ (2006). *A Hermenêutica do Sujeito*. Trad. Márcio Alves da Fonseca; Salma Tannus Muchal. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_ (2004). "A ética do cuidado de si como prática da liberdade". In *Ditos e Escritos V – Ética, Sexualidade, Política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, p.258-281.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Em defesa da sociedade*. Trad. Maria E. Galvão. São Paulo: Martins Fontes.

- FRANCO, Itamar (1993). *Discurso na Abertura do Conselho de Segurança Alimentar*. Biblioteca da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 13 de mai. 1993.
- FUKUYAMA, Francis (1995). *Trust – the social virtues and creation of prosperity*. New York: First Free Press Paper.
- GOHN, Maria da Glória (1995). *História dos movimentos e Lutas Sociais – A Construção da Cidadania dos Brasileiros*. São Paulo: Loyola.
- GUERRERO, M. Perez (1950). *The expanded program of technical assistance*. Unaysylva.
- GROS, Frédéric (2009). *Estados de Violência – Ensaio sobre o fim da guerra*. Trad. José Augusto da Silva. Aparecida: Ideias e Letras.
- GRAZIANO, José, TAVARES, Lucas (2010). “Sobre o Futuro do Bolsa Família”. In: CASTRO, Jorge Abrahão de, MODESTO, Lucia (org.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, p. 235-265.
- GROSSI, Mauro Eduardo; DA SILVA, José Graziano; TAKAGI, Maia (2001). *Evolução da Pobreza no Brasil 1995/1999*. Texto para Discussão. IE/Unicamp, nº 104.
- GUERRANT, Edward (1954). *Modern American Diplomacy*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- HADWEN, John; KAUFMANN, Johan (1961). *How United Nations decisions are made*. Netherlands: A. W. Sythoff- Leyden.
- HAQ, Mahbub ul (1995). *Reflection on human development*. New York: Oxford University Press.
- HAMANN, Trent (2012). “Neoliberalismo, governamentalidade e ética”. In: *Revista Eopolítica*. São Paulo: PUCSP, v.3, p. 99-133.
- HAMILTON, John (2013). *Politics, Humanity and the Philology of care*. Princeton: Oxford.
- HARGROVE, James L (2006). “History of the Calorie in Nutrition”. In: *The Journal of Nutrition*. Bethesda: American Society of Nutrition, v. 136, nº 12, p.2957-2962.
- HELMREICH, Paul C. (1976). “Italy and the Anglo-French Repudiation of the 1917 St. Jean de Maurienne Agreement”. In: *The Journal of Modern History*, v. 48, nº 2, On Demand Supplement (Jun), p. 99-139.
- HENRIKSON, Alan (2011). “Border Regions as Neighborhoods”. In: WASTL-WALTER, Doris (ed.) *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Burlington: Ashgate Publishing Limited, p. 85-102.

- HERTSLET, Edward (1875). *The Map of Europe by Treaty – political and territorial changes since the general peace of 1814*. London: Law Publishers.
- HIGGINS, A. Pearce (1910). *The Hague Peace Conferences and Other International Conferences concerning the Laws and Usages of War – Text of conventions with Commentaries*. New York: Cosimoclassics.
- HOFFMAN, Paul G (1960). *One Hundred Countries one and one quarter billion people. How to speed their economic growth and ours – in 1960*. Albert D. and Mary Lasker Foundation, Washington: Judd and Detweiler.
- HOLSTI, Kalevi J (1991). *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. New York: Cambridge University.
- HONNA, Jun (2012). Japan and the Responsibility to Protect: coping with human security diplomacy. *The Pacific Review*, v. 25, issue 1, p. 95-112.
- HOUAISS, Antônio (2009). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- HUU- TI Lee; DUC NGUYEN, Lien (2003). *Mekong Case Study*. Water Resource Section. Division of Environment and sustainable Development. UNESCAP. Disponível em: <[unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133290e.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133290e.pdf)>. Consultado em: 25/11/2015.
- JACKSON, Robert (1995). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Columbia: Cambridge University.
- KANT, Emmanuel (1989). *À Paz Perpetua*. São Paulo: L&PM.
- KENNEDY, John F (1961). *Address to UN General Assembly, September, 1961*. US Department State. Disponível em: <http://www.state.gov/p/io/potusunga/207241.htm>. Consultado em: 3/03/2014.
- KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. (2005) “The emergence of Global Administrative Law”. In *Law and contemporary problems*, p. 15-61. Disponível em: <http://iilj.org/GAL/documents/theemergenceofglobaladministrativelaw.pdf>.
- LAMB, Henry (1996). *A Summary Analysis. Our Global Neighborhood* (first published in eco-logic, January/february). Disponível em: [www.channelingreality.com/nwo\\_wto/global\\_systems/lamb\\_analysis\\_our\\_global\\_neighborhood.pdf](http://www.channelingreality.com/nwo_wto/global_systems/lamb_analysis_our_global_neighborhood.pdf). Consultado em: 08/11/2015.
- LEMKE, Thomas (2002). “Foucault, Governmentality and Critique”. In: *Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Cultural & Society*, v. 4, issue 3.
- L.H (1931). *The League of Nations and the Economic Depression in Bulletin of International News*, v. 8, nº 7, p.3-11.

- LIPMANN, Walter; SIDNEY, Mezes; MILLER, David (1922). “The war aims and the Peace Terms it Suggests”. In: BAKER, Ray S (org.), *Woodrow Wilson and the World Settlement: written from his unpublished and personal material*. v. 3. Nova York: Garden City.
- LOEWENHEIM, Francis (1969). *Um Legado de Esperança e um Legado de Dívida: Reflexões sobre o Papel da História e dos Historiadores na Política Externa Norte-Americana desde o Século XVIII*. História da Diplomacia. Rio de Janeiro: Zahar.
- LOPES, Carlos (2005). *Cooperação e Desenvolvimento Humano – a agenda emergente do novo milênio*. São Paulo: Unesp.
- LOVEDAY, Alexander (1927). Preface. *Statistical Year Book*. Economic and Financial Section. Genève: League of Nations.
- \_\_\_\_\_ (1945). Preface. *Statistical Year Book*. Economic and Financial Section. Genève: League of Nations.
- LUSK, Grahan (1909). *The elements of the science of nutrition*. London: Saunders Company.
- LULA, Luís Inácio (2003). Pronunciamento na 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas, 23 de setembro de 2003. Disponível em: <[www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidente/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/23-09-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58a-assembleia-geral-da-onu/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidente/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/23-09-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58a-assembleia-geral-da-onu/view)>. Consultado em: 15/04/2014.
- MACDOUGALL, Frank (1943). “International Aspects of Post-war Food and Agriculture”. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. V. 225, Nutrition and Food Supply: The war and After, jan, p. 122-127.
- MACFARLANE, S; KHONG, Yen (2006). *Human Security and the UN. A Critical History*. Bloomington: Indiana University Press.
- MACROSTY, Henry (1932). Review. *The Economic Journal*, v.42, nº 168, p.604-607.
- MAGALHÃES, José C. (1988). *The pure concept of diplomacy*. Connecticut: Greenwood Press.
- MARK, Jarret (2013). *War and great power diplomacy after Napoleon*. London: I. B. Tauris.
- MARKWEEL, John (2006). *John Maynard Keynes and International Relations Economic Paths to War and Peace*. London: Oxford.
- MASTERS, Bruce (2009). “Arab Revolt (1916)”. In: *Encyclopedia of the Ottoman Empire*. New York: Facts on File, p. 45-46.

- MATZ, Nele (2005). "Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origins of Trusteeship". In: *Max Planck Yearbook of United Nations*, v. 9, p.47-95.
- MCARTHUR, John (2014). *The Origins of the Millennium Developments Goals*. SAIS Review. V. XXXIV, nº 2, Summer-Fall, p. 25-35.
- MCWHINNEY, Edward (2008). "Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales". In: *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Disponível em: <[www.legal.un.org/avl/pdf/ha/dicc/dicc\\_s.pdf](http://www.legal.un.org/avl/pdf/ha/dicc/dicc_s.pdf)>. Consultado em: 13/07/2015.
- MESQUITA, Adriana de Andrade; FREITAS, Rita de Cássia (2013). "Programas de Transferência de Renda e centralização nas famílias: prioridades no sistema de assistência social não contributivo no sistema brasileiro em questão". In: *O social em questão*, ano XVII, nº 30, p.197-224.
- MONROE, J. Monroe Doctrine (2009). *Academic Search Complete*, EBSCOhost. 1, Jan. 17, 2009.
- MORALES, Natasha; PANDO, Eduardo; JOHANNSEN, Julia (2010). *Comprendiendo em Programa Desnutrición Cero en Bolivia: in análisis de redes y actores*. Division de la Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MURPHY, Craig (2006). *The United Nations Development Program: a better way*. New York: Cambridge University Press.
- NERI, Marcelo (2010). "Cartão Família Carioca, O Bolsa Família 2.0". In: *Conjuntura Social*, novembro 2010. Disponível em: <[www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2317225/DLFE-236378.pdf/artigo\\_bolsa\\_familia.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2317225/DLFE-236378.pdf/artigo_bolsa_familia.pdf)>. Consultado em: 13/10/2015.
- ORFORD, Anne (2011). *International Authority and the responsibility to protect*. London: Cambridge.
- OLIVEIRA, Maria C (2010). *As políticas de Prevenção da Juventude – o caso ILANUD*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUCSP.
- OLIVEIRA, Salete (2014). "Política e psiquiatrização da ordem a céu aberto". *Revista Ecológica*. Paisagem. São Paulo: PUCSP, v. 10. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/21600>.
- \_\_\_\_\_ (2012). "Política e resiliência – apaziguamentos distendidos". *Revista Ecológica*. São Paulo: PUCSP, v. 4, p.105-129.
- OSMAŃCZYK, Edmund; MANGO, Anthony (2003). *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*. New York: Routledge.
- PAHUJA, Sundhya (2011). *Decolonizing international law, development, economic growth and the politics of universality*. Boston: Cambridge University Press.



- PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Thiago; BARTHOLO, Leticia (2013). “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um Resumo do Percurso Brasileiro Recente da Busca da Superação da Pobreza Extrema”. In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA.
- PASSETTI, Edson (2013). “Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica”. *Revista Ecopolítica*. São Paulo: PUCSP, v. 5, jan-abr, p.02-37,
- \_\_\_\_\_ (2013a) . “Natureza, pensamento e política”. In: *Revista Ecopolítica*. São Paulo: PUCSP, v.7, set-dez, p.33-59.
- \_\_\_\_\_ (2011). “Fluxos libertários e segurança”. In: *Revista Verve*. São Paulo, nº 20, p. 49-78.
- \_\_\_\_\_ (2011a). “Governamentalidade e violências”. In: *Currículo sem Fronteiras*, v. 11, nº 1, jan/un, p.42-53.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Foucault – antifascista, São Francisco de Sales-Guia e atitudes de parresiasta”. In: VEIGA NETO, Alfredo, RAGO, Margareth (Orgs.). *Para uma vida não fascista*, Belo Horizonte: Autentica, p.117 – 134
- PELIANO, Ana Maria T.; RESENDE, Luís Fernando; BEGHIN, Nathalie (1995). “O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza”. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jan/jun, p.20-39.
- PELLISTRANDI, Benoît (2000). *As relações internacionais de 1800 a 1871*. Lisboa: Edições 70.
- PERO, Valério; SZERMAN, Dimitri (2010). “The New Generation of Social Programs in Brazil” In: ADATO, Michelle, HODDINOTT, John (orgs.). *Conditional Cash Transfer in Latin America*. Baltimore: International Food Policy Institute.
- PHILLIPS, Ralph (1981). *FAO: its Origins, formation and evolution 1945/1981*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- QUIJANO, Aníbal (2008). *De/colonialidad del poder: el horizonte alternativo*. Foro Mundial de Alternativas. Disponível em: [www.forumdesalternativas.org/ES/readarticle.php?article\\_id=5459](http://www.forumdesalternativas.org/ES/readarticle.php?article_id=5459). Consultado em: 03/11/2012.
- \_\_\_\_\_ (2000). “Coloniality of power, ethnocentrism, and Latin America”. In: *Nepantla*, v. 1, nº 3, p. 533-580.
- RAMCHARAM, Bertrand (2014). *International Peace Conferences* (Versão Ebook). Boston: Brill. DOI: 10.1163/9789004245907.
- RAUCHER, Alan (1985). *Paul G. Hoffman. Architect of Foreign Aid*. Kentucky: Kentuncky University Press.

- RIEGNER, Michael. “The Two Faces of International Law *pouvoir constituant*: Independence and Constitution Making Under External Influence in Kosovo”. In: *Goettengen Journal of International Law*, nº 3, p.1035-1062.
- ROCHA, Sonia (2009). “O Declínio recente da pobreza e os programas de transferência de renda”. In: *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 117-134.
- ROCHA, Glauber (1978). *Riverão Sussuarana*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- \_\_\_\_\_ (1981). “Eztetyka da Fome”. In: *Revolução do Cinema Novo*. Rio de Janeiro: Alhambna/Embrafilme, p. 63-67.
- RODRIGUES, Thiago (2013). “Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático –policial”. In: *Revista Ecopolítica*, nº 5, São Paulo, PUCSP, p. 115-156.
- \_\_\_\_\_ (2012). “Segurança planetária: entre o climático e o humano”. In: *Revista Ecopolítica*, nº 3, São Paulo, PUCSP, p.05-41.
- \_\_\_\_\_; SOUZA, Graziene (2012). “Responsabilidade de Proteger e sua responsabilidade de reagir: *Ultima ratio* de um novo dispositivo global de segurança”, *Pensamiento Próprio, CRIES*, v. 17, nº 35, Buenos Aires, p. 27-44.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Guerra e Política nas Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Educ.
- ROSENAU, James (1992). “Governance, Order and Change in Politics”. In: CZEMPIEL Ernest; ROSENAU, James (org.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: CUP, p. 01-29.
- ROSEWZEIG, Phil (2010). “Robert S. McNamara and the evolution of modern management”. In: *Harvard Business Review*, December, 2010. Disponível em: <[hbr.org/2010/12/robert-s-mcnamara-and-the-evolution-of-modern-management](http://hbr.org/2010/12/robert-s-mcnamara-and-the-evolution-of-modern-management)> Consultado em: 10/05/2015.
- SAUVIGNY, G. de Bertier (1958). *France And The European Alliance 1816-1821: The Private Correspondence Between Metternich And Richelieu*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- SALES, AnnaMaria (2011). *Louk Hulsman e o abolicionismo penal*. (Dissertação de Mestrado) São Paulo: PUC-SP.
- SCHOORL, Evert (2013). *Jean Baptiste Say: revolutionary, entrepreneur and economist*. New York: Routledge.
- SCHULTZ, Theodore W (1961). “Investment in Human Capital”. In: *The American Economic Review*, v. 51, nº 1, p.01-17.

- SHAW, John (2007). *World Food Security a history since 1945*. New York: Palgrave Mcmillan.
- SIQUEIRA, Leandro. *Ecopolítica: Derivas do Espaço Sideral*. Tese de Doutorado pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo: PUC-SP.
- SILVA, Alberto C. (1995). “De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição”. In: *Estudos Avançados*, v.9, nº 23, p.87-107.
- SIMÕES, Renato (2006). *Teoria e Debate Memória: Entrevista - José Gomes da Silva*. Fundação Perseu Abramo, 15 abr. 2006. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antteriores/memoria-entrevista-jose-gomes-da-silva>>. Consultado em: 24/08/2015.
- SLONIM, Solomon (1973). *The Origins of the South West Africa Dispute: the Versailles Peace Conference and the creation of the Mandates System*. John Dugard (org.), *The South West Africa/ Namibia Dispute*. Berkeley: University of California Press.
- SMITH, Brian (1990). *More than Altruism: the politics of private foreign aid*. New Jersey: Princeton Press.
- SOARES, Fabio (2010). “Para onde caminham os programas de transferência condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai”. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, p.173-200.
- SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro H.; OSÓRIO, Rafael; SILVEIRA, Fernando (2010a). “Os Impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade e a Pobreza”. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, p.27-52.
- STANDING, Guy (2008). “How Cash Transfer Boost Work and Economic Security”. In: *United Nations Department of Economics and Social Affairs*. Working Paper, nº 58. New York: DESA.
- STEEL, Ronald (2008). *Walter Lippmann and the America Century*. Boston: Little Brown.
- STEPHANSON, Anders (1995). *Manifest Destiny: American expansion and the empire of right*. New York: Hill and Wang.
- STREENTEN, Paul; HAQ, Mahbub ul (1982). “First Things First – meeting basic human needs in developing countries”. In: *A World Bank publication*. Washington, DC: World Bank.
- TAKAGI, Maya (2010). “A Implantação do Programa Fome Zero em 2003”. In: GRAZIANO, José; GROSSI, Mauro E. Del; FRANÇA, Caio (org.), *Fome Zero, A experiência Brasileira*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário/FAO.

- THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas (2010). *Global Governance and the UN – an unfinished journey*. Indiana: Indiana University Press.
- TI LE HUU, Lien Nguyen-Duc. *Mekong Case Study*. Water Resource Section. Division of Environment and sustainable Development. UNESCAP, 2003.
- TRIBE, Keith (2015). *The economics of the word: language, history and economics*. UK: Oxford.
- UNITED NATIONS (1959). Office of Public Information. *Everyman's United Nations – The Structure, Functions and Work of the Organization and its related Agencies during the Years 1945-1958*. 6th edition. New York.
- VALENTE, Flavio L. et al (2002). *Extrema Pobreza no Brasil – a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. Passo Fundo: Loyola.
- VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de (2004). “Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. In: *História. Ciência. Saúde-Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 11, nº2, p. 259-277. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-59702004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702004000200003&lng=en&nrm=iso)>. Consultado em: 18/03/2015.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula” in *Revista de Nutrição*, v.18, nº 4, jul/ago. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732005000400001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732005000400001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Consultado em: 18/03/2015.
- VILLA, Rafael (1999). *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: AnnaBlume.
- WACQUANT, Löic (1999). *As prisões da miséria*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- WADDOK, Sandra (2008). *The Difference Makers. How Social and Institutional Entrepreneurs created the corporate responsibility movement*. Sheffield: Greenleaf.
- WAY, Wendy (2013). *A New Idea Each Morning. How Food and Agriculture come together in one international organization*. Canberra: Australian University Press.
- WEISS, Thomas; RAMESH, Thakur (2010). *Global Governance and the UN: Unfinished Journey*. Indiana University Press.
- WILSON, Woodrow (1922). “The fourteen points and the four points”. In: Baker, Ray S (org.), *Woodrow Wilson and the World Settlement: written from his unpublished and personal material*. v. 3. Nova York: Garden City.

\_\_\_\_\_ (1918). “The terms of Peace: The definitive Program”. In: *Our First Year at War – Messages and Addresses to the Congress and the People*. New York/London: Harper & Brothers.

\_\_\_\_\_ (1917). “An Cosmopolitan Epoch at hand”. In: *Our First Year at War – Messages and Addresses to the Congress and the People*. New York/London: Harper & Brothers.

\_\_\_\_\_ (1917a). *A world League for Peace. Why we are at war*. New York/London: Harper & Brothers.

WRIGHT, Quincy (1930). *Mandates under the League of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

## **Documentos**

### **Liga das Nações**

Pacto da Liga das Nações, 1920.

Statistical Year Book, Economic and Financial Sector, League of Nations, April, 1927.

The League of Nations – The Mandate System, Information Sector, League of Nations Secretariat, Geneva, 1927.

### **Organização das Nações Unidas e Agências especializadas**

XIV- Resolutions Adopted on the Report of The League of Nations Committee, 24(I) – Transfer of Certain functions, activities and assets of the League of Nations, February, 1946.

1219 (XII) Financing of economic development, General Assembly, 1957.

1496 (XV) Provision of food Surpluses to food deficient people through the United Nations, General Assembly, 27<sup>th</sup> October, 1960.

1515 (XV) Concerted Action for economic Development of less developed countries, General Assembly, 15<sup>th</sup> session, 27 October, 1960.

1710 (XVI) United Nations Development Decade – A Programme for international economic cooperation, General Assembly, 1960.

26 (I) – Establishment of two ad hoc Committees, XVI Resolutions Adopted on the proposal of the 26 January 1946.

A/4/55 – Development of Twenty-Year Programme on Achieving Peace Through the United Nations.

A/47/277– An Agenda for peace, 1992.

A/51/950 Renewing the United Nations: A Program for Reform, Secretary General's Report, Julho 14, 1997.

A/54/2000 We the peoples – the role of the United Nations in the 21st century. Report of the Secretary General. The Millenium Assembly, 2000.

A/56/326 –Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, 2001.

A/64/L.72 Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals, 2010.

A/Res/35/70, Dia Internacional das Nações Unidas da Alimentação.

A/Res/2200 A (XXI) Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966.

A/Res/2626 (XXV) International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade.

A/Res/35/70, Dia Internacional das Nações Unidas da Alimentação.

A/Res/38/161 – Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond, 19 December 1983.

A/Res/42/187– Report on World Commission on Environment and Development, 11 December 1987.

A/Res/55/2 Declaração do Milênio. Cimeira do Milênio, 2000.

Atlantic Charter, August 14th 1941. The Avalon Project, Yale Law School. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>. Consultado em: 20/03/2013.

Carta das Nações Unidas e estatuto da Corte Internacional de Justiça, 1945. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf). Consultado em: 5/08/2013.

Comissão em Governança Global. (Comission on Global Governance). Our Global Neighbourhood, New York: Oxford University, 1995.

Common Responsibility in the 1990s: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance, 1991.

Conselho de Segurança. The Responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security. A time of change, 1992.

- Declaração do Rio de Janeiro. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992.
- E/245/Rev 1 – Resolutions adopted by the ECOSOC Council during its 3<sup>rd</sup> Session from 11 September to 10 December 1946, Lake Success, NY: UN, 1947.
- Economic Report – Salient Features of the World Economic Situation. Department of Economic Affairs 1945-1947. New York: United Nations, 1948.
- FAO. Escritório Regional da FAO na América Latina. Fome Zero: Lições Principais. José Graziano, Mauro E. Del Grossi, Caio França (org.), Fome Zero, A experiência Brasileira. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário/FAO, 2010.
- FAO. Mapa do Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, 2015. Disponível em: <[www.fao.org/hunger/es/](http://www.fao.org/hunger/es/)>.
- FAO. Global Information and Early Warning System for Food and Agriculture on Food and Agriculture. Global Disponível em: [http://www.fao.org/gIEWS/english/gIEWS\\_en.pdf](http://www.fao.org/gIEWS/english/gIEWS_en.pdf). Consultado em: 10/10/2014.
- FAO/OMS. World Declaration and Plan of Action for Nutrition, Rome, December, 1992.
- FAO. The state of food insecurity in the world, 1999.
- FAO. The First 40 years – 1985, Rome, 1985.
- FAO. Res/1/64 International Undertaking on World Food Security, 1973.
- PNUD. Human Development Report, New York: Oxford University Press, 1990.
- PNUD. Human Development Report, New York: Oxford University Press, 1993.
- PNUD. Human Development Report, New York: Oxford University Press, 1994.
- PNUD/BRASIL. Relatório de Desenvolvimento Humano. IPEA/PNUD, 1996.
- PNUD. *Sustentar o Progresso Humano : Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência*. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2014.
- Report of the Independent Commission on International Development Issues. A programme for survival, Brandt Commission (publicado em 1980), 2002.
- Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change. A More Secure World – Our Shared Responsibility. United Nations, 2004.
- The Cocoyoc Declaration. *The Bulletin of the Atomic Scientists*, v. 21, nº 3, march 1975.
- The Stockholm Initiative on Global Security and Governance Pakistan Horizon, v. 44, nº. 4 (October 1991), pp. 89-139.

United Nations Family. UN Office of Public Information. New York: 1960.

WWP – Mundo Sem Pobreza Iniciativa Brasileira de Aprendizagem. Disponível em: <[wwp.org.br](http://wwp.org.br)>. Consultado em: 13/10/2015.

## **Banco Mundial**

Banco Mundial. Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no Mundo. Disponível em: <http://go.worldbank.org/64T5V7T980>. Consultado em: 10/09/2013.

MCNAMARA, Robert. Address to the Board of Governors. World Bank Group. Nairobi, 1973.

Relatório de Desenvolvimento Mundial, 1990 – A Pobreza. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

The World Bank Group Goals: Extreme Poverty and Promote Shared Prosperity. Disponível em: [www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-goals2013.pdf). Consultado em: 10/01/2015.

World Development Report, 1978. A World Bank publication. Washington, DC: World Bank, 1978.

World Development Report, 1980. New York: Oxford University Press, 1980.

World Bank. *World Bank Conference focuses on the eradication of Hunger and Poverty*. In Newsletter, 1994. Disponível em: [www.worldbank.org/html/cgiar/newsletter/Feb94/v0106402.html](http://www.worldbank.org/html/cgiar/newsletter/Feb94/v0106402.html). Consultado em: 20/01/2015.

## **Organization for Co-operation and Development (OECD)**

The DAC – 50 years, 50 Highlights. OECD – Better Policies for Better lives. Disponível em: <[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)>. Acessado em: 10/01/2014.

## **Legislação**

BRASIL. Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

BRASIL. Decreto nº 4.567 de 1 de janeiro de 2003. Dispõe sobre o quantitativo de cargos em comissão e funções de confiança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece metas e diretrizes relativas à revisão de estruturas dos Ministérios, autarquias e fundações federais, fixa os parâmetros a



serem observados para a criação, por transformação, ou transferência de cargos em comissão ou funções gratificadas, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.074, 11 de maio de 2004. Aprova a estrutura e o Quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto-lei nº 591, 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, adotado, a 19 de dezembro de 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Disponível em: ([www.planalto.ogov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.ogov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)) (acessado em: 10/03/2014).

BRASIL. Decreto-lei nº 27.784, de 16 de fevereiro de 1948. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946, por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas.

BRASIL. Decreto-lei nº 52.288, de 24 de julho de 1963. Promulga a Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas, adotada, a 21 de novembro de 1947, pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

BRASIL. Decreto Portaria nº 283, de 23 de agosto de 2006 que regulamenta as Doações, Parcerias e Uso da Logomarca Fome Zero.

BRASIL. Lei nº 6.273, 23 de novembro 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro e 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima à educação Bolsa Escola.

BRASIL. Lei nº 10.458, de 14 de maio de 2002. Institui o Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, e dá outras providências.

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.

BRASIL. Lei nº. 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família.

BRASIL. LOSAN – Lei nº11.356/2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

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.

BRASIL. Portaria nº 283, de 23 de agosto de 2006. Regulamenta as Doações, Parcerias e Uso da Logomarca Fome Zero.

### **Relatórios**

BRASIL. Ministério da Saúde. Programa Bolsa Alimentação: objetivos e perspectivas. Secretaria de Políticas de Saúde. Informe Técnico. Revista Brasileira de Saúde Materna e Infantil. Recife, v.1, nº 3, p.275, set/dez 2001.

I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. *Conselho Nacional de Segurança Alimentar, Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e a vida*. Rev. James Segurado Paranayba. Brasília: Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, 1995.

CONSEA. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, conceitos da Lei nº 11.346, 15 de setembro de 2006. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em : <[www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Cartilha\\_CONSEA-2007\\_NOVO.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Cartilha_CONSEA-2007_NOVO.pdf)>. Consultado em: 17/04/2013.

CONSEA. Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Olinda, 2004.

CONSEA. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, conceitos da Lei nº 11.346, 15 de setembro de 2006. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em : <[www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Cartilha\\_CONSEA-2007\\_NOVO.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Cartilha_CONSEA-2007_NOVO.pdf)>. Consultado em: 17/04/2013.

Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)/Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Economia e Desenvolvimento. *Projeto: A Política Social em Tempo de Crise Articulação Institucional e Descentralização*, v. 3 –Avaliação das políticas sociais brasileiras, Brasília, 1989.

Instituto Cidadania. O Projeto Fome Zero – uma proposta de política nacional de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

- \_\_\_\_\_. Projeto Fome Zero: Uma Política de segurança alimentar para o Brasil – Síntese In Fome Zero, a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEADE, 2010.
- IPC-IG. International Policy Centre for Inclusive Growth. One pager institutional, 2015. Disponível em: <[www.ipc-undp.org/pub/sites/default/files/OP%28Communication%292015\\_PT.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/sites/default/files/OP%28Communication%292015_PT.pdf)>. Consultado em: 04/10/2015.
- IPEA. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto (org). Brasília: IPEA, 2010.
- Overseas Development Institute. British Aid – 5. Colonial Development: a factual survey of the origins and history of British aid to developing countries. 7s 6d, London, 1964.
- Partido dos Trabalhadores. *Programa de Governo 2002, Coligação – Um Brasil para todos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- Programa Comunidade Ativa. Todos por todos na comunidade ativa: A parceria é o Segredo. Disponível em: <[bvsm.sau.gov.br/bvs/folder/10006002830.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/folder/10006002830.pdf)>. Consultado em: 05/11/2015.
- Resende, Luis F. De Lara. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos Sociais. Brasília: IPEA, Texto para discussão, nº 725, 2000.
- \_\_\_\_\_. Projeto Fome Zero: Uma Política de segurança alimentar para o Brasil – Síntese In Fome Zero, a experiência brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEADE, 2010.
- WWP – Mundo Sem Pobreza Iniciativa Brasileira de Aprendizagem. Disponível em: <[wwp.org.br](http://wwp.org.br)>. Consultado em: 13/10/2015.

## Sites

- DESA. Working Towards an Inclusive, Prosperous and Sustainable World Department of Economic and Social Affairs. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/en/what-we-do.html>. Consultado em: 10/08/2015.
- FAO, Publications. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofa/2014/en/>. Consultado em: 20/08/2015.
- Fórum Mundial de Alternativas. Disponível em:<[www.forumdesalternativas.org/pt-br/](http://www.forumdesalternativas.org/pt-br/)>. Consultado em: 20/08/2014.
- Fórum Social Mundial. *Arquivo Fórum Social Mundial – Memória* in Jornal da Tarde, Frases, 24/01/2003. Disponível em:<[memoriafsm.org/bitstream/handle/11398/1254/2003\\_05.02\\_Artigo\\_de\\_imprensa\\_15%5b1%5d.pdf?sequence=1&isallowe d=y](http://memoriafsm.org/bitstream/handle/11398/1254/2003_05.02_Artigo_de_imprensa_15%5b1%5d.pdf?sequence=1&isallowe d=y)>. Consultado em:10/10/2015.

General Assembly of the United Nations. Functions and Powers of the General Assembly. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/about/background.shtml](http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml)>. Acesso em: 5/07/2014.

Instituto de Educação Internacional. Who we are. Disponível em: [www.iie.org/en/Who-We-Are/History](http://www.iie.org/en/Who-We-Are/History). Consultado em: 5/07/2015.

Instituto Lula. Disponível em:<[www.institutolula.org/sobre](http://www.institutolula.org/sobre)>. Consultado em: 10/03/2014.

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Disponível em: <[www.ibsa-trilateral.org/index.php](http://www.ibsa-trilateral.org/index.php)>. Consultado em: 19/11/2015.

Ministério das Relações Exteriores, Itamaraty. Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, 2015. Disponível em: [www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_dese\\_nvsust/ODSnovosite.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_dese_nvsust/ODSnovosite.pdf). Consultado em: 28/09/2015.

Nações Unidas no Brasil. Brasileiro José Graziano é reeleito diretor-geral da FAO. Disponível em: <[nacoesunidas.org/brasileiro-graziano-da-silva-e-eleito-para-segundo-mandato-como-diretor-geral-da-fao/](http://nacoesunidas.org/brasileiro-graziano-da-silva-e-eleito-para-segundo-mandato-como-diretor-geral-da-fao/)>. Consultado em: 03/08/2015.

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. O PNUMA. Disponível em: <<http://www.brasilpnuma.org.br/pnuma/index.html>>. Consultado em: 25/08/2015.

UN News Center. Rio+20: Secretary-General challenges nations to achieve ‘zero hunger’. Disponível em: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42304#.VmD7vYuJndk](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42304#.VmD7vYuJndk). Consultado em: 25/08/2012.

Zero Hunger Challenge, 2015. Disponível em: <[www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml](http://www.un.org/en/zerohunger/challenge.shtml)>. Consultado em: 28/09/2015.

### **Artigo de Jornal**

Folha On Line. Leia a Integra o Discurso de Lula no lançamento do Programa Bolsa Família. Disponível em: <[www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml)>. Consultado em: 12/10/2014.

Nota de Imprensa da Agência de Cooperação Brasileira (ABC). Missão da ABC monitora e elabora projetos de cooperação com a Bolívia. Disponível em: <[www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/166](http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/166)>. Consultado em: 10/12/2015

FAO. Director General de la FAO subraya progresos en los programas de erradicación del hambre en Nicaragua. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/230274/>, 2013. Consultado em: 10/12/2015.

## Anexos

### Anexo 1

#### As 18 metas originais dos ODM e sua correspondência no texto da Declaração do Milênio

##### \*Metas Originais do ODM

###### **Objetivo 1 – Erradicar a pobreza e a fome**

(Q) **Alvo 1** – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas com rendimentos inferiores a um dólar por dia.

(Q) **Alvo 2** – Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, o número de pessoas que passam fome.

##### \*Trecho da Declaração do Milênio corresponde

**Parágrafo 19.** “Reduzir para metade, até ao ano 2015, a porcentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome

---

###### **Objetivo 2 – Educação básica de qualidade para todos**

(Q) **Alvo 3** – Garantir que até 2015, as crianças de todo o mundo – meninos e meninas possam concluir um ciclo completo de ensino primário.

###### **Objetivo 3 – Promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres**

(Q) **Alvo 4** – Eliminar a desigualdade de gênero na educação primária e secundária, de preferência até 2005, e em todos os níveis de ensino até 2015.

**Parágrafo 19.** Velar por que, até esse mesmo ano, as crianças de todo o mundo – rapazes e raparigas – possam concluir um ciclo completo de ensino primário e por que as crianças de ambos os sexos tenham acesso igual a todos os níveis de ensino.

**Parágrafo 20.** Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher como meios eficazes de combater a pobreza, a fome e as doenças e de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

---

###### **Objetivo 4 – Reduzir a mortalidade infantil**

(Q) **Alvo 5** – Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos.

###### **Objetivo 5 – Melhorar a saúde das gestantes**

(Q) **Alvo 6** – Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

**Parágrafo 19.** Reduzir, até essa data, a mortalidade materna em três quartos e a mortalidade de crianças com menos de 5 anos em dois terços, em relação às taxas atuais.

---

**Objetivo 6 – Combater a AIDS, a Malária e outras doenças**

**(Q) Alvo 7** – Até 2015, parar e começar a reverter a disseminação do HIN/AIDS

**(Q) Alvo 8** – Até 2015, parar e começar a reverter a incidência da malária e de outras doenças graves.

**Parágrafo 19.** Até então ter detido e começado a inverter a tendência atual do HIV/AIDS, do flagelo do paludismo e de outras doenças graves que afligem a humanidade.

---

**Objetivo 7 – Garantir a sustentabilidade ambiental**

**(Q) Alvo 9** – Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

**Parágrafo 22.** Reafirmamos o nosso apoio aos princípios do desenvolvimento sustentável, enunciados na Agenda 21, que foram acordados na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento.

**Parágrafo 23.** Decidimos, portanto, adotar em todas as nossas medidas ambientais uma nova ética de conservação e de salvaguarda...

**(Q) Alvo 10** – Até 2015, reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável (“e ao saneamento básico” [acrescentado em 2002])

**Parágrafo 19.** Reduzir para metade, até o ano de 2015, [...] a percentagem de pessoas que não tem acesso à água potável ou carecem de meios para obter.

**\*WSSD [Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável] 2002, Parágrafo**

**8.** Nós concordamos em reduzir pela metade, até o ano de 2015, a proporção de pessoas que são incapazes de obter água potável (como descrito na Declaração do Milênio) e a proporção de pessoas que não têm acesso ao saneamento básico.

**(Q) Alvo 11** – Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

**Parágrafo 19.** Até ao ano 2020, ter melhorado consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes das zonas degradadas, como foi proposto na iniciativa “Cidades sem bairros degradados”.

---

**Objetivo 8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento**

**(NQ) Alvo 12** – Avançar no desenvolvimento de um processo aberto, baseado em regras, previsível, não discriminatório e um sistema financeiro (inclui o compromisso com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza, tanto a nível nacional e internacional)

**Parágrafo 12.** Em consequência, decidimos criar condições propícias, a nível nacional e mundial, ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza.

**Parágrafo 13.** A realização destes objetivos depende, entre

---

---

**(NQ) Alvo 13** – Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. (Inclui: acesso tarifário e livre de quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; programa reforçado de redução da dívida dos Países Pobres Altamente Endividados [HIPC] e cancelamento da dívida bilateral oficial; e APD mais generosa para países comprometidos com a redução da pobreza).

outras coisas, de uma boa governação em cada país. Depende também de uma boa governação no plano internacional e da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais.

**Parágrafo 15.** Decidimos também ter em conta as necessidades especiais dos países menos avançados. Neste contexto, congratulamo-nos com a convocação da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Avançados, que irá realizar-se em Maio de 2001, e tudo faremos para que obtenha resultados positivos. Pedimos aos países industrializados:

- que adoptem, de preferência antes da Conferência, uma política de acesso, livre de direitos aduaneiros e de cotas, no que se refere a todas as exportações dos países menos avançados;
- que apliquem sem mais demora o programa melhorado de redução da dívida dos países mais pobres muito endividados e que acordem em cancelar todas as dívidas públicas bilaterais contraídas por esses países, em troca de eles demonstrarem a sua firme determinação de reduzir a pobreza;
- e que concedam uma ajuda ao desenvolvimento mais generosa, especialmente aos

países que se estão genuinamente a esforçar por aplicar os seus recursos na redução da pobreza.

**(NQ) Alvo 15** – Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais, a fim de tornar a dívida sustentável a longo prazo.

**(NQ) Alvo 16** – Em cooperação com os países em desenvolvimento, desenvolver e implementar estratégias para o trabalho decente e produtivo para os jovens.

**(NQ) Alvo 17** – Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em desenvolvimento.

**(NQ) Alvo 18** – Em cooperação com o setor privado, tomar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, especialmente da informação e comunicação.

**Parágrafo 16.** Estamos também decididos a abordar de uma forma global e eficaz os problemas da dívida dos países em desenvolvimento com rendimentos baixos e médios, adoptando diversas medidas de âmbito nacional e internacional, para que a sua dívida seja sustentável a longo prazo.

**Parágrafo 20.** Formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens de todo o mundo a possibilidade real de encontrar um trabalho digno e produtivo.

**Parágrafo 20.** Incentivar a indústria farmacêutica a aumentar a disponibilidade dos medicamentos essenciais e a pô-los ao alcance de todas as pessoas dos países em desenvolvimento que deles necessitem.

**Parágrafo 20.** Estabelecer formas sólidas de colaboração com o sector privado e com as organizações da sociedade civil em prol do desenvolvimento e da erradicação da pobreza.

Velar por que todos possam aproveitar os benefícios das novas tecnologias, em particular das tecnologias da informação e das comunicações, de acordo com as recomendações formuladas na Declaração Ministerial do Conselho Económico e Social de 2000.

\*(Q) indica metas quantitativas

(NQ) indica metas não quantitativas

Fonte: John McArthur. The Origins of the Millennium Development Goal. SAIS Review. Vol. XXXIV. Nº 2 Summer-Fall.

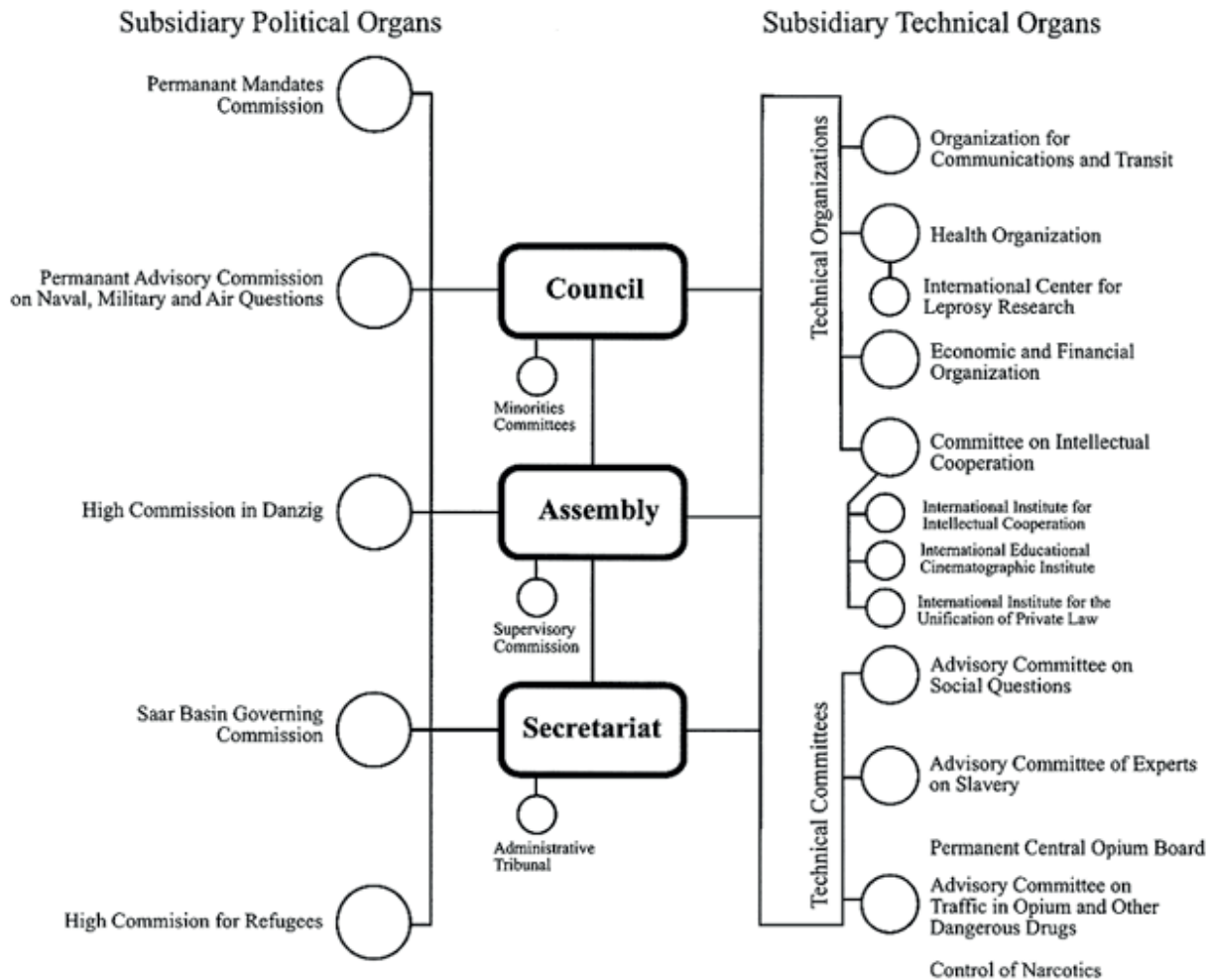
O autor indica como referência:



United Nations, *Millennium Declaration*, UN General Assembly A/55/2 (2000), <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>; United Nations, *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General*, UN General Assembly A/56/326 (2001), <http://www.un.org/millenniumgoals/sgreport2001.pdf>; United Nations Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (London: Earthscan, 2005), <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportComplete-lowres.pdf>.

Anexo 2

### Organization of the League of Nations



### Organizations Associated with the League

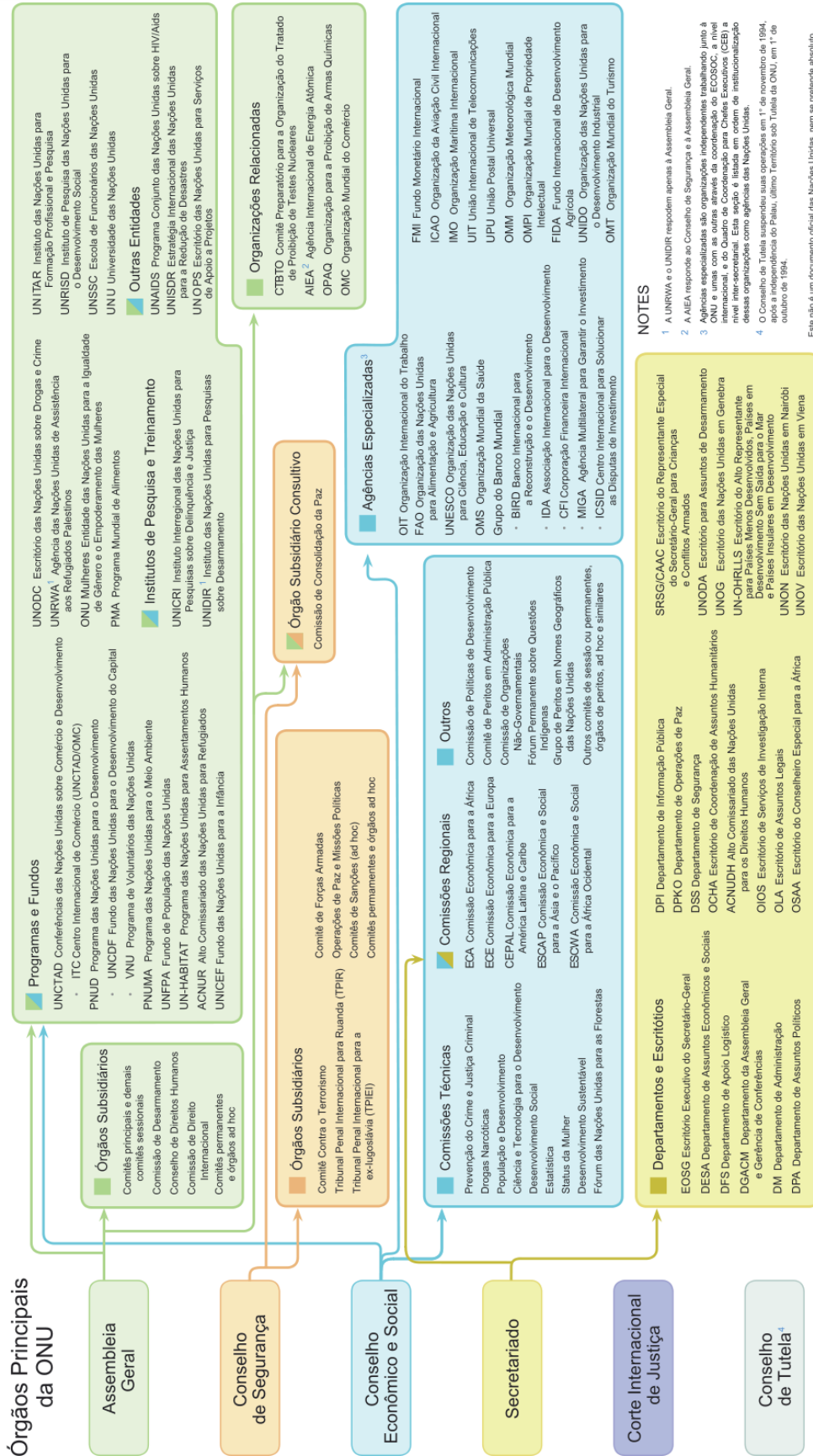


Chart From: *Organization of the League of Nations*, LON, 1931.

# O Sistema das Nações Unidas



## Órgãos Principais da ONU



Publicado pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas DPI/2470—10-00133—abril de 2011

### NOTES

- 1 A UNRWA e o UNIDIR respondem apenas à Assembleia Geral.
- 2 A AIEA responde ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral.
- 3 Agências especializadas são organizações independentes trabalhando junto à ONU e umas com as outras através da coordenação do ECOSOC, a nível inter-setorial. Esta seção é listada em ordem de institucionalização dessas organizações como agências das Nações Unidas.
- 4 O Conselho de Tutela suspendeu suas operações em 1º de novembro de 1994, em decorrência da falha do Palácio, último território sob Tutela da ONU, em 1º de outubro de 1994.

Este anexo é um documento oficial das Nações Unidas, nem se pretende absoluto.

