



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**YURI MEDEIROS LUSTOSA PRADO**

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a internacionalização do  
Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos  
Lula (2003-2010)**

João Pessoa  
2025

YURI MEDEIROS LUSTOSA PRADO

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a internacionalização do  
Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos  
Lula (2003-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel(a) em Relações Internacionais.

**Orientador(a):** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Superti

João Pessoa

2025

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

P896i Prado, Yuri Medeiros Lustosa.

Internacionalização de política públicas: a internacionalização do Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos Lula (2003-2010) / Yuri Medeiros Lustosa Prado. - João Pessoa, 2025.

81 f.

Orientação: Eliane Superti.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Políticas públicas. 2. Internacionalização de políticas políticas. 3. Política externa brasileira. 4. Programa Fome Zero. 5. Governos Lula. I. Superti, Eliane. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327

YURI MEDEIROS LUSTOSA PRADO

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a internacionalização do  
Programa Fome Zero como instrumento da política externa dos governos  
Lula (2003-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel(a) em Relações Internacionais.

Aprovado em: 22 de abril de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **ELIANE SUPERTI**  
Data: 22/04/2025 16:47:37-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Superti - Orientadora  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente  
 **TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA**  
Data: 22/04/2025 19:21:49-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreiras  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Documento assinado digitalmente  
 **JULIA SILVA RENSI**  
Data: 22/04/2025 19:42:02-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Ma. Julia Silva Rensi  
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar meus agradecimentos de maneira especial aos meus pais, Consolação e Rogério, cujo esforço e amor incondicional sempre foram a base da minha trajetória. Desde a minha infância, meu pai dizia que a única herança que poderiam me deixar seria uma educação de qualidade. Essa frase, repetida ao longo dos anos, sempre ressoou comigo, pois sabia que eles estavam colocando tudo o que tinham para garantir que eu tivesse a melhor formação possível. Sou profundamente grato a ambos, que, com dedicação incansável, trabalharam arduamente para me proporcionar as melhores oportunidades, mesmo diante das dificuldades. Só Deus sabe quantos sacrifícios foram feitos ao longo do caminho; momentos de privações e renúncias que, muitas vezes, nem percebi, mas que fizeram toda a diferença em minha vida. Mamãe e papai, o amor e a dedicação de vocês foram essenciais para que eu pudesse chegar até aqui. Cada passo dessa caminhada foi moldado pela confiança que sempre depositaram em mim, pela fé no meu potencial e pelo apoio constante, especialmente na decisão de fazer a faculdade em João Pessoa, longe de nossa casa em Teresina. Serei eternamente grato por tudo que fizeram e continuam fazendo por mim.

Agradeço, também, ao restante da minha família, não apenas de sangue, mas também de coração. Cada um de vocês me ensinou lições valiosas sobre empatia, solidariedade e, acima de tudo, sobre o verdadeiro significado de união. Nos momentos mais difíceis, foi essa união que nos sustentou e nos deu forças para superar as adversidades. Sou extremamente grato por todo apoio que recebi de vocês. Tia Zenaide, tia Teita, tia Eneida, tio Célio, tia Popó, Inha, Bete, Lili e Titia: cada um de vocês teve um papel fundamental na pessoa que me tornei. Graças ao que aprendi com vocês e ao carinho que sempre compartilharam comigo, sou quem sou hoje. Devo a vocês uma parte significativa do meu crescimento, das minhas conquistas e da minha visão de mundo.

Além disso, não poderia deixar de agradecer aos amigos que estiveram ao meu lado em todas as fases, aguentando minhas manias, minhas loucuras e meus surtos.

Às minhas Marianas e à minha Maria, que me acompanham desde o ensino fundamental e são, sem dúvida, os maiores amores da minha vida. Mesmo separados pela distância, com cada um em um canto diferente do Brasil, vocês sempre se fizeram presentes. O apoio e a amizade de vocês foram essenciais para que eu seguisse em frente com confiança, me dando forças e me lembrando constantemente da importância de estarmos juntos, mesmo quando a vida nos afasta fisicamente.

Às minhas amigas da faculdade, Carla, Duda, Évine, Fabi, Lara, Marina, Rafinha, Ric, Thaís, Valentine, Vivi e tantos outros, que tornaram essa jornada ainda mais especial;

foram risadas, desafios superados juntos e momentos de aprendizado coletivo que deixaram tudo mais leve e significativo. O apoio que recebi de muitos de vocês foi fundamental para me manter motivado e firme nos momentos mais difíceis.

À Gabi, Malu, Mari e Misa, deixo um agradecimento especial. Nossa amizade foi um verdadeiro encontro de almas. Jamais imaginei encontrar durante a graduação pessoas com quem pudesse ser exatamente quem sou, sem medo de julgamentos. Desde o início, nossa conexão foi instantânea, e o que começou como uma simples amizade se transformou em algo profundo e duradouro. Cada fofoca trocada, cada sonho e insegurança compartilhados, cada tarde, noite e madrugada jogando conversa fora ficará eternamente guardado comigo. Vocês foram parte essencial da minha experiência acadêmica, e nossa amizade é, sem dúvida, um dos maiores presentes que levo dessa trajetória.

Por fim, agradeço a todos os professores do Departamento de Relações Internacionais da UFPB. Cada um, à sua maneira, contribuiu para a minha formação acadêmica, ampliando meu olhar crítico e fortalecendo minhas bases. No entanto, é impossível não fazer um agradecimento especial ao professor Túlio e à professora Eliane, cujas influências foram fundamentais para a construção deste trabalho. Ao professor Túlio, agradeço por ter despertado em mim o interesse profundo pela política externa brasileira. Suas aulas, seus debates e a experiência como bolsista no projeto de extensão PEBcast foram decisivos para meu amadurecimento acadêmico e para a consolidação desse interesse. À professora Eliane, minha orientadora, sou imensamente grato por ter aceitado me guiar nesta jornada e por ter ampliado minha compreensão sobre a importância das políticas públicas no campo das Relações Internacionais. Sua dedicação, paciência e excelência foram fundamentais não apenas para a construção deste trabalho, mas também para o meu desenvolvimento como pesquisador.

Este Trabalho de Conclusão de Curso é, em grande parte, resultado dos caminhos que todos vocês me ajudaram a trilhar. Serei eternamente grato por todo o apoio, pela confiança e pelos ensinamentos que levarei comigo para a vida

## RESUMO

Este trabalho propõe-se a investigar a internacionalização de políticas públicas enquanto instrumento da política externa brasileira, tomando como objeto de estudo as análises da literatura especializada sobre a internacionalização do Programa Fome Zero. Buscou-se compreender como essa literatura indica a mobilização estratégica dessa política pública no contexto da inserção internacional do Brasil, integrando-se à política externa brasileira durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para isso, foi realizada uma revisão integrativa, método que sintetiza a produção empírica e teórica acumulada, visando oferecer uma compreensão mais ampla e aprofundada sobre um fenômeno particular. Os resultados obtidos demonstram que, de acordo com os autores analisados, a internacionalização do Programa Fome Zero foi mobilizada como um dos principais pilares da política externa brasileira durante esse período, ao articular elementos técnicos, simbólicos e normativos em torno de uma política doméstica de alto impacto social, e configurando um exemplo concreto da ambição do Brasil de modificar sua identidade internacional. Trata-se, portanto, de uma experiência emblemática que revela como políticas públicas domésticas podem ser instrumentalizadas como vetores de projeção internacional e, mais do que isso, como ferramentas de transformação da posição de um país no sistema global.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Internacionalização de Políticas Políticas; Política Externa Brasileira; Programa Fome Zero; Governos Lula.

## ABSTRACT

This work proposes to investigate the internationalization of public policies as an instrument of Brazilian foreign policy, taking as the object of study the analyses from the specialized literature on the internationalization of the Zero Hunger Program. An attempt was made to understand how this literature indicates the strategic mobilization of this public policy in the context of Brazil's international insertion, integrating into Brazilian foreign policy during the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010). For this purpose, an integrative review was carried out, a method that synthesizes accumulated empirical and theoretical production, aiming to offer a broader and deeper understanding of a particular phenomenon. The results obtained demonstrate that, according to the authors analyzed, the internationalization of the Zero Hunger Program was mobilized as one of the main pillars of Brazilian foreign policy during that period, by articulating technical, symbolic, and normative elements around a domestic policy of high social impact, and configuring a concrete example of Brazil's ambition to modify its international identity. It is, therefore, an emblematic experience that reveals how domestic public policies can be instrumentalized as vectors of international projection and, more than that, as tools for transforming a country's position in the global system.

**Keywords:** Public Policies; Internationalization of Public Policies; Brazilian Foreign Policy; Zero Hunger Program; Lula's Administrations.

## **LISTA DE FIGURAS E QUADROS**

Figura 1 - Representação dos tipos de deslocamento de PPs.....	25
Figura 2 - Esquematização das principais políticas a serem implementadas no Projeto Fome Zero.....	33
Quadro 1 - Exemplos hipotéticos de internacionalização de PPs como instrumentos de Política Externa.....	44
Figura 3 - Representação do processo decisório que orientou das mudanças na PEB.....	48
Quadro 2 - Textos Selecionados.....	55

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação  
CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
CGFome - Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome  
Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
DFID - Department for International Development  
Ebia - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
EUA - Estados Unidos  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
IBAS - Índia, Brasil e África do Sul  
II Pronan - II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
IPC - Centro Internacional de Pobreza  
IPC-IG - Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
OIs - Organizações Internacionais  
ONGs - Organizações Não Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
P1MC - Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido:  
Um milhão de cisternas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PAA África - Purchase from Africans for África  
PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador  
PCFM - Plano de Combate à Fome e à Miséria  
PCS - Programa Comunidade Solidária  
PEB - Política Externa Brasileira  
PFZ- Programa Fome Zero  
Plansan - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PMA - Programa Mundial Alimentar  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPs - Políticas Públicas

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SICA - Sistema de Integração Centro-Americana

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O FENÔMENO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS.....</b>	<b>16</b>
2.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS.....	18
2.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
<b>3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: O PROGRAMA FOME ZERO.....</b>	<b>29</b>
3.1 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	29
3.2 O PROGRAMA FOME ZERO.....	33
<b>4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010).....</b>	<b>42</b>
4.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS.....	42
4.2 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010).....	46
<b>5 RESULTADOS.....</b>	<b>55</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>79</b>
APÊNDICE A - QUADRO DE EXCLUSÃO.....	79
APÊNDICE B - QUADRO RESUMO.....	80

## 1 INTRODUÇÃO

A internacionalização de políticas públicas tem se consolidado como um fenômeno abrangente, envolvendo uma diversidade de países e áreas temáticas e despertando crescente interesse acadêmico nos últimos anos (Graham; Shipan; Volden, 2013; Oliveira; Pal, 2018; Oliveira *et al.*, 2020). Apesar disso, Faria (2022) afirma que ainda são escassas as análises que exploram esse processo como um componente efetivo da política externa ou, mais amplamente, como parte das estratégias nacionais de inserção internacional. As abordagens que tratam da cooperação internacional para o desenvolvimento, da cooperação Sul-Sul e do *soft power* representam algumas exceções, pois frequentemente abordam o compartilhamento, a exportação e a importação de políticas públicas. No entanto, essas discussões (Milhorange, 2013; Milani; Lopes, 2014; Milani; Duarte, 2015; Chatin, 2016; Lima, 2016; Santarelli; Pomeroy, 2017; Morais, 2017; Milhorange, 2018; Pomeroy; Suyama; Waisbich, 2019) raramente se articulam de forma direta com o campo da internacionalização de políticas. Além disso, é comum que esses estudos deixem de explorar com profundidade a internacionalização de políticas como uma ferramenta intencional de política externa, assim como o papel ativo da própria política externa na internacionalização de modelos e experiências (Faria, 2022).

Diante disso, este trabalho propõe-se a investigar a internacionalização de políticas públicas enquanto instrumento da política externa brasileira, tomando como objeto de estudo as análises da literatura especializada sobre internacionalização do Programa Fome Zero. Buscou-se compreender como essa literatura indica a mobilização estratégica dessa política pública no contexto da inserção internacional do Brasil, integrando-se à política externa brasileira durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para isso, adota-se a seguinte pergunta norteadora: “De que maneira, de acordo com a literatura especializada, a internacionalização do Programa Fome Zero foi utilizada como instrumento da política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010)?”.

Parte-se da premissa de que os avanços obtidos no plano doméstico, por meio da implementação e posterior internacionalização do Programa Fome Zero, contribuíram significativamente para o reconhecimento do Brasil como um parceiro legítimo, solidário e comprometido com o enfrentamento da fome e da pobreza no cenário internacional. A literatura especializada teria reconhecido que esse processo desempenhou um papel relevante na construção da identidade internacional do Brasil, ao fortalecer a posição do país como aliado estratégico de nações da América Latina, do Caribe e da África, consolidando

parcerias políticas e econômicas e ampliando sua atuação em fóruns multilaterais. Com base nisso, tais movimentos contribuiriam para que o Brasil passasse a ser percebido como um “*system-affecting state*”, isto é, um Estado capaz de impactar ativamente a dinâmica do sistema internacional.

Para realizar a discussão proposta, este trabalho será estruturado em quatro seções. A primeira apresenta as diferentes abordagens teóricas sobre o conceito de políticas públicas, com o objetivo de situar analiticamente o Programa Fome Zero dentro dessas perspectivas. Nela também serão discutidos os fundamentos teóricos do fenômeno da internacionalização de políticas, com ênfase não apenas nos modos como esse processo ocorre, mas, sobretudo, nas razões que o motivam. Já a segunda seção traça uma breve trajetória das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, contextualizando o surgimento do Programa Fome Zero e focando na sua concepção, implementação e internacionalização. A terceira é dedicada à política externa brasileira, na qual serão exploradas definições e conceitos centrais do campo da política externa, bem como sua articulação com a construção da identidade internacional do Brasil. Nela também será apresentada a evolução da política externa no período recente, destacando as diferenças entre as estratégias de inserção internacional adotadas por Fernando Henrique Cardoso e Lula, se aprofundando nas diretrizes da política externa lulista, com ênfase em seu caráter humanitário, solidário e voltado para a cooperação Sul-Sul. Por fim, a quarta seção será dedicada à apresentação dos dados coletados, com o objetivo de identificar de que maneira a internacionalização do Programa Fome Zero foi instrumentalizada, segundo os autores analisados, como parte da estratégia de inserção internacional do Brasil durante os dois primeiros mandatos de Lula. Esses dados foram coletados por meio de uma revisão integrativa da literatura.

Segundo Broome (1993), a revisão integrativa consiste em um método específico que sintetiza a produção empírica e teórica acumulada, visando oferecer uma compreensão mais ampla e aprofundada sobre um fenômeno particular. Trata-se de uma abordagem que permite mapear e analisar criticamente o conhecimento já produzido sobre determinado tema, integrando os achados de diferentes estudos e possibilitando a formulação de novas interpretações, pautadas nos resultados apresentados por pesquisas anteriores (Polit; Beck, 2001; Benefield, 2003; Mendes; Silveira; Galvão, 2008). A revisão integrativa constitui um passo fundamental na construção do conhecimento científico, pois permite não apenas a síntese do saber já produzido, mas também a identificação de lacunas, a avaliação de consistências e inconsistências entre os estudos revisados, e a formulação de novas

perspectivas teóricas, práticas e organizacionais que orientam o desenvolvimento de futuras pesquisas em um determinado campo (Botelho; Cunha; Macedo, 2011).

De acordo com Mendes, Silveira e Galvão (2008), para se elaborar uma revisão integrativa relevante, é necessário que as etapas a serem seguidas sejam claramente descritas. Embora o processo esteja bem delineado na literatura, diferentes autores (Cooper, 1984; Ganong, 1987; Beyea; Nicoll, 1998; Whitemore; Knafl, 2005) propõem subdivisões específicas para sua execução. Diante disso, neste trabalho, adota-se como referência o modelo metodológico proposto por Botelho, Cunha e Macedo (2011), que organiza a revisão integrativa em seis etapas fundamentais.

A 1ª etapa consiste na definição do tema e na formulação da pergunta de pesquisa (Mendes; Silveira; Galvão, 2008), que deve ser clara e específica (Silveira; Galvão, 2005; Ursi; Galvão, 2006). No presente trabalho, tanto o tema quanto a pergunta de pesquisa seguem a mesma delimitação que o orienta como um todo. Com a pergunta de pesquisa definida, o próximo passo é a definição das palavras-chave, da estratégia de busca, bem como dos bancos de dados a serem utilizados (Broome, 1993). Essa etapa é essencial, uma vez que os resultados da revisão dependem diretamente dos descritores escolhidos e das fontes consultadas, tornando-se essencial que o pesquisador adote estratégias de busca e bases de dados coerentes com a pesquisa (Lopes, 2002). Para esta pesquisa, foram selecionadas as seguintes palavras-chaves: “Política Externa”, “Fome Zero”, “Fome”, “Segurança Alimentar”, “Pobreza” e “Brasil”, bem como suas respectivas versões em inglês. Elas foram combinadas de forma categórica utilizando o operador booleano “AND”, com o intuito de obter resultados que integrem esses termos em conjunto. As bases de dados definidas para a busca foram o Scopus e o Portal de Periódicos da CAPES.

Na Scopus, optou-se pela utilização exclusiva de termos em inglês, em razão de sua abrangência internacional e da predominância da língua inglesa nas publicações científicas ali indexadas. Considerando que a Scopus agrega periódicos de diversas partes do mundo, o uso de descritores em inglês amplia significativamente o alcance da busca, favorecendo a identificação de estudos relevantes em diferentes contextos. Já no CAPES, optou-se por combinar palavras-chave em português e em inglês, tendo em vista que o portal reúne uma ampla variedade de estudos em sua base de dados, tanto nacionais quanto internacionais. Adicionalmente, o termo “Brasil” ou “Brazil” aparece nas estratégias de busca para delimitar a pesquisa, visto que a sua ausência gera um volume excessivo de resultados, o que comprometeria a precisão e a pertinência dos achados. A inserção do termo não compromete a

qualidade ou a abrangência da revisão, ao contrário, contribui para sua relevância e aderência ao objeto investigado.

A 2ª etapa consiste no estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão, que devem ser identificados no estudo, sendo claros e objetivos (Ganong, 1987). Ao caso proposto, definiu-se os seguintes critérios de inclusão/exclusão: 1) abordar a política externa brasileira, mais especificamente dos governos Lula (2003-2010); 2) abordar o fenômeno de internacionalização de políticas; 3) abordar o Programa Fome Zero e/ou políticas que abordem o combate à fome e à pobreza.

A 3ª etapa consiste na identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados. Diante disso, deu-se início à busca nas bases de dados selecionadas, com o objetivo de pré-selecionar os estudos a serem incluídos na revisão, utilizando as palavras-chave supracitadas. Foi, então, realizada a leitura dos títulos, resumos e palavras-chave de todas as publicações localizadas pela estratégia de busca. Após uma triagem inicial e a exclusão dos documentos duplicados, foram pré-selecionados 22 estudos para compor a revisão integrativa. Diante disso, procedeu-se à leitura integral de 20 dos textos, com o objetivo de verificar se atendiam, de fato, a todos os critérios de inclusão e exclusão estabelecidos, o que resultou na exclusão de 8 deles. Ademais, vale destacar que 2 dos textos inicialmente pré-selecionados não puderam ser analisados integralmente por não estarem disponíveis para acesso público, o que também motivou sua exclusão. Os critérios de exclusão e os textos excluídos estão representados no Apêndice A no final deste trabalho. Adicionalmente, 2 estudos foram incluídos por meio de uma busca complementar, de caráter não sistemático, realizada durante a leitura de outras publicações e referências bibliográficas. Ao final desse processo, foram selecionados 14 estudos para compor o corpo da revisão integrativa.

A 4ª etapa tem por objetivo sumarizar e documentar as informações extraídas dos estudos encontrados nas fases anteriores, de forma concisa e fácil (Broome, 1993). Ursi e Galvão (2006) falam que, para extrair as informações dos artigos, deve-se fazer uso de um instrumento que permita analisar separadamente cada documento selecionado. Com base nessa orientação, o instrumento utilizado foi o Quadro Resumo, elaborado com a finalidade de organizar e condensar as informações relevantes dos estudos selecionados, de modo a subsidiar a resposta à pergunta de pesquisa.

A 5ª etapa refere-se à discussão dos estudos selecionados para a revisão integrativa, momento em que o Quadro Resumo mostrou-se particularmente útil para a sistematização e visualização das informações. Essa etapa consistiu na reunião e comparação das informações extraídas dos documentos, permitindo a realização de inferências e reflexões analíticas.

As contribuições desta etapa serão exploradas de forma mais aprofundada e qualitativa nas seções de Resultados e Conclusão

Por fim, a 6ª etapa consiste na elaboração do trabalho final que contempla a descrição de todas as fases percorridas e apresenta os principais resultados obtidos. Para Mendes, Silveira e Galvão (2008), essa etapa é um trabalho de extrema importância, já que produz impacto devido ao acúmulo do conhecimento existente sobre a temática pesquisada.

Desse modo, ao adotar a revisão integrativa como metodologia, buscou-se não apenas sistematizar o conhecimento já produzido sobre a internacionalização do Programa Fome Zero, mas também evidenciar de que maneira esse processo se articulou com os objetivos e diretrizes da política externa brasileira durante os governos Lula. Este estudo pretende contribuir para uma compreensão mais abrangente sobre o papel estratégico desempenhado pelas políticas sociais brasileiras na construção da imagem internacional do país. Ao final, espera-se que os achados aqui apresentados possam lançar luz sobre os vínculos entre política externa e políticas públicas, bem como inspirar novas investigações que aprofundem esse campo de estudo ainda em consolidação.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O FENÔMENO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS**

O estudo de políticas públicas (PPs) surgiu nos Estados Unidos (EUA) como uma subárea da Ciência Política, e tinha como objetivo compreender os processos pelos quais os governos tomam decisões e implementam determinadas ações (Souza, 2006). De acordo com a autora, a constituição e a consolidação desse campo foram guiadas pelo pressuposto de que, em democracias estáveis, as ações e omissões governamentais são passíveis de serem discutidas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes. Diferente da tradição europeia, que focava mais na análise do Estado e suas instituições do que na produção dos governos, nos EUA, esse campo de estudo não buscou estabelecer relações obrigatórias com as bases teóricas sobre o papel do Estado, mas deu ênfase direta na ação governamental.

Já na América Latina, o avanço da disciplina foi muito diferente do que ocorreu nos EUA. Foi apenas na década de 1980 que surgiu o interesse na região em utilizar as ferramentas analíticas desenvolvidas no campo para melhor formulação e execução de políticas (Méndez, 2020). Esse processo ocorreu em um contexto marcado por desafios específicos, distintos daqueles enfrentados na Europa e na América do Norte. Entre eles, destacam-se a presença de ditaduras patrimonialistas tradicionais, democracias liberais instáveis sujeitas à alternância com regimes autoritários e democracias de caráter restrito (Cardozo, 2020), além de graves problemas de segurança, pobreza e desigualdades estruturais nos setores de educação e saúde (Méndez, 2020).

Essas particularidades tornam o campo de PPs na região ainda mais relevante, pois elas refletem, e, ao mesmo tempo, influenciam as dinâmicas políticas e sociais latino-americanas, uma vez que a formulação de políticas na região ocorre em um ambiente marcado pela insegurança, possuindo diferenças qualitativas nas escolhas políticas feitas em sistemas políticos estáveis e instáveis (Sloan, 1984). Nesse sentido, Díez e Franceschet (2012) destacam duas razões fundamentais para o estudo de PPs na América Latina.

A primeira está relacionada à avaliação do impacto da democratização na inclusão de grupos marginalizados na agenda pública e na efetivação de seus interesses, visto que, embora indicadores socioeconômicos sejam úteis para mensurar mudanças nos padrões de pobreza e desigualdade desde as transições democráticas, apenas a análise dos processos de formulação de políticas permite compreender as dinâmicas subjacentes a essas transformações. Dessa forma, o estudo de PPs não apenas ilumina as relações de poder que estruturam a região, mas, também, proporciona uma compreensão mais aprofundada dos processos

políticos e institucionais que moldam as respostas governamentais aos desafios sociais (Díez; Franceschet, 2012).

A segunda razão está relacionada ao seu papel na construção da cidadania e na reprodução ou contestação das desigualdades sociais, já que, além de sua dimensão material, as políticas públicas possuem um forte caráter simbólico, pois não apenas distribuem bens e serviços, mas também definem quem são os beneficiários e como são percebidos na sociedade (Skocpol, 1992; Lieberman, 2002; Yashar, 2005). Diante disso, entende-se que as políticas públicas tanto respondem quanto constroem relações de poder entre grupos, implicando que as relações sociais desiguais são um produto das políticas públicas e, também, que elas são um meio pelo qual se pode contestar e modificar estruturas sociais desiguais (Díez; Franceschet, 2012). Assim, o estudo de PPs permite compreender os mecanismos institucionais de distribuição de recursos e, também, analisar como diferentes modelos de intervenção estatal impactam as desigualdades na América Latina.

Para uma compreensão mais profunda do campo de estudo de PPs, tanto na América Latina como em um contexto geral, é, também, fundamental analisar as bases teóricas que o sustentam. A evolução da disciplina foi marcada por diferentes abordagens analíticas que buscaram sistematizar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas, incorporando diversas variáveis. Assim, torna-se necessário reconhecer que o campo das PPs se desenvolveu e se estruturou a partir das contribuições teóricas de estudiosos que ajudaram a estabelecer a base metodológica e conceitual dessa área de estudo.

As bases teóricas dessa área estão fundamentadas em diversas contribuições, mas quatro estudiosos são considerados os seus “pais” fundadores: Lasswell (1936), que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública); Simon (1947), que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Lindblom (1959; 1979), que questionou a ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas; e Easton (1965), que definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente (Souza, 2006).

O campo de estudo das PPs na América Latina, por sua vez, consolidou-se a partir da apropriação teórica e tradução desses autores clássicos, além da produção de autores locais que analisaram a realidade regional. Um dos marcos iniciais foi a publicação das *Antologías de las Políticas Públicas* por Luis Aguilar Villanueva, em 1992, que trouxe traduções de teóricos como Lasswell, Lowi, Lindblom, entre outros. No Brasil, em específico, a produção de obras na área das políticas públicas ocorreu como resultado da reforma social na

Constituição de 1937 (IPPA, 2023). Com a evolução da análise da avaliação de PPs, a literatura brasileira desenvolveu seus próprios conceitos como a teoria dos “anéis burocráticos” de Fernando Henrique Cardoso (1970) e a gramática política do Estado brasileiro, proposta por Edson de Oliveira Nunes (1997).

Essas contribuições teóricas foram fundamentais para a consolidação da área. Entretanto, apesar dessas e diversas outras, não há uma definição única e consensual sobre o que são políticas públicas, visto que elas são um fenômeno polimorfo, multidisciplinar, multinível, suscetível a diferentes interpretações. Cada corrente teórica propõe conceituações próprias, moldadas por suas experiências, visões e interesses específicos, e, por conta disso, qualquer definição de política pública é, inevitavelmente, arbitrária e deve ser contextualizada para refletir as dinâmicas particulares de cada cenário (Souza, 2006; Marques; Faria, 2013).

## 2.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS

Diante disso, temos que, na literatura especializada de PPs, há uma divisão entre aqueles que adotam uma abordagem estadocêntrica e aqueles que defendem uma perspectiva multicêntrica no que se refere ao protagonismo na formulação e implementação das políticas públicas. A abordagem estadocêntrica parte do pressuposto de que elas são um monopólio dos atores estatais. Ou seja, o que determinaria uma política como “pública” seria a identidade jurídica do ator que a formula e executa (Secchi, 2010). De acordo com o autor, isso decorre tanto da superioridade objetiva do Estado na criação e aplicação de leis, quanto de uma justificativa normativa que lhe confere autoridade hierárquica para corrigir distorções que dificilmente seriam resolvidas de maneira isolada por atores não estatais.

Dessa visão estadocêntrica derivam diversas definições de políticas públicas. Dye (1972), por exemplo, define política pública como tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer, atribuindo ao Estado um papel central na formulação e execução dessas políticas, considerando, também, que a inação governamental, a escolha deliberada de não intervir em determinada questão, constitui, por si só, uma forma de política. Mead (1995) segue uma linha semelhante, caracterizando-as como um campo de estudo que busca analisar o governo tendo em vista grandes questões coletivas. Da mesma forma, Lynn (1980) as define como um conjunto de ações estatais destinadas a produzir efeitos específicos na sociedade.

Neste trabalho, entretanto, as políticas públicas serão analisadas a partir da abordagem multicêntrica. Essa abordagem reconhece que, além dos atores estatais, outros agentes, como organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas (*policy networks*), desempenham um papel fundamental na formulação e

implementação das políticas. Nesse contexto, uma política é considerada “pública” não apenas pela identidade jurídica de quem a promove, mas pela natureza do problema que busca enfrentar, ou seja, um problema de interesse coletivo, um problema público (Secchi, 2010).

Lowi (1972), ao afirmar que “*policies determine politics*”, propôs uma reinterpretação da relação causal entre política e políticas públicas definida pela Ciência Política tradicional, na qual a política pública era vista apenas como um resultado da política, evidenciando a relação de mútua determinação entre ambas e destacando que, a formulação de políticas públicas não é apenas um reflexo da política, mas também um campo de disputa de poder, em que a distribuição de recursos e interesses se entrelaçam. Essa relação se dá por que no cerne da sua formulação está a luta pelo poder e por recursos, típicas da política (Souza, 2006). A configuração dessa relação ocorre em arenas políticas cujas regras de participação são marcadas por mecanismos de dominação e assimetria, garantindo a manutenção do sistema vigente (Secchi, 2010).

Assim, a dinâmica do jogo de forças sociais, que inclui diversos atores não estatais, é responsável pela emergência e pela consolidação de problemas públicos na agenda governamental (Boneti, 2013). Esses atores exercem pressão pelo reconhecimento de determinadas demandas e pela formulação de estratégias para enfrentá-las, mobilizando recursos e mecanismos institucionais para viabilizar políticas que atendam a esses interesses (Superti, 2011). Logo, a adoção da abordagem multicêntrica se justifica pelo fato de que o Estado não se resume ao seu aparato institucional, mas deve ser compreendido como uma rede sociopolítica complexa, na qual relações de poder multidimensionais estruturam e consolidam diferentes atores sociais (Poulantzas, 1990).

Nesse sentido, Heidemann (2014) destaca que a dinâmica entre o Estado e os diversos atores sociais é caracterizada por um jogo contínuo de negociação e interação, no qual cada parte traz suas demandas, interesses e capacidades. Isso significa que as políticas públicas emergem não apenas de decisões burocráticas, mas também da interação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, que atuam juntamente em um sistema interdependente, permitindo a emergência de soluções inovadoras e adaptativas, insuflando a ideia de que o desenvolvimento não é um processo linear, mas um fenômeno multifacetado que requer a compreensão das variadas forças e interesses. Assim, as representações de poder e as práticas políticas são moldadas por essas interações, evidenciando a complexidade e a dinamicidade das relações que atravessam, e por vezes tensionam, a formulação e a implementação das políticas públicas.

A perspectiva multicêntrica também reconhece que as políticas públicas não são elaboradas e implementadas em um único nível de governo, mas envolvem uma rede de atores e instituições em múltiplos níveis, do local ao internacional; elas podem ser tanto diretrizes estruturantes de nível estratégico quanto diretrizes intermediárias e operacionais (Secchi, 2010). Embora algumas abordagens teóricas, como as de Comparato (1997) e Massa-Arzabe (2002), as tratem como macrodiretrizes e considerem os programas, planos e projetos como seus elementos operativos, na visão multicêntrica, a operacionalização de uma diretriz não define sua condição de política pública. Adotar essa visão excluiria políticas em níveis municipais, regionais, estaduais ou intraorganizacionais, que também são respostas a problemas públicos. Assim, entende-se que as políticas públicas englobam diretrizes estratégicas e operacionais, já que grande parte da construção teórica dos *policy studies* se baseia na análise dessas políticas em diferentes níveis. Afinal, uma política pública pode ser composta por mais políticas que a operacionalizam (Secchi, 2010).

Diante disso, torna-se fundamental compreender o que caracteriza uma política pública e como ela se estrutura para enfrentar problemas coletivos. Secchi (2010) a define como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, como uma diretriz intencional que orienta a ação ou a passividade de sujeitos sociais, cuja elaboração tem o objetivo de enfrentar um problema público. Essa diretriz intencional pode se manifestar por meio de uma lei, uma campanha, um programa de intervenção social, entre outras formas. Sua intencionalidade se reflete no conteúdo da política pública, que é moldado pela dinâmica das relações de poder no Estado e cuja formulação é determinada pela correlação de forças sociais resultante do jogo de interesses e disputas na esfera política

O autor também vai afirmar que o problema público, por sua vez, pode ser entendido como a diferença entre a realidade atual e uma situação ideal possível para a coletividade: uma situação só se torna um problema público quando os atores políticos intersubjetivamente a reconhecem como inadequada e relevante para a sociedade, reconhecimento esse que ocorre dentro das relações de poder, de modo que a identificação, delimitação e importância social de um problema dependem da interpretação subjetiva dos diferentes atores, influenciada por seus interesses. Assim, nem toda situação problemática se traduz automaticamente em um problema público, pois sua legitimação está condicionada às disputas políticas e à mobilização social.

Complementando esse pensamento, Saravia (2006) vai definir políticas públicas como um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Essas decisões são condicionadas pelo

próprio fluxo de políticas, pelas reações e transformações que geram no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos atores que as adotam ou as influenciam. O autor ainda ressalta que o elemento orientador das inúmeras ações que compõem determinada política é o seu objetivo final, que pode incluir a consolidação da democracia, a manutenção do poder, a promoção do bem-estar dos cidadãos beneficiados e a busca pela justiça social.

Esses diferentes autores citados convergem em certos aspectos na definição e nas principais características do fenômeno das políticas públicas. Entre as diversas conceituações apresentadas, a de Secchi (2010) destaca-se pela clareza e aplicabilidade ao definir a política pública como uma diretriz intencional que orienta a ação, representando uma intervenção concreta estruturada em diferentes fases de formulação e implementação para enfrentar um problema público. Ele também enfatiza que as políticas públicas abrangem tanto o conteúdo concreto das decisões políticas quanto seu aspecto simbólico, assim como o processo de construção e atuação dessas decisões, uma definição particularmente relevante para o presente trabalho, pois permite uma compreensão mais ampla dela como um processo dinâmico que integra dimensões técnicas, políticas e simbólicas. Essa abordagem facilita a análise de como políticas específicas não apenas buscam solucionar problemas concretos, mas também influenciam a agenda política e moldam percepções no cenário nacional e internacional. Para a análise proposta neste trabalho, também considerou-se como políticas públicas todas as diretrizes multiníveis que, por meio de ações concretas, buscavam gerar impactos na sociedade com o objetivo de resolver problemas públicos específicos.

Entretanto, diante da ampla gama de terminologias, conceitos e definições sobre políticas públicas, analistas frequentemente recorrem às tipologias como um recurso para descrever e categorizar o conteúdo das políticas que buscam explicar (Secchi, 2010). A tipologia é definida pelo autor como um esquema de interpretação e análise de um fenômeno, nesse caso o de PPs, baseado em variáveis e categorias analíticas. Em outras palavras, trata-se de um instrumento de classificação que organiza conteúdos, atores, estilos e instituições dentro do processo de formulação e implementação de políticas.

Diversos estudiosos, como Wilson (1974), Gustavsson (1980), Gormley (1986), e Bozeman e Pandey (2004) se dedicaram à formulação de tipologias para a análise de PPs. No entanto, este trabalho se fundamentará na tipologia proposta por Lowi (1964), que utiliza como critério principal o “impacto esperado na sociedade”. Essa escolha se justifica pelo fato de que sua abordagem permite compreender como diferentes tipos de PPs geram impactos distintos na sociedade e na estrutura de poder, o que é fundamental para analisar o objeto de estudo não apenas como uma política social, mas também como um instrumento estratégico

da política externa brasileira nos governos Lula, especialmente no que tange à sua projeção internacional.

Lowi classifica as políticas públicas em quatro categorias distintas: 1) regulatória, que estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados; 2) distributiva, que gera benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para todos os contribuintes; 3) redistributiva, que concede benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outros atores; e 4) constitutivas, que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas, e são chamadas de *meta-polícies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e moldam a dinâmica política nessas outras arenas.

A política analisada neste trabalho é o Programa Fome Zero, uma iniciativa lançada em 2003 pelo governo federal brasileiro, durante o primeiro mandato do presidente Lula. Voltado à garantia do direito humano à alimentação adequada, o Programa foi direcionado especialmente às populações em situação de maior vulnerabilidade social. Essa política é aqui classificada, predominantemente, como uma política redistributiva, pois sua implementação envolveu a transferência de recursos do governo para populações em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de reduzir as desigualdades socioeconômicas.

Entretanto, as fronteiras entre esses quatro tipos de PPs não são rígidas, e, frequentemente, uma mesma política apresenta características de mais de uma categoria (Secchi, 2010). Assim, ao surgir um contexto de profundas transformações sociais no Brasil, marcadas por mudanças nas formas de proteção social e pela busca de novos arranjos institucionais voltados à inclusão dos grupos mais vulneráveis (Yazbek, 2003), o Fome Zero pode ser compreendido, em certa medida, como uma política constitutiva. Mais do que promover a ampliação das oportunidades sociais e econômicas para populações historicamente marginalizadas, o Fome Zero orientou a formulação de iniciativas semelhantes em níveis regionais e locais. A sua implementação exigiu a criação de novos arranjos de governança, a articulação entre diferentes ministérios e a consolidação de mecanismos de participação social e controle democrático.

No entanto, esse impacto não se restringiu ao âmbito doméstico. Como irá ser demonstrado ao longo deste trabalho, o Fome Zero também exerceu efeitos constitutivos no plano internacional, ao influenciar o redesenho de PPs em diversos países do Sul global e ao impulsionar mudanças em organizações internacionais, que passaram a incorporar conceitos e práticas inspirados nesse modelo brasileiro. Nesse sentido, o Fome Zero assumiu um papel

estruturante na agenda de políticas públicas em diferentes níveis, tornando-se referência para a formulação e implementação de estratégias voltadas à segurança alimentar e à superação da pobreza.

## 2.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O fenômeno da internacionalização de políticas ressalta a importância de superar a visão tradicional da formulação de PPs como estritamente nacional, uma perspectiva que tem sido criticada pelo seu “nacionalismo metodológico” (Faria, 2022) e dificultado uma análise mais abrangente dos processos globais de políticas, uma vez que as instituições públicas nacionais já não são mais o único centro organizador das políticas (Stone, 2008). Pesquisadores como Howlett e Ramesh (2002) e Faria (2018) defendem que, com o avanço da globalização e seus efeitos, a abordagem das políticas públicas restritas ao âmbito nacional está sendo desafiada, à medida que a realidade se torna cada vez mais multifacetada. A crescente permeabilidade das fronteiras territoriais e a complexidade dos problemas públicos revelam a inadequação do nacionalismo metodológico para entender as transformações sociais, especialmente diante da transnacionalização das questões sociais (Secchi, 2010).

Observa-se, então, uma participação intensa e multifacetada de atores externos nas políticas públicas domésticas de diversos países, com a atuação de governos, tanto nacionais quanto subnacionais, no cenário internacional sendo progressivamente facilitada pelo processos da globalização (Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020). Embora esse seja um fenômeno bastante antigo, com exemplos que remontam até o período helenístico (Dolowitz, 2000), o uso recorrente e aparentemente incontornável do termo “globalização” não deve induzir à falsa impressão de que existe um consenso sobre sua definição (Faria, 2018); ele, na verdade, é um conceito que gera intenso debate, uma vez que não há um entendimento unificado sobre o seu significado e impactos (Mariano, 2007). Entretanto, para fins deste trabalho, iremos caracterizar a globalização como um processo que abrange as causas, o fluir e as consequências da integração transnacional e transcultural das atividades humanas e não humanas (Al-Rodhan; Stoudmann, 2006).

Diante disso, temos que esse processo reconfigura o papel dos Estados, intensificando as interações entre governos em diferentes níveis (Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020). Os autores afirmam que essas interações têm promovido um intercâmbio cada vez mais frequente de ideias, conhecimento e modelos de gestão pública entre os governos, fazendo com que as políticas públicas deixem de ser um fenômeno restrito às fronteiras do Estado, em um

processo denominado, aqui, de internacionalização. Os analistas contemporâneos são unânimes ao enfatizar que a globalização e as novas tecnologias de informação e comunicação transformaram a internacionalização de políticas públicas em uma prática bastante comum, quase universal (Oliveira; Faria, 2017).

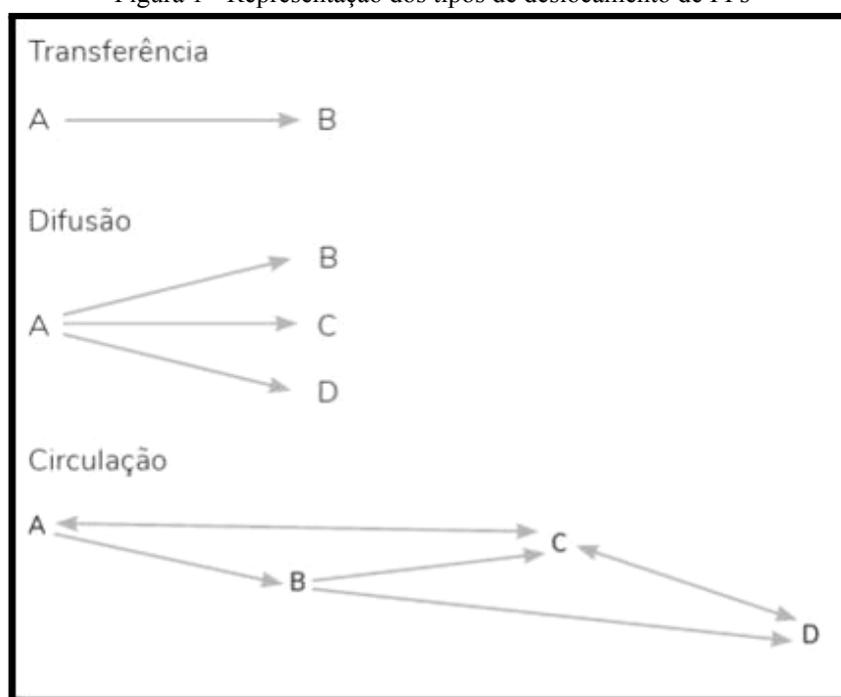
Portanto, é notório que a globalização se tornou uma dinâmica chave da internacionalização das políticas públicas (Nainggolan, 2017). Ela intensificou a atuação de atores externos no âmbito das políticas públicas domésticas de diversos países e facilitou a expressão de governos no cenário internacional, fazendo com que políticas públicas passassem a ultrapassar as fronteiras dos Estados e a se internacionalizar, ou seja, a “viajar” (Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020). Assim, percebe-se que o processo de internacionalização de PPs ocorre de maneira cada vez mais visível e concreta, sendo marcado pelo deslocamento acelerado de diversos instrumentos de gestão pública, como políticas urbanas, programas governamentais, instrumentos de ação pública, arranjos administrativos, normas e estruturas estatais entre diferentes governos (Oliveira; Faria, 2017).

De maneira muito direta e objetiva, então, a internacionalização de políticas públicas vai ser definida como a adoção de uma mesma inovação em diferentes ambientes (Weyland, 2005), abarcando tanto processos internacionais de propagação como intraestatais ou subnacionais (Faria, 2018). Entretanto, é importante pontuar que, mesmo que existam mais de cem termos utilizados para designar esse fenômeno, adotamos o termo “internacionalização” para fins de simplificação diante da diversidade terminológica e das distintas abordagens utilizadas para compreender e categorizar os processos de disseminação de políticas públicas. Essa escolha se justifica, pois a ampla gama de termos utilizados para descrever esse fenômeno frequentemente gera confusão entre analistas; termos como “transferência” e “difusão”, explorados mais adiante, são regularmente usados como sinônimos, podendo muitas vezes ser empregados como hipônimos, para indicar fenômenos semelhantes mas não idênticos (Oliveira; Faria, 2017).

Diante disso, o termo “internacionalização” oferece uma abordagem mais ampla e inclusiva para descrever os deslocamentos dessas políticas, permitindo não só uma compreensão mais fluida desses processos, mas também facilitando a análise das suas implicações em nível global, tornando-o uma ferramenta analítica mais eficaz para o estudo das políticas públicas em um cenário globalizado. No entanto, é importante reconhecer que existem diversos tipos de deslocamento dessas políticas, ou seja, diferentes maneiras pelas quais elas se espalham e se transformam ao longo desse processo.

Esses são processos que, devido à sua crescente importância e visibilidade, tornaram-se objeto de um campo acadêmico que é bastante vigoroso e caracterizado por uma notável multidisciplinaridade, oferecendo diferentes abordagens, questões e estratégias de análise dos processos de deslocamento das políticas públicas (Oliveira, 2021). Levando isso em consideração, esta seção do trabalho propõe-se a explorar, de maneira breve, as principais características dos termos técnicos mais utilizados na literatura sobre a internacionalização de PPs: a difusão, a transferência e a circulação de políticas (Oliveira; Faria, 2017). A seguir, a Figura 1 ilustra visualmente esses diferentes tipos de deslocamento.

Figura 1 - Representação dos tipos de deslocamento de PPs



Fonte: Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020.

O processo de transferência de políticas refere-se ao deslocamento específico de uma política pública de um local “A” para um local “B”. Isso implica que a política deixa seu contexto original, que pode ser um governo, uma organização internacional ou uma organização não governamental (ONG) e é transferida diretamente para outro contexto, seja para um ator da mesma natureza ou para um ator distinto (Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020). A transferência é, então, o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um determinado contexto político é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro contexto político, por meio de emulação e aprendizado de lições (Dolowitz; Marsh, 2000).

Já o processo de difusão acontece quando uma política pública sai de um ponto “A” para diferentes pontos “B”, “C” e “D”. Ele é caracterizado por um conjunto de adoções, mais

ou menos simultâneas de uma política pública, que pode ocorrer em clusters ou regiões, ou então em escala global (Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020). Assim, a difusão de políticas é entendida como o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social, sendo um tipo especial de comunicação em que as mensagens se concentram em novas ideias (Rogers, 2003).

Por fim, a circulação é um processo mais amplo e dinâmico, caracterizado pelo vaivém das políticas públicas e pelo aprendizado mútuo entre os contextos envolvidos, onde uma política sai de um ponto “A”, percorre diferentes contextos, como “B”, “C” e “D”, e eventualmente retorna à sua origem, podendo ser modificada ao longo do percurso, uma trajetória que não apenas transforma o modelo original, mas também pode gerar resultados distintos daqueles inicialmente previstos (Oliveira; Saraiva; Sakai, 2020).

No entanto, embora a definição de circulação seja relevante para a compreensão geral dos tipos de deslocamento de PPs, este trabalho irá concentrar-se especificamente nos processos de transferência e difusão, uma vez que o percurso internacional do Fome Zero se alinha mais diretamente a essas dinâmicas. Isso será evidenciado no próximo capítulo, ao demonstrarmos que, no caso do Fome Zero, a internacionalização ocorreu predominantemente por meio da adoção direta do modelo brasileiro por outros países e pela disseminação de seus princípios e práticas em diferentes contextos, como em organizações internacionais, de forma relativamente simultânea e coordenada. Ou seja, o que se observa é tanto o deslocamento dirigido de um arranjo institucional brasileiro para outros contextos, caracterizando a transferência, quanto sua propagação mais ampla como referência global em políticas de combate à fome e à pobreza, caracterizando a difusão.

Entretanto, o foco central desta seção não se concentra em como a internacionalização de PPs ocorre. Em vez disso, ela busca compreender as motivações que levam os Estados, especialmente aqueles do Sul global, a buscar a internacionalização de suas políticas e o que essa estratégia representa no contexto das relações internacionais. Mais do que o processo em si, interessa-nos explorar os fatores que impulsionam essa prática e as implicações desse movimento no cenário global.

Nesse sentido, o estudo da internacionalização de PPs revela um fenômeno emergente, especialmente em países do Sul, como o Brasil: a produção de políticas bem-sucedidas não é mais suficiente por si só; agora, é também necessário “vender” essas políticas ao mundo, estabelecendo um movimento estratégico de legitimação interna e internacionalização de políticas que, muitas vezes, se conecta diretamente a estratégias mais amplas de política externa (Oliveira; Faria, 2017). Diante disso, à medida que a internacionalização de

PPs se consolida como um fenômeno amplamente disseminado, tanto em termos empíricos quanto analíticos, torna-se possível identificá-la também como um importante instrumento da política externa dos Estados (Stone; Oliveira; Pal, 2019; Faria, 2022). Exemplos concretos desse processo podem ser observados na “ajuda externa” e na “cooperação internacional para o desenvolvimento”, que não se limitam à uma oferta de bens materiais e assistência técnica, mas, frequentemente, envolvem o compartilhamento de instrumentos de política, modelos institucionais e *expertise* entre países, promovendo trocas que são, ao mesmo tempo, técnicas e políticas (Hoebink, 2010; Besada; Kindornay, 2013). É nessa proposição que este trabalho se fundamenta, ao demonstrar como a internacionalização de políticas públicas pode servir como um meio estratégico para ampliar a influência de Estados, como o Brasil, no cenário global.

Faria (2012) observa que, a partir dos anos 2000, países como Brasil, Venezuela e China, historicamente posicionados como “importadores” de PPs, passaram a ocupar o papel de “exportadores”, sobretudo em um cenário no qual a internacionalização de PPs passou a ser concebida como um instrumento de inserção internacional. A internacionalização de PPs pode fazer parte do chamado “*soft power*”, um termo utilizado nas relações internacionais para descrever a maneira que um Estado tenta influenciar, indiretamente, o comportamento ou interesses de outros Estados (Nye, 2004; Wang; Lu, 2008). Um exemplo disso ocorre quando um país, com o objetivo de ampliar sua influência em uma organização ou regime internacional, aumenta sua capacidade ou interesse em promover a disseminação de políticas (Faria, 2022).

É amplamente reconhecido o papel dos regimes internacionais na disseminação de normas e ideias, processo frequentemente moldado pela influência de potências dominantes no sistema internacional (Krasner, 2012). No entanto, mais recentemente, autores como Oliveira (2019), Milhorange (2013; 2020) e Faria (2018) têm chamado atenção para o papel das organizações internacionais (OIs) como facilitadoras da internacionalização, destacando, sobretudo, o fortalecimento da cooperação Sul-Sul no início do século XXI, visto que as OIs são espaços para a construção coletiva de *expertise* e autoridade, criando, assim, ambientes destinados à elaboração e circulação de “*best practices*” e recomendações para a reforma de políticas nacionais (Devin; Smouts, 2011). Esses estudos demonstram que, embora os regimes internacionais tendam a refletir os interesses dos países mais poderosos, existe espaço para que Estados em desenvolvimento exerçam influência, permitindo a inserção de suas agendas e experiências no debate internacional e desafiando, ainda que parcialmente, as assimetrias tradicionais de poder (Krasner, 2012).

A internacionalização está, então, relacionada a um processo em que certos atores buscam alterar ou moldar o *status quo* de um campo ou área de interesse governamental (Howlett; Ramesh, 2002). De acordo com os autores, esse conceito está estreitamente vinculado às mudanças de paradigmas nas abordagens e nas formas de atuação dos governos, que utilizam o poder dos atores externos para sustentar e implementar tais transformações. Assim, de acordo com Menezes e Vieira (2021), a internacionalização de PPs permite que Estados emergentes se posicionem como atores normativos, ou seja, como referências no estabelecimento de novas normas internacionais. Em outras palavras, a formulação de soluções políticas para os problemas das sociedades em desenvolvimento, refletidas em políticas específicas e formas particulares de sociabilidade e identidade, pode ser socializada e amplificada no cenário internacional (Xiaoyu, 2012). Estados que atuam como “líderes de políticas” tendem a influenciar mais rapidamente a adoção em outros lugares, principalmente quando possuem conexões estratégicas com outras jurisdições (Mintrom; Vergari, 1998). Nesse contexto, a internacionalização de PPs é vista como uma estratégia para fortalecer a imagem de um país ou região, apresentando-o como um modelo de inovação e boa governança, contribuindo para a ampliação da sua influência em arenas globais (Simmons; Dobbin; Garrett, 2006).

Iremos argumentar que um exemplo notável desse fenômeno ocorreu durante os dois primeiros mandatos Lula. Como procuraremos demonstrar na revisão dos resultados da literatura especializada, a internacionalização de PPs desempenhou papéis chaves e complementares. De acordo com Faria (2002), ela era considerada a espinha dorsal da política externa da época, sendo central para, ao menos, cinco dos objetivos e/ou estratégias mais importantes de uma política externa auto-proclamada “ativa” e “altiva”:

- (a) a promoção do regionalismo pós-liberal na América Latina;
- (b) a defesa de novos ou ampliados papéis para organizações internacionais;
- (c) a revitalização da cooperação Sul-Sul;
- (d) a diplomacia presidencial;
- e (e) a promoção da cooperação bilateral sistemática com países da América Latina e da África (Lima, 2010; Ricupero, 2010; Silva, 2015; Vigevani; Cepaluni, 2007).

Para compreender essa dinâmica, é necessário, então, investigar como o Programa Fome Zero foi concebido e implementado, considerando o processo de internalização da segurança alimentar e nutricional na agenda governamental brasileira ao longo do tempo. Isso permitirá identificar os fatores que possibilitaram a ascensão do tema no governo Lula e sua posterior projeção internacional.

### **3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: O PROGRAMA FOME ZERO**

A inclusão da segurança alimentar e nutricional na agenda governamental, tanto no nível nacional quanto internacional, sempre esteve permeada por múltiplos interesses e pela atuação de diversos atores sociais, cujas influências nas decisões políticas variaram consideravelmente (Silva, 2014). O autor afirma que, no Brasil, esse processo foi marcado por disputas intensas, que viabilizaram avanços importantes na incorporação do tema às pautas governamentais, mas também resultaram em políticas públicas com limitações significativas, como a escassez de recursos, cobertura insuficiente, critérios pouco definidos para elegibilidade e uma institucionalidade frágil. Como consequência, o ambiente político e institucional era repleto de descontinuidades, com avanços e retrocessos que variavam conforme as diretrizes dos gestores em exercício, sem que o problema da fome e da miséria fosse efetivamente enfrentado de forma consistente no país. Diante disso, antes de nos aprofundarmos no Programa Fome Zero e na sua internacionalização, é essencial traçar, brevemente, a trajetória das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Embora Takagi (2006) afirme que a questão da fome tenha sido uma preocupação desde o período colonial, com medidas governamentais implementadas até mesmo em 1918, Peliano (2010) destaca que essa trajetória pode ser dividida em quatro atos.

#### **3.1 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

O primeiro, e mais longo, ato tem início na década de 1940, como parte integrante da estratégia de poder do “Estado Novo” do presidente Getúlio Vargas (Silva, 2014), e se estende até meados dos anos 1970, culminando na aprovação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan). Esse programa representou um marco nesse campo por ter sido o primeiro a enfatizar a importância do uso de alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados adquiridos em iniciativas anteriores (Peliano, 2010). Dentre as ações implementadas para atender às diretrizes do II Pronan, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que permitiu às empresas promoverem programas de alimentação para seus funcionários com o auxílio de incentivos fiscais, e cujo principal objetivo era melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, especialmente os de baixa renda, prevenindo doenças e acidentes de trabalho, além de contribuir para o aumento da produtividade (Silva, 2014).

Já o segundo ato dessa trajetória, durante a década de 1980, foi um período turbulento, marcado por desafios que comprometeram a efetividade das políticas de segurança alimentar e nutricional, principalmente devido à abordagem conservadora do governo militar, aliada à centralização autoritária na formulação e execução das políticas públicas, que impediu a implementação de várias propostas previstas no II Pronan (Silva, 2014). Segundo o autor, embora novos programas de alimentação tenham sido lançados ao longo dos governos militares, muitos deles não seguiram as diretrizes oficiais estabelecidas, tornando-se, na prática, instrumentos de clientelismo político voltados a beneficiar elites regionais. Com isso, ao final da década de 1980, observou-se uma multiplicidade de programas de alimentação recheados de paralelismos e superposições que geraram uma baixa efetividade, mesmo de programas promissores como o II Pronan (Takagi, 2006; Peliano, 2010). Peliano e Beghin (1994) afirmam que, durante esse período, o governo federal administrava doze programas de alimentação e nutrição, que juntos consumiram mais de US\$1 bilhão, em 1989.

Entretanto, a partir dos anos 90, se observa um grande aumento da participação de organizações populares na formulação de políticas de combate à fome, principalmente após a descentralização política propiciada pela constituição de 1988 (Zimmermann, 2011), marcando o terceiro ato da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Esse período consolidou o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN), que passou a incorporar o histórico das lutas e conquistas sociais globais sobre o tema (Silva, 2014). O termo foi oficialmente introduzido em 1985 com a elaboração da proposta do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), que visava atender às necessidades alimentares da população e alcançar a autossuficiência na produção de alimentos (IPEA, 2008). Embora a proposta não tenha sido implementada, o conceito ganhou grande relevância com a realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986 (Zimmermann, 2011).

Isso, somado ao impeachment do presidente Fernando Collor e à ascensão de Itamar Franco, redirecionou a abordagem das políticas de alimentação e nutrição na agenda governamental (Peliano, 2010; Silva, 2014). Autores como Takagi (2006), Arruda e Arruda (2007), Peliano (2010), Zimmermann (2011), Nascimento (2012) e Silva (2014) destacam o papel fundamental do Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e do Governo Paralelo na ampliação do debate sobre SAN no Brasil, o que resultou na formulação do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), em 1993.

O PCFM buscava articular os três níveis de governo, municipal, estadual e federal, com a sociedade civil, incluindo movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs), para redesenhar uma estratégia emergencial de combate à fome (Silva, 2014). Nesse contexto, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), um órgão consultivo para integrar governo e sociedade civil na revisão dos programas de assistência alimentar (Nascimento, 2007). O Consea inaugurou uma nova abordagem na gestão da SAN, promovendo um modelo de governança compartilhada entre Estado e sociedade civil para construir alternativas, projetos e políticas voltadas à garantia da segurança alimentar no Brasil (Pinheiro, 2009a).

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o mandato e, logo em seus primeiros dias, lançou o Programa Comunidade Solidária (PCS), criado para ser a principal ação estratégica no campo do combate à pobreza e à fome por meio da articulação e coordenação de ações descentralizadas, focadas na participação e no acompanhamento dos atores locais, substituindo o Consea (Silva, 2014). Nesse contexto, Peliano (2010) afirma que a fome deixa de ser tratada como um problema central e passa a ser inserida no conjunto mais amplo das questões relacionadas à pobreza, sendo abordada dentro de programas voltados para saúde, educação, moradia, desenvolvimento rural e geração de renda. Já em seu segundo mandato, iniciado em 1999, o governo FHC tentou reestruturar sua estratégia de ação pública no combate à fome e à pobreza, pois as metas institucionais de sua gestão anterior não haviam sido cumpridas; as políticas específicas adotadas até então eram tímidas e careciam dos instrumentos e recursos necessários para uma implementação eficaz (Silva, 2014). Hirai e Anjos (2007) apontam que, nesse período, observou-se um esvaziamento dos programas diretamente voltados para o combate à fome, com a priorização de políticas públicas fragmentadas e de baixo alcance.

Entretanto, apesar dessas limitações, um dos méritos do governo FHC foi a consolidação do Plano Real, iniciado no final do governo anterior, quando FHC ainda era ministro da Fazenda (Silva, 2014). De acordo com o autor, FHC conseguiu estancar um longo período de inflação alta no Brasil, um fator que historicamente corroía o poder de compra das camadas mais pobres da população, ao combinar uma série de ações da ortodoxia do pensamento econômico que consistiam, basicamente, em um forte ajuste fiscal, por meio do *superávit* primário e de privatizações, controle rígido da oferta monetária e regime de câmbio flutuante. Assim, o Plano Real se tornou um dos principais fatores na redução da fome e da pobreza no período, reforçando a tese de que os ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população perpassam por políticas econômicas

(Peliano, 2010). Nesse período, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da condição de indigentes, e 10,1 milhões da condição de pobreza (Barros; Henriques; Mendonça, 2000).

No entanto, mesmo diante desses avanços, o Brasil entrou no século XXI ainda com um contingente expressivo de 23 milhões de pessoas sem renda suficiente para garantir uma alimentação adequada (Barros; Henriques; Mendonça, 2000). Foi nesse contexto que surgiu um projeto construído ao longo de 2001 sob a responsabilidade do Instituto Cidadania, ONG dirigida à época pelo próprio Lula, denominado de Projeto Fome Zero (Takagi, 2006). Segundo a autora, esse projeto partia do diagnóstico de que, até então, o Brasil não possuía uma política abrangente de segurança alimentar e que a vulnerabilidade à fome afetava aproximadamente 44 milhões de brasileiros, o que correspondia a 27,8% da população.

A partir desse diagnóstico, o Projeto identificou três dimensões fundamentais da fome no Brasil: 1) a insuficiência de demanda, resultante da concentração de renda, dos elevados índices de desemprego e subemprego e dos baixos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; 2) a incompatibilidade entre os preços dos alimentos e o poder aquisitivo da população, dificultando o acesso da maioria aos itens básicos de alimentação; e 3) a exclusão da população mais pobre do mercado, afetando especialmente trabalhadores desempregados ou subempregados, idosos, crianças e outros grupos vulneráveis que necessitam de assistência emergencial (Instituto Cidadania, 2001). Assim, o Projeto não se limitava a garantir o acesso à alimentação, mas também buscava enfrentar as raízes estruturais da fome no país, promovendo políticas que articulassem geração de renda, fortalecimento do poder de compra e inclusão social. Ele tinha como objetivo combater a insegurança alimentar por meio da elevação do nível de renda da população em situação de pobreza, uma vez que, no Brasil, a fome estava mais associada à insuficiência de renda do que à escassez ou à falta de oferta de alimentos (Takagi, 2006).

Desta forma, enxergou-se a necessidade de criação de um largo conjunto de políticas para garantir o acesso à alimentação a toda a população brasileira, em especial que consigam atender àquela camada da população vulnerável à fome, políticas que até então inexistiam perante o Estado. Diante disso, o eixo central do Projeto Fome Zero estava na implementação de políticas em três níveis de ação simultâneo: 1) políticas estruturais, voltadas ao combate às causas da fome, buscando o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade, e a diminuição da desigualdade de renda; 2) as políticas específicas, que englobavam, também, as ações emergenciais; e 3) as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho dos municípios

(Instituto Cidadania, 2001). A Figura 2 a seguir vai ilustrar as principais políticas a serem implementadas nesses três níveis de ação.

Figura 2 - Esquematização das principais políticas a serem implementadas no Projeto Fome Zero



Fonte: Instituto Cidadania (2001).

Com a eleição de Lula, em 2003, coube à equipe de transição governamental iniciar a transformação do Projeto em uma política de Estado. Esse processo resultou na formulação e implementação do Programa Fome Zero (PFZ).

### 3.2 O PROGRAMA FOME ZERO

Já em seu discurso de posse, Lula afirma que definiu entre as prioridades de seu Governo um programa de segurança alimentar que “[...] leva o nome de Fome Zero”. Ele também reafirmou o compromisso que havia expressado em seu primeiro pronunciamento após a eleição, ao afirmar que “[...] se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (Silva, 2003). O PFZ foi lançado logo nos primeiros dias do governo, como uma iniciativa de articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza, marcando o início do quarto ato na história das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil, no qual o tema da SAN passou a ocupar um lugar central na agenda governamental (Silva, 2014).

O desenho institucional do PFZ foi elaborado contando com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil e de governos estaduais e municipais (Silva, 2014), e resultou na seguinte estrutura, publicada na Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003: 1) a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do Presidente da República; 2) a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e 3) a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República, para formular e implantar políticas de segurança alimentar, liderado pelo ministro extraordinário José Graziano da Silva (Takagi, 2006; Oliveira, 2020). Na concepção inicial do governo, a diretriz prioritária das políticas sociais envolvia o desenvolvimento de mecanismos de articulação entre os entes federativos, bem como com a sociedade civil, promovendo a construção coletiva das políticas sociais em consonância com os princípios do Pacto Federativo (Tapajós; Abreu, 2010)

Prado *et al.* (2010) destacam que a implementação de um programa amplo para garantir SAN no país, como proposto pelo PFZ, exigia ações intersetoriais e um complexo arranjo de coordenação política e pactuação social. Assim, o Programa pode ser compreendido como um verdadeiro guarda-chuva de PPs, abrangendo aproximadamente 25 políticas e 60 programas multissetoriais de dimensões estruturais, específicas e locais, com o objetivo de coordenar, monitorar e avaliar a implementação das políticas sociais do PFZ (Arruda; Arruda, 2007; Hirai; Anjos, 2007; Peliano, 2010). Nesse contexto, Silva (2014) organiza as ações do PFZ em diversas linhas estratégicas de atuação governamental durante a gestão Lula. Entre essas estratégias, a implementação de políticas de transferência de renda se destaca pelo seu papel central na estrutura do programa. De acordo com o autor, essas políticas foram concebidas para reestruturar e fortalecer os programas de transferência de renda voltados às famílias em situação de pobreza. Parte-se do princípio de que a ampliação da renda familiar não apenas melhora o acesso aos alimentos, mas, também, impulsiona a produção desses bens, criando um efeito multiplicador na economia (Maluf; Menezes, 2000).

Inicialmente, foi criado um novo programa, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, conhecido como Cartão Alimentação, que tinha o objetivo de ampliar a demanda por alimentos e, conseqüentemente, a geração de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos, superando as limitações dos modelos anteriores baseados, apenas, na distribuição de cestas básicas (Silva, 2014). Entretanto, de acordo com o autor, desde o final do governo FHC, já se discutia a unificação dos programas de transferência, buscando alcançar maior eficiência no cadastro de

beneficiários e estrutura executiva; o Cartão Alimentação, então, representaria mais um programa de transferência de renda que aumentava a complexidade de uma unificação.

Diante deste cenário, foi lançado o Programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família. Desde sua implantação, o Bolsa Família se consolidou como principal ação do governo para o combate à fome e à miséria no país, destacando-se no âmbito do PFZ ao unificar, aprimorar e ampliar os diversos programas de transferência de renda, até então dispersos em vários Ministérios, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação (Peliano, 2010; Silva, 2014). A migração dos beneficiários desses programas para o Bolsa Família ocorreu de forma progressiva a partir de 2004, sendo cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, chamado CadÚnico (Silva, 2014). Para Fonseca e Monteiro (2010), a consolidação do CadÚnico com a implementação do Bolsa Família representou um avanço significativo, superando interesses setoriais que preferiam manter cadastros próprios, perpetuando a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços.

Além da transferência de renda, outras estratégias desempenharam um papel fundamental na estrutura do PFZ, articulando diferentes programas essenciais para a promoção da segurança alimentar e nutricional. No âmbito das compras públicas, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garantia alimentação às crianças de creches e escolas públicas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promovia a compra de alimentos da agricultura familiar para distribuição local em instituições e programas alimentares, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que oferecia crédito subsidiado e assistência técnica a pequenos agricultores. Já na linha de programas de apoio, o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um milhão de cisternas (PIMC) se destacava ao buscar viabilizar a captação de água da chuva para uso doméstico no semiárido nordestino, garantindo acesso a recursos hídricos em regiões vulneráveis. Esses eram considerados os maiores programas, em termos de investimento, número de beneficiários e visibilidade (FAO, 2010; Silva, 2014).

Entre 2003 e 2009, observou-se uma melhora significativa em diversos indicadores que evidenciam a redução da pobreza e da miséria no Brasil (Tapajós; Abreu, 2010). De acordo com as autoras, a política de desenvolvimento adotada durante aquele período, sob a liderança do presidente Lula, promoveu uma nova realidade na área social do país. Segundo Silva (2014), a implementação do PFZ contribuiu para avanços importantes nos indicadores da SAN, constatados por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(PNAD), uma pesquisa que utilizou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), desenvolvida justamente para apoiar a execução do PFZ (Ribeiro Júnior, 2021).

Diante disso, percebe-se que o PFZ foi implementado como a principal prioridade social dos governos Lula (Monteiro, 2003), marcando um período em que as políticas relacionadas a segurança alimentar e nutricional foram colocadas no centro da política de desenvolvimento do país, com o objetivo de garantir qualidade, quantidade e regularidade no acesso à alimentação para toda a população brasileira (Arruda; Arruda, 2007). O êxito dessas políticas foi de tal magnitude que algumas delas passaram a ser internacionalizadas para países da África e da América Latina, com o apoio de organizações multilaterais (Bursztyn; Milhorange; Sabourin, 2019; Leite; Leite, 2022). Assim, observa-se que todos os resultados positivos alcançados pelo PFZ, o levaram a ser considerada uma *best practice*, fazendo suas políticas serem internacionalizadas para outros países (Faria, 2012).

O PFZ ganhou projeção internacional ao ser levado por Lula aos mais importantes foros e reuniões internacionais, recebendo apoio da comunidade internacional e passando a integrar a agenda global (Cunha, 2010). Ele é hoje reconhecido como um modelo a ser seguido por diversas organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês *Food and Agriculture Organization*) e o Programa Mundial Alimentar (PMA), e por ONGs internacionais, como ActionAid e Oxfam, que elogiaram a abordagem brasileira no combate à fome e à pobreza (Fraundorfer, 2013). Diante disso, o exemplo do Brasil serviu de inspiração para outros países, especialmente na América Latina e na África lusófona, que estavam, também, empenhados em erradicar a fome (MacMillan, 2010). Assim, as políticas que compunham o PFZ foram internacionalizadas. Vamos, então, explorar, a seguir, de que maneira ocorreu essa internacionalização.

Legrand (2016) associa a internacionalização de PPs à emergência de desafios transnacionais, argumentando que esse processo tende a ocorrer quando tais desafios ganham destaque na agenda global passando a demandar respostas coordenadas entre os países. Nesse cenário, experiências bem-sucedidas ganham visibilidade e são adotadas em outras realidades. A internacionalização do PFZ ocorreu durante uma crise alimentar mundial, que intensificou o debate sobre SAN e o papel de políticas sociais eficazes (Fouilleux, 2009). De acordo com Milhorange (2020), essa crise foi desencadeada pelo aumento dos preços do trigo, arroz, soja e milho nos mercados internacionais, seguido por um crescimento dos investimentos inseguros no setor agrícola. Como consequência, o combate à fome tornou-se um tema central da agenda internacional (IFPRI, 2008), promovendo convergência em

alto nível e inserindo a assistência alimentar, a segurança alimentar de longo prazo e o direito à alimentação no debate global (Peck; Theodore, 2015).

Além disso, a crise financeira e alimentar desencadeou uma “crise epistêmica”, desestabilizando o conhecimento sobre o mundo social e contestando a autoridade dos especialistas (Hernando; Pautz; Stone, 2018). Nesse cenário, a capacidade das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) de cumprir seus mandatos e enfrentar desafios globais foi amplamente questionada pela comunidade internacional, devido a fatores como ineficiência, disfunções burocráticas e falta de transparência, que se tornaram ainda mais evidentes no contexto da crise alimentar mundial (Barnett; Finnemore, 2004; Fouilleux, 2009; Devin; Smouts, 2011). Paralelamente, representantes diplomáticos das chamadas potências emergentes, como Brasil, Índia e China, intensificaram suas críticas ao sistema da ONU, reivindicando maior participação nos processos de tomada de decisão multilaterais (Milhorange, 2020). As chancelarias desses países passaram a questionar os procedimentos e o desempenho dos órgãos da ONU, sem, no entanto, contestar o sistema como um todo (Milhorange; Soulé-Kohndou, 2017).

Nesse cenário, novas soluções políticas, incluindo aquelas promovidas pelo PFZ, ganharam destaque e se tornaram cada vez mais atraentes para a comunidade internacional (Milhorange, 2020). Graças aos recursos diplomáticos empregados na disseminação de seus instrumentos e ideias, bem como ao acesso proporcionado pelo PFZ às organizações internacionais, sua legitimidade no diálogo político e na cooperação em segurança alimentar foi amplamente reconhecida (Burstyn; Milhorange; Sabourin, 2019). Esse ambiente favoreceu o surgimento de iniciativas de cooperação triangular com agências da ONU, como a FAO e o PMA, entendidas como instrumentos para o fortalecimento de parcerias estratégicas (FAO, 2013).

Como consequência direta desse processo de crescente visibilidade e reconhecimento internacional, Fraundorfer (2013) identifica quatro iniciativas de cooperação principais desenvolvidas pelo Brasil para internacionalizar os conhecimentos adquiridos com o PFZ, que destacam-se não apenas por seu papel na disseminação de conhecimentos, mas também por sua estruturação como parcerias com organizações internacionais, o que permitiu sua inserção ágil e eficaz nos principais circuitos da governança global voltados à segurança alimentar. Por intermédio delas, o Brasil passou a contar com uma sólida legitimidade internacional e social (Milhorange, 2020).

Uma das principais iniciativas, colocadas pelo autor, de internacionalização do conhecimento gerado pelo PFZ é o Centro Internacional de Pobreza (IPC) lançado

oficialmente em 2002 e posteriormente renomeado como Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (IPC-IG), o primeiro órgão da ONU com mandato global em solo brasileiro (MRE, 2002). O seu principal objetivo era promover a produção e a disseminação de estudos e recomendações voltadas a políticas públicas, e incentivar o intercâmbio de boas práticas em iniciativas de desenvolvimento, ampliando o diálogo entre os países (Inoue; Coelho, 2018). Com uma atuação essencialmente técnica, o Centro concentrava-se na realização de pesquisas científicas e na criação de redes de conhecimento voltadas a diferentes formas de mensurar a pobreza e o desenvolvimento (MRE, 2002; Fraundorfer, 2013). Contudo, ele ganhou maior relevância a partir de um projeto financiado pelo *Department for International Development* (DFID) do Reino Unido, que analisou o impacto do Bolsa Família nos níveis de pobreza e desigualdade no Brasil, consolidando o Centro como uma referência internacional no compartilhamento de conhecimento sobre esse programa (IPC-IG, 2008).

À medida que o IPC-IG consolidava sua reputação pela qualidade de suas pesquisas, sua estrutura institucional foi fortalecida e os temas abordados foram ampliados, com ênfase no aprendizado Sul-Sul, especialmente por meio da cooperação com outras grandes economias emergentes, como Índia, Rússia e China (Fraundorfer, 2013), estabelecendo-se como a principal referência em políticas sociais voltadas para o Sul global (IPC-IG, 2012). Fraundorfer (2013) também destaca que, devido à sua atuação como centro de pesquisa sobre pobreza, o IPC-IG permitiu que outros países e organizações conhecessem os expressivos resultados das políticas do PFZ no Brasil, contribuindo para a legitimação do Programa baseado em pesquisas sérias e competentes. Segundo o autor, o IPC-IG estabeleceu uma ampla rede de cooperação no mundo em desenvolvimento, envolvendo governos nacionais, instituições de pesquisa e organizações regionais e internacionais, destacando o seu papel na internacionalização do PFZ.

A segunda iniciativa destacada foi o Centro de Excelência contra a Fome, lançado oficialmente em novembro de 2011 por meio de um acordo de cooperação entre o governo brasileiro e o PMA (PMA, 2013). O Centro atuava na disseminação da experiência brasileira no combate à fome junto a outros países em desenvolvimento, apoiando o estabelecimento de políticas nacionais voltadas à alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar. (Dri; Silva, 2021). De acordo com as autoras, desde sua criação, o Centro se dedica a disseminar as estratégias que garantiram o sucesso do PNAE, atendendo a solicitações de diversos países em desenvolvimento em busca de apoio. Como resultado, nações africanas como Moçambique, Malawi, Mali e Ruanda desenvolveram programas de alimentação escolar inspirados na experiência brasileira (PMA, 2013).

Além disso, o Centro também desempenhou um papel fundamental na implementação do programa *Purchase from Africans for África* (PAA África), uma iniciativa inspirada no PAA, outro componente do PFZ (Souza; Klug, 2012), e consolidada por meio do diálogo entre funcionários da FAO e servidores públicos brasileiros, ONGs e movimentos sociais (Milhorange, 2020). Souza e Klug (2012) afirmam que, por meio desse programa, o Centro buscava incentivar a aquisição local de alimentos e o fortalecimento da agricultura familiar em 10 países africanos, promovendo o desenvolvimento sustentável de pequenos agricultores; 5 desses países, Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal, foram selecionados para receber assistência humanitária, enquanto os outros 5, Gana, Ruanda, Zimbábue, Quênia e Costa do Marfim, passariam a contar com apoio técnico para aprimorar suas práticas agrícolas.

A missão do Centro estava diretamente fundamentada no sucesso do PFZ, que não apenas viabilizou sua criação, mas também o tornou uma referência atraente para países em desenvolvimento interessados em aprender sobre programas de alimentação escolar e aquisição de alimentos, como o PNAE e o PAA, atuando como um ponto de disseminação do conhecimento sobre programas específicos do PFZ. Seu diferencial na cooperação técnica residia no engajamento direto com governos de países em desenvolvimento, auxiliando na implementação de programas semelhantes em seus territórios e representando, não apenas um elo estratégico para o Brasil, mas um papel essencial nos mecanismos globais de governança da segurança alimentar (Fraundorfer, 2013).

As outras duas iniciativas apontadas pelo autor foram o Fundo IBAS e o Fundo Brasil-FAO. O Fundo IBAS foi criado em 2004 (ABC, 2012) no contexto do Fórum de Diálogo IBAS, um mecanismo de cooperação Sul-Sul entre Índia, Brasil e África do Sul, estabelecido em 2003 por meio da Declaração de Brasília (IBSA, 2010), com a finalidade era combater a fome e a pobreza, financiando projetos locais em diversas áreas, como agricultura, gestão de resíduos e saúde, consideradas as mais relevantes (Fraundorfer, 2013). A maioria dos projetos apoiados pelo Fundo está localizada na África e na América Latina, com um foco especial nos países menos desenvolvidos (IBSA, 2011). Ele era percebido tanto como um sucesso que recebeu o Prêmio Parceria Sul-Sul da ONU, em 2006, e o Prêmio Metas de Desenvolvimento do Milênio por ter contribuído significativamente para a cooperação Sul-Sul e para as metas de desenvolvimento do milênio (IBSA, 2010; MRE, 2010).

Já o Fundo Brasil-FAO foi estabelecido em em 2008 (FAO, 2011a), após o presidente Lula, junto aos chefes de Estado e de governo do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), propor à ONU, em Nova Iorque, e à FAO, em Roma, o lançamento de uma iniciativa

que visava erradicar a fome na América Latina e no Caribe (SICA, 2005). O objetivo da iniciativa era erradicar a fome na região até 2025, concentrando-se em medidas de fortalecimento de capacidades, na elevação do perfil da luta contra a fome e do direito à alimentação na agenda dos governos e das organizações internacionais em níveis nacional, regional e global, e monitorando a situação da segurança alimentar nos países da América Latina auxiliados por governos nacionais, atores do setor privado e da sociedade civil (FAO, 2007). O Fundo surgiu como uma maneira de executar os objetivos definidos na agenda da iniciativa por intermédio de projetos implementados em quatro grandes áreas: 1) assistência humanitária/ajuda emergencial; 2) alimentação escolar; 3) fortalecimento da sociedade civil; e 4) fortalecimento/consolidação da rede de aquicultura nas Américas (Fraundorfer, 2013).

Fraundorfer (2013) afirma que esses dois fundos direcionam uma quantidade significativa de recursos para esforços de cooperação técnica baseados nos programas e princípios do PFZ. De acordo com ele, o IBAS mobilizava recursos financeiros e institucionais, enquanto o Brasil-FAO combinava a *expertise* brasileira com a infraestrutura institucional da FAO, desempenhando um papel fundamental na disseminação do conhecimento brasileiro por meio de projetos específicos de curta e longa duração, especialmente em países da América Latina e da África.

Todas essas quatro iniciativas compartilham uma lógica comum, orientada pela internacionalização do PFZ: elas operam com base em métodos e tecnologias desenvolvidos a partir da experiência brasileira no combate à fome e à pobreza, concentrando esforços e recursos, tanto nacionais quanto internacionais, na promoção da SAN dentro do contexto da governança global, sustentando-se em uma estrutura institucional que atua como estratégia para a internacionalização das práticas e diretrizes do PFZ (Fraundorfer, 2013). O autor também destaca que tais iniciativas se configuram como parcerias entre o Brasil e organizações internacionais, o que possibilitou sua inserção ágil e eficaz nos principais circuitos da governança global da segurança alimentar.

Assim, observa-se que as iniciativas analisadas demonstram como a internacionalização de políticas públicas e o engajamento em mecanismos de cooperação internacional foram mobilizados como instrumentos diplomáticos, contribuindo para reposicionar o Brasil como um ator relevante na governança global da segurança alimentar. Dessa forma, compreende-se que a internacionalização das políticas associadas ao PFZ ultrapassa o campo técnico da cooperação internacional para se inserir no campo estratégico da política externa (Stone; Oliveira; Pal, 2019).

Diante disso, justifica-se que, no próximo capítulo, o foco se volte à política externa brasileira, especialmente no contexto dos governos Lula, a fim de compreender de que forma a internacionalização dessas políticas se articulou com os objetivos estratégicos da diplomacia brasileira, em diálogo com o fortalecimento da cooperação Sul-Sul e o protagonismo nos temas de desenvolvimento humano.

## **4 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

### **4.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS**

É importante estabelecer, então, uma definição clara de política externa que nos permita contextualizar a atuação do Brasil no cenário internacional e compreender como diferentes autores analisam a internacionalização de políticas como um instrumento de influência e cooperação no sistema global. Para Tayfur (1994), por exemplo, a política externa é definida como a atividade oficial formulada e implementada por agentes autorizados de um Estado, voltada para o ambiente externo. Breuning (2007) amplia essa definição ao entendê-la com a totalidade das políticas de um país em relação ao ambiente além de suas fronteiras e suas interações com ele. Já Beach (2012) a descreve como as tendências gerais de comportamento, bem como as ações específicas de um Estado ou outro ator coletivo, direcionadas a outros atores coletivos dentro do sistema internacional.

Nesse sentido, percebe-se que, desde que se constituiu como relevante área da disciplina de Relações Internacionais (Snyder; Bruck; Sapin, 1962), a política externa adotou o plano doméstico, em particular o processo decisório, como variável explicativa para comportamento dos Estados no plano internacional (Milani; Pinheiro, 2013). Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governança do espaço mundial, o Estado permanece como uma indispensável instância pública de intermediação; internamente, atua como a ponte entre as instituições do Estado e a sociedade civil, enquanto, externamente, desempenha a função de intermediar as relações com outros países (Lafer, 2000). Essa relevância é evidenciada, segundo o autor, pelas especificidades que caracterizam cada nação e que elucidam as distintas abordagens sobre sua inserção no sistema internacional.

Entretanto, nas últimas décadas, diversos analistas (Hill, 2003; Neack, 2003; Hudson, 2005) começaram a se referir ao surgimento de uma nova política externa. Vários fatores, como o fim da competição bipolar, a diversificação das coalizões, os processos de globalização e liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área de informação e a ação transnacional de redes de ativismo e movimentos sociais, produziram uma inflexão nas concepções contemporâneas sobre o papel do Estado e em suas práticas no campo da política externa (Milani; Pinheiro, 2013).

Essa transformação decorre da constatação de que as relações internacionais, na atualidade, não apenas englobam um leque mais amplo de questões que demandam

conhecimentos e *expertises* particulares, como também implicam, de forma cada vez mais densa e institucionalizada, uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais (Milani; Pinheiro, 2013). Cason e Power (2009) destacam a crescente pluralidade de atores na política externa, como ONGs, e movimentos sociais. Esses atores passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, operando independentemente ou, até mesmo, em desconformidade com as políticas e os interesses do próprio Estado (Milani; Pinheiro, 2013). Já Pinheiro (2009b) enfatiza a horizontalização e verticalização do processo decisório, ressaltando a redistribuição de poder entre diferentes níveis e esferas de governo.

Assim, cada vez mais, a política externa assume um caráter transversal, impactando e sendo impactada por um conjunto amplo de políticas setoriais (Milani; Pinheiro, 2013; Sanchez *et al.*, 2006). Compreender plenamente a política externa de um país exige, então, levar em consideração as variáveis de política doméstica, reconhecendo sua interdependência com os processos internos de formulação e implementação de políticas públicas (Milani; Pinheiro, 2013). Nesse sentido, o conceito de jogo de dois níveis de Putnam (1988) destaca a necessidade de analisar a política externa a partir da interação entre pressões domésticas e internacionais. Governos negociam simultaneamente em dois tabuleiros: no nível internacional, buscando acordos e alianças, e no nível doméstico, garantindo apoio político interno para legitimar e implementar suas decisões. Esse modelo ajuda a explicar como fatores internos, como coalizões políticas, interesses econômicos e opinião pública, condicionam a atuação externa dos Estados (Evans; Jacobson; Putnam, 1993). Conseqüentemente, estudar a política externa de um país implica entender suas fontes internas e externas, além de reconhecer que essa política ocorre por meio de um fluxo bidirecional, sendo influenciada tanto por eventos nacionais quanto internacionais.

Logo, este trabalho será desenvolvido com a compreensão de que a política externa não deve ser reduzida a uma mera expressão da necessidade de cooperação dentro de um sistema internacional anárquico, nem a um subproduto dos conflitos e fricções entre Estados (Faria, 2022). Considerando Waltz (1996), a política externa é compreendida como um “produto governamental”, não se limitando, contudo, a um campo específico de ação governamental ou a uma “política setorial” (Faria; 2022), se fazendo necessário considerar as variáveis da política doméstica, conforme ressaltado por Milani e Pinheiro (2013). Diante disso, argumentamos, aqui, que a adoção de políticas de caráter social no âmbito doméstico do governo Lula exerceu influência direta sobre a condução de sua política externa.

De acordo com Faria (2022), países empregam diversas estratégias e instrumentos distintos para alcançar seus objetivos de política externa, implicando a existência de vários tipos de instrumentos ou ferramentas de política externa. O autor propõe uma tipologia dos instrumentos de política externa, que pode ser dividida nas seguintes categorias: 1) instrumentos políticos, que englobam as diversas formas de diplomacia, a construção de coalizões ou alianças internacionais, a criação de novas organizações ou a utilização de organizações existentes, bem como a promoção de regimes internacionais; 2) instrumentos econômicos, que incluem a ajuda externa, as políticas econômicas e comerciais, além das sanções econômicas; 3) instrumentos culturais, como o estabelecimento e a promoção da identidade nacional, a busca pela melhoria da reputação do país no exterior por meio do *nation branding*, a aplicação de conceitos e técnicas de marketing corporativo a países, com o objetivo de aprimorar sua imagem nas relações internacionais (Kerr; Wiseman, 2013), e o *soft power*; e 4) instrumentos militares, que envolvem a persuasão por meio de ameaças ou pressão militar, bem como o uso direto da força, ou seja, a guerra. Ele demonstra, no Quadro 1 a seguir, exemplos hipotéticos de como a internacionalização de políticas pode ser associada a esses instrumentos de política externa.

Quadro 1 - Exemplos hipotéticos de internacionalização de PPs como instrumentos de Política Externa

Instrumentos de Política Externa	Exemplos Hipotéticos
<b>Instrumentos Políticos</b>	
Diplomacia	A diplomacia presidencial, por exemplo, pode incluir a promessa de partilhar <i>expertise</i> em políticas sociais;
Alianças Internacionais	A ampliação de uma aliança pode ser alcançada por meio da cooperação para o desenvolvimento, abrangendo a internacionalização de políticas;
Organizações Internacionais	Para garantir o apoio à criação de uma OI, o país pode estar disposto a internacionalizar aos futuros membros algumas das suas instituições nacionais ou políticas bem-sucedidas;
Regimes Internacionais	A partilha de conhecimentos especializados num determinado domínio político pode ser a razão pela qual os regimes são criados ou expandidos.
<b>Instrumentos Econômicos</b>	
Ajuda Externa	A internacionalização de conhecimentos especializados em vários domínios políticos é um componente frequente da ajuda externa;
Políticas Econômicas e Comerciais	O estabelecimento de acordos comerciais implica geralmente a adoção nacional de determinadas políticas e/ou instituições;
Sanções Econômicas	As sanções econômicas podem ser aliviadas ou suspensas desde que uma determinada política seja adotada pelo país alvo.
<b>Instrumentos Culturais</b>	
Identidade Nacional	A autocompreensão de um país como promotor da paz mundial pode envolver a internacionalização de instituições e políticas nacionais;
Nation Branding	A promoção da imagem internacional de um país como representante líder das nações do terceiro mundo pode incluir a internacionalização de políticas nacionais de desenvolvimento ou sociais;
Soft Power	A cooperação Sul-Sul, que é geralmente entendida como uma forma de <i>soft power</i> e frequentemente envolve internacionalização de políticas, pode ser promovida para garantir um apoio mais amplo à reivindicação de um país numa organização internacional.
<b>Instrumentos Militares</b>	
Persuasão/Pressão militar	A persuasão/pressão militar pode ser empregada para promover mudanças políticas no país alvo;
Guerra	A guerra acabou se mostrando uma forma eficiente de promover tanto a mudança de regime quanto de políticas por parte do inimigo.

Fonte: Faria, 2022 (Tradução própria)

Ainda de acordo com Faria (2022), os governos Lula são exemplos claros de como esses instrumentos foram utilizados estrategicamente, visto que as políticas que o Brasil possuía e estava desenvolvendo no âmbito doméstico em várias áreas, como agricultura, saúde, educação, proteção social e administração pública, entre outras, foram centrais para a conquista dos objetivos internacionais do país durante aquele período. O Brasil não apenas

compartilhou conhecimentos e práticas bem-sucedidas, mas também fortaleceu seus laços políticos e econômicos com os países do Sul, consolidando sua posição como um ator global relevante e influente. Compreendemos que esse movimento estratégico visava a promoção de soluções brasileiras eficazes para problemas globais, e, também, a construção de uma nova identidade internacional para o Brasil.

A identidade internacional é aqui compreendida como uma dimensão que garante a existência e sustentação do Estado enquanto sujeito internacional, inserindo-o em uma construção particular de ordem internacional (Souza, 2023). Essa perspectiva é fundamental, pois a identidade internacional não é apenas um reflexo da imagem que um país projeta para o exterior, mas um elemento ativo que molda suas interações e estratégias no âmbito global. Como aponta Hansen (2006), a política externa não apenas descreve ou reage a situações externas, mas atribui sentidos e constrói objetos de análise dentro desses contextos, articulando identidades específicas de um “Eu” nacional que são moldadas pelas dinâmicas de poder internacional. Assim, entende-se que as estratégias políticas dos países são socialmente construídas a partir de ideias sobre a realidade social e o mundo externo (Berger; Luckmann, 1966; Hall, 1993; Adler, 1999; Wendt, 1999).

Esse foco na identidade internacional brasileira é justificado, uma vez que essa identidade é fortemente influenciada por representações formadas tanto a partir de fatores externos, como as expectativas do sistema internacional, quanto por problemas internos que impactam a disposição do país diante de questões globais (Souza, 2023). Segundo o autor, essas representações não são estáticas; elas evoluem conforme o Brasil se engaja em questões internacionais e enfrenta novos desafios, exigindo uma adaptação e ressignificação de seu lugar no mundo. Portanto, compreender a identidade internacional do Brasil envolve analisar como o Estado se posiciona no mundo e busca construir e reconstruir sua ordem internacional. Assim, a identidade internacional do Brasil torna-se um recurso estratégico que sustenta sua política externa e influencia sua ação global, buscando um sistema mais equitativo e cooperativo.

De acordo com Lima (2005), existem dois perfis internacionais distintos para países em desenvolvimento, associados a duas identidades internacionais específicas. A primeira é a de um “*system-affecting state*”, conceito desenvolvido por Keohane (1969), correspondendo àqueles países que embora possuam recursos e capacidades relativamente limitados em comparação com as potências, adotam uma postura internacional assertiva, valorizando as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países semelhantes, a fim de influenciar nos resultados internacionais. A segunda identidade, referida à economia global, é a de

“grande mercado emergente”, categoria cunhada pelo *US Trade Representative*, que faz referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Lima (2005) vai afirmar que nesta identidade, credibilidade e estabilidade macroeconômica são duas moedas de grande valor no mundo globalizado e as iniciativas internacionais são pensadas como mecanismos para “encapsular” as reformas domésticas; a ação coletiva com países semelhantes geralmente é subestimada, prevalecendo a cooperação com os países desenvolvidos.

A construção de uma nova identidade internacional do Brasil sob os governos Lula está intimamente ligada à transição de uma identidade de “grande mercado emergente” para a de “*system-affecting state*”. Essa mudança reflete uma alteração no paradigma da política externa brasileira (PEB), definido por Cervo e Bueno (2002) como a visão de mundo que orienta a política externa e guia a ação diplomática, marcando uma diferença significativa em relação ao paradigma das presidências anteriores, refletindo, portanto, não apenas uma mudança de posicionamento estratégico, mas também uma nova percepção do papel do Brasil no cenário internacional.

#### 4.2 A POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

Embora haja certo grau de continuidade em aspectos da política externa do Brasil, com alguns estudiosos, como Vilela e Neiva (2011), adotando uma posição intermediária ao argumentarem que Lula seguiu os passos de FHC, seu antecessor, em algumas áreas e inovou em outras, é inegável que o governo Lula trouxe transformações significativas (Lima; Hirst, 2006). Essa é uma percepção compartilhada por outros autores, como Almeida (2004) e Braga (2017), que argumentam que o Brasil saiu de uma posição defensiva, de alinhamento praticamente automático com os países do Norte, para um comportamento mais proativo. Diante disso, Lula passou a enfatizar a autonomia, o multilateralismo e a cooperação Sul-Sul como pilares centrais de sua política externa (Vigevani; Cepaluni, 2007).

Para compreender melhor a natureza das transformações no paradigma da PEB e, conseqüentemente, na identidade internacional do Brasil, é útil recorrer ao modelo de Hermann (1990). Ele oferece um arcabouço analítico para avaliar as principais causas que levam os governos a adotarem novos rumos para as suas políticas externas, e, também, busca medir a extensão dessas mudanças, enfatizando que elas podem ser enquadradas em quatro graus diferentes: 1) ajustes, que correspondem a alterações sutis na ênfase e na execução da política externa, sem modificação dos objetivos centrais; 2) mudanças de programa,

caracterizadas pela adoção de novos meios para alcançar metas previamente estabelecidas, como a substituição de instrumentos coercitivos por estratégias diplomáticas; 3) mudanças de objetivos, que ocorrem quando as metas políticas são redefinidas ou abandonadas; e 4) mudanças na orientação internacional, consideradas a transformação mais profunda, pois alteram completamente a direção da política externa e envolvem múltiplas ações simultâneas.

Hermann (1990) afirma que esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: 1) líderes, que desencadeiam mudanças por intermédio de ações e decisões políticas; 2) burocratas, que exercem influência sobre a política externa por meio de grupos especializados dentro das agências governamentais, dependendo do apoio dos líderes para fortalecer suas iniciativas; 3) reestruturação doméstica, que ocorre quando segmentos importantes da sociedade, ao buscarem maior governabilidade, pressionam por mudanças na política externa para atender a suas demandas e necessidades; e 4) choques externos, eventos internacionais significativos que alteram a percepção dos formuladores de políticas sobre o cenário global, forçando mudanças na política externa, especialmente quando esses choques não podem ser ignorados e têm um impacto perceptível.

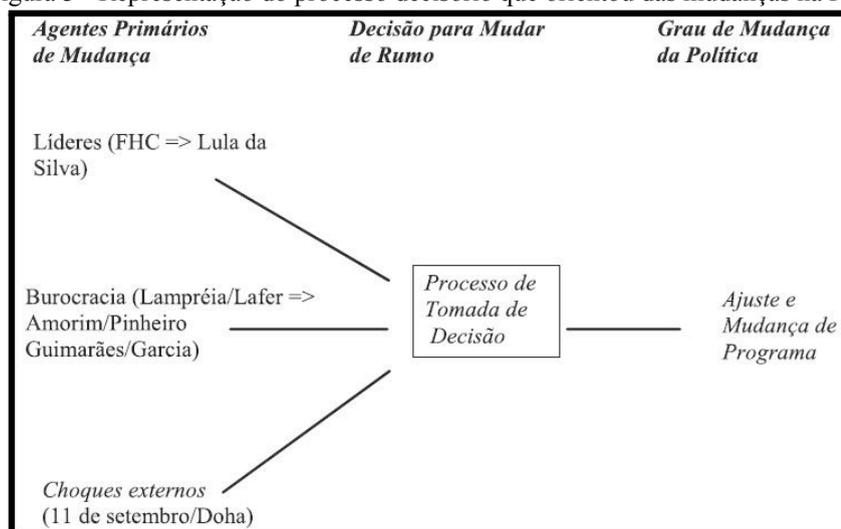
No entanto, embora possa haver uma causa primordial para a mudança na política externa do governo brasileiro, é raro que um resultado político seja fruto apenas da ação de um único ator, seja ele individual ou coletivo, como um líder, uma burocracia, um grupo de interesse ou uma classe social, ou mesmo de um evento, como ocorre nos casos de reestruturação doméstica e choques externos (Vigevani; Cepaluni, 2007). Por causa disso, adotaremos uma abordagem multicausal para compreender as transformações na política externa do governo Lula, com a utilização combinada de diferentes níveis de mudança.

Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que a maior parte das mudanças se enquadra na ideia de ajuste ou de mudança de programa, pois os objetivos da política externa não foram alterados de forma significativa, como ocorreria em uma situação de mudança de objetivos. Dessa maneira, os autores defendem que o governo Lula realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa). Essas mudanças na política externa podem ser analisadas à luz dos fatores propostos por Hermann: a transição presidencial, de FHC para Lula e a substituição dos principais formuladores da política externa, de Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) e Celso Lafer (2001-2003) para Celso Amorim (2003-2011), Samuel Guimarães (2009-2011) e Marco Aurélio Garcia (2003-2016), cujas diferenças ideológicas e de

concepções de mundo, particularidades de personalidade e distintas interpretações dos eventos internacionais, evidenciam a influência da liderança e da burocracia nesse processo.

Ademais, as dificuldades da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio, os impactos dos ataques de 11 de setembro de 2001, o *boom* dos preços das *commodities* e a crise econômico-financeira de 2008, acabaram influenciando os formuladores de políticas devido a um quadro internacional em mutação, caracterizado pelo fim da Guerra Fria e pela perspectiva de fortalecimento da cooperação global (Vigevani; Cepaluni, 2007). Esses eventos ilustram de forma clara os choques externos que pressionaram por ajustes estratégicos. A Figura 3 a seguir, baseada na análise de Hermann (1990), ilustra de maneira esquemática o processo de tomada de decisão que orientou as mudanças na PEB da presidência de FHC para a presidência de Lula, demonstrando como esses fatores se entrelaçam e influenciam as escolhas estratégicas do país.

Figura 3 - Representação do processo decisório que orientou as mudanças na PEB



Fonte: Vigevani e Cepaluni (2007).

Sob essa lógica, a principal diferença entre os dois governos está na perspectiva e na visão de ordem internacional de cada um deles (Lima, 2005), uma vez que as mudanças na PEB ocorreram em um contexto político e econômico global que favorecia a aspiração de países emergentes, como o Brasil, de adotar uma postura mais assertiva (Ricupero, 2010). O autor observa, também, que foi na primeira década do século XXI que se abriu um espaço global para a afirmação de um novo policentrismo, permitindo que países de poder intermediário tomassem iniciativas autônomas em temas globais, antes exclusivos das grandes potências. Esse novo policentrismo foi, em grande parte, uma resposta ao enfraquecimento relativo dos Estados Unidos após os choques externos mencionados, levando ao reconhecimento dessa alteração na realidade internacional.

Assim, Lima (2005) afirma que, ao buscar consolidar relações com a corrente principal da economia global, o governo FHC enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial. Ao reconhecer a forte assimetria de poder no sistema internacional, ele privilegiou a negociação direta com os países centrais, sem a busca prévia e sistemática de alianças com os países do Sul (Lafer, 2001). Diante disso, Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que o governo FHC caracterizou-se pela “autonomia pela participação”, uma estratégia que buscava a adesão aos regimes internacionais preexistentes, inclusive os de cunho liberal, sem renunciar à sua capacidade de influenciar a formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. De acordo com eles, a política externa de FHC privilegiava a cooperação com países desenvolvidos, buscando inserção global por meio do alinhamento às instituições e regras já estabelecidas.

De um ponto de vista analítico, a estratégia da “autonomia pela participação” apresenta uma maior convergência com a identidade de um grande mercado emergente, uma vez que prioriza a inserção do país no sistema internacional por meio da adesão a regimes e normas globais preexistentes. De acordo com Lima (2005), no governo FHC, as ações de política externa foram subsidiárias à prioridade conferida à manutenção da estabilidade e da credibilidade. Já no governo Lula, segundo a autora, a política externa passou a se distanciar da ortodoxia macroeconômica vigente, alinhando-se a uma abordagem desenvolvimentista e a uma política ativa de promoção do crescimento. Ela também afirma que a necessidade de articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos ganhou prioridade, refletindo-se diretamente na condução da política externa, que passou a ocupar um papel mais central na estratégia de desenvolvimento do país. Dessa forma, o Brasil deixou de ser apenas um “grande mercado emergente” e passou a desempenhar um papel mais ativo na formulação de normas e agendas globais, adotando a estratégia que Vigevani e Cepaluni (2007) denominam de “autonomia pela diversificação”. A análise realizada neste trabalho demonstra como essa mudança reflete uma transformação na identidade internacional do Brasil, que passou a adotar o comportamento de um “*system-affecting state*”.

A chamada “autonomia pela diversificação”, novo paradigma da PEB, visava fortalecer a inserção do Brasil no cenário global de forma mais autônoma, ampliando o leque de parceiros e opções estratégicas por meio da cooperação Sul-Sul, que tinha como objetivo reduzir as assimetrias nas relações com os países do Norte, realizando ajustes para aumentar o protagonismo internacional do Brasil (Vigevani; Cepaluni, 2007). Nesse cenário, o Brasil consolidou sua prioridade pelo eixo Sul-Sul, estabelecendo laços mais estreitos com os países

da periferia do capitalismo, uma mudança explicada por razões domésticas, regionais e sistêmicas (Faria; Paradis, 2013). Diante desse novo modelo de inserção internacional, Rinaldi e Trevisan (2022) afirmam que a política externa do governo desenvolveu e reivindicou quatro elementos simbólicos: 1) a identidade do Brasil como país em desenvolvimento, pertencente ao Sul global; 2) as relações horizontais baseadas em parcerias; 3) o compartilhamento de experiências; e 4) a busca por oportunidades e benefícios mútuos.

Assim, a incorporação de uma dimensão humanitária e solidária na política externa de Lula, definida por Faria e Paradis (2013), foi fundamental para alcançar os objetivos da “autonomia pela diversificação” e a implementação desses elementos simbólicos. Afinal, de acordo com Lima e Hirst (2006), a inclusão da agenda social como eixo central da diplomacia brasileira representou uma das primeiras e mais importantes inovações do governo Lula. Diante do exposto, trataremos a política externa desse período sob esse viés, com foco especial nas iniciativas voltadas para o combate à fome e à pobreza, que se tornaram marcos da atuação internacional do Brasil.

Lula, por meio de sua identificação com grandes causas sociais, como a erradicação da fome e a redução das desigualdades, aliada ao seu carisma, autoconfiança e habilidade para a negociação, desempenhou um papel fundamental na projeção do Brasil como uma potência emergente no cenário global (Ricupero, 2010). Nesse contexto, resgatou e conferiu protagonismo ao tema da SAN, reforçando seu compromisso com a justiça social. Determinado a posicionar o Brasil como líder global na luta contra a fome e a pobreza, Lula utilizou sua diplomacia ativa para fortalecer essa agenda internacionalmente (Lima, 2023). Sua imagem como um líder carismático e símbolo de uma esquerda renovada, capaz de aliar uma política econômica sólida a amplas medidas sociais, consolidou sua posição como uma voz representativa do Sul global e como uma ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na busca por uma ordem econômica mais equilibrada, justa e equitativa (Nina, 2006).

É importante, entretanto, primeiro reconhecer que, embora a sociedade brasileira tenha um longo histórico de engajamento na luta contra a fome, como demonstrado no capítulo anterior, Inoue e Coelho (2018) apontam que a mobilização dos atores sociais nem sempre se refletiu no nível das relações internacionais do Brasil. Nos anos 1950, por exemplo, a obra seminal do pernambucano Josué de Castro, “Geografia da Fome” (1946), ganhou reconhecimento internacional ao destacar a influência dos fatores socioeconômicos na fome e na subnutrição, impulsionando as primeiras políticas públicas de combate à fome no Brasil, levando à sua nomeação como o primeiro presidente do Conselho Executivo da FAO.

No entanto, nas décadas seguintes, o tema perdeu relevância e se tornou secundário na PEB, até o governo de Lula, quando a questão da segurança alimentar foi resgatada e reposicionada como uma prioridade central (Inoue; Coelho, 2018).

Percebe-se isso já no seu discurso de posse, em 2003, no qual deixou claro a centralidade da agenda social na política externa de seu governo ao afirmar que a política externa brasileira refletiria “[...] os anseios de mudança que se expressaram nas ruas” e que no seu Governo, “[...] a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional”, convocando a nação a transformar “o fim da fome em uma grande causa nacional” (Silva, 2003). Além disso, comprometeu o Brasil a apoiar “os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes na promoção do desenvolvimento social e econômico, do combate à pobreza, às desigualdades [...]”, refletindo uma clara redefinição da PEB.

Essa ênfase na agenda social não se limitou ao seu discurso de posse, mas se traduziu em ações concretas que moldaram a política externa do governo Lula, alinhando-se à tendência “humanista” e “solidária”, destacada por Faria e Paradis (2013). Essas ações foram materializadas por meio de uma série de projetos e iniciativas implementadas por meio de uma rede de organizações governamentais e não governamentais. Entre as principais frentes de atuação, destacam-se a assistência humanitária internacional; a cooperação financeira; e, sobretudo, a cooperação Sul-Sul (Faria; Paradis, 2013). A seguir, apresentaremos as três áreas mencionadas, contextualizando, brevemente, a assistência humanitária e a cooperação financeira dentro do escopo mais amplo da atuação brasileira, mas dando um foco particular na cooperação Sul-Sul, que se consolidou como um dos instrumentos utilizados da política externa durante esse período (Pinto; Mesquita, 2012), no qual o Brasil se tornou um ator importante no campo da cooperação para o desenvolvimento (Dauvergne; Farias, 2012; Mendonça; Faria, 2015).

No que diz respeito à assistência humanitária brasileira, Faria e Paradis (2013) destacam que ela passou por um processo crescente de institucionalização, impulsionada pela criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome), vinculada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Brasil, 2003) e estabelecida para atuar garantir a interface externa da estratégia do PFZ, oferecendo assistência humanitária no âmbito da segurança alimentar (MDS, 2013). Além disso, os autores também apontam a proposição do programa “Ação contra a Fome e a Pobreza” em 2004, uma iniciativa voltada à diversificação da agenda internacional, que contou com o apoio de líderes globais, como o francês Jacques Chirac, o chileno Ricardo Lagos e o espanhol

José Luís Zapatero, além do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, e cujo objetivo central era desenvolver e implementar mecanismos inovadores de financiamento para ações de combate à fome e à pobreza. Em 2006, a proposta evoluiu para um projeto-piloto, que resultou na criação da UNITAID, um fundo internacional de compra centralizada de medicamentos, sediado na Organização Mundial da Saúde e financiado por uma taxa solidária sobre passagens aéreas (G20HDP, 2022).

Já no âmbito da cooperação financeira, o governo brasileiro concedeu descontos significativos às dívidas de países mais pobres com o Brasil, especialmente nações africanas (Faria; Paradis, 2013). De acordo com o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, o montante total dos descontos concedidos atingiu aproximadamente US\$1,25 bilhão, dos quais mais de US\$1 bilhão pertencia a países pobres altamente endividados (IPEA, 2010).

Finalmente, no que se refere à cooperação Sul-Sul, é, primeiro, importante apontar que ela não é um fenômeno recente. A cooperação Sul-Sul desempenhou um papel importante durante a Guerra Fria, após a articulação do Movimento dos Países Não Alinhados na Conferência de Bandung em 1955, e na atuação do G77, criado em 1964 na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Faria; Paradis, 2013). Foi nessa mesma conferência que ela foi definida como o processo, as instituições e os arranjos que buscam promover a cooperação política, econômica e técnica entre países em desenvolvimento, com o objetivo de alcançar metas comuns de desenvolvimento (Carvalho; Milani, 2013). No caso brasileiro, essa orientação se manifestava também durante a Guerra Fria, quando os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) demonstraram interesse em ampliar as relações com América Latina, África e Ásia, refletindo tanto uma identificação com as reivindicações terceiro-mundistas quanto a crença de que o desenvolvimento nacional dependeria da diversificação de parcerias, envolvendo os países tanto com o Norte quanto com o Sul global (Leite, 2011).

Entretanto, é inegável que a cooperação Sul-Sul tenha sido profundamente reformulada e fortalecida nas últimas décadas. Moraes (2010) afirma que ela entrou em uma nova fase no século XXI, impulsionada por diversos fatores, como: 1) o crescimento econômico e as melhorias sociais em alguns países em desenvolvimento que possibilitaram sua ascensão a papéis de liderança na periferia do capitalismo, tornando-se provedores de cooperação; 2) a criação dos Objetivos do Milênio, em 2000, que conferiu maior urgência aos desafios enfrentados pelos países do Sul; e 3) a crescente frustração com as iniciativas de cooperação oriundas do Norte, cujos resultados frequentemente foram insatisfatórios para os

países receptores, evidenciando ainda mais as assimetrias de poder e aprofundando a dependência dos países periféricos. Nesse sentido, Puente (2010) aponta que essa cooperação foi “revigorada” desde o início do governo Lula, com a ampliação das relações e a aproximação com os países da periferia, bem como o crescente volume de recursos destinados à Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Foi no governo Lula, afinal, que a ABC ganhou uma dimensão mais estratégica na política externa, ao coordenar os projetos de cooperação brasileiros e expandi-los em escopo e dimensão geográfica (Milani, 2017). Ela se consolidou como órgão responsável pela coordenação da Cooperação entre Países em Desenvolvimento, assumindo funções como a negociação, aprovação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de cooperação para o desenvolvimento entre o Brasil e outros países do Sul, permitindo uma maior especialização, com visão de temas específicos de cooperação, a fim de maximizar a cooperação Sul-Sul brasileira (Lopes, 2008). Essa cooperação buscou fortalecer as relações do Brasil com os países em desenvolvimento, apoiando projetos que fossem prioridades nacionais de desenvolvimento dos países receptores e que contassem com o envolvimento de instituições locais, gerando, assim, um maior impacto e um efeito multiplicador nesses países (IPEA, 2010).

A cooperação brasileira, no período da presidência de Lula, focou-se em algumas áreas principais: desenvolvimento de recursos humanos, educação, saúde pública, agricultura e desenvolvimento social (Alves, 2013). No entanto, podemos afirmar que, sua maior ênfase foi na cooperação internacional em tecnologia agrícola, em saúde e em desenvolvimento social, visto que a articulação de temas relacionados com segurança alimentar, que abrangem desde direitos humanos à alimentação adequada, até reforma agrária, recebeu crescente atenção do governo brasileiro nos fóruns internacionais (FAO, 2006), sendo a FAO um dos órgãos internacionais que têm mais desenvolvido programas importantes em parceria com o Brasil.

Lima, Belmont e Dias (2013) caracterizam a relação do Brasil com a FAO como uma via de mão dupla, refletida no papel simultâneo do país como doador e receptor de assistência internacional. A FAO tem se dedicado ao desenvolvimento da cooperação Sul-Sul no Brasil, destacando-se pela negociação de projetos, como o de construção da paz no Haiti, relacionado à implementação do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no país, contribuído, também, de forma significativa para combater a insegurança alimentar no Brasil, com apoio crucial ao Programa Fome Zero, além de manter diversos projetos voltados ao desenvolvimento de capacidades nas áreas de agricultura, pesca, produção e meio ambiente,

com o objetivo de enfrentar os desafios da distribuição alimentar no país (FAO, 2011b). Em 2011, foi anunciada a eleição de José Graziano da Silva para a direção-geral da FAO, após ter atuado como subdiretor-geral desde 2006 (BBC, 2011). Sua eleição contou com o apoio dos países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que respaldaram a diplomacia brasileira em sua ambição de ampliar o protagonismo no sistema multilateral; a candidatura de Graziano foi oficialmente endossada na Declaração de Luanda, em julho de 2010, apoio que seria reafirmado durante sua campanha de reeleição em 2015 (CPLP, 2014).

Com base no apresentado nesta seção, observa-se que a política externa do governo Lula esteve fortemente pautada na agenda social, com um foco evidente no combate à fome e à pobreza. Essa centralidade não apenas fortaleceu o reconhecimento do Brasil como um país comprometido com a redução das desigualdades, mas também consolidou sua posição como um ator relevante no cenário internacional, especialmente nas áreas de segurança alimentar e proteção social (Bursztyn; Milhorange; Sabourin, 2019). Nesse contexto, como visto no capítulo anterior, o Programa Fome Zero tornou-se, e continua sendo, uma referência promovida por organismos internacionais como modelo de política pública para outros países em desenvolvimento, destacando-se como um dos principais símbolos dessa estratégia (Faria, 2012). Sob essa bandeira, o Brasil emergiu como uma voz influente na área e um importante fornecedor de cooperação técnica e humanitária, particularmente no setor de segurança alimentar e nutricional (Leite *et al.*, 2014; Tambourgi, 2018).

## 5 RESULTADOS

Ao longo deste trabalho, apresentamos o Programa Fome Zero como uma política pública central na agenda de segurança alimentar e nutricional no Brasil, bem como o processo de sua internacionalização. Também discutimos a política externa do governo Lula, com ênfase em seu caráter humanitário e solidário, que marcou uma mudança significativa em relação à gestão anterior. Diante desse percurso, esta seção dedica-se à apresentação dos resultados obtidos pela revisão integrativa de literatura realizada, que revela de que maneira, segundo os autores selecionados, a internacionalização do Programa Fome Zero foi instrumentalizada pela política externa dos governos Lula, configurando uma estratégia de atuação internacional que orientou a transformação da identidade do Brasil no sistema internacional. Ela foi organizada a partir dos textos selecionados na revisão, que estão identificados no Quadro 2 abaixo. Os seus resultados estão sintetizados no Quadro Resumo correspondente ao Apêndice B, ao final deste trabalho.

Quadro 2 - Textos Selecionados

Título	Autor(es)	Ano de Publicação	Base de Dados
A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados	Carlos Aurélio Pimenta de Faria	2012	Busca Complementar
A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização	Felipe Zorzi e Marina Finger	2014	Busca Complementar
A Segurança Alimentar e Nutricional no governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional	Elis Virginia Santana	2020	CAPEL
Agenda Social na Política Externa do Governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC	Luciana Papi e Klei Medeiros	2015	CAPEL
Brazil's foreign policy and health (1995-2010): A policy analysis of the Brazilian health diplomacy – from AIDS to 'Zero Hunger'	Celia Almeida, Thaisa Lima e Rodrigo de Campos	2023	CAPEL
Brazilian foreign policy for the Global South: the creation of the Centre of Excellence against Hunger	Clarissa Dri e Andressa Caroline da Silva	2020	SCOPUS
Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira	Thiago Lima, Flávia Belmont e Atos Dias	2013	CAPEL
Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010)	Felipe de Albuquerque	2015	CAPEL
Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument	Henrique Menezes e Marcos Vieira	2021	SCOPUS
Foreign Policy Analysis methodology to understand the diffusion of Brazil's agri-food policy under Lula's government	Lourene Maffra	2021	SCOPUS
"Hunger Cannot Wait": the Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy	Andrés Puntigliano	2006	CAPEL
Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação brasileira no Haiti (2004-2017)	Rodrigo Fernando Gallo	2022	CAPEL
The Diffusion of Brazilian Public Policies Within International Venues: The Cases of Health and Rural Development	Juliana Luiz e Maria Berta Eciija	2022	SCOPUS
When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy	Cristina Inoue e Natália Coelho	2018	CAPEL

Fonte: Elaboração própria

Primeiramente Puntigliano (2006) analisa como o conceito de “pobreza”, lançado como bandeira nacional do governo Lula por intermédio do PFZ, foi mobilizado estrategicamente como um elemento legitimador da PEB, se apresentando como uma tentativa de reposicionar o Brasil no sistema internacional ao defender uma nova ordem mundial menos assimétrica entre os países do centro e da periferia. Um dos pontos centrais de sua análise é a forma como o PFZ impulsionou uma reestruturação institucional no Itamaraty, com a criação da CGFOME, cuja função era promover e articular as iniciativas brasileiras com organizações nacionais e internacionais, sobretudo no âmbito da ONU, por meio da FAO e do PMA.

A CGFOME fazia parte de um esforço mais amplo de integração entre diferentes órgãos da administração pública, organizações da sociedade civil e atores internacionais. Nesse contexto, experiências brasileiras relacionadas ao PFZ, como a reforma agrária e a agricultura familiar, passaram a ser internacionalizadas por meio de instrumentos como o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, criado em 2006. Segundo o autor, ao adotar o combate à pobreza como eixo estruturante da sua política externa, Lula conseguiu encontrar um propósito compartilhado capaz de sustentar a atuação internacional do Brasil e de seus aliados, articulando interesses nacionais e demandas globais em torno de uma pauta ética e politicamente mobilizadora.

Essa análise de Puntigliano é corroborada por Dri e Silva (2021). As autoras afirmam que a internacionalização do PFZ contribuiu para a criação de um setor específico dentro do MRE para tratar do tema, apontando, também, a criação do CGFOME, responsável por coordenar ações de cooperação humanitária internacional do governo brasileiro, tanto emergenciais quanto estruturais, e por tratar de questões de nutrição, segurança alimentar e soberania, desenvolvimento rural sustentável, gestão integrada de riscos e desastres socioambientais, e o diálogo com a sociedade civil no nível internacional. O CGFOME foi, portanto, percebido como um espelho externo do PFZ, com uma estratégia tripla que abrangia as áreas de emergência, estrutura e direitos, adotada pela ONU.

Entretanto, o estudo realizado por Dri e Silva, na verdade, foca na utilização do Centro de Excelência contra a Fome como objeto principal para analisar a PEB dos governos Lula. De acordo com elas, essa iniciativa descentralizada de política externa, decorrente da internacionalização do PFZ, como discutido anteriormente neste trabalho, contribuiu positivamente para a projeção da imagem internacional do Brasil, ampliando a participação do país nos esforços globais de superação do subdesenvolvimento, em consonância com os princípios da cooperação Sul-Sul voltada para a promoção da justiça social. Para elas, a internacionalização de políticas brasileiras bem-sucedidas, como o PFZ, está alinhado com a busca por *soft power* por parte do país, correspondendo também, mais especificamente, à tentativa do governo Lula de diversificar parcerias internacionais, a fim de alcançar maior equilíbrio com os países do Norte e ampliar a liderança internacional do Brasil.

Outros objetos de estudo mais específicos também são utilizados por outros autores para explicar essa relação entre internacionalização de políticas e política externa. Gallo (2022), por exemplo, vai analisar a relação entre a PEB e a internacionalização do PFZ por intermédio da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH).

De acordo com ele, a participação brasileira na Missão não se limitou ao cumprimento do mandato voltado à segurança internacional, mas representou uma importante janela de oportunidade para a projeção da política externa brasileira em outras frentes. Nesse contexto, o Haiti tornou-se um espaço privilegiado para a atuação internacional do Brasil, especialmente por meio da internacionalização de iniciativas nas áreas de agricultura e saúde, supostamente voltadas à mitigação da fome e da miséria. Diante disso, Gallo argumenta que a MINUSTAH teria sido utilizada como plataforma para a internacionalização de diversas políticas inspiradas no PFZ, sugerindo que essa internacionalização foi intencionalmente articulada no contexto da Missão como uma estratégia de, também, *soft power*, evidenciando uma convergência entre ação diplomática e cooperação para o desenvolvimento.

Já Papi e Medeiros (2015) utilizam da atuação da ABC em parceria com diversos órgãos estatais, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para explicar como a política externa do governo Lula caracterizou-se pela utilização de novas formas de cooperação com o eixo Sul-Sul, nos âmbitos econômico, tecnológico e educacional. Segundo os autores, o MDS prestou uma cooperação mais técnica, focada na troca de experiências e conhecimento na área social, enquanto a ABC atuou como uma agência diretamente ligada ao Itamaraty, centralizando os recursos da cooperação para o desenvolvimento e sendo responsável por grandes projetos estruturais.

Nesse contexto, ambos os órgãos desempenharam um papel fundamental na internacionalização das técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas no âmbito doméstico brasileiro, como as derivadas do PFZ. A internacionalização de políticas sociais é posta, então, como um novo instrumento da política externa, que ocorreu paralelamente ao reconhecimento internacional desses programas implementados no Brasil. Essa dinâmica, de acordo com os autores, reflete uma concepção renovada de política externa, fundamentada em uma valorização da política social doméstica e em uma inserção internacional pautada na solidariedade, na ampliação das parcerias com países em desenvolvimento e na consolidação de um bloco regional não apenas econômico e político, mas também social, por meio da cooperação internacional.

Entretanto, outros estudos avançam para uma perspectiva mais abrangente, ao discutir como temas estruturais da agenda social brasileira, como a SAN, passaram a integrar a política externa de forma estratégica. Esse é o caso de Santana (2020) que analisa a inserção da SAN na PEB dos governos Lula, argumentando que os avanços obtidos no plano doméstico, especialmente por meio de políticas como o PFZ, contribuíram significativamente para o reconhecimento internacional do Brasil. Segundo a autora, esses resultados

consolidaram o país como um aliado estratégico para nações da América Latina, do Caribe e da África no desenvolvimento de políticas de segurança alimentar, ao passo que projetava o Brasil como um modelo internacionalmente reconhecido de combate à fome e à pobreza e que tais países passaram a se posicionar como parceiros políticos e econômicos do Brasil, fortalecendo sua atuação em fóruns multilaterais.

Ao se destacar em uma agenda historicamente marginalizada pelos países desenvolvidos, a autora afirma que o governo brasileiro identificou na SAN e, conseqüentemente, na internacionalização do PFZ, uma oportunidade estratégica de ampliar sua inserção internacional, sobretudo por meio do estreitamento de laços com países do Sul, com destaque para o papel desempenhado pelo Programa de Cooperação Internacional Brasil/FAO. Embora o Brasil já ocupasse uma posição de destaque no sistema internacional, a política externa conduzida nos mandatos de Lula revelou-se mais proativa e estrategicamente orientada à construção de uma imagem de liderança solidária, engajada na promoção do desenvolvimento e na reconfiguração das dinâmicas de poder global.

Além disso, Almeida, Lima e Campos (2023) também analisam como temas relacionados à saúde, como a SAN, passaram a integrar a PEB, destacando o período dos governos Lula como marco da consolidação desse processo. Segundo os autores, a saúde tornou-se um elemento estratégico para a projeção internacional do Brasil, com a diplomacia da saúde ganhando força e autonomia como área de atuação setorial, um avanço que foi impulsionado pelo ativismo de movimentos sociais e pelo engajamento de diferentes setores do Estado brasileiro. Nesse contexto, os autores afirmam que políticas domésticas como o PFZ foram internacionalizadas a partir dos avanços internos, sendo incorporadas às estratégias de inserção do Brasil no cenário global. Assim, a internacionalização do PFZ refletiu um modelo de cooperação pautado pela horizontalidade e pela valorização de experiências compartilhadas no enfrentamento de desafios comuns.

A cooperação internacional, com destaque para a cooperação Sul-Sul, constitui, assim, um eixo central das análises dos autores revisados, evidenciando seu papel estratégico na política externa brasileira durante os governos Lula. Faria (2012), por exemplo, aprofunda essa discussão ao destacar o objetivo da PEB de Lula de priorizar o eixo Sul-Sul como forma de promover a (re)aproximação do Brasil com outros países da periferia do sistema capitalista. Essa diretriz foi operacionalizada, segundo o autor, tanto pela ampliação e redirecionamento da ajuda internacional oferecida pelo Brasil, quanto pela internacionalização de políticas sociais bem-sucedidas no plano doméstico, como o PFZ. Faria vai afirmar que, ao apresentar o PFZ como uma boa prática a ser replicada

internacionalmente, Lula reforçou o caráter solidário e cooperativo de sua política externa, atuando como um verdadeiro empreendedor de políticas. Assim, a estratégia de inserção internacional orientada pela solidariedade e centrada na cooperação Sul-Sul foi não apenas promovida, mas também legitimada e consolidada por meio da internacionalização dessas políticas sociais, uma dimensão que, segundo o autor, foi a mais explicitamente e recorrentemente associada à PEB durante seu governo.

Albuquerque (2015) também argumenta que, durante o governo Lula, a cooperação constituiu uma das bases estratégicas da PEB. Ao abordar temas como segurança alimentar e saúde pública, essas iniciativas não apenas fortaleceram regimes internacionais, mas também ampliaram a projeção do Brasil tanto entre os países periféricos quanto entre países desenvolvidos. Nesse contexto, a internacionalização de políticas públicas, como o PFZ, tornou-se uma ferramenta de legitimação da atuação brasileira como promotora de mudanças pacíficas na ordem internacional. Para ele, a internacionalização de políticas era enxergada como uma oportunidade de alinhar interesses internos às agendas globais, consolidando a imagem do país como um ator relevante e comprometido com temas centrais da governança internacional. As conquistas domésticas deixaram, assim, de ter um alcance estritamente nacional e passaram a ser consideradas pilares estratégicos de inserção internacional, passando a ter impacto sistêmico, dada a abrangência e o número de projetos de cooperação internacional que as incorporam, o que contribuiu para o uso dessas experiências como instrumentos legítimos de política externa.

De acordo com o autor, essa lógica se concretiza, sobretudo, por meio da cooperação Sul-Sul, com destaque para os projetos desenvolvidos junto a países da África, da América Latina, do Caribe e da Ásia, que ocorrem em parceria com organismos internacionais, como a FAO, o que confere ainda mais visibilidade e credibilidade às iniciativas brasileiras. O Brasil, então, se posiciona como um ator propositivo, responsável e inovador no cenário internacional. Albuquerque afirma que, a partir dessa perspectiva, o Brasil busca uma posição mais representativa em uma ordem internacional em transformação, uma ordem que abre espaço para a atuação de países emergentes e oferece margem para a redefinição das estruturas de poder. Diante disso, ao assumir responsabilidades em temas historicamente considerados de “baixa política”, como o desenvolvimento e a segurança humana, o país se esforça para ocupar uma posição singular e influente, promovendo ajustes na ordem internacional que refletem as mudanças internas e externas.

Essa estratégia de inserção internacional por meio da cooperação Sul-Sul, ancorada em valores como solidariedade, responsabilidade compartilhada e desenvolvimento conjunto,

revela-se ainda mais complexa quando observada à luz dos atores e interesses que moldam sua execução. É nesse contexto que Maffra (2021) propõe uma análise dos fundamentos teóricos da Análise de Política Externa (APE) aplicados à compreensão da política agroalimentar brasileira, com ênfase na sua internacionalização como instrumento estratégico de inserção internacional do Brasil. A autora examina, entre outros elementos, os diversos atores envolvidos nesse processo e identifica duas frentes principais de atuação: a primeira, direcionada à América Latina, impulsionada sobretudo por setores ligados à participação social e à sociedade civil, além de organismos internacionais com orientação convergente; e a segunda, voltada à cooperação com países africanos, conduzida principalmente por atores vinculados ao setor de *commodities*, à pesquisa científica em melhoramento genético e a instituições financeiras internacionais.

Ela afirma, também, que o sucesso das políticas sociais implementadas durante os governos Lula, em especial o PFZ, contribuiu significativamente para a construção de uma imagem internacional do Brasil como referência no combate à fome e à pobreza. Esse reconhecimento foi ainda mais potencializado pela ascensão de governos ideologicamente alinhados na América do Sul, que, mesmo sem uma articulação formal, criaram um ambiente político favorável à valorização de políticas sociais e ampliaram a visibilidade de modelos como o brasileiro. Nesse sentido, a autora argumenta que a internacionalização do PFZ não deve ser interpretada apenas como a internacionalização espontânea de uma política pública bem-sucedida, mas como parte de uma estratégia deliberada de política externa, que articula interesses domésticos, diplomáticos e econômicos.

Para Maffra, o governo Lula utilizou o PFZ como uma ferramenta para fortalecer o prestígio internacional do Brasil entre países em desenvolvimento, consolidando sua posição de liderança no âmbito da cooperação Sul-Sul. Essa perspectiva é reforçada por Lima, Belmont e Dias (2013), que destacam como as políticas domésticas do governo brasileiro, em especial o PFZ, cuja repercussão internacional foi amplamente vista como positiva, somadas aos avanços concretos em bem-estar econômico e social, elevaram o prestígio do Brasil entre os países em desenvolvimento. Os autores afirmam que a ajuda e a assistência alimentares, promovidas pela cooperação Sul-Sul e pela internacionalização do PFZ, conquistaram crescente visibilidade como parte dos esforços do governo brasileiro para posicionar o país como uma liderança global no combate à fome e na promoção da SAN, argumentando que a internacionalização de práticas, conhecimentos e soluções derivadas do PFZ entre países do Sul tende a configurar um processo cíclico: o fortalecimento da cooperação contribui para o desenvolvimento de capacidades institucionais e políticas nos países parceiros, o que,

por sua vez, amplia as possibilidades de interação e colaboração entre nações em desenvolvimento, assegurando a continuidade e a expansão dessas parcerias. Nesse sentido, para o Brasil, esse tipo de atuação internacional representa também uma estratégia de inserção global capaz de articular, de forma integrada, interesses econômicos, sociais e políticos.

No âmbito multilateral, os autores também ressaltam a atuação articulada com organismos internacionais, como a FAO e o PMA, que desenvolveram iniciativas relevantes em parceria com o Brasil a partir da internacionalização do PFZ, reforçando a estratégia brasileira de ampliar sua presença e influência no sistema internacional, especialmente no campo da SAN. Nesse mesmo sentido, Zorzi e Finger (2014) afirmam que a experiência brasileira com o PFZ foi amplamente internacionalizada, sobretudo em países da África e da América Latina, o que conferiu ao Brasil uma posição de destaque nas discussões sobre segurança alimentar tanto no interior da FAO quanto em outros espaços multilaterais. Para os autores, o reconhecimento do sucesso do programa teve grande relevância para o país, pois sua crescente demanda por maior espaço no cenário internacional se baseava justamente no êxito de seu modelo de desenvolvimento e na defesa da justiça social. Dessa maneira, para eles, a cooperação por intermédio da internacionalização de políticas de SAN, como o PFZ, foi instrumentalizada como uma estratégia para garantir maior presença e liderança do Brasil em fóruns e discussões de seu interesse, o que possibilitou angariar apoio de países emergentes e em desenvolvimento.

Inoue e Coelho (2018) também compartilham dessa ideia, argumentando, que os ganhos sociais obtidos com a redução da fome, decorrentes da implementação do PFZ no contexto doméstico, foram estrategicamente utilizados como instrumento de fortalecimento do *soft power* brasileiro. Para elas, esses avanços contribuíram para ampliar o status do Brasil como ator global e reforçaram sua legitimidade ao passo que impulsionaram significativamente a expansão dos projetos de cooperação conduzidos pelo governo. Nesse contexto, segundo as autoras, a assistência ao desenvolvimento promovida por meio da internacionalização do PFZ passou a cumprir objetivos políticos da política externa brasileira, ao permitir que o país se projetasse como um agente disposto a compartilhar conhecimentos e políticas públicas bem-sucedidas com outras nações em desenvolvimento e do Sul global. Essa atuação evidenciou a capacidade do Brasil de operar em escala global e de buscar maior protagonismo nas principais instituições internacionais.

Nesse sentido, Menezes e Vieira (2021) examinam o ativismo internacional do Brasil e sua ascensão ao status de potência emergente durante os mandatos Lula. Para os autores, esse período foi marcado pelos esforços do Brasil em desempenhar um papel ativo na

reformulação de normas e instituições internacionais, especialmente no campo do desenvolvimento internacional, mas também na promoção de novos arranjos internacionais voltados para o desenvolvimento social global, ao propor soluções concretas para desafios compartilhados. Nesse contexto, a internacionalização do PFZ e de outros programas sociais passou a desempenhar uma função central na política externa do país, oferecendo um modelo alternativo de desenvolvimento e uma nova estrutura de governança para a cooperação internacional. Segundo eles, a atuação brasileira expressou uma concepção própria sobre os desafios do desenvolvimento global, refletida na ênfase à internacionalização de políticas públicas e modelos bem-sucedidos, como o PFZ, por meio da cooperação técnica com países do Sul global, refletindo uma autoidentificação do Brasil como um país não apenas receptor, mas também fornecedor de soluções e conhecimento para a ordem global.

Para os autores Menezes e Vieira (2021), a internacionalização do PFZ simbolizou a ambição brasileira de influenciar normas internacionais a partir de uma perspectiva do Sul, e foi respaldada por um conjunto de experiências sociais bem-sucedidas no plano doméstico, fortalecidas por um cenário de crescimento econômico e legitimadas por organizações internacionais, representando não apenas uma exportação de práticas, mas a promoção de uma visão de mundo alinhada a um projeto de desenvolvimento social inclusivo. É importante pontuar que os autores também incluem na atuação internacional do Brasil nesse período a criação de instituições voltadas especificamente à disseminação dessas políticas e à consolidação de uma agenda própria de desenvolvimento, como o IPC-IG e o Centro de Excelência contra a Fome, que, como já posto anteriormente neste trabalho, são frutos da internacionalização do PFZ e contribuíram para institucionalizar a dimensão ideacional da política externa brasileira e reforçaram o papel do país como *norm-maker* no campo do desenvolvimento internacional.

Por fim, Luiz e Ecija (2022) afirmam que o Brasil se engajou na internacionalização de políticas, como um meio de atingir a ambição do país em alterar seu status internacional. O PFZ, em particular, foi utilizado como um instrumento diplomático na promoção da imagem do Brasil como referência em segurança alimentar e combate à pobreza. Para eles, a internacionalização do PFZ deve, então, ser compreendida como parte integrante da estratégia mais ampla da política externa “ativa e altiva” adotada durante os governos Lula, marcada por um maior engajamento e protagonismo do Brasil em fóruns multilaterais, minilaterais e (inter)regionais.

Essa postura refletia a percepção de que a transformação do status global do Brasil exigia mudanças na arquitetura da governança internacional e que a internacionalização de

políticas sociais bem-sucedidas oferecia uma via legítima para o fortalecimento da presença brasileira nesses espaços. Além do engajamento crescente com organismos multilaterais, como as agências da ONU, os autores destacam também a atuação estratégica do país no âmbito do regionalismo e do inter-regionalismo, com o objetivo de promover não apenas suas políticas, mas também seus valores, paradigmas e alternativas de desenvolvimento. Assim, eles afirmam que a ampliação da participação brasileira em arenas globais e regionais integrou um projeto mais amplo de internacionalização das políticas sociais, consolidando a internacionalização de normas e modelos nacionais como componente essencial da estratégia diplomática da política externa “ativa e altiva”.

## 6 CONCLUSÃO

As reflexões deste trabalho corroboram com as análises que apontam para o fato de que a internacionalização de políticas públicas, sobretudo em países do Sul global, não ocorre de maneira aleatória ou estritamente técnica, mas está inserida em estratégias mais amplas de política externa. Os Estados internacionalizam suas políticas em busca de reconhecimento, influência e projeção internacional, utilizando modelos domésticos bem-sucedidos como instrumentos de legitimação e construção de autoridade no cenário global. Em contextos historicamente marcados por assimetrias, essa prática permite que países em desenvolvimento ampliem sua capacidade de atuação, desafiem a centralidade das potências tradicionais e insiram suas próprias agendas e experiências no debate internacional.

O modo como determinados governos moldam suas estratégias internacionais a partir de valores específicos, ganha relevância neste cenário. No caso do Brasil, durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula, a internacionalização de políticas sociais refletiu uma orientação humanitária e solidária, que buscava combinar interesses nacionais com o compromisso ético em relação ao desenvolvimento global. A internacionalização de políticas, nesse sentido, tornou-se não apenas uma forma de “vender” soluções políticas, mas também de moldar normas, difundir valores e fortalecer redes de cooperação baseadas em princípios de justiça social e equidade.

Os resultados da revisão integrativa permitiram demonstrar que, segundo a interpretação dos autores, a internacionalização do Programa Fome Zero foi mobilizada como um dos principais pilares da política externa brasileira durante esse período. Conforme apontado pela literatura analisada, a internacionalização do PFZ possibilitou ao Brasil alinhar agendas internas e externas, fortalecer sua atuação em fóruns multilaterais, e projetar uma identidade internacional baseada em solidariedade, justiça social e liderança normativa. Verificou-se, nesse contexto, uma intensa mobilização diplomática voltada à consolidação da imagem do Brasil como um ator solidário e comprometido com o desenvolvimento global. Essa intenção se materializou na criação de estruturas institucionais específicas, como a CGFOME, na atuação proativa em organismos multilaterais, como a FAO e o PMA, e na promoção da cooperação Sul-Sul, em especial com países da América Latina e da África. Tais iniciativas ampliaram a visibilidade do país no sistema internacional e contribuíram para sua legitimação como formulador de normas no campo da segurança alimentar.

Além disso, a cooperação técnica liderada pela ABC, em parceria com o MDS, também é demonstrada como tendo um papel fundamental ao viabilizar a internacionalização de modelos institucionais e tecnologias sociais voltadas ao enfrentamento da fome e

da pobreza. Ancorada nos princípios da solidariedade horizontal e da construção conjunta de soluções, essa atuação configurou-se como uma modalidade própria de ajuda externa brasileira. A internacionalização do Fome Zero também foi utilizada como um ativo simbólico na construção da imagem internacional do país, ao passo que fortaleceu o *soft power* brasileiro ao projetar uma identidade associada ao combate à fome, à justiça social e ao desenvolvimento inclusivo. O *nation branding* brasileiro, nesse período, foi ancorado na valorização das conquistas sociais internas como instrumento de projeção de prestígio e influência internacional, sobretudo entre os países em desenvolvimento.

Diante disso, podemos observar, claramente, como a estratégia adotada refletiu uma articulação multifacetada que mobilizou instrumentos políticos, econômicos e culturais, com o objetivo de transformar a posição internacional do Brasil. Mais do que ampliar sua inserção externa, o Brasil passou a influenciar as dinâmicas normativas e institucionais que regulam a cooperação internacional em áreas como segurança alimentar, desenvolvimento social e combate à pobreza. Ao articular interesses domésticos com objetivos globais sob uma lógica solidária, o país não se limitou a ocupar espaços já existentes, mas procurou moldar estruturas e agendas, reposicionando-se como formulador de normas e promotor de modelos alternativos de cooperação.

Nesse sentido, este trabalho contribuiu com a discussão ao compreender essa estratégia como expressão de uma política externa voltada à transição do Brasil de um “grande mercado emergente”, para um “*system-affecting state*”, como definido por Keohane (1969). A internacionalização do Fome Zero, ao articular elementos técnicos, simbólicos e normativos em torno de uma política pública doméstica de alto impacto social, constituiu um exemplo concreto dessa ambição de transformar a capacidade de influência do Brasil em termos qualitativos. Portanto, conclui-se que essa experiência evidenciou uma inflexão estratégica na política externa durante os governos Lula e contribuiu para a construção de uma identidade internacional alicerçada na solidariedade, na justiça social e na cooperação entre países em desenvolvimento. Trata-se de uma experiência emblemática que revela como políticas públicas domésticas podem ser instrumentalizadas como vetores de projeção internacional e, mais do que isso, como ferramentas de transformação da posição de um país no sistema global.

## REFERÊNCIAS

ABC. **Cooperação Sul-Sul: IBAS**. ABC, 2012;

ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. Lua Nova, n. 47, p. 201-246, 1999;

AL-RODHAN, Nayef; STOUDEMANN, Gérard. **Pillars of Globalization**. Genève: Slatkine, 2006;

ALBUQUERQUE, Felipe de. Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 4, n. 3, p. 558-581, 2015;

ALMEIDA, Celia; LIMA, Thaisa; CAMPOS, Rodrigo de. Brazilian's Foreign Policy and Health (1995-2010): A policy analysis of the Brazilian Health Diplomacy - from Aids to "Zero Hunger". **Saúde em Debate**, v. 47, n. 136, p. 17-39, 2023;

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

ALVES, Ana Cristina. **Brazil in Africa: Achievements and Challenges**. In Emerging Powers in Africa (IDEAS Special Reports); London School of Economics and Political Sciences, 2013;

ARRUDA, Bertoldo; ARRUDA, Ilma. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 7, n. 3, p. 319-326, 2007;

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004;

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Brasília: Ipea, 2000;

BEACH, Derek. **Analyzing Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2012;

BENEFIELD, Lazelle. Implementing Evidence-Based Practice in Home Care. **Home Healthcare Nurse: The Journal for the Home Care and Hospice Professional**, v. 21, n. 12, p. 804-809, 2003;

BERGER, Peter.; LUCKMANN, Thomas. **The Social Construction of reality: a Treatise in the Sociology of Knowledge**. New York: Open Road Media, 1967;

BESADA, Hany; KINDORNAY, Shannon. **Multilateral Development Cooperation in a Changing Global Order**. New York: Palgrave Macmillan, 2013;

BEYEA, Suzanne; NICOLL, Leslie. Writing an integrative review. **AORN Journal**, v. 67, n. 4, p. 877-880, 1998;

BONETI, Lindomar. **As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos**. PRACS, n. 5, p. 17-28, 2012;

- BOTELHO, Louise; CUNHA, Cristiano; MACEDO, Marcelo. O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011;
- BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay. Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004;
- BRAGA, Jorge. **A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010)**. Espaço e Economia, n. 10, 2017;
- BRASIL. Decreto nº 4.759, de 21 de junho de 2003. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências**. Brasília, 2003;
- BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências**. Diário Oficial da União: edição especial, Brasília, 1 jan. 2003. p. 1;
- BBC. **Brasileiro é eleito diretor da agência de segurança alimentar da ONU**. BBC News, 2011. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/06/110626\\_graziano\\_fao\\_pu?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/06/110626_graziano_fao_pu?utm_source=chatgpt.com)>. Acesso em: 28 mar. 2025;
- BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007;
- BROOME, Marion. Integrative Literature Reviews for the Development of Concepts. In **Concept Development in Nursing: Foundations, Techniques, and Applications**. Philadelphia: Saunders, 1993;
- BURSZTYN, Marcel; MILHORANCE, Carolina; SABOURIN, Eric. **The politics of the internationalisation of Brazil's "Zero Hunger" instruments**. Food Security, v. 11, n. 2, p. 447-460, 2019;
- CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970;
- CARDOZO, Nelson. **Estado, administración y políticas públicas en América Latina**. Civilizar, v. 20, n. 39, 2020;
- CARVALHO, Tacia; MILANI, Carlos. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano**. Estudos Internacionais, v. 1, n. 1, p. 11-35, 2013;
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. **Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era**. International Political Science Review, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009;
- CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946;
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002;
- CHATIN, Mathilde. Brazil: Analysis of a Rising Soft Power. **Journal of Political Power**, v. 9, n. 3, p. 369-393, 2016;

- COELHO, Natália; INOUE, Cristina. **When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy**. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, v. 19, 2018;
- COMPARATO, Fábio. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, p. 211-222, 1997;
- COOPER, Harris. **The Integrative Research Review: a Systematic Approach**. Beverly Hills: Sage Publications, 1984;
- CPLP. **Declaração de Dili: X Conferência de chefes de Estado e de governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa**. CPLP, 2014;
- CUNHA, Bianca. **A Projeção Internacional da Estratégia Fome Zero**. In Fome Zero: uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 3, 2010;
- DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Déborah. **The Rise of Brazil as a Global Development Power**. Third World Quarterly, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012;
- DEVIN, Guillaume; SMOUTS, Marie-Claude. **Les organisations internationales**. Paris: Armand Colin, 2011;
- DÍEZ, Jordi; FRANCESCHET, Susan. Thinking about Politics and Policy-making in Contemporary Latin America. In **Comparative Public Policy in Latin America**. Toronto: University of Toronto Press, 2012;
- DOLOWITZ, David. **Introduction**. Governance, v. 13, n. 1, p. 1-4, 2000;
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. **Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making**. Governance, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000;
- DRI, Clarissa; SILVA, Andressa Caroline da. Brazilian foreign policy for the Global South: the creation of the Centre of Excellence against Hunger. **Development Policy Review**, v. 39, n. 4, p. 665-681, 2021;
- DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984;
- EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965;
- EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert. **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Berkeley: University Of California Press, 1993;
- FAO. **Avaliação da cooperação da FAO com o Brasil - 2002-2010**. FAO, 2011b;
- FAO. **FAO's South-South Cooperation to benefit from Brazilian expertise**. FAO, 2013.
- FAO. Fome Zero: Lições Principais. Documento de trabalho da videoconferência Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela (2006). In **Fome Zero: uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 3, 2010;
- FAO. **Marco Estratégico para la Acción**. FAO, 2011a.
- FAO. **Plan de Acción. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre**. FAO, 2007;

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 14, n. 2, p. 335-371, 2012;

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Foreign Policy and Policy Diffusion in Lula da Silva's Brazil (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 44, n. 1, 2022;

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Brasília: Enap, 2018;

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; PARADIS, Clarisse. Humanism and solidarity in brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013;

FONSECA, Ana; MONTEIRO, Iraneth. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In **Fome Zero: uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 2, 2010;

FOUILLEUX, Ève. À propos de crises mondiales ... : Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? **Revue Française de Science Politique**, v. 59, n. 4, p. 757-782, 2009;

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013;

G20HDP. **Unitaid**. G20HDP, 2022. Disponível em:  
<<https://g20healthpartnership.com/unitaid/>>. Acesso em: 28 mar. 2025;

GALLO, Rodrigo Fernando. Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação brasileira no Haiti (2004-2017). **Cadernos PROLAM/USP**, v. 21, n. 44, p. 48-77, 2022;

GANONG, Lawrence. Integrative reviews of nursing research. **Research in Nursing & Health**, v. 10, n. 1, p. 1-11, 1987;

GORMLEY, W. T. Regulatory Issue Networks in a Federal System. **Polity**, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986;

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673-701, 2013;

GUSTAVSSON, Sverker. Types of Policy and Types of Politics. **Scandinavian Political Studies**, v. 3, n. 2, p. 123-142, 1980;

HALL, John. Ideas and the Social Sciences. In **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993;

HANSEN, Lene. **Security as practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. New York: Routledge, 2006;

- HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2014;
- HERMANN, Charles. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990;
- HERNANDO, Marcos; PAUTZ, Hartwig; STONE, Diane. Think tanks in “hard times” - the Global Financial Crisis and economic advice. **Policy and Society**, v. 37, n. 2, p. 125-139, 2018;
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003;
- HIRAI, Wanda; ANJOS, Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos & Contextos**, v. 6, n. 2, p. 335-353, 2007;
- HOEBINK, Paul. **European Development Cooperation: In Between the Local and the Global**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010;
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.. The Policy Effects of Internationalization: A Subsystem Adjustment Analysis of Policy Change. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 4, n. 1, p. 31-50, 2002;
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005;
- IBSA. **2011 Annual Report. Project Portfolio Overview**. IBSA, 2011;
- IBSA. **The IBSA Fund**. IBSA, 2010;
- IFPRI. **Hausse des prix alimentaires et actions stratégiques proposées : Que faire, par qui et comment**. Washington: IFPRI, 2008;
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, Instituto Cidadania/Fundação Djalmá Guimarães, 2001;
- IPC-IG. **Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Development**. IPC-IG, 2008;
- IPC-IG. **The Social Policy Brand in the South: the Consolidation of IPC-IG’s Social Protection Portfolio**. IPC-IG, 2012;
- IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Ipea/ABC, 2010;
- IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Ipea, 2010;
- IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008;
- IPPA. **History of public policy in Latin America**. IPPA, 2023. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/network/latin-american-policy-network/page/history-of-public-policy-in-latin-america/364/10>>. Acesso em: 17 mar. 2025;

KEOHANE, Robert. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organizational**, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969;

KERR, Pauline; WISEMAN, Geoffrey. **Diplomacy in a Globalizing World: Theories and Practices**. Oxford: Oxford University Press, 2013;

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012;

LAFER, Celso. A diplomacia globalizada. **Valor Econômico**, n. 120, 2000;

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa**. São Paulo: Editora Perspectiva. 2001;

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936;

LEGRAND, Tim. Elite, exclusive and elusive: transgovernmental policy networks and iterative policy transfer in the Anglosphere. **Policy Studies**, v. 37, n. 5, p. 440-455, 2016;

LEITE, Iara *et al.* Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. **IDS Evidence Report 59**, 2014;

LEITE, Maria Laís; LEITE, Jáder. (In)segurança alimentar e agricultura familiar: políticas públicas como estratégia de superação da fome. **Revista Katálysis**, v. 25, n. 3, p. 528-538, 2022;

LEITE, Patrícia. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011;

LIEBERMAN, Robert. Political Institutions and the Politics of Race in the Development of the Modern Welfare State. In **Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change**. New York: Palgrave Macmillan, 2002;

LIMA, João Antônio. A difusão de políticas na cooperação técnica internacional: Evidências da Cooperação Sul-Sul do Brasil. **Mural Internacional**, v. 6, n. 2, 2016;

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005;

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. **Plataforma Democrática, Working Paper**, n. 3, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs**. v. 82, n. 1, 2006;

LIMA, Thiago. Cooperação Alimentar Humanitária do Brasil: de uma política inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. In **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. São Paulo, Oficina Universitária, 2023;

LIMA, Thiago; BELMONT, Flávia; DIAS, Atos. Cooperação Internacional, assistência alimentar e Política Externa Brasileira. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 4, n. 2, p. 36-55, 2013;

- LINDBLOM, Charles. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979;
- LINDBLOM, Charles. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959;
- LOPES, Ilza. Estratégia de busca na recuperação da informação: revisão da literatura. **Ciência da Informação**, v. 31, n. 2, p. 60-71, 2002;
- LOPES, Luara. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. Tese (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008;
- LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964;
- LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972;
- LUIZ, Juliana; ECIJA, Maria Berta. The Diffusion of Brazilian Public Policies Within International Venues: The Cases of Health and Rural Development. In **Brazil and China in Knowledge and Policy Transfer: Agents, Objects, Time, Structures and Power**. New York: Palgrave Macmillan, 2022;
- LYNN, Lawrence. **Designing Public Policy: a Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980;
- MACMILLAN, Andrew. Implicações da Estratégia Fome Zero para Outros Países. In **Fome Zero: uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 3, 2010;
- MAFFRA, Lourrene. Foreign Policy Analysis methodology to understand the diffusion of Brazil’s agri-food policy under Lula’s government. **Ambitos: revista de estudios de ciencias sociales y humanidades**, n. 45, p. 77-88, 2021;
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno ‘Segurança Alimentar’**. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000;
- MARIANO, Karina. Globalização, Integração e o Estado. **Lua Nova**, n. 71, p. 123-168, 2007;
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013;
- MASSA-ARZABE, Patrícia. **O direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002;
- MDS. **Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA**. MDS, 2013;
- MEAD, Lawrence. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, v. 68, n. 3, p. 1-4, 1995;
- MENDES, Karina; SILVEIRA, Renata; GALVÃO, Cristina. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 17, n. 4, p. 758-764, 2008;

MÉNDEZ, José Luis. **Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2020;

MENDONÇA, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 5-22, 2015;

MENEZES, Henrique; VIEIRA, Marco. Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument. **Journal of International Relations and Development**, v. 25, p. 107-128, 2021;

MILANI, Carlos. **ABC 30 anos: História e Desafios Futuros**. Brasília: ABC, 2017;

MILANI, Carlos; DUARTE, Rubens. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil.’ In **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015;

MILANI, Carlos; LOPES, Roberta. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 59-78, 2014;

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013;

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 05-22, 2013;

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil’s food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 36-52, 2020;

MILHORANCE, Carolina. **New Geographies of Global Policy-Making: South-South networks and rural development strategies**. London: Routledge, 2018;

MILHORANCE, Carolina; SOULE-KOHNDU, Folashade. South-South Cooperation and Change in International Organizations. **Global Governance**, v. 23, n. 3, p. 461-481; 2017;

MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra. Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. **The Journal of Politics**, v. 60, n. 1, p. 126-148, 1998;

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003;

MORAIS, Michelle. How did we get here? The Pathways of South-South Cooperation. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, n. 20, 2010;

MORAIS, Michelle. **Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers**. New York: Palgrave Macmillan, 2017;

MRE. **Criação do Centro Internacional para Políticas de Redução da Pobreza (Acordo entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD e o Governo Brasileiro)**. MRE, 2002;

MRE. **Fundo IBAS recebe o prêmio “Millennium Development Goals”**. MRE, 2010;

NAINGGOLAN, Alexander. Key Dynamics of Internationalization of Public Policy in the Context of Policy Transfer. **Jurnal Politik**, v. 3, n. 1, 2017;

NASCIMENTO, Renato Carneiro do. **O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012;

NEACK, Laura. **The New Foreign Policy, US and Comparative Foreign Policy in the 21st Century**. New York: Lanham, Rowman & Littlefield Publ. Inc., 2003;

NINA, Alexandre. Action Against Hunger and Poverty: Brazilian Foreign Policy in Lula's First Term (2003-2006). *Working Paper*. Oxford, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006;

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**. Brasília: Enap, 1997;

NYE, Joseph. **Soft Power: the Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004;

OLIVEIRA, Osmany Porto de *et al.* **Latin America and Policy Diffusion: from Import to Export**. New York: Routledge, 2019;

OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021;

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Policy ambassadors: human agency in the transnationalization of Brazilian social policies. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 53-69, 2019;

OLIVEIRA, Osmany Porto de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 36, p. 13-32, 2017;

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie. New Frontiers and Directions in Policy Transfer, Diffusion and Circulation Research: Agents, Spaces, Resistance, and Translations. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 199-220, 2018;

OLIVEIRA, Osmany Porto de; SARAIVA, Camila; SAKAI, Roberta. **Difusão de Políticas e Cooperação para o Desenvolvimento: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional**. São José do Rio Preto: Bailão Editorial, 2020;

PAPI, Luciana; MEDEIROS, Klei. Agenda social na política externa do governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 30, p. 75-100, 2015;

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. **Fast Policy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015;

PELIANO, Anna Maria; BEGHIN, Nathalie. **Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90**. Brasília: Ipea, 1994;

PELIANO, Anna Maria. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In **Fome Zero: uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010;

- PINHEIRO, Anelise. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009a;
- PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009b;
- PINTO, Danyelle; MESQUITA, Lucas. Smart Power Brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional. *Revista Política Hoje*, v. 21, n. 2, p. 350-386, 2012;
- PMA. **Centro de Excelência contra a Fome: Relatório Anual 2012**. PMA, 2012;
- POLIT, Denise; BECK, Cheryl. Using Research in Evidence-based Practice. In **Essentials Of Nursing Research: Methods, Appraisal, And Utilization**. Philadelphia: Lippincott Williams & Wilkins, 2001;
- POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura. The Diffusion of Social Protection and Food Security Policies: Emerging Issues in Brazilian South-South Cooperation for Development. In **Latin America and Policy Diffusion: from Import and Export**. New York: Routledge, 2019;
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1990;
- PRADO, Shirley *et al.* A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 1, p. 7-18, 1 2010;
- PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010;
- PUNTIGLIANO, Andrés. “Hunger Cannot Wait”: The Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy. *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 36, n. 2, p. 89, 2006;
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic politics: the Logic of two-level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988;
- RIBEIRO JÚNIOR, José Raimundo. A fome como processo e a reprodução social capitalista. *Boletim Paulista de Geografia*, v. 1, n. 105, p. 15-39, 2021;
- RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 87, p. 35-58, 2010;
- RINALDI, Patrícia; TREVISAN, Isabella. A cooperação Sul-Sul como contradádiva:: reivindicações simbólicas da política externa do Governo Lula. *Monções*, v. 11, n. 21, p. 204-240, 2022;
- ROGERS, Eric. **Diffusion of Innovations**. New York: Free Press, 2003;
- SANCHEZ, Michelle *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 125-143, 2006;

- SANTANA, Elis Virginia. A Segurança Alimentar e Nutricional no governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, v. 7, n. 14, p. 110-134, 2020;
- SARAVIA, Enrique; Introdução à Teoria da Política Pública. In **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, v. 1, 2006;
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010;
- SICA. **Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana y la República Federativa de Brasil**. SICA, 2005;
- SILVA, André Luís. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015;
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 2003;
- SILVA, Sandro. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação**. Brasília: Ipea, 2014;
- SILVEIRA, Renata; GALVÃO, Cristina. O cuidado de enfermagem e o cateter de Hickman: a busca de evidências. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 18, p. 276-284, 2005;
- SIMMONS, Beth; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. **International Organization**, v. 60, n. 04, p. 781-810, 2006;
- SIMON, Herbert. **Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization**. New York: Macmillan Inc., 1947;
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985;
- SLOAN, John. **Public Policy in Latin America: A Comparative Survey**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984;
- SNYDER, Richard; BRUCK, Henry; SAPIN, Burton. **Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics**. New York: Free Press, 1962;
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006;
- SOUZA, Darana; KLUG, Israel. A Multidimensional Approach to Food Security: PAA Africa. **Poverty in Focus**, n. 24, p. 16-18, 2012;
- SOUZA, Jéser Abílio de. Identidades Internacionais e Política Externa Brasileira: analisando discursos de PEB durante os governos Lula (2003-2010) no contexto de paz e segurança no Oriente Médio. **Diacrítica**, v. 37, n. 1, p. 246-267, 2023;
- STONE, Diane. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 1, p. 19-38, 2008;

STONE, Diane; OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 1-18, 2019;

SUPERTI, Eliane. Políticas Públicas e Integração Sul Americana das Fronteiras Internacionais da Amazônia Brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, v. 14, n. 2, p. 321-332, 2011;

TAKAGI, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2006;

TAMBOURGI, Patricia. Ascensão e Queda do Brasil como Doador de Assistência Humanitária Internacional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 6, n. 3, p. 573-606, 2018;

TAPAJÓS, Luziele; ABREU, Maria Cristina. Grandes Impactos: A Realidade Brasileira em 2010. In **Fome Zero: uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 3, 2010;

TAYFUR, M. Faith. Main approaches to the study of foreign policy: A review. **METU Studies in Development**, v. 21, n. 1, p. 113-141, 1994;

URSI, Elizabeth; GALVÃO, Cristina. Prevenção de lesões de pele no perioperatório: revisão integrativa da literatura. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 14, n. 1, p. 124-131, 2006;

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007;

VILELA, Eliane; NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 70-96, 2011;

VILLANUEVA, Luis Aguilar. **Antologías de las Políticas Públicas**. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1992;

WALTZ, Kenneth. International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p. 54-57, 1996;

WANG, Hongying; LU, Yeh-Chung. The Conception of Soft Power and its Policy Implications: a comparative study of China and Taiwan. **Journal of Contemporary China**, v. 17, n. 56, p. 425-447, 2008;

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

WEYLAND, Kurt. Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262-295, 2005;

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The Integrative Review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005;

WILSON, James. **Political Organizations**. New York: Basic Books, 1974;

XIAOYU, Pu. Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 5, n. 4, p. 341-367, 2012;

YASHAR, Deborah. **Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005;

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 43-50, 2003;

ZIMMERMANN, Silvia. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - democracia, participação e decisão política**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011;

ZORZI, Felipe; FINGER, Marina. A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização. **Fronteira**, v. 10, n. 19, p. 41-58, 2014.

## APÊNDICE

## APÊNDICE A - QUADRO DE EXCLUSÃO

TEXTOS	CRITÉRIO DE EXCLUSÃO
Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities	2 e 3
Brazilian International Development Cooperation and Public Opinion: Domestic Costs Faced by a Troubled Emerging Donor	2 e 3
Globalising solidarity or legitimating accumulation? Brazilian strategies and interests in Africa	2 e 3
International Development Cooperation as a Foreign Policy Instrument: The Political Economy of Brazilian Technical Cooperation from 2003 to 2016	2 e 3
New donors, same old practices? South-South Cooperation of Latin American emerging donors	2 e 3
Nigeria-Brazil Relations: Ties that Bind and Binds that Tie	Indisponível
Papel da Cooperação Técnica Brasileira com os países africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) o campo da segurança alimentar	2 e 3
The Dismantling of Brazilian Democracy: International Capital and Rentier Elites	2
The Role of the Brazilian Cooperation Agency in Promoting South-South Cooperation	2 e 3
The sources of moral authority: Policy networks and structuring south-south cooperation	Indisponível

## APÊNDICE B - QUADRO RESUMO

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados	Faria (2012)	O Fome Zero foi utilizado para projetar o Brasil como protagonista na luta contra a fome em escala global, promovendo a imagem do país como modelo para outras nações em desenvolvimento. A retórica de solidariedade adotada pelo governo brasileiro, centrada na redução das desigualdades e na promoção da justiça social, foi utilizada como ferramenta diplomática para fortalecer alianças e ampliar a presença do Brasil nas discussões multilaterais sobre desenvolvimento e inclusão social. A iniciativa foi destacada em fóruns internacionais e consolidou-se como referência em boas práticas de políticas sociais.
A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização	Zorzi e Finger (2014)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento estratégico de inserção internacional do Brasil, alinhado à lógica da cooperação Sul-Sul, que priorizava parcerias com países da América do Sul e da África, regiões consideradas estratégicas para os interesses diplomáticos brasileiros, fortalecendo a imagem do Brasil como liderança emergente. Isso ampliou sua influência internacional, especialmente em fóruns como a FAO, e contribuiu para o reconhecimento do país como defensor da justiça social e do desenvolvimento autônomo. Além disso, a cooperação internacional na área de segurança alimentar por meio da internacionalização do Fome Zero favoreceu o fortalecimento do apoio às propostas brasileiras de reforma do sistema internacional, incluindo a reestruturação do Conselho de Segurança da ONU, contribuindo para projetar no Brasil um papel de liderança entre os países em desenvolvimento.
A Segurança Alimentar e Nutricional no governo Lula (2003-2010): a agenda de combate à fome como instrumento de projeção internacional	Santana (2020)	O Fome Zero e o reconhecimento internacional obtido por intermédio dele foram utilizados para projetar o Brasil como líder em segurança alimentar e nutricional no eixo Sul. O sucesso doméstico do programa fortaleceu o prestígio internacional do Brasil, que passou a influenciar fóruns multilaterais e a consolidar parcerias políticas e econômicas com países em desenvolvimento, por meio da sua internacionalização. Diante disso, a promoção da segurança alimentar foi vista como caminho para uma política externa mais autônoma e uma vitrine internacional da capacidade brasileira em áreas fora da agenda dos países centrais. A política externa passou a incorporar, então, a pauta da segurança alimentar como ferramenta estratégica, especialmente via cooperação Sul-Sul com países da América Latina, Caribe e África.
Agenda Social na Política Externa do Governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC	Papi e Medeiros (2015)	O Fome Zero foi utilizado para a ampliação da cooperação Sul-Sul, especialmente por meio do compartilhamento de técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas no Brasil, consolidando uma política externa baseada tanto na solidariedade quanto na ambição de liderança regional e global no campo social. A política externa brasileira passou, então, a integrar ações sociais à diplomacia, rompendo com a lógica neoliberal do Consenso de Washington e valorizando os gastos sociais como parte estratégica da inserção internacional brasileira, por intermédio da atuação conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com foco na cooperação técnica, e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao <i>Humanity</i> e responsável por grandes projetos estruturais, central nesse processo.
Brazil's foreign policy and health (1995-2010): A policy analysis of the Brazilian health diplomacy – from AIDS to 'Zero Hunger'	Almeida, Lima e Campos (2023)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento da política externa brasileira ao articular, no plano internacional, as agendas de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento. Entre 2003 e 2010, o Brasil impulsionou a internacionalização de políticas públicas domésticas, como o próprio Fome Zero, fortalecendo a diplomacia da saúde como um campo com relativa autonomia. Essa estratégia esteve inserida no contexto da Cooperação Sul-Sul, que se consolidou como eixo central da projeção internacional do país. A atuação brasileira foi marcada por uma abordagem <i>"demand-driven"</i> , voltada para o atendimento das demandas específicas de países da África e da América Latina, evitando a imposição de modelos e priorizando o diálogo e a construção conjunta de soluções.
Brazilian foreign policy for the Global South: the creation of the Centre of Excellence against Hunger	Dri e Silva (2021)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento de <i>soft power</i> e de cooperação Sul-Sul durante os governos Lula, especialmente por meio da criação do Centro de Excelência contra a Fome (2011), em parceria com o PMA/ONU. Embora concebido por técnicos fora da diplomacia, o Centro foi incorporado à política externa e articulado em fóruns internacionais como estratégia de diversificação de parcerias e busca por maior autonomia frente aos países do Norte. A iniciativa promoveu a disseminação internacional da <i>expertise</i> brasileira em alimentação escolar e segurança alimentar, contribuindo para a imagem do Brasil como liderança entre países em desenvolvimento.
Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira	(Lima, Behmout e Dias, 2013)	O Fome Zero foi uma das principais políticas internas dos governos Lula, e, aliado a resultados positivos no aumento do bem-estar econômico e social, desempenhou um papel fundamental na consolidação do Brasil como uma potência global. O Fome Zero teve um impacto significativo na projeção internacional do país, especialmente em temas como combate à pobreza e desenvolvimento social, ao passo que o Brasil compartilhou os conhecimentos, práticas e soluções adquiridos por ele com outras nações do Sul global por meio da cooperação Sul-Sul, não apenas fortalecendo sua posição no sistema internacional, mas também avançando seus interesses econômicos, sociais e políticos. Além disso, as parcerias com organizações como a FAO e o PMA consolidaram o Brasil como líder na luta contra a fome e na promoção da segurança alimentar, reforçando sua imagem de potência emergente estável, comprometida com o multilateralismo e a redução das desigualdades sociais.
Cooperation on Food Security with Africa as an Instrument of Brazil's Foreign Policy (2003-2010)	Albuquerque (2015)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento estratégico da política externa brasileira ao ser internacionalizado, reforçando a imagem do país como um ator global comprometido com mudanças pacíficas. Inserido no contexto da cooperação Sul-Sul, o programa foi levado a países em desenvolvimento por meio de parcerias com organizações internacionais, como a FAO. Ao compartilhar políticas bem-sucedidas, o Brasil projetou suas conquistas internas no cenário internacional, abordando temas como segurança alimentar, desenvolvimento agrícola e combate à fome. Essa atuação fortalece sua posição nos regimes internacionais, aproxima-o de países desenvolvidos e reafirma seu compromisso com valores como a boa governança. Assim, o país busca consolidar-se como um líder responsável e proativo, contribuindo para uma ordem internacional mais estável e sensível às demandas dos países emergentes.

TEXTO	IDENTIFICAÇÃO	RESULTADOS
Explaining Brazil as a rising state, 2003–2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument	Menezes e Vieira (2021)	O Fome Zero foi um dos pilares da política externa brasileira durante os governos Lula, sendo utilizado como instrumento de solidariedade com o Sul Global por meio de sua internacionalização, que fortaleceu os laços com países vizinhos e africanos e impulsionou a formação de coalizões com outras nações em desenvolvimento. O Brasil projetou internacionalmente o Fome Zero como forma de influenciar normas internacionais e propor novas formas de governança no campo do desenvolvimento, uma atuação que foi favorecida pelo contexto de crescimento econômico e contou com o apoio de organizações internacionais, que legitimaram e contribuíram para a difusão dessas políticas. Para estruturar e consolidar essa atuação, o país criou instituições como o IPC-IG, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA e a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza. A internacionalização dessas práticas refletiu não apenas a visão brasileira sobre os desafios do desenvolvimento, mas também sua autoimagem como um ator capaz de contribuir para a reforma das normas globais e para a defesa dos interesses dos países periféricos no sistema internacional.
Foreign Policy Analysis methodology to understand the diffusion of Brazil's agri-food policy under Lula's government	Maffra (2021)	O Fome Zero foi promovido internacionalmente como um modelo de política pública bem-sucedida, graças ao contexto político favorável. Nacionalmente, o governo Lula obteve reconhecimento por seus avanços na área social, o que fortaleceu a imagem do Brasil como exemplo a ser seguido. Internacionalmente, o ambiente político da América do Sul, com a ascensão de governos ideologicamente alinhados e a valorização das políticas sociais, ampliou a receptividade ao modelo brasileiro, mesmo sem uma articulação regional formal. Isso contribuiu para a legitimação do Brasil como liderança na Cooperação Sul-Sul e reforçou seu papel como promotor de segurança alimentar no cenário global.
"Hunger Cannot Wait": the Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy	Puntigliano (2006)	O Fome Zero foi utilizado como símbolo da luta contra a pobreza para legitimar antigas demandas por uma nova ordem internacional mais equitativa, atuando como eixo de convergência entre as políticas interna e externa do Brasil. Essa estratégia permitiu ao país mobilizar apoio tanto doméstico quanto transnacional e ampliar sua influência nas esferas de autoridade globais. A política externa brasileira foi, então, reestruturada para internacionalizar as experiências nacionais do Fome Zero, como a reforma agrária e a agricultura familiar, e articular Estado, sociedade civil e organismos multilaterais em torno da agenda da segurança alimentar e da cooperação Sul-Sul. Esse esforço foi institucionalizado com a criação da CGFOME no Itamaraty, que passou a coordenar ações com organismos internacionais, em especial com a FAO e o PMA.
Política externa brasileira e transferência internacional de políticas públicas: a Minustah como janela de oportunidade para a cooperação brasileira no Haiti (2004-2017)	Gallo (2022)	A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) foi utilizada pelo Estado brasileiro não apenas para cumprir um mandato de segurança internacional, mas como uma oportunidade estratégica para a internacionalização de políticas públicas sociais, especialmente aquelas derivadas do Programa Fome Zero. A internacionalização dessas experiências foi intencionalmente articulada como instrumento de <i>soft power</i> no contexto da missão, integrando a agenda doméstica de combate à fome à lógica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Durante o período da Minustah, o Brasil implementou iniciativas nas áreas de Agricultura e Saúde com o objetivo de mitigar a fome e a miséria no Haiti, posicionando o país caribenho como um parceiro estratégico na política externa brasileira, especialmente a partir de 2010.
The Diffusion of Brazilian Public Policies Within International Venues: The Cases of Health and Rural Development	Luiz e Eclija (2022)	O Fome Zero foi utilizado como instrumento da política externa brasileira durante os dois mandatos de Lula, contribuindo para a estratégia de política externa "ativa e altiva" do Brasil que visava aumentar a participação do país em fóruns multilaterais e regionais, além de promover seus valores e políticas públicas no cenário global. A internacionalização do Fome Zero, dentro do contexto de cooperação Sul-Sul, foi uma forma de o Brasil internacionalizar suas políticas sociais como modelos de desenvolvimento alternativos, visando a construção de uma nova ordem global e o reposicionamento do país na governança internacional.
When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy	Inoue e Coelho (2018)	O Fome Zero foi utilizado como um instrumento da política externa brasileira para fortalecer o <i>soft power</i> do país, destacando as conquistas sociais internas na redução da fome, que não só aumentaram a posição do Brasil no cenário internacional, mas também lhe conferiram maior legitimidade como ator global. Nesse contexto, a política externa brasileira passou a integrar variáveis internas, refletindo a conexão entre assuntos domésticos e internacionais, ao passo que o governo Lula usa os avanços domésticos na luta contra a fome para melhorar a imagem do Brasil no exterior e internacionalizar suas políticas sociais, consolidando seu <i>soft power</i> . Isso permitiu ao Brasil se apresentar como uma nação disposta a compartilhar seu conhecimento e políticas bem-sucedidas, ampliando sua influência em instituições globais e fortalecendo parcerias estratégicas, especialmente para obter apoio em seus objetivos diplomáticos.