



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

**L'agenda sociale del governo di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)  
in Brasile:**

sviluppo, diplomazia e cooperazione Sud-Sud in America Latina

**Relatore**

Ch. Prof. Luis Fernando Beneduzi

**Correlatore**

Ch. Prof. Vanni Pettinà

**Laureanda**

Giada Cavazzoli  
Matricola 846003

**Anno Accademico**

2020 / 2021



*Alla mia famiglia*

## ABSTRACT

This project aims to analyse the network of social assistance policies created by the government of Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) in Brazil and the influence this exerted on the drafting of the foreign policy agenda. Starting with a study of the main monetary transfer programmes implemented, in particular *Fome Zero* and *Bolsa Família*, it will be outlined the public policy plan adopted during the first decade of the 21st century and aimed at reducing inequalities within Brazilian society, as well as the transversal actions implemented by the federal government in its fight against hunger and rampant poverty. Given the broad distributive scope of state programmes, the strategic management of the social sphere immediately became one of the distinctive elements of the Lula presidency, whose internal welfare project came to influence the field of international diplomacy and allowed Brazil to impose itself on other developing countries. It will then examine how social policy acted as a driving force for increasing the well-being of the population in precarious living conditions and how this had repercussions on the global scene, where the Brazilian State began to be considered a defender of human rights and a bearer of social justice, attributes that earned it the possibility of establishing cooperation and development plans in the political and economic spheres with emerging global and Latin American realities. In relation to this, a section will be dedicated to the analysis of the role played by South America in the foreign policy of the Lula administration; if on the one hand the subcontinent was considered a priority in the process of regional integration thanks to the development of South-South cooperation, on the other hand it was a platform in which to seek the support of neighbouring countries, necessary to promote the international insertion of Brazil and project its leadership beyond South American borders.

Divided into three chapters, the research proposed here aims to highlight the use of diplomacy as a means of gaining autonomy and reaffirming national interests on the world stage and in South America. This is an attempt to outline the foreign policy of the Lula administration in the early 2000s from the perspective of the social dimension and to describe the correlation between the internal and external line of conduct adopted by the Brazilian government, in a context in which cooperation between states was decisive in spreading common welfare practices at a global level. The aim is to highlight the influence that social programmes exerted on the

drafting of the diplomatic agenda of President Lula, whose attention was directed towards a search for partnerships and strategic agreements with peripheral countries, in order to circumvent the inequalities generated by hegemonic structures dominated by the great world powers. The sharing of social problems with these emerging realities was the engine that favoured the deepening of the concept of development, around which the entire Brazilian institutional apparatus revolved during the eight years of Lula's government, capable of establishing cooperation plans abroad based on knowledge acquired during the internal process of implementing the public policy plan. Central to the issue is understanding the motivations that led Brazil to play the role of leader in the sphere of the world periphery and to aspire to a prominent position in the South American region, considered as a space in which to project its leadership and strengthen regional integration with neighbouring countries. The international claims exposed serve for the purposes of this research to highlight the boldness and strong activism in foreign policy of the Lula administration, oriented to lead the federal state to the top of the world hierarchies through its membership as a medium power in the main multilateral bodies, where to seek the right conditions of legitimacy to support its actions and pursue the defence of national interests on the global stage.

The study aims to highlight the emergence of a redistribution of authority in favour of a new constellation of countries that have been added, especially in recent decades, to the traditional spheres of power, a phenomenon that has attracted increasing attention from academics in analysing the ways in which those nations that have always been on the margins of the world economic system now play an important role in the international order. Among these is Brazil, rightly placed among the emerging countries capable of obtaining, through the rhetoric of development and the use of social policy, greater bargaining and decision-making power in the formulation of norms and rules of global scope within intergovernmental organizations. Although the diplomacy of the Lula government may give rise to conflicting opinions, it is evident that there are combined axes of horizontal and vertical cooperation which the federal state would have used to implement its diversification strategy aimed at pursuing a greater protagonism on the international scene. What emerges, therefore, is the conviction that Brazil, in possession of a potential to transform the global order, has aimed to promote it and to reform international political and economic institutions, using the ideological force of democratization to legitimize its claims.

The theoretical aspects analysed during the research phase concern the analysis of the process of internal development, understood as a fundamental component for achieving equality in the social sphere and based on the implementation of a set of public policies aimed at combating hunger, poverty and inequality in Brazil, which is afflicted by heavy socio-economic disparities that have always precluded its growth. In particular, the two most significant programmes of Lula's entire social agenda will be studied: *Fome Zero* and *Bolsa Família*, aimed at ensuring an improvement in the living conditions of beneficiary families in the food and educational fields, thanks to the granting of direct monetary transfers that fostered the means to qualify citizens in the labour market, and based on the transversality of state actions of various ministries implemented in collaboration with civil society actors. During the drafting process, the research dealt with the study of social diplomacy because of its capacity to disseminate ideas and promote strategies for common progress in order to establish partnerships with emerging realities in the global context, as well as with the deepening of the concept of South-South cooperation, i.e. an approach based on the direct exchange of knowledge, experience, skills, resources and technical know-how between developing countries and aimed at expanding the state and institutional capacities of beneficiary countries and stimulating the joint development of the periphery.

This thesis project aims, therefore, to present the strategic alignment between the social policy objectives pursued by Lula and those of Brazilian foreign policy, traditionally oriented on economic diplomacy, by inserting in this context social issues such as the fight against hunger, poverty and inequality in the international arena. It will thus analyse the emergence of a socially motivated foreign policy, aimed at promoting equality between individuals within Brazilian society and globally, and at reducing socio-economic discrepancies between countries through the decentralization of global power and the expansion of relations between the periphery and semi-periphery of the world. Thanks to the creation of a shared development project between states, the new approach adopted by the Lula administration consisted in the emphasis given to the defence of social reform, both within and outside national borders, given the strong correlation between these two dimensions: it will be seen how a consolidation of internal social justice corresponded, in fact, to a strengthening of Brazil in the international system.

The work that followed sought to highlight the growth prospects adopted by the Lula government, which enabled Brazil to play a leading role on the world stage thanks to the autonomy it acquired within certain intergovernmental institutions, both at global and regional level. An attempt has been made to analyse the aspects of foreign policy that led the Lula presidency to intensify trade within *Mercosul*, seen as a means both to build a stable, prosperous and lasting region, and to stimulate the process of South American integration, the deepening of which, despite the institutional progress made within the bloc, was not completed due to the strong political and economic asymmetries with other countries in the region, unwilling to recognize Brazil's leadership in South America. Although the problems that arose with some neighbouring countries, for the purposes of this research, it was important to emphasize the strong will shown by the Lula presidency to include South America and the various emerging world realities within a national development project with the aim of pursuing a common growth model with the periphery, an attempt to propose an alternative path that would emphasize the social aspect in diplomatic practice and in the international cooperation plans drawn up.

Keywords: Lula government, Social policy, International diplomacy, South America

# INDICE

<b>Introduzione</b> .....	10
<b>1. Capitolo Uno - Le politiche sociali nell'era Lula</b> .....	15
1.1. Il contesto socioeconomico di fine XX secolo .....	15
1.2. L'ascesa politica di Luiz Inácio Lula da Silva nei primi anni del XXI secolo, tra difficoltà e nuove proposte .....	20
1.3. L'iniziale ristrutturazione istituzionale e le prime politiche di assistenza sociale dell'amministrazione Lula .....	26
1.4. Il programma <i>Bolsa Família</i> , la vera sfida dell'agenda di governo .....	37
<b>2. Capitolo Due - Il carattere sociale della diplomazia brasiliana e lo sviluppo della <i>Cooperação Sul-Sul</i> sotto la presidenza Lula</b> .....	51
2.1. L'evoluzione del concetto di sviluppo fra il XX e il XXI secolo nella società internazionale e in Brasile .....	51
2.2. La matrice sociale come elemento chiave del progresso brasiliano in ambito diplomatico .....	57
2.3. L'operato della <i>Agência Brasileira de Cooperação</i> (2003-2010) nella sfera internazionale .....	67
2.4. Il contributo del <i>Ministério do Desenvolvimento Social</i> (2004-2010) nel campo della cooperazione tra Stati .....	75

<b>3. Capitolo Tre - Il Sud America come piattaforma politica ed economica per l'inserimento internazionale del Brasile</b> .....	83
3.1. L'influenza brasiliana nel processo di integrazione regionale .....	83
3.2. Il ruolo del subcontinente nello sviluppo del progetto nazionale brasiliano .....	91
3.3. Il <i>Mercosul</i> nella politica estera del governo Lula .....	99
3.3.1. I progressi istituzionali del <i>Mercosul</i> e le relazioni bilaterali con l'Argentina .....	104
<b>Conclusioni</b> .....	113
<b>Bibliografia</b> .....	117
<b>Sitografia</b> .....	127

## INTRODUZIONE

La presidenza di Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) in Brasile fu sinonimo di progresso in campo sociale grazie all’attuazione di un piano di politiche pubbliche mirato a combattere la fame e la povertà nel paese, da sempre afflitto da forti disuguaglianze che gli preclusero la possibilità di crescita. Con la salita al potere del *Partido dos Trabalhadores* iniziò una fase di importanti trasformazioni che coinvolsero il tessuto della società brasiliana e l’intero apparato istituzionale federale, mosso dalla volontà di garantire un trattamento minimo uniforme a livello nazionale, standardizzando procedure e livelli di sussidio per stimolare l’accesso a servizi considerati un diritto di cittadinanza. Il successo riscontrato dai programmi assistenziali implementati in patria consentì al governo Lula di imporsi sulla scena mondiale come paladino della giustizia sociale che consentì al Brasile di stipulare accordi bilaterali e alleanze con numerosi paesi in di sviluppo in Africa, Asia e nella stessa America Latina.

Per agevolare l’adozione di politiche di sviluppo comuni, la diplomazia brasiliana si rese protagonista di azioni strategiche volte alla promozione della cooperazione tra realtà emergenti, sottolineando la necessità di attuare un modello di crescita che tenesse conto non solo degli aspetti economici, ma anche di quelli sociali. Per poter ambire all’inserimento internazionale dello Stato federale, il presidente Lula necessitava, però, del sostegno regionale, ragione per cui, fin dal suo insediamento, espresse la volontà di intensificare l’integrazione sudamericana attraverso il *Mercosul*, promuovendo il rafforzamento dell’identità storico-culturale e i legami commerciali con i vicini. Il subcontinente venne, così, inserito all’interno di un progetto di sviluppo nazionale, ma, nonostante i progressi istituzionali registrati, il piano strategico brasiliano volto all’approfondimento del processo integrativo non diede i frutti sperati a causa delle forti asimmetrie politico-economiche intercorrenti con gli altri paesi della regione, non disposti a riconoscere la leadership del Brasile in Sud America.

Articolata in tre capitoli, la ricerca qui proposta mira a dare rilievo all’uso della diplomazia come mezzo per la conquista di autonomia e per la riaffermazione di interessi nazionali sullo scacchiere mondiale e sudamericano. Trattasi di un tentativo di delineare la politica estera dell’amministrazione Lula di inizio anni Duemila nell’ottica della dimensione

sociale e di descrivere la correlazione tra la linea di condotta interna ed esterna adottata dal governo brasiliano, in un contesto in cui la cooperazione tra Stati risultò determinata nella diffusione di pratiche comuni assistenziali a livello globale. L'obiettivo è evidenziare l'influenza che i programmi sociali esercitarono sulla stesura dell'agenda diplomatica del presidente Lula, la cui attenzione era rivolta verso una ricerca di partenariati e accordi strategici con i paesi della periferia, per aggirare le disuguaglianze generate da strutture egemoniche dominate dalle grandi potenze mondiali. La condivisione di problematiche sociali con queste realtà emergenti fu il motore che favorì l'approfondimento del concetto di sviluppo, attorno al quale ruotò l'intero apparato istituzionale brasiliano negli otto anni di governo Lula, capace di instaurare piani di cooperazione all'estero sulla base delle conoscenze acquisite durante il processo interno di implementazione del piano di politiche pubbliche. Snodo centrale della questione è comprendere le motivazioni che portarono il Brasile a ricoprire il ruolo di guida nella sfera della periferia mondiale e ad ambire una posizione di rilievo nella regione sudamericana, considerato come uno spazio in cui proiettare la sua leadership e rafforzare l'integrazione regionale con i paesi vicini. Le pretese internazionali esposte servirono ai fini della ricerca per sottolineare l'audacia e il forte attivismo in politica estera dell'amministrazione Lula, orientata a condurre lo Stato federale ai vertici delle gerarchie mondiali attraverso la sua adesione in qualità di potenza media ai principali organismi multilaterali, dove ricercare le giuste condizioni di legittimità a sostegno delle proprie azioni e perseguire la difesa degli interessi nazionali sullo scenario globale.

I precedenti studi sul tema, effettuati all'interno di istituti di ricerca brasiliana, quali, ad esempio, l'*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)* e la *Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)*, evidenziano l'affermarsi di una redistribuzione di autorità a favore di una nuova costellazione di paesi che si sarebbero aggiunti, specialmente negli ultimi decenni, alle sfere tradizionali di potere, fenomeno che ha fatto registrare una crescente attenzione da parte degli accademici nell'analizzare le modalità di intervento di quelle nazioni da sempre state ai margini del sistema economico mondiale e che ora ricoprono una funzione di rilevante importanza nell'ordine internazionale. Tra questi, il Brasile, collocato a pieno titolo tra i paesi emergenti in grado di ottenere, attraverso la retorica dello sviluppo e l'uso della politica sociale, maggiore forza contrattuale e decisionale nella formulazione di norme e regole di portata mondiale all'interno di organizzazioni intergovernative.

Nonostante la diplomazia del governo Lula diede luogo a una molteplicità di opinioni contrastanti, alcuni autori, come Paulo Gilberto Fagundes Visentini e Tullo Vigevani, evidenziano l'esistenza di assi combinati di cooperazione orizzontale e verticale di cui lo Stato federale si sarebbe servito per attuare la sua strategia di diversificazione volta al perseguimento di un maggior protagonismo sullo scenario internazionale. Emerge, quindi la convinzione che il Brasile, in possesso di un potenziale trasformatore dell'ordine globale, abbia mirato alla sua promozione e puntato a riformare le istituzioni politico-economiche internazionali, usando la forza ideologica della democratizzazione per legittimare le proprie pretese. Le posizioni assunte dai ricercatori nel corso degli anni in relazione al *modus operandi* dell'amministrazione Lula e alla sua proposta di attuazione di un piano d'azione trasversale hanno contribuito alla configurazione di un ampio quadro della condotta diplomatica brasiliana orientata alla dimensione sociale, considerata come uno strumento fondamentale per incentivare l'espansione di un modello specifico di inserimento estero.

Gli aspetti teorici con i quali si lavorerà riguardano l'analisi del processo di sviluppo interno, inteso come una componente fondamentale per giungere ad un'uguaglianza nella sfera sociale e basato sull'implementazione di un insieme di politiche pubbliche dirette a combattere fame, povertà e disuguaglianza in Brasile, afflitto da pesanti disparità socioeconomiche che ne hanno da sempre precluso la crescita; ci si rapporterà, inoltre, da un lato con lo studio della diplomazia sociale in virtù della sua capacità di diffondere idee e promuovere strategie di progresso comune per stipulare partenariati con realtà emergenti nel contesto mondiale, dall'altro con l'approfondimento del concetto di cooperazione Sud-Sud, ossia un approccio che verte sullo scambio diretto di conoscenze, esperienze, competenze, risorse e know-how tecnico fra i paesi in via di sviluppo e indirizzato ad espandere le capacità statali e istituzionali dei paesi beneficiari, nonché stimolare lo sviluppo congiunto della periferia.

Partendo da queste tematiche di ricerca, l'indagine si è fondata su una revisione bibliografica di testi riguardanti le scienze economico-sociali e politiche, nonché sull'analisi di documenti ufficiali del *Governo da República Federativa do Brasil* (come i programmi redatti dal *Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome* e i piani pluriennali emanati dall'amministrazione Lula) di articoli presenti su giornali (vedi la *Folha de São Paulo*) e riviste specializzate e di rapporti trovati sui siti internet dei principali istituti di ricerca brasiliani

(l'*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* e la *Fundação Oswaldo Cruz* ne sono alcuni esempi); per avere una panoramica più ampia possibile del tema, si è cercato di consultare materiali redatti da accademici, giornalisti, diplomatici e studiosi delle relazioni internazionali con visioni differenti, con il fine di non adottare un approccio ideologico e metodologico univoco. Il lavoro che ne è seguito ha voluto dare rilevanza alle prospettive di crescita adottate dal governo Lula che permisero al Brasile di ricoprire un ruolo di primo piano sullo scacchiere mondiale grazie all'autonomia acquisita all'interno di alcune istituzioni intergovernative, tanto a livello globale quanto sul piano regionale. Nonostante i problemi sorti con alcuni paesi vicini, riluttanti a riconoscere la leadership brasiliana in Sud America, quello che si è cercato di porre in risalto con questo progetto di tesi è stata la forte volontà manifestata dalla presidenza Lula di perseguire un modello di sviluppo comune con la periferia, un tentativo di proporre una via alternativa che tenesse maggiormente in conto l'aspetto sociale nella prassi diplomatica e nei piani di cooperazione internazionale stipulati.

Al fine di comprendere le implicazioni e i successi conseguiti dalla politica assistenziale di Lula in Brasile, il primo capitolo analizzerà brevemente il contesto storico che vide prima l'instaurarsi del governo di Fernando Henrique Cardoso, il cui primo obiettivo era la stabilizzazione dell'economia, e successivamente, nel 2003, la salita al potere di Luiz Inácio Lula da Silva; dopo un'iniziale ristrutturazione dell'apparato istituzionale, ci si concentrerà sulle motivazioni che spinsero il neoeletto presidente ad implementare già durante il suo primo mandato un piano di politiche pubbliche finalizzato alla redistribuzione del reddito e destinato a famiglie selezionate con l'obiettivo di rompere il ciclo intergenerazionale della povertà, promuovendo lo sviluppo umano e favorendo la stabilità economica di questi individui. Si studieranno, in particolare, i due programmi più significativi dell'intera agenda sociale di Lula: *Fome Zero* e *Bolsa Família*, mirati a garantire un miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie beneficiarie in campo alimentare ed educativo, favorendo i mezzi per qualificare i cittadini sul mercato del lavoro.

Il secondo capitolo verterà sull'inserimento della dimensione sociale nella politica estera brasiliana durante il governo Lula, in una prospettiva che terrà conto del modello di sviluppo interno, della forma di diplomazia utilizzata e della visione sulla *Cooperação Sul-Sul*. La ricerca si proporrà di presentare l'allineamento strategico tra gli obiettivi di politica sociale e

quelli di politica estera che favorì l'emergere, all'inizio del XXI secolo, di una linea di condotta volta a promuovere l'uguaglianza tra gli individui all'interno della società brasiliana e a livello mondiale, contribuendo a ridurre le discrepanze socioeconomiche tra paesi attraverso il decentramento del potere globale e l'espansione delle relazioni tra periferia e semi-periferia del mondo. Si sottolineerà come il nuovo approccio adottato dall'amministrazione Lula consistette nel porre enfasi alla difesa della riforma sociale, sia all'interno sia all'esterno dei confini nazionali, data la forte correlazione tra queste due dimensioni: si arriverà a comprendere come ad un consolidamento della giustizia sociale, perseguito dal governo in carica, corrispose un rafforzamento del Brasile nel sistema internazionale.

Il terzo, e ultimo capitolo, si focalizzerà sulla comprensione del ruolo del Sud America nella politica estera del governo Lula, la cui idea di rivitalizzare il *Mercosul* implicò una maggiore cooperazione e presenza brasiliana nella regione e, di conseguenza, un maggior potere politico nei negoziati stipulati. Al fine di perseguire la difesa dei propri interessi anche sulla scena mondiale, l'amministrazione Lula si renderà protagonista di azioni strategiche volte alla ricerca del sostegno regionale, necessario per ambire a una possibile ascesa del Brasile nell'arena internazionale. A tal proposito, si studieranno le azioni messe in atto per inserire il Sud America all'interno di un progetto di sviluppo nazionale, orientato a stimolare le forme di cooperazione e i rapporti diplomatici con i paesi vicini, scettici, però, ad accettare l'egemonia brasiliana nella regione a causa delle forti asimmetrie economiche presenti. In questo contesto, le relazioni tra lo Stato federale e i membri del *Mercosul* verranno analizzate sotto una prospettiva di crescita comune, finalizzate all'approfondimento del processo di integrazione sudamericana e alla creazione di una regione stabile, prospera e duratura.

## CAPITOLO UNO - Le politiche sociali nell'era Lula

Questo primo capitolo verterà su una breve analisi del contesto storico di fine anni Ottanta, segnato dal processo di ri-democratizzazione che ebbe come apice la promulgazione della Costituzione Federale del 1988, e della successiva decade con l'instaurarsi del governo di Fernando Henrique Cardoso, che si contraddistinse per l'implementazione di una strategia volta a stabilizzare l'economia brasiliana e per l'avvio di un'opera di ristrutturazione dell'apparato federale dedito all'assistenza e alla previdenza sociale. L'azione statale in questo campo si presentò come un insieme di programmi attuati per abbattere le disuguaglianze sociali tra classi, anche se l'adozione di politiche neoliberali causò una delegittimazione politica e un forte senso di sfiducia da parte del popolo brasiliano. Con la salita al potere nel 2003, il neoeletto presidente Lula, dopo un'iniziale ristrutturazione dell'apparato istituzionale, implementò un piano di politiche pubbliche volto alla lotta contro la povertà, la fame e la disuguaglianza socioeconomica attraverso un trasferimento diretto di reddito, associato alla garanzia di accesso ai diritti fondamentali relativi a salute, istruzione e assistenza sociale. Si delineeranno, in particolare, i due programmi principali dell'intera agenda del governo Lula, *Fome Zero* e *Bolsa Família*, le cui azioni convergevano verso una maggiore inclusione sociale, contribuendo all'emancipazione delle famiglie più povere, alle quali venivano concessi i mezzi per uscire dalla condizione di vulnerabilità cui erano relegate a vivere.

### 1.1 – Il contesto socioeconomico di fine XX secolo

La fine della dittatura militare (1964-1985) portò un'ondata di cambiamento all'interno della società brasiliana, decisa a ripristinare le libertà civili e le istituzioni democratiche attraverso una riorganizzazione degli apparati federali per mezzo di una decentralizzazione e di una risoluzione del debito sociale creatosi all'interno del sistema economico instaurato dal regime in cui prosperava una forte disuguaglianza tra classi. Le politiche di welfare adottate dal governo militare si concentravano principalmente in ambito educativo, sanitario e abitativo, settori questi che furono oggetto dell'agenda assistenziale federale in cui si registrò però un forte accentramento di poteri e risorse, nonché un deterioramento dei processi distributivi dei

programmi previdenziali. L'intervento statale nelle politiche sociali, infatti, presentava quattro caratteristiche strutturali: un carattere regressivo del finanziamento alla spesa pubblica, considerata inadeguata, una centralizzazione del processo decisionale di competenza esclusiva dell'esecutivo federale, una privatizzazione dello spazio pubblico e una marcata frammentazione istituzionale<sup>1</sup>. La critica contro questo sistema conservatore nacque dal bisogno di promuovere un sistema di protezione sociale per assistere le fasce più povere della popolazione e conseguentemente portò ad un processo di maggiore equità nell'erogazione dei sussidi, a una lotta contro il clientelismo e a una più razionalizzata capacità di spesa. Sul finire di questo periodo, tra il 1980 e il 1984, il paese fu duramente colpito dalla crisi del debito estero che provocò un impoverimento della strategia di politica sociale; solo verso la fine degli anni Ottanta iniziò un processo di strutturazione istituzionale e finanziaria che si materializzò nella redazione della Costituzione Federale, la quale dato il suo carattere universale ridefinì il ruolo dello Stato nella gestione delle tematiche sociali.

Dopo la fine del regime presieduto dai militari e con l'instaurazione del governo civile retto da José Sarney (1985-1990) succeduto alla morte di Tancredo Neves, presero forma i primi cambiamenti nel modello di welfare proposto che furono divulgati nella Costituzione del 1988, il cui obiettivo era garantire maggiore assistenza sanitaria, istruzione di base e servizi di previdenza sociale per la popolazione brasiliana<sup>2</sup>. Di fatto la Costituzione pose le basi per un significativo intervento da parte dello Stato nel campo dei diritti e della protezione sociale e segnò l'inizio del processo di decentralizzazione delle politiche pubbliche a sostegno di stati, comuni ed enti locali, ampliando l'autonomia fiscale e offrendo una maggior partecipazione all'interno dell'entrate federali, una sostanziale differenza in relazione al periodo della dittatura militare, contraddistinto da una centralizzazione amministrativa. Il governo federale istituì programmi volti a tutelare i diritti civili e la protezione sociale, a ridurre il peso delle tasse, nonché in linea più generale a ridefinire il ruolo dello Stato e il suo alto grado di coinvolgimento nel sistema di welfare di prestazione pubblica. Queste conquiste furono fundamentalmente assicurate dalla previdenza sociale e dalla garanzia dei diritti dei lavoratori, dall'accesso

---

<sup>1</sup> E. Fagnani, *Políticas Sociais no Brasil (1964-2002): entre a Cidadania e a Caridade*, Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005, p.2.

<sup>2</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (Publicação Original)*, Governo Federal, Brasília, 1988. Disponibile al link: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Ultimo accesso: 20 aprile 2021.

all'istruzione, alla cultura, all'alloggio, oltre che dall'istituzione di linee guida per lo sviluppo urbano e l'igiene di base. Durante il periodo della ri-democratizzazione, il programma di protezione sociale diede forma a una configurazione tale che le nuove condizioni furono formalizzate nella Costituzione Federale che definì il campo di azione dei settori statali nel mercato del finanziamento ed erogazione di servizi. Si assistette ad una sorta di rottura con quanto prodotto negli anni della dittatura grazie all'enfasi posta sulla dimensione della sicurezza sociale che definì norme istituzionali e criteri di accesso ai benefici prodotti dal finanziamento pubblico. Ciò fu reso possibile anche da un rafforzamento dell'apparato federale nel campo della redistribuzione dei redditi che fu rilevante affinché lo sviluppo della politica sociale andasse di pari passo con quella economica, in relazione alla questione della lotta alla povertà e alla disuguaglianza sociale, assunte come priorità nell'agenda del nuovo governo eletto<sup>3</sup>. In relazione alla fornitura di beni e servizi da parte delle autorità locali, fu adottato un modello federale di cooperazione decentralizzato accrescendo di fatto le responsabilità dei governi a livello municipale.

Questi cambiamenti nella gestione quanto nell'architettura federale definiti nella nuova Costituzione si rivelarono fondamentali per l'implementazione delle riforme sociali nel corso degli anni Novanta in cui si registrò un aumento delle politiche connesse alla sicurezza e all'assistenza sociale. Uno dei fattori decisivi fu l'attuazione nel 1994 del *Plano Real*, il programma lanciato dall'allora Ministro dell'Economia Fernando Henrique Cardoso sotto la presidenza di Itamar Franco (1992-1995), che aveva come obiettivo la stabilizzazione dell'economia brasiliana e che portò all'adozione di una nuova moneta, il *Real (R\$)*. Attraverso gli strumenti di politica economica volti a contenere e combattere l'inflazione dilagante in Brasile accumulata a partire dagli anni Sessanta, il governo riuscì nel suo intento di tenere sotto controllo la spesa pubblica e aumentare il potere d'acquisto delle famiglie, segnando così un punto di svolta per la struttura economico finanziaria del paese e dando inizio a una nuova fase di sviluppo, nonostante gli alti tassi di interesse adottati come condizioni restrittive. Il successo registrato dal Plano Real nel breve periodo e l'abbattimento del tasso di inflazione sottolinearono come questo nuovo orientamento di gestione macroeconomica avrebbe potuto avere effetti

---

<sup>3</sup> S.M. Draibe, *Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar social haveremos de conviver?*, São Paulo: NEPP/UNICAMP; 1989, Cadernos de Pesquisa n.10. Disponibile al link: <<https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/102/CadPesqNepp10>>. Ultimo accesso: 19 aprile 2021.

significativi sull'agenda federale di protezione sociale. Verso la seconda metà del decennio, infatti, i programmi di welfare riguardanti in particolare l'assistenza sanitaria e il sistema di istruzione di base erano già ben avviati in molte città, rendendo accessibili tali servizi ad una più estesa percentuale della popolazione<sup>4</sup>.

Con l'elezione di Fernando Enrique Cardoso a Presidente del Brasile nel 1995, si registrò una ristrutturazione profonda dei settori collegati ai servizi sociali con il fine di eliminare gli sprechi di risorse, aumentare l'efficienza dei programmi, promuovere la decentralizzazione e rendere universale la copertura di beni e servizi per aumentare l'impatto redistributivo<sup>5</sup>. Il suo primo mandato (1995-1998) beneficiò della stabilizzazione politico monetaria di liberalizzazione commerciale che fece registrare una crescita economica e un aumento del reddito delle famiglie. A fronte di questi successi, il governo Cardoso presentò delle proposte di attuazione di una serie di programmi che divennero una componente fondamentale della rete di protezione sociale e che furono poi implementati negli anni del secondo mandato (1999-2002). Alcuni di questi furono: la *Bolsa Escola*, la *Bolsa Alimentação*, *Auxílio-Gás*, il *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, *Agente Jovem*, il *Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental*, il *Fundo de Combate à Pobreza*, il *Programa de Saúde da Família* e il *Programa de Apoio à Agricultura Familiar*. Tutti questi piani consistevano in un trasferimento diretto di reddito alle famiglie e agli individui beneficiari, gestito direttamente dal Governo Federale attraverso l'istituzione di meccanismi automatici per il trasferimento di risorse a sostegno dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale<sup>6</sup>.

In particolare, la *Bolsa Escola*, implementata a livello nazionale per garantire significativi miglioramenti nel settore dell'educazione e per fornire autonomia finanziaria alle generazioni future attraverso una migliore scolarizzazione del capitale umano, mirava ad assicurare una frequenza scolastica pari almeno all'85% ai bambini delle famiglie beneficiarie

---

<sup>4</sup> A fine anni Novanta, ad esempio, il 90% delle città in Brasile aveva già assunto il controllo dell'intera gestione della rete sanitaria di base. Dati disponibili sul sito dell'*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

<sup>5</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *Uma estratégia de desenvolvimento social*, Governo Federal, Brasília, 1996. Disponibile al link: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>>. Ultimo accesso: 26 giugno 2021.

<sup>6</sup> S.M. Draibe, *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*, Tempo Social – USP, São Paulo, 2003, p.63-101.

dell'incremento monetario previsto dal programma<sup>7</sup>. Oltre l'aspetto educativo, furono create politiche pubbliche adibite alla lotta contro la fame, come *Bolsa Alimentação* che fu un sussidio alimentare con lo scopo di fornire alle famiglie povere a rischio nutrizionale uno stipendio complementare in denaro per aiutare a migliorare le loro abitudini alimentari; collegato a questo, nel 2001, il governo federale creò il programma *Auxílio-Gás* che garantiva un importo fisso di R\$ 15,00 (circa 7 dollari all'epoca) ogni due mesi alle famiglie, affinché potessero comprare il gas da cucina in modo da provvedere al loro sostentamento alimentare. Il *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, invece, stimolò l'allontanamento dal lavoro forzato di migliaia di bambini e adolescenti, indirizzandoli verso attività sportive, culturali, artistiche, informatiche e di iniziazione professionale. Da come si evince, sotto la gestione Cardoso fu creata una complessa rete di politiche sociali che aveva come fine quello di integrare il reddito dei cittadini più bisognosi attraverso una strategia di attuazione che prevedeva programmi emergenziali mirati affiancati ad altri considerati di portata universale e di politica economica; quest'ultima, considerata la vera sfida del governo, fu rafforzata da un piano di stabilizzazione volto a raggiungere l'efficienza allocativa e, conseguentemente, aumentare il salario effettivo e il consumo delle classi più povere. Secondo i dati della *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dell'Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, negli anni Novanta si registrò una riduzione della povertà solo fino alla metà del decennio, cioè dal 1990 al 1995, principalmente dovuta a due fattori: il controllo dell'inflazione nel periodo e il recupero del salario minimo (tra il 1992 al 1994). Dopo questa breve parentesi, però, le percentuali tornarono a salire e indagini successive evidenziarono un aumento del numero di famiglie bisognose in stato di indigenza nelle grandi metropoli, nelle piccole e medie città dell'entroterra e nelle zone rurali.

Le innovazioni riguardanti le politiche sociali nell'agenda di governo cercarono di rispondere alla mancanza di una strategia di gestione nell'allocazione di risorse nelle fasce più vulnerabili della popolazione. Il secondo mandato di Cardoso, però, coincise con il periodo di gestione della crisi e si caratterizzò per la difficile conciliazione tra gli obiettivi macroeconomici di stabilizzazione e l'aggravamento della crisi fiscale dovuta a un'eccessiva spesa sociale. Le

---

<sup>7</sup> N.R. Costa, *A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula*, Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.14, n.3, 2009. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/tyv7DMFkKkdbXMcb9vj3Vng/?lang=pt&format=pdf>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

iniziative sorte in questo contesto furono il risultato di uno sforzo atto a definire chiare direttive di accesso ai benefici dei programmi di protezione sociale, il cui sviluppo risultò più evidente nel 1998, dopo l'accordo con il Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>8</sup>. In linea generale, l'azione di ristrutturazione macroeconomica del governo Cardoso si rivelò essere conforme a un piano di intervento sociale in cui le riforme di prima generazione della sua presidenza (stabilizzazione monetaria e aggiustamento fiscale) furono seguite da riforme di seconda generazione in campo sociale<sup>9</sup>. L'agenda in ambito sociale fu quindi focalizzata sul consolidamento dei programmi di accesso al microcredito, finalizzati a ridurre la povertà e sulla regolazione dei trasferimenti federali nel campo dell'istruzione e della sanità<sup>10</sup>. Le linee guida dell'amministrazione Cardoso risultarono in questo modo chiare grazie all'attenzione riservata alle politiche sociali considerate come prioritarie e all'orientamento verso il finanziamento sociale; l'accento posto su questi temi favorì il processo di decentralizzazione federale che mostra una correlazione forte in Brasile con il periodo di democratizzazione in una fase di critica e superamento della centralizzazione autoritaria imposta a suo tempo dal regime militare.

## **1.2 - L'ascesa politica di Luiz Inácio Lula da Silva nei primi anni del XXI secolo, tra difficoltà e nuove proposte**

All'inizio del XXI secolo si verificò una svolta importante nella politica brasiliana che vide nel 2002, dopo circa vent'anni di lotta elettorale per la conquista del potere sulla scena nazionale, uno dei più importanti partiti di sinistra del paese, il *Partido dos Trabalhadores (PT)*, sconfiggere alle elezioni di ottobre la coalizione di centro-destra che aveva assicurato una continuità politica al regime democratico dopo la fine della dittatura militare. La vittoria elettorale di Luiz Inácio da Silva, conosciuto anche come Lula, ex operaio e sindacalista del settore metallurgico dello Stato di São Paulo, alla guida del *PT* arrivò dopo gli otto anni del governo di Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) che segnò in modo irreversibile il sistema

---

<sup>8</sup> Dopo un attacco speculativo contro la moneta, il Real, le riserve valutarie si ridussero drasticamente. Nel 1998 fu siglato un accordo con il FMI per mezzo del quale l'economia brasiliana ottenne un apporto di fondi emergenziali del valore di 40 miliardi di dollari. In compenso, l'amministrazione Cardoso si impegnò a rispettare gli obiettivi di austerità monetaria e fiscale imposti dal Fondo.

<sup>9</sup> M.A. Melo, *O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social*, Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n.4, 2005, p. 845-889.

<sup>10</sup> Draibe, *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*, cit.

politico brasiliano contemporaneo. I fattori socioeconomici che portarono a questo cambio di rotta sono da riscontrarsi nel periodo di turbolenza che colpì il paese alla fine degli anni Novanta fino alla vigilia delle elezioni del 2002 e che minò la credibilità dell'amministrazione Cardoso in relazione alla stabilità economica conquistata in quel decennio, considerata il pilastro della sua popolarità<sup>11</sup>. Una conseguenza indiretta della crisi fu l'alta preoccupazione della popolazione brasiliana circa il problema dell'elevato tasso di disoccupazione, tanto che divenne uno dei temi centrali della campagna elettorale di Lula che promise, ad esempio, di creare 10 milioni di posti di lavoro. Queste furono solo alcune delle cause che portarono alla disfatta delle forze politiche che guidarono il Brasile durante l'era Cardoso, alla quale seguì la significativa vittoria al secondo turno della coalizione di centro-sinistra guidata dal PT e che poi condusse Lula alla Presidenza<sup>12</sup>.

Originario del Pernambuco, uno degli Stati più poveri del Nordest brasiliano, Luiz Inácio da Silva governò il paese per due mandati consecutivi, il primo in corrispondenza del periodo 2003-2006 e il secondo dal 2007 al 2010. Entrò in carica da Presidente nel 2003 e, nonostante avesse criticato insieme al *Partido dos Trabalhadores* l'amministrazione Cardoso e il *Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)* per le loro politiche neoliberali, aderì allo stesso approccio macroeconomico. Il cambiamento di prospettiva derivò dai problemi di natura economica del 2002 che in parte riflettevano una crisi di sfiducia associata all'incertezza verso le politiche implementate nel passato<sup>13</sup>. La strategia adottata dal PT era volta a dimostrare la volontà di percorrere la strada della moderazione politica, attirando, di conseguenza, l'attenzione degli elettori situati al centro dello spettro politico brasiliano.

Il primo anno del governo Lula fu segnato da grandi difficoltà in cui la politica economica ricalcò la strategia intrapresa da Cardoso, dove il sostentamento dell'economia si basava sull'aumento del tasso di interesse all'inizio del 2003 con cambio del Real flottante e sull'aggiustamento fiscale, il che vanificò le aspettative di coloro che vedevano l'ascesa al potere

---

<sup>11</sup> G.L. Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo: nazioni, regionalismo e globalizzazione*, Carocci Editore, Seconda ristampa, 2015, p.15-23.

<sup>12</sup> Y. Carreirão, *A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais*, Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.22, 2004. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zsbFkSmhyFdZfXDZwK6Xyb/?format=pdf&lang=pt>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

<sup>13</sup> Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo*, cit.

del PT come un punto di rottura nella condotta della politica economica<sup>14</sup>. Il primo mandato aveva come obiettivo abbattere l'inflazione attraverso l'aumento del tasso di interesse e, oltre a ciò, il governo impose un rafforzamento dell'avanzo primario che passò dal 3,7% al 4,25% del PIL nel 2003 (mezzo punto percentuale in più rispetto a quanto concordato con il FMI), evidenziando come l'ortodossia fiscale e monetaria fosse uno dei principi fondanti dell'agenda di governo fino alla fine del 2006. Con una politica economica basata su tassi di interessi elevati e con un consolidamento dei saldi positivi nella bilancia commerciale, il tasso d'inflazione diminuì in modo significativo; importante sottolineare come, in funzione di questi risultati, il debito estero diminuì in termini assoluti, mentre non si constatò in relazione a quello interno. Nonostante la strategia di mantenere il tasso di cambio fluttuante e l'irrigidimento fiscale si rivelarono corrette, il primo mandato di Lula non fu esente da critiche in quanto la ricerca della stabilità determinò tassi d'interesse elevati, un forte aggiustamento fiscale e una bassa crescita economica, accompagnata da un'elevata disoccupazione<sup>15</sup> (Tabella 1).

**Tabella 1 – PIL e tasso di disoccupazione dal 2003 al 2010 – Var. % annuale**

Anno	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media 2003-06	Media 2007-10
PIL – Var (%)	1,15	5,71	3,16	3,96	6,09	5,17	-0,33	7,53	3,5	4,62
Tasso di disoccupazione	10,5	9,72	10,2	9,22	8,92	7,78	9,05	-	9,9	-

**Fonte:** Elaborazione propria da *Banco Central e Ipeadata*

La politica macroeconomica del governo Lula riprodusse il saldo primario del secondo mandato dell'amministrazione Cardoso, anche se le politiche di austerità finirono per limitare le spese in campo sociale a causa della necessità di ottenere un elevato avanzo primario per pagare gli interessi e gli ammortamenti finanziari. In questo scenario, la disputa tra le politiche sociali mirate e quelle a carattere più universale continuò a dominare il dibattito all'interno dell'organo dirigente del governo Lula che finì per favorire l'implementazione di programmi focalizzati,

<sup>14</sup> F. Giambiagi, *Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2004)*, In: GIAMBIAGI, F. et al. (Orgs.), *Economia brasileira contemporânea*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.196-217.

<sup>15</sup> *ibid.*

proprio come avvenne sotto la reggenza Cardoso. Dopo la vittoria delle elezioni del 2002, fu costituito un team di transizione, formato da collaboratori e specialisti con l'obiettivo di tracciare una rappresentazione del paese che il nuovo Presidente Lula si sarebbe prestato ad amministrare, così come una diagnosi riguardo i diversi organi dell'Esecutivo, i problemi e le condizioni per affrontarli nelle principali aree del governo federale. In particolare, la squadra predisposta all'agenda sociale fu responsabile dei settori dediti alla previdenza e assistenza sociale, al lavoro e occupazione, alla salute, all'accesso all'istruzione e alla promozione del turismo; come parte di questo organico, Ana Fonseca<sup>16</sup> fu incaricata di presentare il rapporto sui programmi sociali per la distribuzione del reddito, mentre a José Graziano da Silva<sup>17</sup>, fu affidata la gestione delle politiche riguardanti la sicurezza alimentare e nutrizionale, area di cui ricoprì il ruolo di ministro straordinario nel biennio 2003-2004.

In relazione ai programmi sociali di distribuzione del reddito, Ana Fonseca sottolineò come già nel secondo governo Cardoso si verificò un cambio di rotta con l'istituzione di programmi al fine di concedere benefici in termini monetari a famiglie sotto la soglia di povertà come incentivo alla partecipazione a piani in ambito educativo e sanitario<sup>18</sup>. Sebbene i programmi di distribuzione del reddito mirassero a fornire accesso a politiche considerate di carattere universale, questi operarono anche nella logica della correzione dei cosiddetti "fallimenti del mercato", in quanto permisero la sopravvivenza di individui che non avrebbero avuto la possibilità di usufruire di beni e servizi necessari per mantenere sé stessi e le famiglie a loro carico. All'interno di questa logica, i programmi sociali dell'amministrazione Lula focalizzarono le loro azioni su destinatari specifici, cercando di raggiungere le fasce più vulnerabili e povere della popolazione; questa strategia si rivelò in linea con la logica delle opzioni in materia di politica economica dei primi anni Duemila, caratterizzata da budget limitati e scarse risorse da utilizzare in campo sociale impedendo la realizzazione di politiche più universali.

---

<sup>16</sup> Professoressa e ricercatrice dell'*Universidade Estadual de Campinas*, nonché esperta in politiche sociali con esperienza nella gestione del programma adibito all'assicurazione del reddito minimo della città di São Paulo e nel 2004 eletta come segretaria esecutiva del Ministério do Desenvolvimento Social durante il governo Lula.

<sup>17</sup> Dottore di ricerca in Economia presso l'*Universidade Estadual de Campinas*, professore ordinario di Economia Agraria presso la stessa università e coordinatore tecnico del *Projeto Fome Zero do Instituto Cidadania* (2001).

<sup>18</sup> Draibe, *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*, cit.

Il rapporto inerente la sicurezza nutrizionale, coordinato da José Graziano da Silva, invece, proponeva l'attuazione di una politica nazionale alimentare e un programma di azioni emergenziali per il periodo gennaio-marzo 2003 il cui obiettivo principale era quello di agevolare le condizioni necessarie per abbattere il problema della fame nel paese attraverso un'ampia mobilitazione popolare in modo tale da coinvolgere, oltre che quello federale, anche i governi statali, municipali, le ONG e la stessa società civile<sup>19</sup>. Fu inoltre presentato un nuovo programma da attuare nel primo semestre del 2003, chiamato *Cartão Alimentação*, pensato come un complemento al reddito delle famiglie che già risultavano come destinatari del programma *Bolsa Alimentação*, implementato da Cardoso. I fondi del *Cartão Alimentação* erano rivolti esclusivamente all'acquisto di cibo e ciò introdusse un cambiamento nella logica dei programmi di trasferimento di reddito fino a quel momento adottati, dato che in passato i beneficiari potevano decidere come orientare il quantitativo di spesa a loro assegnato. La proposta contenuta nel rapporto sulla sicurezza alimentare si basava su una strategia di sviluppo economico e sociale che incoraggiava la produzione di cibo garantendo, da un lato, un mercato per i produttori, dall'altro l'accesso ai viveri attraverso il trasferimento di reddito.

L'asse strutturale, focalizzato sull'aumento del reddito e sulla riduzione della disuguaglianza, mise in evidenza le politiche per generare occupazione, intensificare la riforma agraria, incoraggiare l'agricoltura familiare, la sicurezza sociale, come anche i programmi di reddito minimo. Vennero ideate, inoltre, delle politiche locali con una forte distinzione tra azioni per le aree metropolitane (ristoranti popolari, banco alimentare) e le aree urbane non metropolitane (banco alimentare, agricoltura urbana), oltre a piani strategici rivolti alle aree rurali, orientati al sostegno all'agricoltura familiare e alla produzione per l'autoconsumo<sup>20</sup>. Fu chiaro fin da subito che era necessario un coordinamento con il *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento* e con il *Ministério do Desenvolvimento Agrário*, così come con i ministeri che avevano i loro programmi di trasferimento di reddito, per far sì che il compito istituzionale della sicurezza alimentare diventasse un'azione interministeriale.

José Graziano da Silva sottolineò, inoltre, come la povertà in Brasile non era un fenomeno pertinente solo agli Stati del Nord-Est, anche se il 50% dei poveri vi risiedeva, ma un

---

<sup>19</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *O Programa "Fome Zero": proposta de implantação das medidas de impacto do Governo Lula: 100 primeiros dias*, Governo Federal, Brasília, 2002, p.2-9.

<sup>20</sup> *ibid.*

problema che si era diffuso nel paese e che cresceva in tutte le regioni metropolitane con un tasso medio del 5% all'anno<sup>21</sup>. A causa dell'elevata disoccupazione, il tasso di povertà avanzò soprattutto nelle città più ricche, industrializzate e popolate (a São Paulo, ad esempio, aumentò di 9,2% all'anno dal 1995), in uno scenario in cui anche l'insicurezza alimentare implicava un bisogno urgente di una pianificazione di strategie specifiche che affrontassero la realtà nel modo più appropriato possibile, secondo le variabili osservate nel contesto di ogni regione. La priorità nella lotta contro l'insicurezza alimentare doveva essere intesa come uno degli assi centrali attorno al quale ruotavano i piani di sviluppo del governo federale, indipendentemente dalle azioni di emergenza di distribuzione alimentare dirette ai più bisognosi per alleviare le loro sofferenze.

All'inizio del XXI secolo circa un terzo della popolazione viveva sotto la soglia di povertà con un reddito mensile pro capite inferiore al livello minimo pari a R\$ 50,00 e poco meno della metà in condizioni miserabili, anche se ciò non riusciva a descrivere in maniera esaustiva la reale dimensione economica del problema<sup>22</sup>; la fame e la miseria persistenti furono il risultato di una sempre maggiore concentrazione di reddito, potere e proprietà che finirono per generare un abisso tra ricchi e poveri. La disuguaglianza risultava così marcata che sopperire a questi bisogni era considerata una sfida che difficilmente poteva essere risolta e per questo motivo, le politiche pubbliche emanate dal governo federale non avevano, almeno inizialmente, come fine quello di eliminare la povertà, ma quanto meno di contenerla. La distribuzione gratuita di cibo doveva essere, perciò, ben pianificata e reggersi su specifiche strategie di implementazione e di controllo della gestione per non costruire un assistenzialismo indefinito, ma generare inclusione. L'attuazione dei programmi sociali nella prospettiva di sviluppo di sicurezza alimentare occupava così l'agenda politica dei primi mesi del governo Lula e rappresentava un modo in cui lo Stato poteva assicurare l'uguaglianza dei diritti fondamentali del cittadino.

---

<sup>21</sup> J.G. da Silva, *Segurança alimentar: uma agenda republicana*, Estudos Avançados, v.17, n.48, 2003. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/DzmZ3VGhSSLXdG4358rwkfh/?lang=pt&format=pdf>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

<sup>22</sup> E. Novara, *Fome e desnutrição. Promover os talentos para reduzir a pobreza*, Estudos Avançados, v.17 n.48, São Paulo, 2003. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a09.pdf>>. Ultimo accesso: 16 marzo 2021.

### 1.3 – L’iniziale ristrutturazione istituzionale e le prime politiche di assistenza sociale dell’amministrazione Lula

La nozione di assistenza sociale, che si è imposta fin dalle linee guida con la creazione della *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)* nel 1993 sotto la presidenza di Itamar Franco (1992-1995)<sup>23</sup>, pervase il governo di Luiz Inácio da Silva, così come la strategia di implementazione di politiche da parte dei governi precedenti, i cui obiettivi vertevano sul definire regole e criteri di selezione per l’accesso a specifici programmi sociali. Da questo punto di vista, l’amministrazione Lula pianificò di elargire trasferimenti monetari a individui selezionati, basati sul concetto di assistenza sociale focalizzata a combattere la povertà mediante l’utilizzo di programmi volti alla redistribuzione della ricchezza<sup>24</sup>. La politica del reddito minimo, come dimostrato dalla *Lei Speenhamland* del 1795 che garantiva un’assistenza delle indennità ai lavoratori e ai disoccupati che avevano un reddito inferiore a un certo tetto massimo, non collegato all’incapacità al lavoro<sup>25</sup>, ritornò sulla scena del dibattito politico e già durante l’era di Fernando Henrique Cardoso cominciarono a comparire i primi piani di trasferimento di denaro, segnando l’inaugurazione di una «era das bolsas individualizadas»<sup>26</sup>.

Il primo mandato di governo di Luiz Inácio da Silva ebbe ufficialmente inizio il 1° Gennaio 2003 e, diversamente dalla proposta presentata nei rapporti di transizione e nel programma di governo in merito alla lotta contro povertà e miseria, furono costituiti due ministeri: il *Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS)* e il *Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)*, al cui scioglimento, nel 2004, le sue competenze passarono al *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*. In particolare, i compiti e le competenze del *MESA* furono:

---

<sup>23</sup> A partire dalla Costituzione del 1993, venne introdotta la *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, n. 8742, che stabilisce norme e criteri per l’organizzazione dell’assistenza sociale, il cui obiettivo è garantire una politica di protezione a individui selezionati.

<sup>24</sup> Novara, *Fome e desnutrição. Promover os talentos para reduzir a pobreza*, cit.

<sup>25</sup> Questa legge è considerata come la prima iniziativa di instaurazione giuridica di una politica assistenziale di trasferimento di reddito dissociata dall’esercizio di un’attività lavorativa, o quello che oggi si chiamerebbe “reddito minimo”.

<sup>26</sup> I. Boschetti, *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*, Brasília: Ivanete Boschetti, 2003, p.92.

- I. Formulare e coordinare l'implementazione della politica nazionale di sicurezza alimentare e nutrizionale, con l'obiettivo di garantire il diritto umano all'alimentazione sul territorio nazionale;
- II. Articolare la partecipazione della società civile nella definizione di direttrici per la politica nazionale di sicurezza alimentare;
- III. Promuovere l'articolazione tra le politiche e i programmi del governo federale, così come quelli statali e municipali, e le azioni della società civile legate alla produzione alimentare e alla nutrizione;
- IV. Stabilire direttrici e supervisionare l'implementazione dei programmi nell'ambito della politica nazionale di sicurezza alimentare<sup>27</sup>.

La legislazione, inoltre, stabilì come organi consultivi del Presidente della Repubblica il *Conselho de Governo*, il *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)* e il *Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)*. In questo modo, nella formazione del nuovo governo, il *Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS)* assunse il coordinamento delle politiche sociali, mentre il *Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)* assorbì la segreteria esecutiva del *CONSEA*; il fatto che questi enti fossero direttamente legati al Presidente dimostrò inequivocabilmente la priorità politica data alla questione.

Da un punto di vista dell'evoluzione e del profilo della povertà in Brasile, il segretario esecutivo del *MAPS*, Ricardo Henriques, evidenziò come, secondo i dati della *Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD)* del 2001, il paese avesse 24 milioni di senzateo e 55 milioni di poveri, concentrati principalmente nelle regioni del Nord e del Nord-Est, in cui circa il 50-60% delle famiglie viveva in condizioni di miseria e ristrettezza economica<sup>28</sup>. Considerando i settori in cui l'incidenza della povertà era più alta, Henriques sottolineò come un individuo

---

<sup>27</sup> A. Veiga Aranha (org.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Vol.1, Brasília, 2010. Disponibile al link: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

<sup>28</sup> Dati disponibili sul sito dell'*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, <<https://www.ibge.gov.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

giovane, nero, figlio di bisognosi, analfabeta e disoccupato negli Stati nordorientali avesse una probabilità del 98,8% di ritrovarsi indigente, indipendentemente dal sesso, e che sarebbero stati a loro volta destinati a diventare genitori di figli poveri se non ci fossero stati cambiamenti nelle loro condizioni di vita. In relazione all'evoluzione della disuguaglianza di reddito, invece, la percentuale di ricchezza di cui si appropriava più della metà della popolazione considerata povera era del 10%, rendendo così evidente che uno scenario di miseria diffusa non poteva essere affrontato solo attraverso la crescita economica, ma era perciò necessaria una strategia di inclusione sociale. Le principali sfide della politica sociale riguardavano i problemi di focalizzazione, di idoneità, nonché di efficacia ed efficienza degli interventi. Infatti, i programmi implementati in passato in diversi settori dell'azione governativa non raggiunsero le persone più bisognose e furono considerati rigidi e inflessibili nella loro progettazione. Infine, la mancanza di valutazione da parte del governo federale dell'efficienza, dell'impatto e dell'efficacia delle politiche attuate portò alla polverizzazione delle risorse e degli sforzi del governo. Per superare queste avversità, secondo il segretario, sarebbe stato fondamentale pianificare e valutare le politiche pubbliche, così come la partecipazione e il coinvolgimento della società civile organizzata, oltre al coordinamento e all'integrazione delle azioni governative.

Al fine di realizzare una politica sociale che creasse le condizioni per superare questo stato dilagante di povertà, Lula, nel suo discorso di insediamento al Congresso Nazionale nel 2003, sottolineò le promesse fatte in campagna elettorale e presentò tra le priorità del suo governo un programma di sicurezza alimentare che avrebbe preso il nome di *Fome Zero*, evidenziando come il porre fine al problema della fame in Brasile fosse tra gli elementi centrale della agenda politica nazionale<sup>29</sup>.

*O combate à fome é um compromisso ético, moral, cristão. É, sobretudo, uma profissão de fé, de estender as mãos para aqueles que não tiveram as mesmas oportunidades que eu tive. É o mínimo que se espera de um governo, é o mínimo que se espera de um homem público*<sup>30</sup>.

Dopo essersi consultato con l'allora ministro straordinario preposto alla sicurezza alimentare e nutrizionale, José Graziano da Silva, il Presidente Lula affermò come il programma

---

<sup>29</sup> L.I. da Silva, *Discurso de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do CONSEA*, Palácio do Planalto, Brasília, 2003. Disponibile al link: <<https://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u45387.shtml>>. Ultimo accesso: 10 marzo 2021.

<sup>30</sup> *ibid.*

avesse un carattere interministeriale, sollecitando tutti i ministri a studiare azioni congiunte che collaborassero a rafforzarlo<sup>31</sup>. Inoltre, organizzò nel gennaio del 2003 una visita negli stati del Nord-Est brasiliano, denominata *Caravana contra a Fome*, in modo che tutta la sua squadra di governo avesse un contatto diretto con la povertà. Queste prime mosse di Lula, tra cui il suo discorso di insediamento e il lancio immediato di un nuovo programma, si rivelarono fondamentali per la costruzione simbolica della sua agenda pubblica e di una precisa strategia di comunicazione, entrambe di notevole importanza rispetto al ruolo ricoperto nel governo precedente.

Se lo scenario di inizio amministrazione Lula indicava un maggiore rimescolamento a livello istituzionale con l'emergere di due nuovi ministeri, dopo alcuni mesi sembrava indicare anche il mantenimento della frammentazione dei programmi di trasferimento di reddito. Ogni ministero, infatti, non solo mantenne gli stessi piani, ma ne istituì di nuovi, segnando una demarcazione degli spazi di sovrapposizione tra i ministeri adibiti all'area sociale<sup>32</sup>. Con il fine di giungere ad un riassetto istituzionale, Lula decise di creare una camera ministeriale destinata a coordinare le azioni in campo sociale, chiamata *Câmara de Política Social (CPS)*, come cui coordinatore fu nominato il futuro ministro della *Casa Civil*, José Dirceu, e aveva come obiettivo quello di evitare la sovrapposizione di funzioni tra i ministeri e le relative segreterie<sup>33</sup>. Durante la prima riunione di questa camera, infatti, si elaborò una prima diagnosi delle politiche adottate dal governo Cardoso e i principali problemi identificati furono: carenze nel registro unificato dei programmi sociali del governo federale, sovrapposizioni di piani, dispersione delle azioni e spreco di risorse. Si sottolineò come l'obiettivo del governo dovesse focalizzarsi sull'unificazione dei programmi federali di trasferimento di reddito, volta ad aumentare la loro qualità, evitare la moltiplicazione degli sforzi e integrare i programmi con politiche di natura strutturale.

*Fome Zero*, considerato da numerosi media brasiliani come una componente determinante della politica sociale del nuovo governo instaurato, fu lanciato il 30 Gennaio 2003

---

<sup>31</sup> Silva, *Discurso de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do CONSEA*, cit.

<sup>32</sup> Veiga Aranha (org.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, cit.

<sup>33</sup> La *Câmara de Política Social* del Consiglio di Governo fu creata ufficialmente con il Decreto n. 4.714 del 30 Maggio 2003. Disponibile al link: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4714imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714imprensa.htm)>. Ultimo accesso: 12 marzo 2021.

presso il *Palácio do Planalto* a Brasília, sede ufficiale della Presidenza della Repubblica del Brasile. Attraverso la *Lei n°10.689* del 13 Giugno 2003 venne creato il *Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA)* che segnò l'inizio del piano di trasferimento di reddito con la realizzazione del *Cartão Alimentação*; il valore della sovvenzione ammontava a R\$ 50,00 al mese e tale somma doveva essere usata esclusivamente per l'acquisto di cibo, vincolo necessario che mirava a contribuire alla sicurezza alimentare di quelle famiglie con reddito mensile pro capite sotto la soglia minima al fine di garantire loro ogni giorno l'accesso a generi alimentari. Secondo José Graziano da Silva, a capo del *Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)*, il problema della fame poteva essere contrastato con una parte della struttura esistente, rappresentata dall'agricoltura familiare, la quale doveva essere rafforzata per promuovere una generazione di reddito e un aumento nella produzione di viveri per l'autoconsumo<sup>34</sup>. Gli obiettivi dietro queste azioni si concentravano sulla creazione di banchi alimentari per combattere lo spreco e donare il cibo a individui bisognosi, sulla divulgazione di abitudini alimentari sane, su azioni di comunicazione e laboratori di formazione, considerati come un incentivo allo sviluppo dell'economia solidale e all'integrazione di famiglie in condizioni di vulnerabilità sociale in spazi di mobilitazione e informazione. Il ministro ribadì come fosse necessaria la mobilitazione della società, affinché le azioni si concentrassero sulla popolazione bisognosa in modo da inserirla nel contesto economico e promuovere la loro inclusione sociale. Pertanto, il *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)* definì *Fome Zero* come una strategia promossa dal governo federale per garantire il diritto umano ad una corretta alimentazione a tutte quelle persone impossibilitate a nutrirsi in modo sufficiente e in difficoltà nel reperire generi alimentari necessari al loro sostentamento.

Le cause della fame in Brasile potevano essere riassunte in questo modo: offerta insufficiente di prodotti agroalimentari; problemi legati all'intermediazione, alla distribuzione e alla commercializzazione; mancanza di potere d'acquisto della popolazione, derivante da alti livelli di disoccupazione e sottoccupazione. Queste si alternarono nel corso dei decenni, anche se all'inizio degli anni 2000 la principale causa era l'esistenza di una domanda insufficiente causata dalla concentrazione del reddito, dai salari bassi, dalla disoccupazione e dai ridotti tassi di crescita economica, componenti di un modello che generava un circolo vizioso di fame e povertà. Il programma rappresentò così una politica mirata a rilanciare le economie locali, come

---

<sup>34</sup> Silva, *Segurança alimentar: uma agenda republicana*, cit.

per esempio le agro-industrie familiari; i suoi effetti si estero anche nelle grandi metropoli, sensibili all’impatto di questa dinamica, con la diffusione di catene di ristoranti popolari e politiche volte a creare occupazione, in quanto *Fome Zero* voleva essere un modello di sviluppo portatore di inclusione e non di assistenzialismo. Con la sua implementazione, il mercato diventò più dinamico con flussi finanziari provenienti da una fascia della popolazione che fino ad allora era considerata senza prospettive economiche, non godendo di credito sul mercato.

Il programma si sviluppò attraverso l’azione integrata dei ministeri che permise di articolare piani volti all’espansione della produzione e del consumo di cibo; alla creazione di posti di lavoro e, di conseguenza, alla generazione di reddito; al miglioramento della scolarizzazione, delle condizioni igienico-sanitarie, delle modalità di approvvigionamento di acqua e, in linea generale, dei vari requisiti essenziali per l’esercizio della cittadinanza. Il livello di povertà coperto da *Fome Zero* si attestava su un reddito giornaliero pro capite di un dollaro, al di sotto del quale l’individuo era considerato indigente. Date le grandi disparità socioeconomiche presenti sul territorio brasiliano, a questo criterio fu aggiunto un filtro su base regionale del costo della vita; l’area rurale del Nord-Est fu presa come scenario di riferimento per il più basso ammontare della spesa occorrente per i consumi di una famiglia, mentre nelle altre regioni furono incorporati i rispettivi differenziali di costo.

Politicamente, il programma *Fome Zero* si basava sulla trasversalità delle azioni di governo riguardanti lo sviluppo delle mosse congiunte tra Stato e società; il superamento delle disuguaglianze economiche, sociali, di genere e razza; l’articolazione tra budget stanziato e la gestione effettiva degli interventi emergenziali caratterizzati da misure strutturanti ed emancipatrici. Nella sfera statale, il governo federale articolò le politiche sociali con i singoli Stati e i loro comuni, attuando, con la partecipazione della società, iniziative atte a garantire l’accesso al cibo in modo dignitoso, regolare e sostenibile. Ciò fu possibile grazie alla cooperazione con il *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, il *Ministério do Desenvolvimento Agrário*, il *Ministério da Saúde*, il *Ministério da Educação*, il *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, il *Ministério do Trabalho e Emprego*, il *Ministério da Ciência e Tecnologia*, il *Ministério da Integração Nacional*, il *Ministério do Meio Ambiente*, il *Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*, oltre il *Ministério da Fazenda*. Le azioni di *Fome Zero* si concretizzarono nel campo

dell'educazione, con programmi di alfabetizzazione per adulti, riqualificazione professionale e inclusione digitale; nel campo della salute, con l'intensificazione del lavoro di *Atenção Básica* e il monitoraggio mensile delle famiglie beneficiarie, programmi di igiene e controllo delle malattie endemiche<sup>35</sup>. Sul fronte economico, in relazione alle politiche di generazione di reddito e occupazione, *Fome Zero* agì sinergicamente sulla produzione di cibo, sulla sicurezza alimentare e sulle infrastrutture delle comunità povere; le politiche pubbliche adottate in materia volevano essere politiche educative (in relazione alle abitudini alimentari) e organizzative (per la difesa dei diritti), volte all'emancipazione e all'autonomia<sup>36</sup>.

Le iniziative implementate in campo alimentare ebbero ripercussioni su almeno quattro dimensioni tra loro strettamente interconnesse. La prima si riferiva al settore produttivo nelle zone urbane, compresa la produzione per l'autoconsumo delle famiglie in aree rurali; la seconda riguardava l'accesso al cibo, con azioni nel campo dell'offerta e della commercializzazione; la terza comprendeva la sfera dell'educazione al consumo sostenibile, mentre l'ultima dimensione includeva programmi di distribuzione di cibo, sia complementari che di emergenza, rivolti a specifici gruppi sociali. Infatti, *Fome Zero* agiva ed esercitava la sua influenza su quattro direttrici principali: accesso al cibo, rafforzamento dell'agricoltura familiare, generazione di reddito, infine mobilitazione e controllo sociale. Ognuna di queste conteneva programmi specifici, in particolare:

#### I. Accesso al cibo

Sezione contraddistinta dall'attuazione di piani di trasferimento di reddito, di accesso all'informazione e all'educazione. Ad essa erano collegati: il *Programa Bolsa Família*, il *Programa Nacional Alimentação Escolar (PNAE)*, *l'Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos*, il *Programa Cisternas*, il *Programa de Refeições Subsidiadas e*

---

<sup>35</sup> Creato durante il governo di Fernando Henrique Cardoso e ampliato sotto la gestione Lula, il *Programa de Saúde da Família* mirava a fornire assistenza primaria e di prevenzione e a evitare il sovraffollamento delle cure di emergenza. Il modello di *Atenção Básica* che ne derivò consentiva alla popolazione l'accesso al *Sistema Único de Saúde (SUS)* grazie all'aumento degli investimenti nel campo della sanità pubblica e del numero di squadre di soccorso preparate per monitorare le condizioni di salute della popolazione residente nelle periferie delle grandi città e nei piccoli comuni dell'entroterra brasiliano.

<sup>36</sup> M.C. Yasbek, *O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras*. São Paulo Perspectiva, v.18, n.2, 2004. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf>>. Ultimo accesso: 19 marzo 2021.

*Restaurantes Populares, i Bancos de Alimentos, Agricultura Urbana e Hortas Comunitárias, il Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), il Programa de Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas, il Programa de Educação Alimentar e Nutricional como estratégia para aumento do consumo, il Programa de Alimentação Saudável e Promoção de Hábitos Saudáveis e il Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT);*

II. Rafforzamento dell'agricoltura familiare

Sezione caratterizzata dall'implementazione di azioni specifiche che promuovevano la generazione di reddito nelle campagne e l'aumento della produzione di cibo per il consumo. Le iniziative includevano: il *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*, il fondo *Garantia-Safra*, la *Seguro da Agricultura Familiar* e il *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*;

III. Generazione di reddito

Subordinati a questa sezione si trovavano: il *Programa Qualificação Social e Profissional*, il progetto di *Economia Solidária e Inclusão Produtiva*, il *Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)*, *l'Organização Produtiva de Comunidades*, il *Programa de Desenvolvimento de Cooperativas de Catadores* e il *Microcrédito Produtivo Orientado*;

IV. Mobilitazione e controllo sociale

Sezione in cui rientravano programmi mirati a incoraggiare la società a collaborare con il governo federale nella sua lotta contro la fame e a favore di una sicurezza alimentare egualitaria per tutti. Tra questi rientravano le azioni volte all'articolazione, alla mobilitazione e al controllo sociale; un esempio fu l'apertura delle case famiglia, del *Centro de Referência de Assistência Social* e di consigli comunali che volevano promuovere partnership tra aziende ed enti locali<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Veiga Aranha (org.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, cit.

In particolare, con il *Programa Cisternas* si prestò particolare attenzione al problema dell'acqua, elemento indispensabile per la vita e la produzione. Le sue modalità di preservazione dovevano essere definite in base alle specifiche condizioni locali, data la biodiversità e la complessità dei territori urbani brasiliani; pertanto, nella regione semi-arida del Nord-Est, caratterizzata da clima secco e scarse precipitazioni, le cisterne rappresentarono il mezzo più efficace per garantire l'acqua alla popolazione durante la stagione secca. Le cisterne si rivelarono, anche per la loro natura durevole, un sistema ingegnoso per risolvere il problema della fornitura di acqua per il consumo umano; l'acqua, infatti, attraverso le grondaie sui tetti delle case, veniva raccolta e conservata per la stagione secca nella cisterna priva di qualsiasi impurità<sup>38</sup>. Garantire l'accesso, la gestione e la valorizzazione dell'acqua come diritto essenziale per l'uomo costituì uno dei punti più importanti del piano di sicurezza alimentare, che rivolse le sue pratiche verso una coesistenza sostenibile e solidale con l'ecosistema della regione semiarida brasiliana e delle zone circostanti.

Come parte della politica di sicurezza alimentare e nutrizionale sviluppata da *Fome Zero*, il *Programa de Refeições Subsidiadas e Restaurantes Populares*, invece, aveva come finalità quella di porsi come un agente regolatore dei prezzi per la fornitura di piatti pronti e diventare un centro di riferimento alimentare in città con più di 100 mila abitanti. L'iniziativa contribuiva a sostenere l'offerta di pasti sani ed equilibrati dal punto di vista nutrizionale a prezzi accessibili (R\$ 1,00 a pranzo e R\$ 0,50 a cena) a lavoratori formali e informali, a disoccupati, a studenti, ad anziani e a tutta quella parte di popolazione socialmente emarginata e a rischio. I ristoranti popolari erogavano anche servizi di supporto agli utenti, come la distribuzione di linee guida nutrizionali e di quotidiani, l'adozione di un sistema radio e di comunicazione interna, nonché l'assistenza differenziata a donne in gravidanza, anziani e persone con disabilità. Furono create campagne educative per combattere lo spreco e per il pieno recupero del cibo; venne, infatti, stabilito che gli avanzi di ciascun ristorante dovessero essere donati a istituzioni e associazione di persone bisognose, così come i rifiuti organici alla produzione di compost, utilizzato negli orti comunitari delle città<sup>39</sup>. La creazione dei ristoranti popolari, inaugurati dal 2003 in 104 città brasiliane e capaci di servire una media di 90 mila pasti al giorno, fu supportata

---

<sup>38</sup> Veiga Aranha (org.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, cit.

<sup>39</sup> *ibid.*

dal *Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)* che fornì finanziamenti per la costruzione, la ristrutturazione e l'adattamento di edifici, così come per l'acquisto di attrezzature e utensili.

Per quanto riguarda l'appoggio e i servizi offerti alle famiglie rurali, il *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)* giocò un ruolo di primo piano nelle strategie di sviluppo incentrate sulla sicurezza alimentare. Le azioni adottate permisero di generare occupazione e reddito nelle zone rurali attraverso l'attuazione di un piano volto a favorire la circolazione della ricchezza locale e regionale. All'interno di *Fome Zero*, questo programma incoraggiò la produzione di cibo nel campo dell'agricoltura familiare e permise la vendita, senza gare di appalto, di prodotti che il governo federale comprava a prezzi né inferiori né superiori a quelli praticati nei mercati regionali; l'amministrazione centrale impiegava questi generi alimentari per accumulare scorte che venivano poi redistribuite a individui afflitti dal problema della fame, agli enti di beneficenza o donate come pasti scolastici. Uno sviluppo simile si riscontrò anche nel *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)* in cui i prodotti di origine agricola acquistati dal governo federale facevano parte di una strategia di sostegno all'agricoltura familiare e di costituzione di una riserva alimentare strategica. Gestito dal *Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)* attraverso accordi stipulati tra lo Stato e le amministrazioni comunali locali, il *PAA* mirava a rafforzare il coordinamento tra la produzione familiare e l'alta domanda di integrazione alimentare e nutrizionale, agevolando l'acquisto di prodotti commercializzati da associazioni, cooperative e gruppi informali di agricoltori.

Il Programma *Fome Zero* erogato dal governo federale fornì soluzioni a tre dei grandi problemi sociali del paese: l'accesso al cibo, la mancanza di un'educazione nutrizionale e l'assenza di una reale sostenibilità della produzione alimentare. Ma le sue azioni non si limitarono a promuovere i mezzi per risolvere questi bisogni. Intervenendo sul mercato e comprando dalle famiglie di agricoltori i prodotti eccedenti del loro autoconsumo al prezzo di mercato (e non ad un prezzo inferiore come facevano gli intermediari), lo Stato permise loro di eguagliarsi agli altri produttori e di competere liberamente sul mercato; concesse la possibilità di vedere i frutti del loro lavoro ricompensati degnamente, contribuendo così anche al rafforzamento e allo sviluppo del loro status di cittadini. Oltre a contribuire a superare il deficit storico del Brasile registrato in relazione all'ambiente rurale, in ambito urbano furono creati programmi di stimolo all'inclusione produttiva e all'imprenditorialità, con l'espansione del

microcredito produttivo orientato e del supporto tecnico nella gestione imprenditoriale locale. Inoltre, il programma consentì l'apertura di spazi per i contadini in cui poter discutere e partecipare attivamente alle decisioni inerenti qualità e quantità del raccolto, dando loro la possibilità di imparare a lavorare in modo cooperativo. In altre parole, lo Stato iniziò a essere considerato come l'artefice di politiche pubbliche che miravano all'uguaglianza sociale.

Sotto alcuni aspetti (come la promozione dell'organizzazione autonoma degli agricoltori), il programma agì come innovatore in un paese dove sempre vi fu poca partecipazione sociale; tuttavia, non tutte le azioni raggiunsero la loro efficacia, perché la mancanza di adesione popolare era da sempre stata un forte deterrente che rese la popolazione in un certo senso abituata all'assistenzialismo. Tra gli aspetti positivi di *Fome Zero*, invece, ci fu quello di aver dato priorità alla questione della fame nell'agenda politica del Brasile, con ripercussioni nello scenario mondiale, e aver rafforzato la mobilitazione della società; inoltre, facilitò il legame tra la politica di sicurezza alimentare e la necessità di ripensare l'azione dello Stato, seguendo una strategia che andava contro ogni pretesa di mantenere una politica assistenzialista. In questo modo, più si garantiva l'integrazione delle aree coinvolte, più si incoraggiavano i partenariati e si promuoveva la partecipazione popolare e il controllo sociale<sup>40</sup>.

Un programma di tale ampiezza e profondità richiese la coesione di tutte le azioni messe in campo per assistere a risultati sia nel medio (vendita dei prodotti agricoli al prezzo di mercato) sia nel lungo periodo (sviluppo e riconoscimento dei diritti delle famiglie di agricoltori), dato i diversi ambiti coinvolti, da quello socioeconomico a quello educativo e culturale; infatti, la mancanza di valutazioni sistematiche nelle varie fasi del processo inficiò in parte la totale buona riuscita del programma che, data la sua portata rivoluzionaria, necessitava di un'attenzione particolare per far sì che le risorse investite convergessero verso il raggiungimento di obiettivi prefissati. Grazie, però, alla sua innovativa proposta di ampliare il campo degli agenti intersettoriali, *Fome Zero* in qualità di programma sociale si rivelò efficace, in quanto l'implementazione delle sue azioni riuscì a soddisfare i bisogni dei beneficiari e a ridurre parzialmente la disuguaglianza sociale, diventata agli inizi degli anni 2000 sempre più opprimente nei centri urbani e nell'entroterra brasiliano.

---

<sup>40</sup> Veiga Aranha (org.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, cit.

## 1.4 – Il programma *Bolsa Família*, la vera sfida dell’agenda di governo

Il *Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)* venne sciolto nel 2004 e nello stesso anno l’amministrazione Lula creò il *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*. La nascita del nuovo ministero, che di fatto si sostituì a quello precedente, se da un lato segnò una sorta di rottura con il movimento di lotta alla fame del primo anno di governo, dall’altro dettò una nuova linea di azione che si consolidò grazie all’unificazione dei programmi di trasferimento monetario creati dal governo di Fernando Henrique Cardoso e ad alcune iniziative di *Fome Zero* che insieme si concretizzarono nel programma *Bolsa Família*, che divenne la principale politica sociale di Lula. In congiunto con il *Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS)*, l’*MDS* rappresentò l’organismo, fino ad allora senza precedenti, dedito alla gestione della politica di assistenza sociale che permise la continuazione delle prestazioni sociali e l’assetto del *Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)* con l’obiettivo di ristrutturare il vecchio *Programa Núcleo de Atendimento à Família (NAF)*, elaborando strategie per assistere le famiglie vulnerabili e mediare l’accesso ai servizi nella rete locale attraverso unità pubbliche chiamate «casas da família»<sup>41</sup>. Da sottolineare come questa nuova configurazione permise una maggiore interlocuzione tra i programmi sociali già implementati e, grazie ai dibattiti scaturiti dalla *IV Conferência Nacional de Assistência Social*, nel 2004 fu elaborata e approvata la *Política Nacional de Assistência Social* che ridisegnò l’attuazione del *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, la cui costruzione fu considerata un’importante leva di progresso e rinnovamento di riforma sociale; sotto forma di sistema decentralizzato e partecipativo, il *SUAS* aveva il compito di stabilire la gestione integrata dei servizi e delle prestazioni, assicurare la sorveglianza socioassistenziale e implementare la gestione del lavoro e dell’istruzione in ambito sociale<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> M.F. Pinheiro Coelho, L.M. de Souza Tapajós, M. Rodrigues (org.), *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. Disponibile al link: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/politicas\\_desenvolvimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

<sup>42</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004*, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005. Disponibile al link: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

Fino al 2003, il governo Lula propose ed eseguì programmi che miravano a combattere la fame e la disparità sociale a condizione del rispetto delle condizioni da parte dei beneficiari. Questa rete sociale, che si rivelò essere a tratti disorganizzata, funzionò in modo contenuto ed embrionale fino a quando si percepì la crescita allarmante della povertà e la difficoltà nel controllare l'effettiva osservanza dei requisiti minimi per ricevere il reddito complementare. Data la necessità di coordinare il quadro delle politiche governative in campo sociale, fu creato il Programma *Bolsa Família* attraverso la *Medida Provisória n° 132*, convertita nella *Lei n° 10.836* del 9 Gennaio 2004, inizialmente composto dall'unione di altri piani adottati in passato, quali la *Bolsa Alimentação*, la *Bolsa Escola*, il *Cartão Alimentação* e *Auxílio-Gás*, con l'obiettivo di semplificare il controllo del governo su queste politiche, aumentare il numero dei beneficiari e rompere definitivamente il ciclo della povertà; nel 2005, inoltre, attraverso un'ordinanza del *Ministério do Desenvolvimento Social* fu integrato anche il *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*. Attraverso l'unificazione dei *Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM)* appena citati e la creazione di una banca dati nazionale, il *Cadastro Único*, strumento che serviva a identificare le famiglie a basso reddito beneficiarie di un importo mensile proporzionato alla loro situazione economica, la politica mirava a facilitare l'adozione di azioni intersettoriali tra gli enti federali e favorire una forte partecipazione comunitaria<sup>43</sup>.

L'insieme disarticolato dei programmi di trasferimento di reddito indicava l'urgenza di fondere questi a causa dell'osservanza di problemi strutturali e di articolazione, la mancanza di coordinamento e di pianificazione, la dispersione del comando nei ministeri responsabili e lo spreco di risorse. *Bolsa Família* fu creata in un momento instabile del governo Lula, quando il presidente riscontrò difficoltà a negoziare con i capi dell'esecutivo negli Stati federali, ai quali fu lasciato il compito di fornire supporto tecnico e di sorvegliare l'attuazione delle politiche pubbliche a livello locale. Come risultato della fusione dei programmi sociali, *Bolsa Família* fu coordinata dalla *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)*, organo parte del *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*; la *SENARC* svolse un ruolo fondamentale nell'attuazione di questa politica pubblica, poiché fu responsabile della definizione degli obiettivi da raggiungere e del valore del beneficio da concedere, della quantificazione delle risorse da stanziare per ciascun comune e della supervisione dell'adempimento delle condizionalità di ciascun nucleo familiare selezionato. L'istituzione finanziaria incaricata di

---

<sup>43</sup> Pinheiro Coelho, Souza Tapajós, Rodrigues (org.), *Políticas sociais para o desenvolvimento*, cit.

trasferire denaro ai soggetti ritenuti idonei fu la *Caixa Econômica Federal*, in base a quanto indicato nel *Cadastro Único* e ai criteri attuati dalla *SENARC*; il *Tribunal de Contas da União (TCU)*, la *Controladoria Geral da União (CGU)* e il Ministério Público (quest'ultimo in qualità di organo di polizia) furono incaricati del controllo dell'applicazione delle risorse destinate al programma, mentre la *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)* fu l'organismo predisposto a studiarne gli impatti positivi e negativi<sup>44</sup>. Volendo garantire una corretta attuazione del programma stesso, l'istituzionalizzazione di questi consigli assicurò l'efficacia del controllo sulla società e sulle attività dello Stato, contribuendo al processo di democratizzazione brasiliana e consolidamento di una cittadinanza attiva.

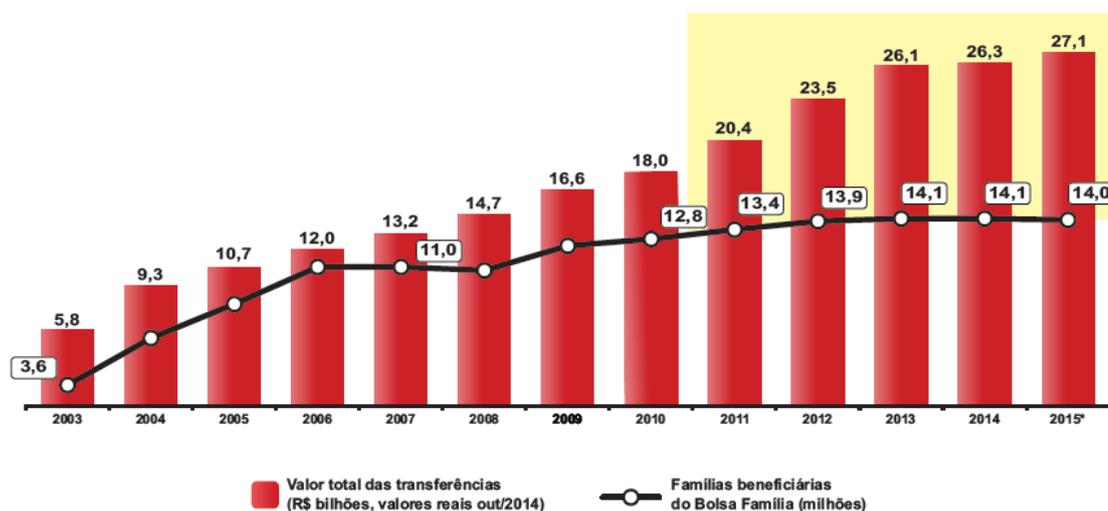
Il fine ultimo di *Bolsa Família* era quello di permettere l'accesso delle famiglie povere ai servizi pubblici legati alla salute, all'educazione, all'assistenza sociale e garantire la sicurezza alimentare a tutte le fasce della popolazione in modo da combattere direttamente la povertà estrema attraverso azioni che miravano a favorire l'emancipazione dei beneficiari di questa politica di supplemento del reddito. Il governo si fece carico di garantire loro il minimo per sopravvivere con dignità e per farlo creò una strategia basata sul trasferimento di risorse, facilitando l'accesso delle famiglie bisognose ai servizi sanitari, educativi e di assistenza, così come su una loro maggiore integrazione in altre azioni del governo e della società<sup>45</sup>. Per stabilire la vulnerabilità socioeconomica degli individui e di conseguenza l'ammontare del beneficio a loro destinato, il programma si serviva del criterio monetario, secondo il quale una famiglia per essere considerata povera doveva disporre di un reddito pro capite mensile fino a R\$ 154,00 (ossia circa 47 dollari nei primi anni Duemila), mentre una estremamente povera solo di R\$ 77,00 (pari a 23 dollari); nel 2003, secondo i dati ufficiali del *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, solo 3,6 milioni di famiglie beneficiarono dei piani di supplemento di reddito, mentre nel 2014 si stimò che più di 14 milioni di famiglie furono coperte dal programma (Grafico 1).

---

<sup>44</sup> Pinheiro Coelho, Souza Tapajós, Rodrigues (org.), *Políticas sociais para o desenvolvimento*, cit.

<sup>45</sup> *ibid.*

**Grafico 1 - Bolsa Família e l'incremento reale del numero di famiglie beneficiarie**



**Fonte:** *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)*

Le famiglie considerate povere, per poter rientrare tra i destinatari legittimi di *Bolsa Família*, dovevano dimostrare la presenza di bambini, adolescenti o anche di donne incinte all'interno del loro nucleo, in modo da ottenere il cosiddetto beneficio variabile. Questo risultò essere il fattore determinante per il calcolo dell'importo monetario da concedere in base ai seguenti parametri: per ciascun figlio fino ai 15 anni di età si forniva il valore di R\$ 35,00 (con un limite di cinque figli), mentre per ciascun adolescente fino ai 17 anni di età si garantiva la somma di R\$ 42,00 (con un limite di due). Il beneficio di base veniva, inoltre, concesso alle famiglie in condizioni di estrema povertà alle quali non era richiesto di comprovare la presenza o meno di minori, dato che rientravano automaticamente tra i destinatari del programma a cui veniva assegnato un valore mensile pari a R\$ 77,00. Importante da considerare come il beneficio variabile venne assegnato ai nuclei familiari che già avevano diritto a *Bolsa Escola*, a *Bolsa Alimentação*, al *Cartão Alimentação* o ad *Auxílio-Gas* e che, al momento della fusione, passarono sotto la gestione di *Bolsa Família*, ricevendo in media circa R\$ 132,00 al mese come supplemento di reddito<sup>46</sup>. Nel 2003 il governo federale mise a disposizione 5,8 miliardi di reais per l'integrazione del reddito alle famiglie, mentre nel 2014 l'importo fu di 26,3 miliardi, il che

<sup>46</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, *Plano Brasil sem miséria. Caderno de resultados 2011/2014*. Brasília: MDS, 2014. Disponibile al link: <[http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno\\_BSM3,5%20anos\\_20112014.pdf](http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno_BSM3,5%20anos_20112014.pdf)>. Ultimo accesso: 13 aprile 2021.

corrisponde a quasi cinque volte la somma inizialmente spesa, rafforzando anno dopo anno l'importanza di questa misura nell'agenda politica brasiliana. Sotto una prospettiva geografica, più della metà delle famiglie beneficiarie provenivano dalla regione del Nord-Est, composta da Stati caratterizzati da una forte fragilità economica e sociale.

Si noti come il decreto responsabile per la regolamentazione di *Bolsa Família* stabilì la temporaneità del beneficio in modo tale che le famiglie selezionate non acquisissero il diritto permanente a ricevere il sostegno finanziario mensile dal governo; ogni due anni, infatti, era prevista la revisione della loro situazione economico patrimoniale per verificare il mantenimento o meno della condizione di povertà che, se debitamente comprovata, permetteva alle famiglie di continuare a beneficiare dell'importo corrispondente alla prestazione. Una caratteristica importante di *Bolsa Família* fu quella di essere un mezzo di assistenza monetaria non legato al carattere contributivo, del quale godono soprattutto le donne che diventarono responsabili dell'amministrazione delle risorse rafforzando l'uguaglianza di genere all'interno delle famiglie e riducendo così l'esclusione sociale di queste nella società; il programma, quindi, ebbe un impatto positivo sul genere femminile poiché aumentò la nozione di cittadinanza e il potere contrattuale delle donne nei confronti di mariti o partner che influenzò anche il comportamento individuale dei membri del nucleo familiare<sup>47</sup>. La concessione del beneficio alle famiglie selezionate dal programma fu regolata dal rispetto di certe condizioni che miravano, infatti, a garantire l'accesso ai diritti di base e una maggiore inclusione sociale a quei soggetti che si trovavano in gravi ristrettezze economiche.

Le condizionalità, cui i nuclei famigliari erano sottoposti, si riferivano al sistema della promozione dell'accesso all'istruzione, ai servizi sanitari e al *Cadastro Único* ed erano controbilanciate dal conferimento da parte del governo dei diritti sociali di base. In termini di miglioramento dell'educazione di base, il governo emise l'obbligo per le famiglie di iscrivere a scuola i bambini di età compresa tra i 6 e i 15 anni con la garanzia di una frequenza scolastica di almeno l'85% al mese, mentre fu fissata al 75% per gli adolescenti fino ai 17 anni di età. Sotto il profilo della salute, le famiglie erano responsabili di vaccinare i bambini sotto i 7 anni d'età,

---

<sup>47</sup> “Art. 23-A. O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento. BRASIL, Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências”. Disponibile al link: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Ultimo accesso: 14 aprile 2021.

mantenendo aggiornata la loro scheda di vaccinazione e i loro parametri nutrizionali, mentre alle donne incinte venne imposto di partecipare a campagne di alimentazione sana condotte da team di specialisti e di seguire specifici programmi socioeducativi per le cure dopo il parto<sup>48</sup>. Il *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* classificò queste condizionalità secondo quattro dimensioni direttamente associate al beneficio finanziario e alla sua funzione: il tipo di azione degli Stati nell'assistenza diretta alle famiglie, gli impatti desiderati raggiunti attraverso la riduzione della povertà, l'accesso ai beni di consumo di base e le prospettive di miglioramento delle condizioni di vita. L'azione congiunta di queste avrebbe avuto come risultato la promozione sociale degli individui, la rottura intergenerazionale della povertà e migliori possibilità di sviluppo per le famiglie selezionate. Il governo sostenne come le condizionalità permettessero di controllare l'impegno assunto da ciascuna famiglia e la mappatura a livello nazionale delle ragioni della bassa frequenza scolastica che incentivò la mobilitazione delle autorità locali, statali e nazionali, in cooperazione con gli organismi competenti, a combattere le cause dell'assenza ingiustificata dalle strutture predisposte all'istruzione dei bambini e adolescenti<sup>49</sup>. Le disposizioni progettate dal governo federale cui erano sottoposte le famiglie avevano l'obiettivo di garantire la loro autonomia e inclusione sociale; se rispettate, queste diventavano il veicolo attraverso il quale le risorse mensili stanziare venivano erogate alla fascia più vulnerabile della popolazione, come previsto dal piano.

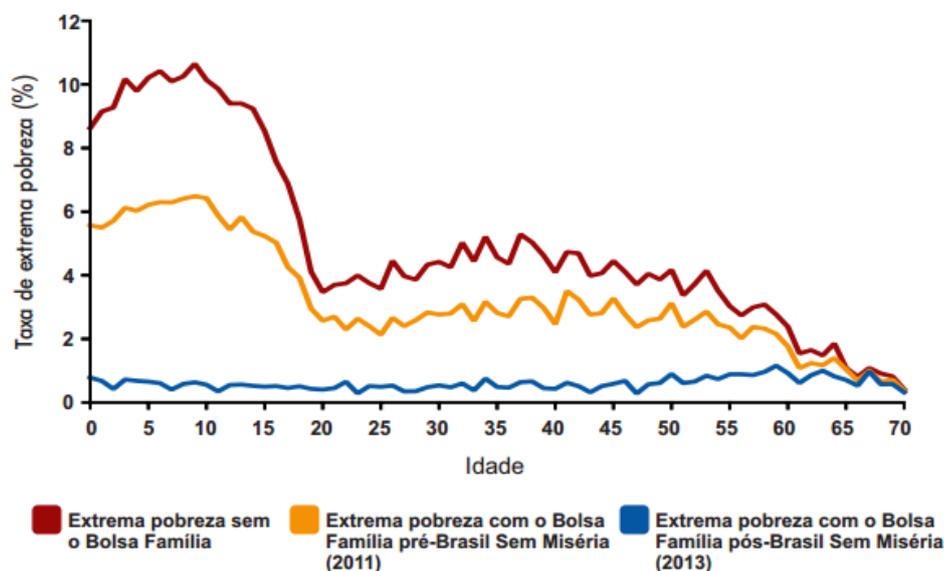
Analizzando i risultati di *Bolsa Família*, si noti come la povertà fu ridotta in termini di numero di famiglie beneficiarie del programma che, grazie al contributo mensile concesso dal governo federale, riuscirono a uscire dalla condizione di miseria cui erano condannate. Attraverso i dati dell'organo responsabile dell'implementazione di questa politica pubblica, la fascia d'età che ne beneficiò maggiormente nel lungo termine fu quella dei bambini e degli adolescenti, sottratti da una realtà senza prospettiva di crescita educativa e professionale (Grafico 2).

---

<sup>48</sup> Pinheiro Coelho, Souza Tapajós, Rodrigues (org.), *Políticas sociais para o desenvolvimento*, cit.

<sup>49</sup> *ibid.*

**Grafico 2 - Bolsa Família e la copertura per fasce d'età in Brasile**



**Fonte:** *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)*

Un dato significativo da osservare riguarda il coefficiente di Gini che misura la distribuzione del reddito in un paese; l'intervallo di questo indicatore oscilla tra 0 e 1, valore massimo che può assumere e dove più ci si avvicina a questo, maggiore è considerata la disuguaglianza all'interno della società. Nel periodo 2003-2011, il coefficiente, grazie alle azioni mirate di *Bolsa Família*, si ridusse del 9,2%, passando da 0,576 a 0,527; dati del governo, tuttavia, dimostrarono che nel 2011 la diminuzione del tasso rallentò, attestandosi a 0,522 nel 2013<sup>50</sup>. Da sottolineare, inoltre, come aumentò il numero dei bambini beneficiari del programma, da circa 4 milioni nel 2005 a quasi il doppio nel 2012; di questi si registrò un miglioramento significativo dello stato nutrizionale e vaccinale, così come incrementò il tasso di frequenza scolastica tra gli adolescenti appartenenti a famiglie beneficiarie. Questi indicatori mostrano i progressi registrati dal governo Lula nel garantire i diritti minimi di quella parte della popolazione che prima si trovava emarginata dalla società brasiliana, contribuendo a migliorarne la qualità della vita. Alla luce di quanto attuato nel corso degli anni, il dinamismo del sistema di

<sup>50</sup> Brasil, Presidência da República, *Ministros avaliam novos números da Pnad*, Brasília: Planalto, 2014. Disponibile al link: <http://noticias.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?f=&b=&j=25&q=0&o=0&dp=null&e=0&editorial=null&p=3653>. Ultimo accesso 15 aprile 2021.

trasferimento di denaro produsse, perciò, importanti impatti positivi nella sfera distributiva e assistenziale nel paese; si stima che nel 2004 il governo stanziò 3,7 miliardi di reais (pari all'epoca a 1,9 miliardi di dollari) per il programma *Bolsa Família* che riuscì a fornire sostegno economico a circa 6,5 milioni di famiglie, aumentando il suo raggio d'azione fino agli ultimi anni del secondo mandato di Lula, quando nel 2010 si registravano più di 12 milioni di famiglie beneficiarie con una spesa annuale di 13,4 miliardi di reais (pari a 1,5 miliardi di dollari).

Analizzando il ruolo che *Bolsa Família* ricoprì nell'immaginario collettivo e all'interno dei media brasiliani, si noti, ad esempio, come la sociologa Maria Alice Setubal, direttrice del *Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária* e fondatrice della *Fundação Tide Setubal*, in un articolo pubblicato sul quotidiano *Folha de São Paulo* scrisse riguardo i risultati e le sfide attese dal programma, sottolineando come la generazione di reddito influisce positivamente sull'aumento dei livelli di istruzione dei bambini e adolescenti nelle famiglie beneficiarie. L'idea difesa da Setubal si concentrava sulla constatazione che l'efficienza della politica sociale poteva essere raggiunta attraverso un'azione di trasferimento di ricchezza che, a sua volta, avrebbe prodotto livelli di istruzione più elevati e occupazione, questioni chiave nel processo di lotta e sradicamento della povertà<sup>51</sup>. Nonostante le politiche pubbliche basate sul supplemento di reddito con prestazioni a carattere diretto ai destinatari si fossero rivelate strumenti efficaci nel ridurre le disuguaglianze sociali, tuttavia, come considera la sociologa, data l'estensione assunta dal programma era necessario anche un maggiore lavoro di valorizzazione delle dinamiche intra-famigliari all'interno della società e la costituzione di team competenti e impegnati in politiche sociali di sostenibilità.

In linea generale, *Bolsa Família* fu considerato dall'opinione pubblica brasiliana come un elemento chiave per la rielezione del presidente Lula nel 2006; composta dall'integrazione di programmi creati durante la precedente amministrazione di Fernando Henrique Cardoso, come la *Bolsa Escola*, la *Bolsa Alimentação* e *Auxílio-Gás*, questa politica sociale, il cui obiettivo primario era quello di garantire il diritto all'istruzione, riuscì nel lungo periodo a trasmettere il concetto di cittadinanza ed emancipazione all'interno di una comunità anche a coloro che per impossibilità economica e professionale si erano sempre ritrovati ai margini della società. Il

---

<sup>51</sup> M.A. Setubal, *Muito além da transferência de renda*, Folha de São Paulo, 11 Settembre 2007. Disponibile al link: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1109200708.htm>>. Ultimo accesso: 16 aprile 2021.

governo Lula seppe dare continuità alla rete dei programmi sociali implementata dapprima da Cardoso, riuscendo allo stesso tempo ad ampliare le basi per l'accesso alle prestazioni assistenziali<sup>52</sup>.

A *Fome Zero* e *Bolsa Família* si aggiunsero, inoltre, politiche pubbliche di grande importanza implementate durante i suoi due mandati, come nel 2004 la *Política Nacional de Habitação (PNH)*, il cui fine ultimo era quello di consentire alla popolazione a basso reddito l'accesso ad un alloggio decoroso, considerato un diritto fondamentale e fattore di inclusione sociale, capace di rafforzare i legami familiari e comunitari esistenti; collegata a questa, ci fu la *Política Nacional de Saneamento e Transporte Urbano* e il *Plano Nacional de Saneamento Básico* che prevedeva di superare le disuguaglianze a livello sociale e regionale attraverso l'universalizzazione dei servizi igienici di base nelle aree urbane e rurali. Data la necessità di rilanciare l'economia, nel 2007 venne attuato il *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* con una serie di investimenti pubblici e privati in infrastrutture, in cui l'urbanizzazione degli insediamenti precari era una delle voci principali; nel 2009, con l'impatto della crisi finanziaria globale, fu approvato il programma *Minha Casa, Minha Vida*, iniziativa che mirava a risollevere il ramo dell'edilizia civile, in grado di assorbire forza lavoro e stimolare i settori economici correlati. In termini di politiche del lavoro e dell'occupazione, fu creato, inoltre, il *Sistema Público de Trabalho e Renda*, basato su programmi volti a garantire il reddito dei lavoratori (assicurazione contro la disoccupazione e bonus salariali compresi), i servizi di intermediazione del lavoro finalizzati a proteggere i disoccupati e il loro reinserimento nel mercato del lavoro, e progetti di formazione professionale, soprattutto con l'espansione dell'istruzione tecnica<sup>53</sup>.

Oltre a queste, altre misure furono attuate in relazione a una strategia indirizzata verso una riorganizzazione dell'assistenza primaria e dell'igiene di base; il *Programa de Saúde da Família (PSF)*, ad esempio, si basava sui principi del *Sistema Único de Saúde (SUS)* con l'obiettivo di espandere, qualificare e consolidare le cure primarie delle famiglie, oltre che includere azioni di promozione e prevenzioni delle malattie e patologie più frequenti. Inaugurato nel 2004, il *Programa Farmácia Popular* mirava a garantire alla popolazione l'accesso ai farmaci essenziali di base a basso costo, mentre sempre nello stesso anno fu lanciato il *Programa*

---

<sup>52</sup> Costa, *A proteção social no Brasil*, cit.

<sup>53</sup> E. Fagnani, *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*, Texto para Discussão IE/UNICAMP, n.192, Campinas, 2011, p.13-14.

*Brasil Sorridente*, considerato una delle più grandi politiche pubbliche di igiene orale al mondo, si fondava su azioni volte a espandere le cure dentali gratuite tra la popolazione brasiliana attraverso una riorganizzazione dell'assistenza sanitaria orale di base, specialmente con la creazione di *Equipes de Saúde Bucal*, e un ampliamento dell'assistenza qualificata su tutto il territorio nazionale con l'implementazione di *Centros de Especialidades Odontológicas* e *Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias*<sup>54</sup>. Attuato nel 2005, invece, il *Programa Universidade para Todos (ProUni)*, elaborato dal *Ministério da Educação*, offriva borse di studio, a copertura totale o parziale, a studenti a basso reddito in istituzioni private di istruzione superiore, sviluppando anche politiche di inclusione per i ragazzi di origine indigena e africana in università pubbliche; la borsa di studio a copertura totale era destinata a coloro che avevano un reddito familiare pro capite non superiore a 1,5 salari minimi, mentre quella a copertura parziale a chi aveva un reddito pro capite non superiore a tre salari minimi<sup>55</sup>. Oltre alla diffusione delle quote etnico-razziali nelle università e nei concorsi pubblici, fu istituita la *Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*, con programmi trasversali nel campo della salute, dell'educazione e della cultura, mentre nel 2009 fu promulgato l'*Estatuto da Igualdade Racial* che mirava a promuovere le politiche pubbliche per le pari opportunità e la lotta alla discriminazione. Per ciò che concerne le questioni di genere, invece, un passo fondamentale fu la creazione nel 2003 della *Secretaria de Políticas para Mulheres*, la cui azione si orientava su tre aree principali: pari opportunità nel mercato del lavoro, attenzione alla salute delle donne (con focus particolare sulla prevenzione di gravidanze indesiderate) e lotta alla violenza di genere.

Al fine di assicurare cambiamenti significativi correlati al benessere della popolazione, l'amministrazione Lula si contraddistinse per la realizzazione di programmi orientati in diverse aree sociali, cercando di soddisfare i bisogni fondamentali della popolazione attraverso politiche pubbliche mirate a creare un senso di comunità nelle aree in cui si proposero di intervenire. Il governo Lula in Brasile si fece portatore di un'azione di espansione del ruolo dello Stato e di consolidamento della protezione sociale prevista dalla Costituzione Federale del 1988. Tra gli obiettivi della Repubblica Federale del Brasile, di cui all'art. 3 della Costituzione, compaiono lo

---

<sup>54</sup> A. Pinto Braga, *A Cooperação Técnica Internacional em Saúde do Brasil de 2003 a 2014*, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2017. Disponibile al link: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/27946/2/ve\\_Analise\\_Pinto\\_ENSP\\_2017.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/27946/2/ve_Analise_Pinto_ENSP_2017.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

<sup>55</sup> Fagnani, *A política social do Governo Lula (2003-2010)*, cit.

sradicamento della povertà e dell'emarginazione, la riduzione delle disuguaglianze sociali e la promozione del benessere collettivo; sfide che da decenni attendono ogni capo del governo, il quale deve essere in grado di progettare meccanismi che favoriscano l'osservanza dei fondamenti della giustizia sociale. Le politiche pubbliche precedentemente analizzate possono essere definite come azioni che determinano il livello di protezione sociale attuato dallo Stato, finalizzate, in linea di principio, a ridistribuire la ricchezza per ridurre le disuguaglianze strutturali prodotte dallo sviluppo socioeconomico. L'elenco delle politiche sociali riflette la direzione strategica degli obiettivi di un governo e le preoccupazioni relative alle fragilità di una certa fascia della popolazione, la cui inclusione nel processo di elaborazione di queste azioni si rivela fondamentale per l'identificazione delle questioni di carattere pubblico da parte dello Stato.

Al di fuori dell'Europa, l'America Latina fu una delle prime regioni a creare istituzioni di welfare e politiche sociali, più sviluppate in quei paesi con maggior tradizione democratica (come Cile e Uruguay), mentre il consolidamento di questo tipo di azione statale, nel caso del Brasile, si verificò durante i governi populistici, come quello del presidente Getúlio Vargas (1930-1945)<sup>56</sup>. Verso la metà degli anni Novanta, in Sudamerica si registrò, grazie ad un forte intervento da parte dello Stato, una fase più matura delle politiche sociali, identificate come veri e propri strumenti di trasferimento monetario alle famiglie beneficiarie e come mezzi contro la povertà e la disuguaglianza socioeconomica<sup>57</sup>. Tra le politiche simili a *Bolsa Família* si riscontrarono:

- il programma *Chile Solidario* (2002) in Cile, con l'obiettivo di portare miglioramenti significativi alle famiglie sotto la soglia di povertà attraverso l'erogazione di sussidi finanziari da parte del governo e l'appoggio di un assistente sociale con il compito di favorire la riorganizzazione della struttura familiare per uscire dalla condizione di miseria. Le famiglie, una volta selezionate, per compensare il loro reddito e per un periodo di due anni

---

<sup>56</sup> Sotto il regime politico dittatoriale dell'*Estado Novo*, Vargas nei primi anni Trenta inaugurò una politica di riforme sociali col varo di una legislazione del lavoro che prevedeva, tra l'altro, un salario minimo, la limitazione dell'orario e l'assistenza medica, favorendo lo sviluppo economico e industriale del paese; ciò gli valse l'appellativo di "padre dei poveri" e la conquista di un vasto consenso popolare, soprattutto tra i ceti urbani.

<sup>57</sup> P.L. Costa Cavalcante, *Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia*, Revista do Serviço Público, v.62, n.2, Brasília, 105-118, 2011.

ricevevano il contributo di solidarietà, che diminuiva man mano che la famiglia migliorava la sua condizione economica;

- *Oportunidades* (1997) in Messico, che inizialmente copriva solo la popolazione rurale per poi espandersi in tutto il paese nel 2002, contava su tre benefici da assegnare alle famiglie: il primo era destinato a quei nuclei famigliari con a carico persone anziane, il secondo era un sussidio monetario per gli acquisti alimentari e, infine il terzo era quello relativo alle borse di studio per i giovani;
- il *Programa Bono de Desarrollo Humano* (2003) in Ecuador, rivolto alle famiglie povere con a carico bambini sotto i 16 anni d'età, anziani con più di 65 anni e disabili. Indipendentemente dal numero di figli, la madre riceveva un trasferimento fisso di denaro al mese, previa la dimostrazione delle avvenute visite mediche dei bambini e della loro frequenza scolastica pari ad almeno il 75%;
- *Red Juntos* (2005) in Perù, in cui alle famiglie selezionate veniva concesso un beneficio monetario dal governo per un periodo di quattro anni a patto che fossero d'accordo a rispettare le condizioni legate ai servizi sanitari, educativi e nutrizionali cui i suoi membri erano sottoposti;
- *Programa Asignación Universal por hijo para protección social* (2009) in Argentina, infine, copriva le famiglie in condizioni di povertà estrema, oltre agli stranieri con residenza permanente nel paese da almeno tre anni e si basava su un beneficio di natura variabile, a seconda dal numero di figli sotto i 18 anni d'età. Il ricevimento mensile ammontava a circa l'80% del beneficio totale a cui le famiglie avevano diritto, lasciando il 20% depositato in un conto a nome del titolare e che poteva essere ritirato solo dopo aver dimostrato il rispetto delle condizioni relative alla salute e all'istruzione da parte dei suoi membri<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> L. Abramo, S. Cecchini, B. Morales, *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2019. Disponibile al link: <[https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4939/C1900117\\_WEB.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4939/C1900117_WEB.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

Si noti come tutti i programmi di trasferimento condizionato di denaro appena citati cercarono di raggiungere due obiettivi principali: nell'immediato, miravano ad alleviare direttamente la povertà che impediva a parte della popolazione di avere accesso a servizi di base e a un livello di vita dignitoso, mentre nel lungo termine, attraverso gli incentivi concessi da parte del governo, delineavano strategie per superare il ciclo della povertà e prevenire che le generazioni future potessero soffrirne ancora. Per raggiungere gli obiettivi proposti, il trasferimento monetario in sé fu una misura palliativa che alleviò momentaneamente le condizioni di miseria dei destinatari di queste politiche; i requisiti per il mantenimento del beneficio erano i veri mezzi per garantire loro un forte stato di inclusione sociale e per assicurare un cambiamento permanente del loro status di cittadini. I programmi di trasferimento condizionato di reddito furono, in questo modo, la principale politica adottata dai governi in tutta la regione sudamericana a partire dalla metà degli anni Novanta per sradicare il problema dell'esclusione sociale, concentrando i propri sforzi sui criteri di ammissione ai benefici e creando meccanismi di controllo attraverso la pubblica amministrazione locale.

Nel contesto delle politiche sociali latinoamericane, il governo Lula, nonostante mantenne la stessa linea macroeconomica del suo predecessore Cardoso, seppe dettare un diverso criterio di condotta caratterizzato da un forte intervento statale in cui le misure volte al trasferimento di ricchezza vennero enfatizzate, oltre come strumenti per combattere la povertà estrema, anche come mezzo di sviluppo per espandere la domanda e aumentare i salari, imprimendo così movimento all'economia brasiliana attraverso un aumento del reddito reale delle famiglie. Questo periodo, noto come *Lulismo*, fu segnato da un orientamento che permise l'attuazione e l'espansione delle politiche sociali con un'attenzione particolare anche al mantenimento della crescita attraverso i necessari aggiustamenti fiscali e l'incentivazione del credito, oltre che alla distribuzione del reddito per mezzo di politiche pubbliche di welfare e aumenti periodici di salario minimo<sup>59</sup>. Le peculiarità dello *Estado de Bem-Estar Social* in Brasile si rifletterono nelle pratiche di mercato che miravano a garantire ai cittadini i servizi essenziali legati alla salute, all'alimentazione e all'istruzione, nonché il rispetto dei diritti sociali espresso nell'art. 6 della Costituzione Federale del 1988.

---

<sup>59</sup> A. Singer, *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/n95/09.pdf>>. Ultimo accesso: 18 aprile 2021.

L'agenda sociale delineata da Lula considerava la povertà non solo dal punto di vista del reddito mensile delle famiglie, ma vennero effettuate indagini anche sui parametri basati sulla prospettiva dei bisogni fondamentali; la condizione di miseria in cui si trovava gran parte della popolazione brasiliana doveva essere interpretata in modo multisettoriale, così da prendere in considerazione altri fattori sociali, come l'istruzione, la mortalità infantile, la salute, l'alimentazione e la formazione per il mercato del lavoro<sup>60</sup>. Nella percezione della povertà come simbolo di privazione di libertà e capacità, si rese necessario per la squadra di governo di Lula creare e implementare politiche pubbliche mirate e decentralizzate che dessero un senso di comunità all'interno della società. Alla luce di quanto analizzato in questo primo capitolo, si noti come il concetto di sviluppo, prima radicato in un concetto di crescita economica e industrializzazione, a cavallo tra il XX e il XXI secolo venne inserito in una visione di cui faceva parte anche la dimensione sociale, la quale venne posta al centro del dibattito e dell'agenda governativa; è in questo contesto che la politica estera di Lula venne presto guidata non solo da una strategia di sviluppo economico, ma anche da una strategia di sviluppo sociale che si rifletté nella strumentalizzazione di una forma di azione che intendeva valorizzare la diplomazia internazionale anche in campo sociale.

*A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial [que] [...] transformou a questão social numa bandeira de política externa<sup>61</sup>.*

La visione politica impressa dal governo brasiliano prevedeva in questo modo l'implementazione di un piano strategico preciso, all'interno del quale le iniziative proposte erano orientate alla promozione di uno sviluppo comune, basato sulla condivisione di idee e sulla cooperazione collettiva, realizzata attraverso il dialogo e la formazione di alleanze con realtà emergenti della scena mondiale. Come meglio delineato nel prossimo capitolo, l'attuazione di una tale forma di diplomazia rifletteva, così, la volontà espressa dall'amministrazione Lula di collocare il Brasile a capo della delegazione degli Stati periferici con l'obiettivo di esercitare una maggiore influenza sul piano internazionale.

---

<sup>60</sup> Pinheiro Coelho, Souza Tapajós, Rodrigues (org.), *Políticas sociais para o desenvolvimento*, cit.

<sup>61</sup> M. Hirst, M.R. Soares de Lima, L. Pinheiro, *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*, Nueva Sociedad, Especial em Português, 2010, p.28.

## **CAPITOLO DUE – Il carattere sociale della diplomazia brasiliana e lo sviluppo della *Cooperação Sul-Sul* sotto la presidenza Lula**

Il capitolo che segue vuole analizzare il carattere sociale della politica estera del presidente Lula che costituì lo strumento fondamentale per l'ascesa del Brasile sulla scena internazionale. Ci si focalizzerà sulle diverse matrici di sviluppo che permisero al paese di ricoprire un ruolo di primo piano tra i paesi emergenti e instaurare con questi piani di cooperazione a sfondo sociale grazie alla stipula di accordi bilaterali tra il governo federale e le singole realtà regionali in America Latina, Africa e Asia. La strategia brasiliana attuata prevedeva il coinvolgimento tanto della dimensione interna, in cui il progetto di sviluppo prediligeva la giustizia e l'uguaglianza sociale alla crescita economica, quanto quella relativa alla sfera politica esterna, in cui la linea di azione sociale adottata rappresentava un mezzo per stringere alleanze e riunire i paesi per cause comuni, ottenendo una maggiore influenza sistemica attraverso la diplomazia attiva e l'esercizio della leadership. Una sezione sarà dedicata allo studio della cooperazione Sud-Sud, contesto in cui, attraverso l'operato dell'*Agência Brasileira de Cooperação (ABC)* e del *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*, fu possibile costruire partenariati volti a promuovere le capacità istituzionali nei paesi beneficiari in grado di generare impatti sociali (come la riduzione della povertà, della disuguaglianza e della fame) grazie alla diffusione di conoscenze e tecniche nelle politiche sociali.

### **2.1 – L'evoluzione del concetto di sviluppo fra il XX e il XXI secolo nella società internazionale e in Brasile**

L'inizio del XXI secolo fu segnato da una crescente convergenza delle strategie di progresso sociale attuate nei paesi emergenti della scena mondiale grazie alla condivisione di politiche che attraverso la diplomazia e la cooperazione internazionale furono utilizzate come strumento per promuovere lo sviluppo sociale tra Stati. L'approccio delineato richiedeva una maggiore interconnessione tra sviluppo e politica sociale, evidenziando l'importanza di una visione economica che tenesse conto delle questioni legate alla sfera politico-sociologica con politiche pubbliche maggiormente incentrate sull'assistenza sociale e sulla riduzione della

povertà. Anche se questa visione si diffuse principalmente dalla seconda metà del XX secolo, la nozione di sviluppo sociale è antica e iniziò ad essere associata all'emergere di rivendicazioni sociali, come il diritto all'alimentazione, alla salute, all'educazione e all'uguaglianza, soprattutto dopo la rivoluzione industriale e lo sviluppo del proletariato in Europa<sup>62</sup>. Tuttavia, fu all'inizio del Novecento che i diritti sociali cominciarono a essere garantiti in alcuni paesi, grazie alla nascita di una massa di lavoratori urbani, alla diffusione dell'ideologia socialista e alla costruzione del Welfare State, in cui le questioni sociali si prefiggevano di minimizzare le esternalità negative dell'economia di mercato sulla popolazione. Il periodo tra le due guerre diede inizio a una tendenza di maggior protezionismo e interventismo statale; il *New Deal* negli Stati Uniti e l'instaurarsi della teoria economica keynesiana portarono alla ribalta l'idea dello Stato come gestore dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi, in grado di stimolare la piena occupazione e l'aumento della produzione<sup>63</sup>. In America Latina, ad esempio, diversi leader negli anni Trenta e Quaranta iniziarono a sviluppare progetti di industrializzazione con una forte matrice sociale; tuttavia, da notare come in questo periodo le politiche sociali erano rivolte principalmente al lavoro formale, escludendo i disoccupati, i lavoratori rurali e quelli informali, nonché quella fascia della popolazione in situazione di estrema povertà, data la mancanza di politiche volte al superamento delle disuguaglianze razziali e di genere<sup>64</sup>.

Negli anni Cinquanta e Sessanta, lo strutturalismo della *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* cominciò ad influenzare la pianificazione governativa, ponendo lo Stato nel ruolo di promotore di crescita economica e incentivando l'incremento del reddito dei gruppi sociali di ceto medio basso, così come la loro progressiva partecipazione alla distribuzione del reddito globale<sup>65</sup>. Anche al di fuori del continente sudamericano, l'agenda sociale iniziò a risentire di una maggiore visibilità, riuscendo a guadagnare spazio anche all'interno di istituzioni multilaterali in cui una nuova forma di cooperazione cominciava a prendere piede a livello internazionale. Si noti come

---

<sup>62</sup> M.J. dos Santos, M. Franchi Carniello, *História do desenvolvimento: limites de um campo de pesquisa*, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.10, n.3 (número especial), Taubaté, 2014, p.67-88.

<sup>63</sup> La teoria economica di Keynes possedeva anche una connotazione sociale in quanto stabiliva che lo Stato doveva concedere benefici che garantissero uno standard di vita minimo alla popolazione, tra i quali l'erogazione del salario minimo, orari di lavoro ridotti, l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assistenza medica gratuita.

<sup>64</sup> Santos, Franchi Carniello, *História do desenvolvimento*, cit.

<sup>65</sup> Fondata nel 1948 dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, la CEPAL è una delle cinque commissioni regionali dell'ONU istituita per contribuire allo sviluppo economico dell'America Latina, per coordinare le azioni volte alla sua promozione e per rafforzare le relazioni economiche tra i paesi a livello regionale e internazionale. Solo successivamente, il suo operato si estese ai paesi dei Caraibi e fu incorporato l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sociale, a favore del quale lo Stato fu posto come attore chiave della crescita socioeconomica. Fonte: <<https://www.cepal.org/es>>. Ultimo accesso: 25 giugno 2021.

in questo contesto la Conferenza di Bandung del 1955 rappresentò l'emergere di una cultura del Sud e di un'agenda del Terzo Mondo con priorità legate allo sviluppo sociale e non solo economico<sup>66</sup>; la necessità di una strategia di azione collettiva che mettesse in campo le questioni sociali fu espressa anche dal *Movimento dos Não-Alinhados*, libera associazione di paesi appartenenti alla periferia del mondo che nel contesto della Guerra Fredda non aderirono né alla via capitalista né a quella comunista, decisi a seguire una concezione dell'economia che integrasse valori di carattere sociopolitico<sup>67</sup>.

Una dimensione che acquisì importanza a partire dagli anni Settanta fu l'emergere della condivisione delle politiche sociali tra i paesi in via di sviluppo, nei quali si diffuse il concetto di Cooperazione Sud-Sud, studiato e regolato da diverse organizzazioni internazionali, in particolare l'ONU e il suo organo *United Nations Development Programme (UNDP)*. La Conferenza di Buenos Aires del 1978 fu il primo tentativo di organizzare e istituzionalizzare la pratica della Cooperazione Sud-Sud all'interno delle Nazioni Unite grazie all'articolazione del concetto di cooperazione tecnica basata sulla reciprocità, strumentalizzata attraverso lo scambio di conoscenze, informazioni e tecniche di gestione delle politiche pubbliche nel campo dell'istruzione e della salute<sup>68</sup>. Si rivela fondamentale il 1978, anno in cui per la prima volta furono elaborati i principi di cooperazione tra paesi periferici, evidenziando l'idea che la pratica sociale adottata da uno Stato poteva essere replicata in altre realtà e generare, così, sviluppo; in altre parole, si incoraggiava la promozione dell'autosufficienza dei paesi in via di sviluppo e il rafforzamento delle loro capacità di analizzare, identificare e risolvere i loro problemi legati alle disuguaglianze sociali. A tal proposito, per organizzare e promuovere la pratica di questa forma di diplomazia, fu creato il Comitato di Alto Livello per la Cooperazione Sud-Sud, un organo sussidiario dell'Assemblea Generale dell'ONU, che divenne un'importante entità normativa in materia di assistenza reciproca tra Stati e che contribuì alla diffusione della visione integrata di sviluppo sociale ed economico<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Tenutasi sull'isola di Giava nell'aprile del 1955, la Conferenza di Bandung fu uno degli eventi internazionali più importanti del secolo scorso, riunendo sullo stesso palcoscenico alcune delle maggiori figure politiche del mondo non occidentale, e segnò l'inizio della fine per gli imperi coloniali europei, creando le basi politiche e ideali per la nascita di Stati indipendenti in Asia e in Africa.

<sup>67</sup> G.Carvalho Guimarães, J.M. Mertig Araujo, *O Movimento dos Não Alinhados e a América Latina: uma análise do movimento na atualidade*, III Semana Acadêmica de Relações Internacionais da UNILA, Dinamismos nas Relações Internacionais, 2018, p.52-60.

<sup>68</sup> A.D. Pereira, K. Medeiros, *A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)*, Austral (Brazilian Journal of Strategy & International Relations), v.4, n.7, Porto Alegre, 2015, p.119-138.

<sup>69</sup> S.M. Draibe, M. Riesco, *Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: Um Novo Desenvolvimentismo em Geração?*, In: Revista Sociologias, vol.13, n.27, Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponibile al link: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>>. Ultimo accesso: 23 aprile 2021.

Tuttavia, gli anni Ottanta e Novanta furono caratterizzati dall'imporsi di una sorta di reazione conservatrice che ostacolò la cooperazione Sud-Sud con l'avanzata dei principi neoliberali che richiedevano l'aggiustamento fiscale ai governi dei paesi in via di sviluppo come condizione necessaria per beneficiare e rientrare nella logica della cooperazione. Il neoliberalismo spostò così l'attenzione dallo sviluppo sociale in relazione alla crescita economica a un focus sulla stabilizzazione prettamente economica, proponendo l'apertura del commercio e la privatizzazione, la deregolamentazione e la liberalizzazione dei flussi finanziari, misure che negli Stati periferici provocarono insoddisfazione sociale e un aumento della disuguaglianza. Con l'indebolimento delle pratiche neoliberiste a livello globale, emersero perciò le critiche alla globalizzazione asimmetrica e le richieste di sviluppo sociale, specialmente quelle incentrate sulla lotta contro la fame e la povertà divennero ancora più forti. Il vertice sullo sviluppo sociale di Copenaghen del 1995, ad esempio, mobilitò l'opinione pubblica mondiale intorno alla causa, segnalando la necessità di pratiche di gestione più attente alla disuguaglianza e alla povertà nei paesi in via di sviluppo<sup>70</sup>. I nuovi approcci cominciarono a favorire una visione integrata dell'economia e della politica sociale, cioè della crescita condizionata dall'inclusione sociale, ma a differenza di quanto accadeva qualche decennio prima, l'agenda sociale fu messa sullo stesso piano di quella economica che incorpora le dimensioni di etica, equità e sostenibilità, dimensioni che miravano a costruire il benessere collettivo; una delle conseguenze di ciò fu la proliferazione di nuovi indicatori sociali come l'Indice di Progresso Sociale e l'Indice di Sviluppo Umano (ISU), volti a valutare rispettivamente la capacità di uno Stato a soddisfare i suoi cittadini in ambito sociale e la loro qualità di vita in termini di reddito, sanità e istruzione<sup>71</sup>.

In alcuni paesi in via di sviluppo, la visione che prese piede in questo contesto proponeva, nella sfera sociale, politiche di distribuzione del reddito e di inclusione sociale e, nella sfera economica, un modello guidato dall'esportazione e focalizzato su una politica di cambio che favorisse l'industrializzazione; alti tassi di interesse accompagnavano una politica fiscale restrittiva in concomitanza con l'adozione di politiche sociali che assicuravano un aumento del reddito familiare dei gruppi più poveri, attraverso incrementi del salario minimo, un'espansione dell'occupazione formale e l'attuazione di programmi di trasferimento monetario condizionato. In linea con l'avanzamento del dibattito in ambito multilaterale, sull'asse Sud-Sud si articolò una nuova agenda

---

<sup>70</sup> In un rapporto pubblicato nel 2000 intitolato *Poverty report 2000: overcoming human poverty*, lo *United Nations Development Programme (UNDP)* mise in relazione la povertà con una violazione dei diritti umani, considerandola come una delle grandi sfide del XXI secolo. Fonte: *United Nations Development Programme (UNDP), Poverty report 2000: overcoming human poverty*, New York, UNDP, 2000.

<sup>71</sup> Informazioni disponibili nella sezione *Human Development Reports (HDR)* del sito de *United Nations Development Programme (UNDP)*, <<http://hdr.undp.org/>>. Ultimo accesso: 25 giugno 2021.

sociale che, oltre a concentrarsi su temi quali l'abbattimento della povertà e della disuguaglianza, a livello internazionale si legò ad un non conformismo di fronte a una posizione periferica nell'ordine mondiale, all'aspirazione a trasformazioni nella geopolitica, alla ricerca di autonomia e al rafforzamento dell'integrazione regionale, alla diversificazione di alleanze, nonché alla difesa di nuove forme di inserimento nel mercato internazionale<sup>72</sup>. Pertanto, la ricerca di una maggiore uguaglianza nella sfera interna si rifletté in un desiderio di agire su un piano di parità con gli altri paesi nel sistema mondiale. La diplomazia all'inizio del XXI secolo, così come il concetto stesso di sviluppo, subì profonde trasformazioni, soprattutto in relazione all'inclusione della dimensione sociale nella sua sfera d'influenza, a tal punto che si iniziò a parlare di diplomazia sociale come il potenziamento di legami di cooperazione tra governi. Il concetto implicò una componente strategica, il potere sociale, ossia la capacità di riunire i paesi in via di sviluppo per cause comuni, che sottolineò come questi Stati furono fortemente influenzati dalla trasformazione stessa del concetto di sviluppo e dal recupero di programmi e agende di governo attuate durante la seconda metà del XX secolo.

L'uso crescente di indicatori sociali, come il tasso di povertà e il tasso di mortalità infantile, evidenziò alla fine del secolo i limiti della strategia volta allo sviluppo dei paesi basata sulla sola crescita economica, tanto che l'emergere del Terzo Mondo favorì la nascita di organizzazioni internazionali che tenessero conto dell'agenda sociale come propulsore di progresso all'interno di un paese. In relazione al Brasile, il XX secolo fu segnato da una forte disuguaglianza sociale con più di un terzo della sua popolazione al di sotto della soglia di povertà. I tentativi di superare il sottosviluppo si basarono principalmente sull'adozione di politiche economiche precise (come le politiche di cambio durante l'era Vargas, la promozione dei finanziamenti durante la dittatura militare e la liberalizzazione del commercio negli anni Novanta), ma, nonostante ciò, ci furono periodi storici in cui le politiche sociali si rivelarono rilevanti per la strategia di sviluppo perseguita nel secolo passato<sup>73</sup>. Durante la prima presidenza di Getúlio Vargas (1930-1945), per la prima volta fu inclusa nella Costituzione una sezione dedicata all'*Ordem Econômica e Social*, in cui i diritti sociali furono posti come una dimensione fondamentale all'interno del progetto di industrializzazione dello Stato. I lavoratori urbani iniziarono a ricoprire un ruolo strategico come motori dello sviluppo e della crescita economica grazie alla garanzia dei diritti di lavoro che fornivano loro sicurezza e potere, assicurando allo Stato una maggiore stabilità sociale nel contesto di effervescenza ideologica degli anni Trenta. Si assistette, inoltre, ad una ristrutturazione della gestione dei servizi sociali, in cui il modello di

---

<sup>72</sup> E. Diniz, *O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.54, n.4, 2011, p.493-531. Disponibile al link: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>>. Ultimo accesso: 23 aprile 2021.

<sup>73</sup> *ibid.*

fornitura sotto gestione aziendale prese forza, come evidenziato dalla creazione nel 1942 del *Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI)*, con l'intenzione di adattare la forza lavoro alle esigenze delle imprese brasiliane, Però, se da un lato la forza lavoro urbana diventò il principale segmento sociale portatore di diritti in grado di sostenere il sistema socioeconomico, lo stesso non accadde per i lavoratori rurali abituati a lavorare in un ambiente informale, per i disoccupati e per le donne, relegati alle cure della filantropia privata con residue azioni caritatevoli da parte del governo federale<sup>74</sup>.

Il corso del ciclo di sviluppo di Vargas si concluse verso la metà degli anni Cinquanta, quando fu instaurato il governo di Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) che, attraverso la riformulazione nel 1960 della *Lei Orgânica da Previdência Social*, standardizzò le prestazioni di sicurezza sociale e attuò una strategia che incentivava l'espansione del consumo della classe media<sup>75</sup>. Questa politica venne ripresa anche durante la dittatura militare che, instaurata nel 1964, considerava il ceto medio come la base del sostegno al regime stesso. Per placare le rivendicazioni contro il governo autoritario, fu quindi attuata l'universalizzazione dei servizi legati all'istruzione e furono estese le prestazioni sociali ai lavoratori rurali e domestici con la creazione di fondi di finanziamento attraverso una forma di gestione fortemente centralizzata<sup>76</sup>; l'espansione del credito e le riforme in campo monetario e fiscale resero possibile la formazione di risparmio, ma generarono anche l'indicizzazione dell'economia che portò a fine anni Ottanta alla crisi del debito estero. Dopo la fine del regime dittatoriale, le forti pressioni popolari indussero il governo a promulgare nel 1988 una nuova Costituzione Federale, il cui intento era dare maggior risalto all'importanza delle questioni sociali; nonostante un'espansione della garanzia dei diritti e della sicurezza sociale, l'ideologia economica neoliberale influenzò l'attuazione delle politiche sociali negli anni Novanta, in cui, a fronte di un contesto di risorse limitate, si studiarono programmi mirati a determinate fasce della popolazione. La priorità del governo Cardoso (1995-2002), infatti, era garantire la stabilizzazione economica come condizione fondamentale per lo sviluppo sociale, promosso attraverso l'implementazione di alcuni programmi di trasferimento monetario, enunciati nel capitolo precedente, diretti a famiglie a basso reddito; queste politiche pubbliche, però, raggiunsero una minima parte della

---

<sup>74</sup> Uno dei grandi risultati del periodo fu l'industrializzazione del paese che comportò l'inclusione di milioni di brasiliani nel mercato del lavoro, il trasferimento di tecnologia e la riduzione del deterioramento dei termini commerciali, considerati la fonte del sottosviluppo.

<sup>75</sup> Draibe, Riesco, *Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina*, cit.

<sup>76</sup> In ambito educativo, oltre all'aumento del numero di istituti tecnici, si ampliò l'offerta formativa legata all'istruzione primaria e secondaria, contribuendo ad abbassare notevolmente il tasso di analfabetismo in Brasile, già molto alto.

popolazione bisognosa in Brasile, paese in cui si registrarono ancora pochi progressi in termini di riduzione della disuguaglianza<sup>77</sup>.

In questo scenario, Lula fu eletto presidente nel 2002 con la promessa di portare cambiamenti nello scenario economico e sociale brasiliano, sottolineando la sua volontà di raggiungere l'obiettivo dello sradicamento della fame e povertà diffuse nel paese. La priorità della sua politica sociale si inserì in una strategia che, secondo il *Plano Plurianual "Brasil de Todos"*, intendeva essere un modello di sviluppo a lungo termine, volto a promuovere profondi mutamenti strutturali nella società brasiliana<sup>78</sup>; il piano delineato definì i principali problemi da affrontare, quali la concentrazione della ricchezza, l'esclusione sociale, la scarsa creazione di posti di lavoro e le barriere che impedivano la trasformazione degli incrementi di produttività in redditi maggiori per la maggior parte delle famiglie lavoratrici. Oltre a garantire politiche trasversali per alleviare le disuguaglianze razziali e di genere, il modello di sviluppo proposto dal governo Lula si concentrava sulla redistribuzione del reddito a partire dall'unificazione delle politiche sociali in un unico grande programma ampliato e potenziato, il *Programa Bolsa Família*, che, come ampiamente discusso nel primo capitolo, divenne il fulcro centrale della sua agenda in campo sociale. La strategia attuata prevedeva, quindi, di allineare la politica sociale con quella economica, stimolando in particolare la crescita del reddito e dell'occupazione, e aveva tra i suoi obiettivi la connessione della dimensione sociale della crescita a lungo termine con il rafforzamento e la promozione degli interessi nazionali all'estero. Il rapido successo ottenuto in vari indicatori sociali e la realizzazione di programmi innovativi portarono al riconoscimento internazionale del modello di sviluppo sociale brasiliano; il paese iniziò ad essere considerato un attore importante nell'arena internazionale con competenze tecniche e politiche nella lotta contro la povertà, generando un aumento significativo delle richieste di cooperazione da parte di altri paesi, soprattutto quello in via di sviluppo. Pertanto, la strategia di sviluppo sociale interno è stata combinata con una strategia di politica estera attiva, con l'espansione delle alleanze e delle relazioni e con un discorso e una pratica fortemente volti a ridurre le asimmetrie e le ingiustizie sociali a livello globale e interno.

## **2.2 – La matrice sociale come elemento chiave del progresso brasiliano in ambito diplomatico**

---

<sup>77</sup> Draibe, *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*, cit.

<sup>78</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *Plano Plurianual 2004-2007 (Projeto de Lei n° 10.933)*, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2003. Disponibile al link: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>>. Ultimo accesso: 25 aprile 2021.

La diplomazia incentrata sullo sviluppo, sul rafforzamento degli interessi nazionali e sull'autonomia negli affari esteri ha una lunga tradizione in Brasile, la cui politica estera nel corso del tempo si è sviluppata sulla base di principi articolati con l'ambiente interno e internazionale. Si assistette a periodi storici in cui la diplomazia fu più fortemente legata a progetti di sviluppo interno, come nel caso della ricerca della modernizzazione militare e dell'industrializzazione nell'era di Getúlio Vargas; ci furono, però, anche fasi in cui la politica estera cercò di espandere le relazioni con partner non tradizionali quali l'Africa, l'Asia e il Medio Oriente (come nel periodo caratterizzato dalla *Política Externa Independente (PEI)* durante i governi di Jânio Quadros e João Goulart) e fasi in cui l'orientamento estero si focalizzò sugli Stati Uniti (come durante la presidenza di Humberto de Alencar Castello Branco)<sup>79</sup>. Il periodo dagli anni Trenta agli anni Ottanta fu caratterizzato dai disegni di sviluppo limitato messi in atto dai governi, nella misura in cui miravano a rafforzare l'economia prima di affrontare le disuguaglianze sociali; sarà proprio questo il punto che servirà come distinzione tra il modello di diplomazia attuato nel XX secolo e quello inaugurato negli anni Duemila. Il primo aveva forti connotazioni politiche ed economiche, ma deboli connotazioni sociali, nel senso di lotta per un ordine internazionale più giusto e democratico, promozione dell'agenda sociale e cooperazione tra paesi<sup>80</sup>. Il periodo di transizione che ne seguì possedeva, invece, caratteristiche del paradigma neoliberale, in cui ha predominato la dimensione economica, con un debole carattere politico e sociale; in questo contesto, la stabilizzazione economica, l'integrazione economica regionale e l'attrazione degli investimenti furono il motto della politica estera.

Alla fine del governo Cardoso, ma soprattutto sotto l'amministrazione Lula, la critica alla globalizzazione asimmetrica aumentò, insieme alla critica della prescrizione neoliberale che, nel campo delle relazioni internazionali, portò a un'eccessiva priorità della diplomazia di stampo economico. L'avvento di Lula e del *Partido dos Trabalhadores* al potere incentivò un importante cambiamento nella diplomazia in termini di principi, idee e valori, in linea con una nuova visione di sviluppo, ora contenente un'importante dimensione sociale; la politica estera brasiliana agì da quel momento in sintonia con i progetti di sviluppo sociale interno, in un'ottica che stabiliva i legami con i paesi attraverso una linea che permettesse l'identificazione e garantisse la presenza di elementi

---

<sup>79</sup> La cosiddetta *Política Externa Independente* fu implementata durante i governi di Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) e rappresentò un importante cambiamento nella condotta degli affari esteri del Brasile: l'apertura verso i paesi dell'Europa dell'Est e dell'Africa, ad esempio, così come l'effettivo impegno nelle questioni del Terzo Mondo, configurarono una nuova modalità di inserimento internazionale del paese. La *Política Externa Independente* fu, invece, criticata dal presidente Castello Branco (1964-1967), considerandola eccessivamente neutralista; il generale dettò, infatti, un cambio di rotta per il primo governo militare dopo il golpe del 1964, annunciando l'allineamento del Brasile alle posizioni dell'Occidente e del suo paese guida, gli Stati Uniti d'America.

<sup>80</sup> Draibe, Riesco, *Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina*, cit.

compatibili con gli obiettivi strategici degli Stati presi in esame. In questo senso, il progetto interno di ricerca di una maggiore uguaglianza tra gli individui si riflesse all'esterno in una ricerca di maggiore uguaglianza tra i paesi nel sistema internazionale; questa coalizione tra il progetto interno ed esterno garantì legittimità alle azioni estere del Brasile e contribuì a proiettare la sua leadership nell'arena internazionale. L'attitudine a fare della volontà individuale di un paese un vantaggio generale rientrava tra le opzioni strategiche del Brasile che, al fine di costruire la fiducia reciproca, promosse l'espansione delle relazioni con Stati aventi problemi in comune legati all'esclusione sociale e interessi convergenti a livello internazionale. La diplomazia si orientò, così, verso la stipula di alleanze tra paesi per promuovere uno sviluppo comune, senza che il progresso di uno annullasse lo sviluppo dell'altro; l'amministrazione Lula portò avanti l'idea secondo la quale le alleanze del Sud erano trainate da interessi che andavano ben oltre l'espansione dei benefici economici individuali e di come i loro membri condividessero un'identità comune, cercando un ordine sociale ed economico più giusto ed equilibrato<sup>81</sup>. Dato il carattere riformista della posizione brasiliana in relazione all'ordine economico e sociale mondiale, da sottolineare quanto le dimensioni del potere e dello sviluppo fossero direttamente legate alla concezione della politica estera di Lula. Il Brasile, secondo la sua visione, doveva cercare di delineare un nuovo ordine internazionale in cui avrebbe potuto partecipare più attivamente alle decisioni in campo politico, influenzando il destino di regioni abbandonate dalla diplomazia brasiliana dei governi precedenti; attraverso un processo di costruzione di fiducia reciproca intorno al suo progetto di leadership, il Brasile avrebbe beneficiato del sostegno di più paesi nelle alleanze e nei negoziati internazionali.

A questo scopo, il *Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE)*, anche conosciuto come *Itamaraty*, investì nell'aumento del capitale diplomatico e nella diplomazia sociale, in cui la cooperazione Sud-Sud si affermò progressivamente a sostegno dei programmi di inclusione sociale e di eliminazione della povertà in altri paesi in via di sviluppo, contribuendo a proiettare un'immagine positiva del Brasile all'esterno dei confini nazionali. Il *Plano Plurianual*, redatto nel 2003, sottolineava, infatti, l'importanza di promuovere e diffondere all'estero, come strumento di azione politica, i beni, i servizi e i valori culturali brasiliani, in modo da trasmettere la sua natura di paese democratico, dinamico e multirazziale. La ricerca di un'immagine positiva all'estero non fu una novità del governo di Lula, né una peculiarità della diplomazia brasiliana, essendo comune a diversi Stati in diversi contesti; ciò che distinse l'esperienza di Lula fu il potere sociale, cioè la capacità di sviluppare relazioni profonde e costruire alleanze a favore dello sviluppo sociale, cercando di

---

<sup>81</sup> T. Vigevani, G. Cepaluni, *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*, Rio de Janeiro: Revista Contexto internacional, vol.29, n.2, 2007. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Ultimo accesso: 28 aprile 2021.

proiettare a livello internazionale la leadership del Brasile e di acquisire maggiore influenza nel sistema mondiale. La diplomazia di inizio XXI secolo cercò una forma di inserimento che mirava a correggere le distorsioni causate dalla globalizzazione, centrata solo sul libero scambio e sugli investimenti, attraverso proposte sociali (come la lotta alla fame) che rappresentavano l'elemento simbolico di una fase di costruzione di un modello socioeconomico alternativo, rispondente alla crisi della globalizzazione neoliberale. Secondo Visentini, professore presso l'*Universidade Federal do Rio Grande do Sul* a Porto Alegre, l'azione estera brasiliana di quel periodo avvenne in un contesto di forte volontà politica e dinamismo che Lula seppe imprimere nel paese; a differenza dei governi precedenti che consideravano il Brasile ancora non in linea con gli aggiustamenti richiesti dagli Stati più industrializzati, sotto la nuova presidenza il paese latinoamericano, non più ai margini dell'ordine mondiale, iniziò a prendere una maggiore consapevolezza riguardo al suo essere portatore di un progetto che poteva contribuire a inserire l'agenda sociale nel processo di globalizzazione<sup>82</sup>.

I discorsi tenuti da Lula furono uno strumento fondamentale di diffusione di idee e autoaffermazione che, anche grazie al protagonismo e carisma della figura del presidente, riuscirono a trasformare la questione sociale in una bandiera di politica estera. In fase di implementazione della strategia del programma *Fome Zero*, ad esempio, si noti la presenza frequente di parole quali *fome*, *miséria*, *pobreza*, *social* e *cooperação*, difendendo l'idea secondo la quale fame e povertà possedevano determinazioni internazionali che richiedevano un atteggiamento differenziato da parte dei paesi sviluppati in relazioni ai sussidi agricoli<sup>83</sup>, come si evince in questo passaggio:

*Outro exemplo, a que tenho mais me dedicado, é o do combate à fome e à miséria. Pela minha própria trajetória de vida e experiência política, essa é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. A fome e a pobreza têm determinações internacionais. Isso não quer dizer que os países não devam assumir suas responsabilidades para reduzir as desigualdades e garantir a todos uma vida digna. Mas é inegável que o esforço de cada país, principalmente dos menos desenvolvidos, ganhará muito se for respaldado internacionalmente. Não falo apenas de ações compensatórias, necessárias, mas não suficientes. Falo de iniciativas de fundo, que lidem com as causas estruturais da fome e da pobreza no mundo<sup>84</sup>.*

In altre parole, Lula sottolineò la necessità da parte di Africa, Asia e America Latina di costruire un'alleanza contro l'esclusione sociale, suggerendo la creazione di un fondo mondiale

---

<sup>82</sup> P.G.F. Visentini, *O Brasil, o MERCOSUL e a integração na América do Sul*, Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol.1, n.1, 2007, p.90.

<sup>83</sup> Ministério das Relações Exteriores, *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2008, p.44.

<sup>84</sup> *ibid.*

contro la fame, con finanziamenti provenienti dal mercato finanziario e dal bilancio militare dei paesi avanzati. Auspicava, inoltre, cambiamenti strutturali nell'economia capitalista globale a favore di una riduzione delle asimmetrie tra Nord e Sud, nella cui sfera economica e sociale il Brasile condivideva l'interesse per uno sviluppo comune, mentre nella sfera politico strategica cercava di acquisire un ruolo di primo piano come leader della periferia. In questo senso, nel primo decennio del XXI secolo nacquero coalizioni quali l'*IBAS* (India, Brasile e Africa del Sud), i *BRICS* (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica), il *G20* a sfondo economico e commerciale, nonché partnership interregionali con il blocco africano e mediorientale, oltre a meccanismi di integrazione in Sud America, come l'*IIRSA* (*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana*) e l'*UNASUL* (*União de Nações Sul-Americanas*); questo proliferare di coalizioni indicava quanto i paesi in via di sviluppo cercassero un maggior coordinamento tra loro, difendendo l'idea che il multipolarismo avrebbe garantito un ordine internazionale decentrato più giusto ed equilibrato, data la creazione di opportunità e modelli di sviluppo possibili (in contrasto con la convergenza intorno al progetto nordamericano di unipolarismo negli anni Novanta)<sup>85</sup>.

Per quanto riguarda le coalizioni Sud-Sud, il partenariato tra India, Brasile e Africa del Sud cominciò a decollare durante il governo Cardoso quando i tre paesi si riunirono sulla questione della rottura dei brevetti dei farmaci per la cura dell'AIDS; nel 2003, attraverso la *Declaração de Brasília*, fu ufficialmente istituito come forum di dialogo (e non come organizzazione) l'*IBAS* che univa tre grandi democrazie multietniche del mondo in via di sviluppo. L'obiettivo proposto era la cooperazione in una vasta gamma di temi, dal commercio alla questione della sicurezza internazionale, e il forum costituiva in questo modo una forma di confronto su questioni politiche, come la ricerca di un riordino del sistema mondiale post Guerra Fredda e la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU<sup>86</sup>. In ambito economico, rappresentava il rafforzamento della capacità di influenzare i negoziati commerciali all'interno del *World Trade Organization (WTO)* e, in ambito sociale, la riduzione della povertà e la promozione dello sviluppo attraverso la cooperazione e il dialogo tra le tre aree geografiche. Il partenariato, a tal proposito, prevedeva anche l'esistenza di un *Fundo IBAS para o Alívio da Fome e Pobreza*, al fine di finanziare progetti in paesi meno sviluppati o tormentati da conflitti armati; nel corso degli anni, furono elaborati progetti in paesi africani come Burundi, Guinea-Bissau, Sierra Leone e Capo Verde, oltre a Haiti e Palestina, finalizzati a stimolare l'agricoltura su piccola scala, a rafforzare le infrastrutture esistenti e alla lotta contro l'HIV e AIDS<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Vigevani, Cepaluni, *A política externa de Lula da Silva*, cit.

<sup>86</sup> *ibid.*

<sup>87</sup> A.L.R. da Silva, *Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010)*, Revista Contexto Internacional, vol.37, n.1, Rio de Janeiro, 2015. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v37n1/0102-8529-cint-37-01-00143.pdf>>. Ultimo accesso: 30 aprile 2021.

Nonostante le controversie relative alla bassa complementarità economica tra le tre regioni e la divergenza nelle posizioni assunte nella sfera internazionale, ci fu una grande dimensione simbolica dietro la creazione del forum *IBSA*, con l'intenzione di incoraggiare l'interdipendenza politica in paesi, appartenenti alla semi-periferia del mondo e con gravi problemi di inclusione sociale, che possedevano posizioni di potere e interessi simili nel sistema internazionale.

Un'altra coalizione formata nel 2003 durante le riunioni preparatorie per la conferenza del *WTO* a Cancún, in Messico, fu il *G20*; il gruppo era composto dalle principali economie del mondo e dai paesi in via di sviluppo interessati alla liberalizzazione dei mercati agricoli all'interno del *WTO*, tema estremamente rilevante per il progetto di sviluppo interno ed esterno dell'amministrazione Lula, poiché riguardava direttamente il problema della fame. Il foro internazionale di cooperazione economica e finanziaria rappresentava circa il 70% della popolazione rurale mondiale e circa il 60% di quella totale, il cui obiettivo era quello di contribuire al decentramento delle decisioni economiche globali, tradizionalmente centrate sulle potenze più ricche. Il Brasile acquisì grande importanza all'interno del *G20*, insieme a India e Cina; determinato ad aumentare il suo livello di influenza nelle decisioni relative al commercio internazionale, il gruppo iniziò a guadagnare fiducia dagli altri paesi in via di sviluppo e, oltre il carattere sociale, l'alleanza possedeva anche un significato più pragmatico, dato il suo essere un'evoluzione naturale delle coalizioni tipiche del periodo della Guerra Fredda<sup>88</sup>. Nonostante il successo riscontrato in termini di coesione e innovazione, il gruppo avrebbe dovuto affrontare alcune sfide riguardanti la minaccia di una spaccatura tra i membri e l'interferenza degli Stati sviluppati che, attraverso atti di cooptazione verso i paesi più deboli in cambio di benefici specifici, avrebbero potuto minare la stabilità del blocco<sup>89</sup>. Oltre il *G20* a scopo commerciale, spicca la presenza brasiliana anche nel *G20* di carattere finanziario; l'intenzione originale di questo gruppo, emerso nel 1999 sulla scia delle crisi in Asia, in Russia e nello stesso Brasile, era basata sull'idea del dialogo e dello scambio di esperienze tra i paesi avanzati e quelli emergenti, preservando la stabilità del sistema finanziario internazionale. Tuttavia, con l'aumento del peso relativo dei paesi emergenti nel PIL globale, insieme all'avvento della crisi finanziaria internazionale del 2008, il *G20* passò da semplice forum di ministri delle finanze e presidenti di banche centrali al centro del processo decisionale internazionale in termini economici<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Silva, *Geometria Variável e Parcerias Estratégicas*, cit.

<sup>89</sup> M.F. de Oliveira, *Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20*, Revista Brasileira de Política Internacional, v.48, n.2, 2005. Disponibile al link: < <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>>. Ultimo accesso: 30 aprile 2021.

<sup>90</sup> D. Flemes, *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?*, Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, 2010. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a08v53n1.pdf>>. Ultimo accesso: 30 aprile 2021.

In un contesto caratterizzato dall'emergere di una governance economica più democratica, il Brasile giocò un ruolo chiave; parallelamente alle riunioni del *G20*, il paese iniziò a promuovere incontri tra i ministri delle finanze e banchieri centrali di Stati emergenti dal 2008, quando al vertice di São Paulo, Lula imperniò il suo discorso ufficiale sulla constatazione che la crisi economica appena scoppiata, che in quel momento si stava abbattendo principalmente sui paesi sviluppati, dipendesse da un'articolazione più ampia<sup>91</sup>. Di seguito un breve estratto:

*Precisamos de uma nova governança, mais aberta e participativa. O Brasil está pronto a assumir sua responsabilidade. Esta não é a hora de nacionalismos estreitos, de soluções individuais. É hora de um pacto entre governos para a criação de uma nova arquitetura financeira mundial, capaz de promover segurança e desenvolvimento em bases equitativas para todos. [...] Nenhum país está a salvo da crise financeira. Todos estão sendo contagiados pelos problemas originados em países avançados. [...] Antigamente, as economias emergentes eram tanto a origem quanto as vítimas das crises financeiras internacionais. Agora, elas são a fonte de estabilidade e crescimento global, ajudando a equilibrar a queda de produtividade das nações industrializadas*<sup>92</sup>.

Le azioni del Brasile sulla scena internazionale portarono a risultati concreti quando, nel 2009, in occasione del vertice *G20* tenutosi a Londra si deliberò la creazione del *Financial Stability Board (FSB)*, organo predisposto a monitorare il sistema finanziario mondiale e fu ampliata la partecipazione delle economie emergenti al *Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)*, oltre all'*International Organization of Securities Commission (IOSCO)* e all'*International Accounting Standards Committee (IASC)*, organismi responsabili rispettivamente del mercato di titoli e dell'emanazione dei principi contabili internazionali. Queste conquiste rappresentarono l'opportunità per i paesi emergenti di partecipare attivamente allo sviluppo di regole, norme e politiche, dal cui progetto originale erano rimasti esclusi. Inoltre, sulla scia del vertice di Londra, dove furono concordati incentivi economici pari a 1.1000 miliardi di dollari per superare la crisi, il presidente Lula annunciò che il Brasile avrebbe prestato risorse al Fondo Monetario Internazionale (FMI) come parte dell'azione collettiva volta all'aumento dei mezzi a disposizione dell'istituzione; conseguentemente a ciò, fu anche raggiunta una revisione generale delle quote di partecipazione al FMI grazie a un

---

<sup>91</sup> L.I. da Silva, *Discurso de boas-vindas*, Toronto: G-20 Research Group, 2008. Disponibile al link: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008lula1108-br.pdf>>. Ultimo accesso: 1 maggio 2021.

<sup>92</sup> *ibid.*

trasferimento di ricchezza di almeno il 5% da parte dei paesi dinamici del mercato emergente, che rappresentavano il 40% delle quote totali presenti<sup>93</sup>.

Oltre ai progressi compiuti nella sfera finanziaria internazionale, il Brasile iniziò ad agire secondo modalità che apportarono cambiamenti fondamentali nell'ordine economico e politico mondiale. Un esempio di questo tipo di azione fu la creazione dei *BRICS* (Brasile, Russia, India, Cina e, più tardi, Sudafrica), che mosse i primi passi in modo informale nel 2006, diventando un'istituzione politico diplomatica formale nel 2009. Il lavoro congiunto di queste economie emergenti produsse il *New Development Bank (NDB)*, istituzione finanziaria volta a finanziare opere infrastrutturali e lo sviluppo sostenibile in questi Stati e nata dagli accordi interstatali raggiunti durante il sesto summit dei *BRICS* tenutosi a Fortaleza, in Brasile, nel 2014 e nel 2015 il *Contingent Reserve Arrangement (CRA)*, destinato a promuovere il sostegno reciproco tra i membri *BRICS* in scenari di fluttuazioni della bilancia dei pagamenti, con un capitale iniziale di 100 miliardi di dollari<sup>94</sup>. Durante l'amministrazione Lula, il Brasile partecipò per via diplomatica a due vertici promossi dall'alleanza, tenutisi in Russia nel 2009 e a Brasília nel 2010. Al primo summit, la discussione ruotò intorno alla crisi finanziaria globale iniziata nel 2008, con dibattiti incentrati su questioni economico finanziarie e sul ruolo del *G20* nella ripresa dell'economia globale, oltre alla coesione intorno alla necessità di riforme nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; il secondo vertice, invece, fu una riunione di alti funzionari responsabili delle questioni inerenti la sicurezza nazionale e la pubblicazione di lavori statistici congiunti sui paesi del blocco.

Il progetto dei *BRICS* fu creato con l'obiettivo di promuovere la multipolarità a livello globale e di democratizzare gli organi decisionali della politica mondiale, nonché di incentivare la cooperazione tra i paesi considerati come intermediari tra Nord e Sud, tra il mondo sviluppato e quello in via di sviluppo. L'alleanza riuniva Stati di grandi dimensioni territoriali, demografiche ed economiche, oltre a paesi con un'influenza significativa nell'ambito della sicurezza internazionale e nell'area politico diplomatica. I problemi individuati nell'azione collettiva dei blocchi tra potenze intermedie si riscontrarono anche all'interno dei *BRICS*, che dovettero fronteggiare difficoltà in termini di coesione e sviluppo interno; nonostante la disparità di potere relativo tra i membri (Russia e Cina erano già membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ed entrambe potenze nucleari insieme all'India), i cinque paesi affrontarono il dilemma comune dello sviluppo economico a costo di enormi

---

<sup>93</sup> Secretaria Especial de Fazenda, *Brasil emprestará até US\$ 10 bilhões ao FMI*, Ministério da Economia, 10 giugno 2009. Disponibile al link: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2009/junho/a100609>>. Ultimo accesso: 1 maggio 2021.

<sup>94</sup> Dati disponibili sul sito del quotidiano indiano *The Economic Times*, <<https://economictimes.indiatimes.com/>>. Ultimo accesso: 25 giugno 2021.

disuguaglianze sociali. L'idea diffusa secondo la quale la condizione della nuova leadership dovesse dipendere dalla capacità di fare degli interessi individuali gli interessi della collettività, rendendo i propri progetti di sviluppo benefici per i paesi strategici e per la periferia mondiale in generale, condusse gli Stati membri a prediligere una strategia di equilibrio che li portò ad abbandonare le loro richieste in termini di potere in favore di uno sviluppo comune<sup>95</sup>.

Nell'ambito della diplomazia sociale, da evidenziare l'importanza della linea di condotta adottata dal governo Lula in termini di relazioni con il continente africano e i paesi arabi. Durante l'amministrazione Cardoso, le relazioni con l'Africa si limitarono all'instaurazione di relazioni socioeconomiche solo con i paesi considerati più importanti e strategici, mentre il suo successore seppe ampliare e diffondere i partenariati in tutto il continente. In questo contesto, nacque l'*Africa-South America Summit (ASA Summit)*, forum di multilaterale di cooperazione politica tra le nazioni di entrambe le regioni, e venne rafforzato il legame tra il *Mercado Comum do Sul (Mercosul)*, organizzazione internazionale istituita nel 1991 con il fine di creare uno spazio di cooperazione e integrazione economica nella regione latinoamericana<sup>96</sup>, e la *Southern African Customs Union (SACU)*, unione doganale tra i cinque paesi dell'Africa meridionale fondata nel 1910. I legami storico-culturali comuni alle due sponde dell'Atlantico combinati con la visione strategica volta a proteggere il Sud del mondo rafforzarono l'importanza dell'alleanza tra Brasile e Africa, verso cui la solidarietà si rivelò centrale in quanto associava principi etici e interessi nazionali<sup>97</sup>. La diplomazia presidenziale di Lula rafforzò la presenza di diverse imprese brasiliane nel continente africano, soprattutto nel settore della fornitura di servizi, che si inserirono in concomitanza con la presenza di progetti di sviluppo sociale nei settori della salute, dell'agricoltura, dell'alimentazione e dell'educazione, rafforzando i legami politici e sviluppando le capacità istituzionali del continente attraverso la cooperazione tecnica. In Medio Oriente, invece, la presenza brasiliana si consolidò soprattutto con la creazione nel 2005 della *Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)*, conferenza interregionale adibita a promuovere l'interscambio economico e commerciale, e con la ratifica dell'accordo di cooperazione tra il *Mercosul* e il *Gulf Cooperation Council (GCC)*, l'unione regionale intergovernativa politica ed economica composta da numerosi Stati del Golfo Persico; inoltre, il

---

<sup>95</sup> Fletes, *O Brasil na iniciativa BRIC*, cit.

<sup>96</sup> Ad oggi fanno parte del *Mercosul* in qualità di Stati membri: Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay e Venezuela, che divenne membro a pieno titolo dell'organizzazione solo nel 2012. Sono inoltre Stati associati la Bolivia e il Cile (dal 1996), il Perù (dal 2003), la Colombia e l'Ecuador (dal 2004).

<sup>97</sup> P.G.F Visentini, *O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003- 2010)*, Porto Alegre: Austral (Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais), v.1, n.1, 2012. Disponibile al link: <[http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA\\_2011\\_4/Visentini.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA_2011_4/Visentini.pdf)>. Ultimo accesso: 2 maggio 2021.

Brasile cominciò a inserirsi nella regione araba anche in termini diplomatici come mediatore nei conflitti, essendo stato invitato, per esempio, a mediare nella crisi di Iran e Palestina<sup>98</sup>.

Nel contesto sudamericano, annunciato come una priorità dell'amministrazione Lula fin dal suo insediamento, ci fu il tentativo di superare le crisi economiche che avevano afflitto i paesi del *Mercosul* alla fine degli anni Novanta, e di approfondire la partnership con questi a livello politico e sociale. Il Brasile iniziò ad adottare una posizione di interlocutore e mediatore dei conflitti nel continente latino-americano, in cerca di un ambiente democratico in cui risolvere le questioni regionali con il minor intervento possibile nordamericano; così facendo, l'azione del *Free Trade Area of the Americas (FTAA)*, accordo finalizzato a ridurre o eliminare le barriere commerciali tra tutti i paesi delle Americhe (esclusa Cuba), fu minata e l'*UNASUL*, organizzazione intergovernativa costituita da dodici Stati dell'America Latina<sup>99</sup>, iniziò a proporre e articolare le proprie risposte alle crisi politiche che si verificarono nella regione, come per esempio il caso del disaccordo tra Colombia ed Ecuador su questioni di confine nel 2008. Pertanto, l'integrazione permise la generazione di fiducia reciproca e, nel caso del Sud America, stimolò e promosse la democrazia nella regione, impedendo che situazioni di crisi politica mettessero in pericolo la stabilità del subcontinente<sup>100</sup>. La formazione di blocchi regionali sudamericani ben articolati avrebbe così garantito un migliore inserimento internazionale dei paesi, permettendo una maggiore competitività economica a livello globale e un maggiore potere contrattuale nei negoziati internazionali; per alcuni paesi, come il Brasile e il Venezuela, l'integrazione fu usata come un meccanismo per proiettare potere ed esercitare la leadership nella regione<sup>101</sup>. Da un lato, l'adesione all'*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)* consentì al Venezuela di estendere la sua visione geostrategica e militare, carica di elementi ideologici, con l'obiettivo di costruire un mondo multipolare di fronte all'egemonia e all'unilateralismo statunitense, adottando una retorica chiaramente antimperialista<sup>102</sup>; Mentre dall'altro, la partecipazione al *Mercosul* rappresentò

---

<sup>98</sup> *ibid.*

<sup>99</sup> Il trattato costitutivo dell'*UNASUL* fu firmato il 23 Maggio 2008, in occasione del vertice dei capi di Stato, tenutosi a Brasilia, in Brasile, e l'organizzazione contava tra i suoi membri: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay e Venezuela (con Messico e Panama in qualità di Stati osservatori). Nel 2018, però, a causa della mancanza di un'intesa sulla scelta del nuovo segretario generale, sei paesi hanno sospeso a tempo indeterminato la loro partecipazione alle riunioni dell'*UNASUL*; la decisione è stata presa da Argentina, Brasile, Colombia, Cile, Paraguay e Perù.

<sup>100</sup> Visentini, *O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003- 2010)*, cit.

<sup>101</sup> A. Serbin, *América del Sur en un mundo multipolar: es la Unasur la alternativa?*, Revista Nueva Sociedad, n.219, 2009. Disponibile al link: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no219/10.pdf>>. Ultimo accesso: 2 maggio 2021.

<sup>102</sup> Fondata nel 2004, l'*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)* è un'organizzazione intergovernativa di carattere politico, sociale ed economico, nonché progetto di cooperazione tra i paesi dei Caraibi e quelli dell'America Latina, promosso dai governi di stampo socialista di Cuba e Venezuela in alternativa al *Free Trade Area of the Americas (FTAA)*, area di libero scambio proposta dagli Stati Uniti.

per il Brasile la possibilità di promuovere lo sviluppo produttivo, commerciale e industriale della regione e, allo stesso tempo, proiettare il paese come un attore rilevante nel sistema globale<sup>103</sup>.

Pur mantenendo alto l'interesse per il contesto sudamericano, il modello di integrazione nel governo Lula cambiò significativamente in relazione al mutamento del profilo degli altri paesi della regione. Negli anni Novanta, il *Mercosul* emerse come un'iniziativa dei governi neoliberali di Brasile e Argentina, mossi dall'intenzione di promuovere la cooperazione economica all'interno del blocco, permettendo una maggiore circolazione di beni e servizi nella regione e riducendo le barriere doganali. Negli anni Duemila, invece, con l'ascesa dei governi progressisti di centro-sinistra, si attuò un regionalismo multilaterale che abbracciava nuove tematiche come la questione sociale, la riduzione delle asimmetrie strutturali, la cooperazione in materia di difesa, gli investimenti in infrastrutture, trasporti, energia e comunicazioni; in questo scenario, l'*UNASUL* nacque come un complemento al *Mercosul*, estendendo il suo campo d'azione in campo politico e sociale<sup>104</sup>. L'America Latina risultò, così, essere una regione di grande importanza per l'avanzamento della diplomazia sociale dell'amministrazione Lula, insieme anche all'Africa, al Medio Oriente e all'Asia. La politica interna del governo Lula poneva come obiettivo strategico lo sviluppo sociale attraverso lo sradicamento della povertà, della fame e della miseria e, a tal fine, la politica estera era strategicamente allineata con questi obiettivi. L'adattamento tra crescita interna ed esterna, garantì al Brasile un inserimento legittimo e benvenuto nell'arena internazionale in qualità di Stato con una solida identità e principi, e il cui potere sociale era legato alla capacità di espandere i legami con la periferia e la semi-periferia del mondo, di inserire la questione sociale nell'agenda internazionale e di farsi portavoce del decentramento del potere nel sistema globale e della riduzione delle disuguaglianze all'interno del paese stesso.

### **2.3 – L'operato della *Agência Brasileira de Cooperação* (2003-2010) nella sfera internazionale**

---

Di natura marcatamente antiliberal e antiamericana, l'*ALBA-TCP* si configura come una confederazione latino-americana, il cui fine è garantire alla regione un maggiore potere e autonomia nello scenario internazionale.

<sup>103</sup> Oltre a questi due paesi, l'integrazione fu un tema di estrema importanza sia per le grandi realtà latinoamericane (come quella argentina che riuscì a minimizzare gli impatti della precoce deindustrializzazione sulla sua economia), sia per quelle più piccole (come la Bolivia) che beneficiarono, ad esempio, della nuova politica energetica promossa dall'*IIRSA* (*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana*), incentivando un migliore flusso di risorse verso questi paesi, come il gas naturale.

<sup>104</sup> Serbin, *América del Sur en un mundo multipolar*, cit.

La modalità di cooperazione tecnica internazionale nacque nel periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, inizialmente chiamata assistenza tecnica, e il suo obiettivo era quello di aiutare la ricostruzione dei paesi colpiti dai conflitti, in concomitanza con le istituzioni internazionali, il FMI e la Banca Mondiale. Bisogna notare, tuttavia, che inizialmente questo tipo di aiuto allo sviluppo ebbe luogo principalmente dall'asse Nord-Sud, in cui i paesi finanziatori avevano maggiori prerogative nella formulazione delle politiche, gravando sui sistemi amministrativi dei paesi beneficiari che avrebbero dovuto spendere un volume significativo di risorse per soddisfare le richieste degli Stati sviluppati<sup>105</sup>. L'insediamento di Lula coincise con un momento storico globale in cui la cooperazione Sud-Sud attraversò una nuova fase di valorizzazione, dopo due decenni neoliberali in cui l'asse Nord-Sud aveva predominato attraverso una cooperazione condizionata agli aggiustamenti economici richiesti dai governi del Nord e dalle agenzie internazionali<sup>106</sup>. La ripresa economica dei paesi del Sud garantì un maggiore potere contrattuale in relazione all'agenda economica e sociale del Nord e ciò permise il rafforzamento della cooperazione Sud-Sud, con una forte componente di critica alla globalizzazione e unipolarismo statunitense degli anni Novanta. Nel corso del tempo, la pratica di assistenza cambiò forma e fu gradualmente sostituita da un diverso stile di cooperazione, basato non solamente sull'investimento privato e sull'approccio monetario, ma anche sul tentativo di promuovere uno sviluppo comune, sostenuto dai paesi beneficiari. Questo nuovo modello di cooperazione, focalizzato sul ruolo della diplomazia sociale, contribuì a generare una maggiore interdipendenza politica tra i paesi in via di sviluppo, uno scambio di nuove idee e soluzioni per combattere i mali comuni e, soprattutto, permise di andare oltre la visione secondo la quale la cooperazione doveva essere misurata attraverso le spese finanziarie, ponendo come obiettivo l'impatto sociale. Inoltre, collocò lo sviluppo sociale allo stesso livello d'importanza di quello economico, dato il suo profondo impatto sul cambiamento delle condizioni di vita delle popolazioni più vulnerabili, come osservato nel contesto brasiliano<sup>107</sup>.

A tale proposito, l'*Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*, facente capo al *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, svolse il ruolo di un ente direttamente collegato all'organo responsabile della diplomazia brasiliana e collaborò a pianificare, coordinare, eseguire, monitorare e valutare, a livello nazionale, programmi e attività di cooperazione umanitaria, mentre il *Ministério do*

---

<sup>105</sup> I paesi finanziatori erano generalmente quelli appartenenti all'*Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)*, organizzazione internazionale di studi economici nata nel 1961 e composta da 37 paesi membri, ossia Stati sviluppati aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. L'*OECD* si propone di sostenere la crescita economica sostenibile, aumentare l'occupazione, innalzare il tenore di vita, mantenere la stabilità finanziaria, assistere lo sviluppo delle economie dei Paesi non membri e contribuire alla crescita del commercio internazionale.

<sup>106</sup> Visentini, *O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003- 2010)*, cit.

<sup>107</sup> Silva, *Geometria Variável e Parcerias Estratégicas*, cit.

*Desenvolvimento Social (MDS)* adottò un metodo di lavoro più tecnico, volto allo scambio di esperienze e conoscenze nell'area sociale. Gli sforzi compiuti dall'amministrazione Lula rifletterono la diffusione di una nuova concezione di politica estera basata su una visione della politica interna diversa da quella che predominò negli anni Ottanta e Novanta con il *Washington Consensus*, responsabile di aver relegato la spesa sociale in secondo piano<sup>108</sup>. Grazie a questo cambiamento di prospettiva, il governo brasiliano condusse il paese verso una nuova matrice di inserimento internazionale, con la moltiplicazione delle partnership con i paesi in via di sviluppo e la valorizzazione del blocco regionale sudamericano, non solo da un punto di vista economico e politico, ma anche sociale. In questo modo, l'interconnessione tra le politiche sociali interne e la politica estera fece del tentativo di superamento dei mali comuni tra i paesi del Sud uno sforzo comune, una sorta di azione collettiva in cui gli Stati ai margini del sistema internazionale furono liberi di contribuire con proposte di sviluppo concrete. La nuova *Cooperação Sul-Sul* del governo Lula, chiamata così per riferirsi alla cooperazione tecnica tra i paesi in via di sviluppo del Sud del mondo in aree specifiche come lo sviluppo agricolo, i diritti umani, l'urbanizzazione, la salute e il cambiamento climatico, rilanciò il dibattito sul superamento delle asimmetrie Nord-Sud tanto caro negli anni Cinquanta e Sessanta, riportando l'importanza di principi come l'orizzontalità, i benefici reciproci, la non interferenza negli affari interni e l'assenza di condizionalità<sup>109</sup>.

Agli inizi degli anni Duemila, al modello di cooperazione brasiliano si aggiunse una componente legata ad un nuovo concetto di sviluppo, basato sulla valorizzazione delle soluzioni specifiche per il Sud non derivanti solo dai meccanismi di politica economica, ma anche dalla qualità delle politiche pubbliche sociali; in questo scenario di sviluppo, l'*Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*, svolse un ruolo fondamentale, diventando il centro nevralgico della volontà politica del *Palácio do Planalto* a Brasília, sede ufficiale della Presidenza della Repubblica del Brasile, e della strategia di politica estera da questa adottata. Nata negli anni Cinquanta quando fu creata la *Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT)*, l'*ABC* mirava a stabilire le priorità nelle richieste di

---

<sup>108</sup> Espressione coniata nel 1989 dall'economista John Williamson, il *Washington Consensus* indica l'insieme di politiche economiche orientate al mercato per promuovere la crescita e lo sviluppo dell'America Latina. Condiviso in particolare dalla Banca Mondiale e dal FMI, il programma si compone di dieci direttive economiche e finanziarie di stampo neoliberale destinate ai paesi in via di sviluppo; tra queste riforme compaiono, ad esempio, quelle volte alla stabilizzazione macroeconomica, all'apertura agli investimenti e alle attività commerciali, e all'espansione delle forze di mercato all'interno dell'economia nazionale.

<sup>109</sup> Ciò che è noto come *Cooperação Sul-Sul* deriva dall'adozione del *Buenos Aires Plan of Action (BAPA)* per la promozione e l'attuazione della cooperazione tecnica tra i paesi in via di sviluppo, adottato da 138 Stati membri delle Nazioni Unite in Argentina il 18 Settembre 1978. Il piano ha stabilito un quadro per la collaborazione tra i paesi meno sviluppati, situati principalmente nel Sud del mondo, incorporando nella sua pratica i principi fondamentali delle relazioni tra Stati sovrani: rispetto della sovranità, non interferenza negli affari interni e parità di diritti. Gli obiettivi del programma sono: promuovere l'autosufficienza dei paesi in via di sviluppo, scambiare esperienze e condividere risorse, aumentare e migliorare le comunicazioni tra Stati e permettere ai singoli paesi di raggiungere un maggior grado di partecipazione nelle attività economiche internazionali.

assistenza tecnica dall'estero ai paesi industrializzati da parte delle istituzioni brasiliane. Fino agli anni Ottanta, a livello istituzionale si optò per una centralizzazione delle competenze di cooperazione internazionale nelle mani della *Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN)* e del *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*; si ebbe la creazione ufficiale dell'*Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*, come parte integrante del *MRE*, solo nel 1987 attraverso la fusione di due divisioni precedentemente istituite (la *Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional* e la *Divisão de Cooperação Técnica* del *MRE*), accorpamento che dotò il paese di un'agenzia specializzata in cooperazione tecnica internazionale con funzioni di politica estera<sup>110</sup>.

Nonostante le azioni governative brasiliane fossero inizialmente focalizzate sulla ricerca di aiuti e sostegno economico da parte dei paesi avanzati, a cavallo tra il XX e il XXI secolo l'*ABC* si evolse gradualmente per offrire al Brasile l'opportunità di intessere rapporti diplomatici e commerciali con i paesi in via di sviluppo, facendo della cooperazione Sud-Sud uno degli assi centrali del governo Lula, alla costante ricerca di un modello più equo di relazioni tra gli attori coinvolti. La strategia delineata faceva parte di un processo consapevole, sistematico e politicamente motivato che mirava allo sviluppo nel rispetto dei principi di non interferenza dei paesi cooperanti negli affari interni, di uguaglianza tra i partner di sviluppo e di rispetto della loro indipendenza<sup>111</sup>. L'*Agência Brasileira de Cooperação (ABC)* iniziò ad essere guidata da questi parametri di diplomazia sociale, agendo in risposta alle richieste dei paesi in via di sviluppo senza imporre loro condizionalità, e svolse un ruolo centrale nei progetti di cooperazione internazionale allo sviluppo, essendo responsabile del coordinamento dei progetti e dei loro rispettivi finanziamenti.

Dal 2003, con l'elezione del governo Lula e la nomina di Celso Amorim in qualità di Ministro degli Affari Esteri<sup>112</sup>, l'agenzia subì una rivitalizzazione politica e finanziaria; tra il 2003 e il 2009, si registrò, infatti, una moltiplicazione dei progetti firmati, da 23 nel 2003 a 413 nel 2009, così come un aumento delle risorse annuali da R\$ 18.661.993,00 (circa 8 milioni di dollari) nel 2006 a R\$

---

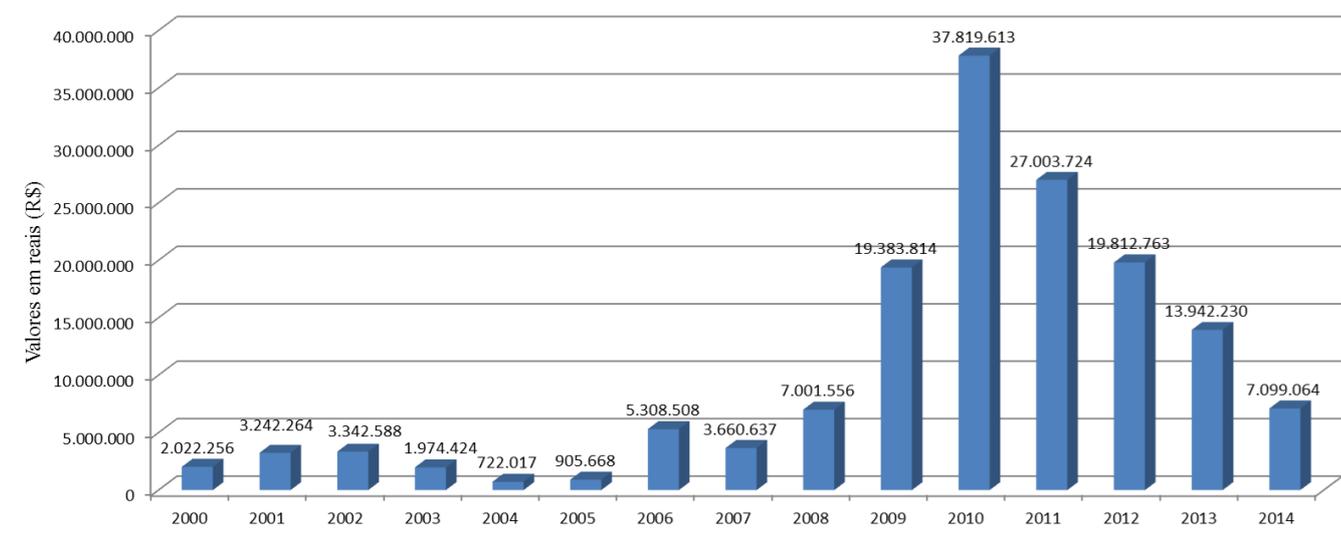
<sup>110</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *O que é a Agência Brasileira de Cooperação*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2005. Disponibile al link: <[http://www.abc.gov.br/intranet/Sistemas\\_ABC/siteabc/documentos/via-ABC.pdf](http://www.abc.gov.br/intranet/Sistemas_ABC/siteabc/documentos/via-ABC.pdf)>. Ultimo accesso: 4 maggio 2021.

<sup>111</sup> P. Esteves, F.N. da Costa Maia, A. Abreu, A. Niv, M. Assunção, *BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan*, Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011, p.9.

<sup>112</sup> Celso Luiz Nunes Amorim è un diplomatico e politico brasiliano, Ministro degli Affari Esteri sotto il governo di Itamar Franco (1992-1995) e di Lula (2003-2010), nonché Ministro della Difesa durante la presidenza di Dilma Rousseff (2011-2016). Tra il 1995 e il 1999 fu capo della Missione permanente del Brasile presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite, diventando in seguito presidente del suo Consiglio di Sicurezza, mentre nel 2001 ricoprì il ruolo di ambasciatore del Brasile nel Regno Unito, prima di essere nominato dal neoeletto Lula come capo del *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*.

52.562.628,00 (circa 28 milioni di dollari) nel 2010<sup>113</sup>. Il bilancio predisposto per la gestione dell'ABC nel primo mandato di Lula era considerevolmente minore rispetto a quanto stanziato nel suo secondo mandato, periodo in cui la cooperazione guadagnò ancora più slancio; ciò suggerisce come il discorso sulla valorizzazione della politica estera fosse già presente dal 2003, ma fu accompagnato solo in un secondo momento da un maggior sostegno finanziario. Il 2010 fu segnato da un aumento del numero di accordi bilaterali firmati dal governo brasiliano grazie al forte incremento di bilancio registrato destinato all'agenzia, come si evince dai valori annuali risultanti dalla somma della gestione finanziaria dell'ABC e delle risorse di istituzioni governative brasiliane rivolte all'esecuzione di piani di cooperazione tecnica realizzati dall'agenzia stessa (Grafico 3)<sup>114</sup>.

**Grafico 3 – Gestione finanziaria dell'ABC (in R\$) dal 2000 al 2014**



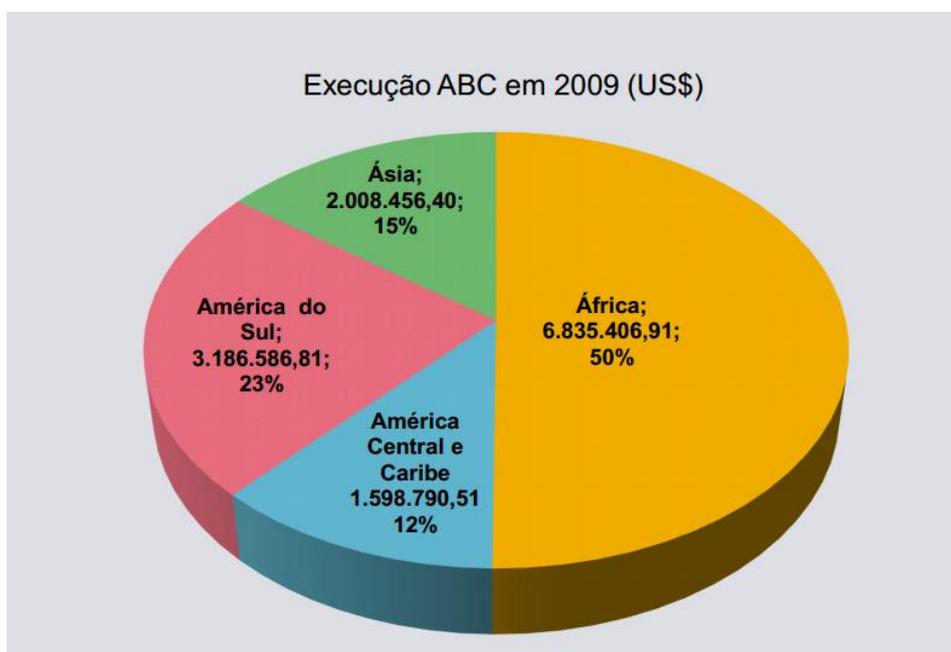
**Fonte:** Agência Brasileira de Cooperação (ABC) / Ministério das Relações Exteriores (MRE)

All'interno di questa nuova configurazione dell'ABC, e tenendo conto della politica di avvicinamento del governo Lula all'Africa come principale vettore della cooperazione Sud-Sud, l'agenzia propose una serie di azioni per promuovere lo sviluppo africano. In termini di investimenti nell'agenda di sviluppo, l'Africa rappresentò la regione destinataria del 50% dei fondi stanziati, seguita da Sud America, Asia, America Centrale e Caraibi (Grafico 4).

<sup>113</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Documento Informativo 2009*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2009. Disponibile al link: <<http://www.cebri.org/publicacoes>>. Ultimo accesso: 5 maggio 2021.

<sup>114</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2016. Disponibile al link: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>>. Ultimo accesso: 13 maggio 2021.

**Grafico 4 - Ripartizione delle spese di cooperazione dell'ABC per continente nel 2009**



**Fonte:** Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)

In termini di progetti di cooperazione tecnica sviluppati, nel 2008 furono realizzate 115 azioni di cooperazione verso 35 paesi africani in una vasta gamma di settori, quali: agricoltura, sanità, istruzione, formazione professionale, pubblica amministrazione, ambiente, informatica, imprenditoria, artigianato, cooperativismo, prevenzione degli incidenti sul lavoro, sviluppo urbano, igiene di base, trasporto aereo, turismo, giustizia, cultura, commercio estero, diritti umani e sport<sup>115</sup>. Tra questi, l'agricoltura spiccava nell'ambito della cooperazione tecnica in Africa, dato il forte legame tra il progetto e la questione della sicurezza alimentare, strumento rivolto in particolare alla popolazione rurale. L'*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)* fu il principale articolatore e attuatore del trasferimento di tecnologie agricole e forestali, per mezzo soprattutto del progetto *Cotton-4* che cercò di promuovere lo sviluppo sostenibile della catena del cotone in Benin, Burkina Faso, Ciad e Mali; oltre a questo, in Mozambico fu implementato anche il programma *ProSavana* e si provvide al rafforzamento dell'*Instituto de Investigação Agrária de Moçambique*

<sup>115</sup> P.G.F. Visentini, *África e as Potências Emergentes: o Sul e a Cooperação Profana*, Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais, v.3, n.5, 2014, p.41-68.

(IIAM)<sup>116</sup>. In generale, le iniziative attuate dal governo Lula riguardavano la programmazione di visite tecniche di monitoraggio e corsi di formazione per i lavoratori africani, promuovendo nel contempo lo sviluppo regionale della produzione alimentare a lungo termine e i programmi orientati all'agricoltura familiare, alla sicurezza alimentare e alla sostenibilità nelle pratiche agricole. Le misure prese erano legate alla strategia focalizzata sulla lotta alla fame e alla povertà in Africa, di cui un esempio furono il *Programa Nacional da Refeição na Escola* a São Tomé e Príncipe, e il *Programa Educacional de Nutrição* in Mozambico, che miravano a stimolare l'agricoltura, la nutrizione, la salute, lo sviluppo e la protezione sociale, per tentare di dare una risposta ai problemi che minavano il processo di apprendimento degli studenti africani<sup>117</sup>.

In ambito sanitario, gli interventi erano principalmente legati alla lotta contro l'HIV e la malaria, comportando anche azioni che si incentravano sul rafforzamento del sistema sanitario, sul controllo delle epidemie, sul monitoraggio della sorveglianza sanitaria, nonché sul miglioramento delle strutture ospedaliere del territorio. A tal fine, organismi brasiliani come l'*Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)*, l'*Instituto Nacional do Câncer (INCA)*, l'*Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)* e il *Ministério da Saúde* furono attivamente coinvolti nella realizzazione del piano strategico in campo sanitario che portò, ad esempio, alla strutturazione dell'*Instituto Nacional de Saúde* in Mozambico, dell'*Escola Nacional de Saúde Pública* in Angola e alla creazione del sistema nazionale per il trattamento delle persone anemiche in Ghana<sup>118</sup>.

Nel campo dell'istruzione, importanti furono i progetti di alfabetizzazione per giovani e adulti, il trasferimento della metodologia del programma *Bolsa Escola*, sia in Mozambico sia a São Tomé e Príncipe, e la creazione di centri di educazione tecnica brasiliana per la formazione professionale attraverso il *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)*, una rete di scuole professionali di livello secondario senza scopo di lucro istituita dalla *Confederação Nacional da Indústria (CNI)*<sup>119</sup>. Da sottolineare come questa iniziativa fosse rivolta ad affrontare uno dei principali

---

<sup>116</sup> Implementato nel 2009, *ProSavana* è un programma di cooperazione triangolare volto allo sviluppo agricolo delle savane in Mozambico che ha come obiettivo quello di creare nelle zone rurali nuovi modelli di crescita orientati al mercato, tenendo conto dell'ambiente naturale e degli aspetti socioeconomici; creato nel 2004, lo *IIAM* è, invece, un'istituzione subordinata al Ministero dell'Agricoltura e della Sicurezza Alimentare e Nutrizione in Mozambico che riunisce diversi settori della ricerca agricola e deriva dalla necessità di integrare e razionalizzare gli sforzi, le risorse e le azioni in materia di ricerca, sviluppo e diffusione delle tecnologie agricole nel paese.

<sup>117</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Documento Informativo 2009*, cit.

<sup>118</sup> Visentini, *África e as Potências Emergentes*, cit.

<sup>119</sup> Nato nel 1942 come istituzione privata brasiliana di interesse pubblico, il *SENAI* si propone di sostenere l'area industriale attraverso la formazione di risorse umane e la fornitura di servizi tecnici. Durante i suoi mandati, Lula, ex alunno dell'ente, stimolò il rafforzamento dei programmi di formazione professionale attraverso modalità di apprendistato, formazione, qualificazione, perfezionamento tecnico, istruzione superiore e post-laurea. Nel 2014, il *SENAI* venne nominato dall'ONU come una delle principali istituzioni educative dell'emisfero meridionale.

ostacoli allo sviluppo africano: la carenza di manodopera qualificata. A tal fine, furono aperti centri di formazione professionale in Angola, Capo Verde, Guinea-Bissau, Mozambico e São Tomé e Príncipe, con un budget di oltre 20 milioni di dollari<sup>120</sup>. I progetti di cooperazione attuati dal governo Lula in campo educativo coprirono una vasta gamma di settori e furono realizzati attraverso la stipula di partenariati con il *Ministério da Educação (MEC)*, con la fondazione di *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)* e l'*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)*. In questo contesto, le azioni si concentrarono sul potenziamento dell'istruzione in Africa attraverso piani di educazione ambientale, formazione professionale e alfabetizzazione, volti a contribuire allo sviluppo sociale e istituzionale del continente; un altro elemento fu l'espansione dei programmi di incentivi per la ricerca scientifica e lo scambio di studenti e insegnanti brasiliani grazie al consolidamento del *Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G)* e *Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)*, piani di cooperazione governativa il cui intento era avvicinare il Brasile ai paesi di lingua portoghese<sup>121</sup>.

In America Latina, invece, più del 70% delle spese di cooperazione furono dirette a Haiti, Cile e Argentina. In particolare, il *Programa Emergencial em Educação Superior para o Haiti (Pró-Haiti)*, istituito nel 2010, mirava a stimolare la ricostruzione del paese sostenendo la qualificazione delle risorse umane, così come la ristrutturazione degli istituti di istruzione superiore haitiani<sup>122</sup>. In occasione del terremoto del 2010, inoltre, fu rafforzata la Missione di stabilizzazione delle Nazioni Unite ad Haiti (*MINUSTAH*, dal francese *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti*) con l'obiettivo di portare aiuti umanitari e promuovere la normalità istituzionale nel paese, così come ripristinare la sicurezza e proteggere i diritti umani. Sotto il comando brasiliano dalla sua creazione avvenuta nel 2004, la *MINUSTAH* vide la partecipazione di altri 15 paesi, tra i quali il Brasile emerse come Stato che contribuì maggiormente alla stabilizzazione di Haiti in campo politico e militare, inviando fino al 2017, anno della conclusione della missione, circa 37.500 militari con un esborso complessivo di 2,5 miliardi di reais (pari a 1,5 miliardi di dollari)<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Documento Informativo 2009*, cit.

<sup>121</sup> Visentini, *África e as Potências Emergentes*, cit.

<sup>122</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*, Brasília: ABC e IPEA, 2013. Disponibile al link: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasileira\\_ed02a.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf)>. Ultimo accesso: 6 maggio 2021.

<sup>123</sup> J. Valente, *ONU encerra missão no Haiti comandada pelo Brasil*, Agência Brasil, Brasília, 16 Ottobre 2017. Disponibile al link: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/onu-encerra-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil>>. Ultimo accesso: 6 maggio 2021.

Nel contesto sudamericano, si registrò la creazione dell'*Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA)*, il cui fine strategico era contribuire all'integrazione latino-americana e caraibica offrendo sostegno alla realizzazione di ricerche e studi tematici, e nel 2005 del *Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras)*, progetto ideato dal *Ministério da Saúde* per espandere la capacità operativa di azioni e servizi sanitari nelle regioni di frontiera<sup>124</sup>. In Asia e Medio Oriente, si riscontrarono, infine, azioni dell'*ABC* nei settori della salute e dell'agricoltura di Libano, Pakistan, India, Afghanistan e Timor-Leste<sup>125</sup>. I progetti di cooperazione sviluppati durante il periodo 2003-2010 e fin qui presentati dimostrano l'ampiezza e la diversità delle iniziative attuate in diverse aree dall'*Agência Brasileira de Cooperação*, che attraverso il coordinamento diretto con gli organismi della pubblica amministrazione brasiliana, ognuno dei quali competente in una specifica area tematica, fu responsabile dello scambio di tecnici e conoscenze con i paesi in via di sviluppo del Sud del mondo. Si registrò, così, una forte concentrazione di progetti soprattutto in Africa e America Latina, regioni considerate di importanza strategica da Lula, e un aumento delle risorse destinate ai servizi di cooperazione internazionale, grazie all'articolazione tra l'*ABC* e il *Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)* che, come si analizzerà nel paragrafo che segue, contribuì all'allineamento istituzionale tra politica sociale e politica estera dell'amministrazione Lula.

## **2.4 – Il contributo del *Ministério do Desenvolvimento Social (2004-2010)* nel campo della cooperazione tra Stati**

La politica estera brasiliana assisté nel primo decennio del XXI secolo al fenomeno dell'internazionalizzazione degli enti pubblici, in cui le attività di cooperazione tecnica si svolsero non solo all'interno del *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, ma anche in altri ministeri che iniziarono ad attuare progetti di carattere internazionale nelle loro rispettive aree tematiche<sup>126</sup>. Uno dei principali vettori dell'azione globale del Brasile per ridurre la povertà e la disuguaglianza fu il *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*, che vide un aumento significativo della domanda di cooperazione internazionale dal 2004 al 2010. La connessione tra politica interna

---

<sup>124</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2008. Disponibile al link: <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2004\\_2007\\_avaliacao2007/vol1t1/0\\_indice\\_aa\\_presentaca.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t1/0_indice_aa_presentaca.pdf)>. Ultimo accesso: 6 maggio 2021.

<sup>125</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Projetos de cooperação desenvolvidos com a Ásia*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2012. Disponibile al link: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Ultimo accesso: 6 maggio 2021.

<sup>126</sup> C.A.P. de Faria, *O Itamaraty e a Política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários*, Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.34, n.1, 2012. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>. Ultimo accesso: 6 maggio 2021.

ed estera portò i vari ministeri ad assumere un'importanza crescente nelle discussioni internazionali, in cui l'*MDS* e *Itamaraty*, ossia il *Ministério das Relações Exteriores*, coordinarono le loro azioni al fine di armonizzare gli aspetti tecnici e politici della cooperazione in ambito sociale, oltre a garantire l'allineamento tra questioni strategiche esterne e interne. Nonostante i due ministeri appena citati avessero sistemi di controllo differenti, durante il governo Lula l'*MDS* ebbe una grande autonomia nello sviluppo delle attività di cooperazione, le cui richieste però venivano sempre prima inoltrate a *Itamaraty* che svolse in questo processo il ruolo di intermediario<sup>127</sup>. Fin dall'inizio, l'assistenza fornita dall'*MDS* si basò sul modello di collaborazione tecnica, basato sulla condivisione di pratiche di gestione pubblica e sulla gestione di problemi comuni che permise agli organi istituzionali brasiliani di condividere esperienze, permettendo al paese beneficiario di appropriarsi della tecnologia sociale oggetto delle azioni di sostegno reciproco.

La condivisione di risorse tra Stati tenne conto delle differenze nelle realtà interne dei paesi richiedenti accordi di cooperazione, verso i quali l'*MDS* lavorò seguendo linee guida basate sul consolidamento di una base istituzionale nella nazione beneficiaria, affinché questa potesse garantire l'attuazione efficiente delle politiche sociali. L'idea era quella di trasferire una tecnologia sociale adattabile al contesto locale, senza imporre una formula o un modello da seguire; nonostante ciò, il ministero affermò la sua volontà di valorizzare le relazioni con i paesi con maggiore vicinanza culturale, storica e linguistica al Brasile, basandosi sul presupposto che, in questi casi, sarebbe stato più facile applicare le pratiche di gestione concordate<sup>128</sup>. Il fine auspicato a partire dal rispetto di queste direttrici era quello di contribuire alla diffusione di conoscenze e pratiche sociali attraverso un effetto moltiplicatore tra i paesi coinvolti, creando un tipo di cooperazione che si differenziava da quello tipico delle interazioni Nord-Sud, in cui le condizionalità erano spesso imposte ai paesi beneficiari. L'ufficio di consulenza internazionale dell'*MDS* concesse aiuti senza richiedere contropartite o specifici requisiti alle nazioni cooperanti, ma si assestò su una linea di azione incentrata sul trasferimento delle conoscenze e sul rispetto dell'autodeterminazione delle priorità di ogni singolo paese<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> L.M. Madeira, A. Hellmann, K. Medeiros, *O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social*, Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Vol.6, n.2, 2011, p.16-30.

<sup>128</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2010. Disponibile al link: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/politicas\\_desenvolvimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf)>. Ultimo accesso: 7 maggio 2021.

<sup>129</sup> *ibid.*

Sulla base di questi principi guida, dal 2004 al 2011 il *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome* sviluppò 17 progetti di cooperazione e firmò più di 30 accordi internazionali in campo sociale; di questi, il 51,4% fu destinato ai paesi dell'America Latina e dei Caraibi, il 25,7% in Africa e in Asia e il 22,9% in Nord America e in Europa. Un indicatore dell'aumento della domanda di piani di assistenza fu la crescita significativa del numero di missioni straniere ricevute dal Brasile nel corso degli anni della presidenza Lula; le richieste presentate al ministero dalle delegazioni straniere riguardavano, in particolare, la strategia utilizzata per l'implementazione del *Programa Bolsa Família*, di *Fome Zero* e del *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, interesse che mise in evidenza l'influenza che esercitò la politica interna brasiliana all'estero in relazione al funzionamento della gestione intersettoriale e decentralizzata dei piani sociali sviluppati dal governo, inducendo alcuni paesi perfino ad adottare gli stessi strumenti utilizzati dall'*MDS* (come il *Cadastro Único*, impiegato al fine di registrare la popolazione che viveva in condizioni di estrema povertà)<sup>130</sup>. Di conseguenza, gran parte degli accordi di cooperazione ebbero luogo nell'ambito di due segretariati: la *Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)*, responsabile della gestione nazionale di *Bolsa Família* e la *Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)*, responsabile della strategia di *Fome Zero*.

I progetti di cooperazione sviluppati dal *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome* si concentrarono strettamente su questioni relative la protezione e il trasferimento di tecnologia sociale. In America Latina, si riscontrarono piani bilaterali volti a ridurre le asimmetrie regionali e ampliare lo scambio di informazioni e indicatori tra ministeri, stati e comuni. Con lo scopo di promuovere azioni congiunte in ambito sociale, con l'Argentina venne creato nel 2003 l'*Instituto Social Brasil-Argentina (ISBA)*, che contribuì allo scambio di informazioni politiche e all'articolazione dei programmi sociali nei due paesi; un esempio fu la cooperazione tra *Fome Zero* e la corrispettiva strategia argentina, *El Hambre Más Urgente*, che promosse seminari sulla sicurezza alimentare e nutrizionale e sull'alimentazione scolastica nelle città di confine, rilanciando, sia a livello regionale che mondiale, il senso di integrazione sudamericana e il partenariato tra il Brasile e Argentina<sup>131</sup>. Con l'Uruguay, rilevanti furono le iniziative prese nell'interesse di agevolare i servizi sanitari e di combattere la fame e la povertà nelle comunità di confine, ragione per cui fu firmato un

---

<sup>130</sup> Brasil, Presidência da República Federativa, *Relações Internacionais do MDS*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, Brasília, 2013. Disponibile al link: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Ultimo accesso: 7 maggio 2021.

<sup>131</sup> M. Cepik, N.P. Silva, *A política de integração regional da Argentina na Era Kirchner*, Revista Conjuntura Austral, vol.3, n.9-10, 2011-2012. Disponibile al link: <[https://www.researchgate.net/publication/332389735\\_A\\_politica\\_de\\_integracao\\_regional\\_da\\_Argentina\\_na\\_era\\_Kirchner/fulltext/5cb151d6a6fdcc1d49910f45/A-politica-de-integracao-regional-da-Argentina-na-era-Kirchner.pdf](https://www.researchgate.net/publication/332389735_A_politica_de_integracao_regional_da_Argentina_na_era_Kirchner/fulltext/5cb151d6a6fdcc1d49910f45/A-politica-de-integracao-regional-da-Argentina-na-era-Kirchner.pdf)>. Ultimo accesso: 8 maggio 2021.

accordo che esentava i cittadini a basso reddito dal pagamento delle tasse per ottenere il documento speciale transfrontaliero<sup>132</sup>. Per ciò che concerne il Paraguay, il governo brasiliano fornì assistenza umanitaria nel paese alle vittime della crisi di siccità che colpì la regione del Chaco nel 2008 e in occasione delle inondazioni nel dipartimento dell'Alto Paraná l'anno seguente; nel 2010, inoltre, il Paraguay venne incluso come beneficiario della cooperazione triangolare nell'ambito del *Projeto Brasil-Espanha* per la costruzione di cisterne, consentendo la raccolta di acqua piovana nelle regioni più aride paraguaiane<sup>133</sup>. Con la Bolivia fu, invece, firmato un memorandum d'intesa sulla lotta contro la malnutrizione, la fame e la povertà, e un progetto di collaborazione tecnica per sostenere il programma multisettoriale *Desnutrição Zero*<sup>134</sup>.

Le iniziative di cooperazione nell'area dello sviluppo sociale tra Brasile e Cile aumentarono in modo significativo nel corso degli anni della presidenza Lula, caratterizzati dalla realizzazione di programmi congiunti e azioni integrate per le famiglie a basso reddito, compresi i progetti comuni a beneficio di paesi terzi, come nel caso dell'assistenza prestata ad Haiti<sup>135</sup>. In aggiunta, piani di assistenza volti a combattere la povertà rurale e il lavoro minorile furono firmati tra il governo brasiliano e l'Ecuador, in cui furono realizzate attività di formazione per gli ispettori del lavoro ecuadoriani, così come workshop sulle opportunità di commercializzazione dei prodotti della biodiversità. Nel quadro delle relazioni bilaterali con il Perù, furono compiuti sforzi dal governo brasiliano per garantire l'assistenza alle donne migranti, soprattutto a quelle vittime di violenza di genere, nelle zone di frontiera. Le questioni di sviluppo sociale con il Venezuela guadagnarono, invece, slancio con la riunione del *Gabinete Social*, un gruppo incaricato dal presidente venezuelano Hugo Chávez e da Lula di approfondire il dialogo e la cooperazione sui programmi in corso in entrambi i paesi; simile a quanto avvenne nella realtà peruviana, la collaborazione tra i ministeri responsabili delle politiche femminili in Brasile e Venezuela portò alla creazione di centri di assistenza specializzati nelle regioni di confine, stimolando lo sviluppo sociale congiunto e lo scambio di esperienze tra i due Stati<sup>136</sup>. In America Centrale e nei Caraibi, l'amministrazione Lula

---

<sup>132</sup> W.A.D. Neto, B. Penha, *As Regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul*, Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n.22, Brasília, 2016. Disponibile al link: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6733/1/BEPI\\_n22\\_Regi%C3%B5es.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6733/1/BEPI_n22_Regi%C3%B5es.pdf)>. Ultimo accesso: 8 maggio 2021.

<sup>133</sup> Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS), Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Cooperação Brasil-Espanha para Acesso à Água e Convivência com o Semiárido: Parcerias e Inovação Rumo à Convivência com o Semiárido*, Editora IABS, Brasília, 2015. Disponibile al link: <<http://editora.iabs.org.br/site/wp-content/uploads/2018/02/livro-cisterna-web.pdf>>. Ultimo accesso: 8 maggio 2021.

<sup>134</sup> R.B. Meza, *El pensamiento internacionalista en la era Lula*, Revista Estudios Internacionales, vol.43, n.167, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2010, p.143-172.

<sup>135</sup> *ibid.*

<sup>136</sup> V. Hitner, *Balance de las relaciones político-diplomáticas entre Brasil y Venezuela en el periodo de 2003 a 2011*, Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, vol.7, n.14, 2012. Disponibile al link:

cooperò con Cuba per lo sviluppo industriale e l'inclusione digitale, con El Salvador per l'integrazione produttiva e con il Guatemala per la sicurezza alimentare e nutrizionale, oltre ad aver avviato con Haiti il progetto volto alla costruzione di cisterne per la conservazione dell'acqua piovana e aver prestato assistenza umanitaria nel paese grazie al rafforzamento della *MINUSTAH*, come accennato in precedenza.

Nel contesto africano, da sottolineare le partnership stipulate dal *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome* con Angola, Egitto e Senegal. Con l'Angola, fu firmata una lettera d'intenti in cui le parti si impegnavano ad adottare varie azioni, come lo scambio di esperienze nell'identificazione di meccanismi di coordinamento tra organismi di politica sociale nei piani di assistenza destinati alle persone vulnerabili, soprattutto bambini e adolescenti, disabili, anziani e donne, con il fine di sviluppare modelli comuni per l'articolazione di partenariati istituzionali nella promozione di azioni sociali. In relazione all'Egitto, fu definita una dichiarazione ministeriale in cui il governo brasiliano si mostrò interessato ad appoggiare la politica di riforma sociale egiziana attraverso metodi e mezzi di cooperazione appropriati che prevedevano una condivisione di politiche per identificare i gruppi vulnerabili all'interno della società, incentivando lo scambio di studi, ricerche, valutazioni nel settore e visite di esperti di diverse aree sociali. Attraverso un memorandum d'intesa firmato nel 2005, il Brasile e il Senegal concordarono, invece, di stabilire un programma di cooperazione bilaterale sulla sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale in virtù dell'*Acordo para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento*, promosso dalla *Food and Agriculture Organization (FAO)*, l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite adibita a guidare gli sforzi internazionali per sconfiggere la fame nel mondo<sup>137</sup>.

In Asia, le iniziative di cooperazione sociale dell'*MDS* si concentrarono principalmente su tre paesi: Libano, Pakistan e Vietnam. Con Libano e Vietnam, dei quali il Brasile mise a disposizione sistemi di monitoraggio dei servizi sociali e tecniche di pianificazione decentralizzata, furono firmati dei memorandum d'intesa al fine di condividere politiche e strategie per la protezione e l'inclusione sociale, con particolare attenzione ai diritti delle comunità vulnerabili ed emarginate. Un simile accordo bilaterale fu firmato, nel 2004, anche con il Pakistan che stabiliva la necessità di strategie comuni nei forum internazionali relativi alla sicurezza alimentare e nutrizionale e alla lotta contro la fame, soprattutto nella sfera dell'ONU, dello *United Nations Development Programme (UNDP)*,

---

<<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/36930/articulo2.pdf;jsessionid=1E3040587E0ED97121B90EE058D411AA?sequence=1>>. Ultimo accesso: 10 maggio 2021.

<sup>137</sup> P.G.F. Visentini, A.D. Pereira, *A política africana do governo Lula*, Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, Rio Grande do Sul, 2008. Disponibile al link: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Ultimo accesso: 10 maggio 2021.

della *FAO* e del *Programa Mundial de Alimentos (PMA)*; le attività di cooperazione tra i due paesi miravano principalmente a incoraggiare la popolazione ad adottare abitudini alimentari basate sulla produzione regionale o locale, stimolando così l'autoapprovvigionamento, l'uso di spazi comunitari e il consumo di alimenti prodotti e commercializzati localmente<sup>138</sup>.

In termini finanziari, la spesa per la cooperazione tecnica in Brasile triplicò dal 2005 al 2009, rispondendo a un aumento significativo delle richieste internazionali e indicando la crescente importanza del paese e, più specificamente, dell'*MDS* nella diplomazia sociale del governo Lula. I dati consolidati riguardo la cooperazione fornita furono pubblicati nel 2010, da cui si evidenziò come l'assistenza tecnica verso i paesi si basasse sullo scambio di conoscenze, non comportando quindi alti esborsi finanziari, ma piuttosto un impatto sociale garantito dalla difesa delle posizioni brasiliane nei negoziati internazionali, come nel caso dell'accordo con il Pakistan per difendere strategie comuni nei forum mondiali relativi alla sicurezza alimentare<sup>139</sup>. Pertanto, il ruolo strategico ricoperto dal *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome* tanto all'interno quanto all'esterno dei confini brasiliani durante gli anni del governo Lula può essere constatato dall'aumento del bilancio in valori assoluti registrato tra il 2012 e il 2013 (pari a 7 miliardi in un solo anno) e dall'accrescimento dell'organico dei dipendenti pubblici affiliati all'ente tra il 2004 e il 2009, con un incremento percentuale del 78%, uno dei più alti mai registrati nel periodo<sup>140</sup>. Si stima, inoltre, che la spesa sociale federale pro capite, che misura la quota di bilancio del governo federale destinato alla politica sociale brasiliana, fosse cresciuta del 70% tra il 2003 e il 2010, tasso che tra il 1995 e il 2002 si attestava, invece, solo al 32%<sup>141</sup>.

I processi e le pratiche della *Cooperação Sul-Sul* attuati nel periodo di amministrazione Lula furono condivisi con paesi appartenenti a diverse aree geografiche del mondo che assorbono non solo le tecniche e gli strumenti di gestione dei programmi di assistenza brasiliani, ma rafforzarono anche i legami politici intorno a una nuova identità sociale e politica, basata sulla valorizzazione delle questioni sociali relegate in secondo piano per gran parte della storia politica brasiliana. L'autonomia

---

<sup>138</sup> P.H.B. Barbosa (org.), *Os desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2017, p.239-274, 339-412.

<sup>139</sup> I.C. Leite, *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*, Observatório Político Sul-Americano, v.7, n.3, 2012, p.32.

<sup>140</sup> R. Paes-Sousa, *Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil*, Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)/PNUD, 2013. Disponibile al link: <<https://www.org.br/wp-content/uploads/2016/12/IPCWorkingPaper113.pdf>>. Ultimo accesso: 11 maggio 2021.

<sup>141</sup> J.A. de Castro, J.A.C. Ribeiro, J.V. Chaves, B.C. Duarte, *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Nota Técnica n.9, Brasília, 2012. Disponibile al link: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT\\_n11\\_Gasto-social-federal-prioridade\\_Disoc\\_2012-set.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT_n11_Gasto-social-federal-prioridade_Disoc_2012-set.pdf)>. Ultimo accesso: 11 maggio 2021.

di varie entità parastatali, come il *Ministério de Desenvolvimento Social*, fece parte di una strategia volta a garantire sulla scena mondiale un ruolo di primo piano alla gestione pubblica del Brasile, la cui area di collaborazione tecnica era direttamente legata alla politica interna attraverso l'articolazione con l'*Agência Brasileira de Cooperação*, direttamente vincolata a *Itamaraty*, il Ministero degli Affari Esteri. Una visione dello scenario globale più attenta a temi come la fame e la povertà, riscontrata in diversi discorsi e iniziative dell'amministrazione Lula, garantì alla realtà brasiliana un solido posizionamento strategico nel sistema internazionale e, soprattutto, all'interno dell'asse Sud-Sud; questo nuovo ruolo ricoperto rafforzò l'idea secondo la quale lo sviluppo era da considerarsi un mezzo per superare i problemi di sicurezza sociale che affliggevano il paese, strategia che elevò il Brasile ad attore rilevante sulla scena mondiale e che costituì il tratto distintivo della sua politica estera nel XXI secolo, articolata su nuove prospettive di diplomazia e cooperazione tra Stati. Sulla scia di quanto prodotto negli anni dei due mandati di Lula e sotto la presidenza del suo successore, Dilma Rousseff (2011-2016), ad esempio, il Brasile si rese protagonista creando, nel 2013, il primo centro globale per la riduzione della povertà, chiamato *World Without Poverty (WWP, Mundo sem Pobreza* in portoghese), una partnership tra la Banca Mondiale, l'*International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)* appartenente all'*United Nations Development Programme (UNDP)*, l'*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)* e il *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)* per identificare, documentare e diffondere innovazione e conoscenza sull'esperienza brasiliana nella progettazione e attuazione di politiche e programmi per promuovere lo sviluppo sociale attraverso trasferimenti di denaro, inclusione produttiva e accesso ai servizi<sup>142</sup>.

L'ascesa del paese durante il periodo di amministrazione Lula si può constatare anche dal piano di sviluppo cosciente, programmato e pianificato presentato che modificò alcune priorità nell'agenda di governo, allineando strategicamente in termini di gestione gli obiettivi di politica estera e quelli di politica sociale. Pertanto, l'inserimento del Brasile sul palcoscenico internazionale incise positivamente sulla creazione di un'identità volta alla cooperazione Sud-Sud, stimolando, attraverso l'integrazione tra le politiche sociali e le relazioni internazionali, la generazione di una maggiore interdipendenza politica con il fine di riscattare un'agenda comune del Sud, dimenticata negli anni Ottanta e Novanta; la valorizzazione delle questioni sociali permise, così, al governo federale di conquistare un consenso sempre più ampio in termini regionali grazie ad un maggiore riconoscimento

---

<sup>142</sup> S. Amaral/MDS (org.), *WWP Activity Report: 2013–2017*, Ministry of Social Development (MDS), Institute for Applied Economic Research (IPEA), International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) of the United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, 2017. Disponibile al link: <<http://www.org.br/wp-content/uploads/WWP-Activity-Report-2013-2017.pdf>>. Ultimo accesso: 12 maggio 2021.

internazionale delle pratiche e dei programmi sociali brasiliani, replicati in diversi paesi del Sud attraverso la cooperazione tecnica. Nel contesto dello Stato neoliberale, l'idea di democrazia come diritto fondamentale da assicurare ai popoli della periferia e l'adozione della struttura del *Welfare State* permisero ai paesi sviluppati di dare priorità ad agende di carattere più economico, imponendole come necessità più urgenti di quelle legate alla promozione dell'uguaglianza e della dignità sociale. Lo sviluppo ineguale del sistema mondiale portò le economie più forti ad essere responsabili di generare e imporre nuovi valori, i quali vennero assorbiti dagli Stati periferici che, di fronte a disequilibri geopolitici persistenti, cercarono di recuperare autonomia nella formulazione delle necessità relative alla loro crescita sul piano sociale ed economico con il fine di superare la disuguaglianza strutturale internazionale cui erano sottomessi. In tal senso, il governo Lula concentrò i suoi sforzi e le sue risorse affinché il Brasile potesse raggiungere un posizionamento strategico globale che gli permettesse di ambire ad un'ascesa sul palcoscenico internazionale, avvenuta anche grazie ad un esercizio consapevole e ben strutturato di leadership che attirò l'appoggio e l'attenzione dei paesi meno sviluppati in Africa, Asia e America Latina attraverso l'approfondimento delle questioni a sfondo sociale, poste per la prima volta nella storia politica brasiliana al centro del dibattito governativo.

## **CAPITOLO TRE – Il Sud America come piattaforma politica ed economica per l’inserimento internazionale del Brasile**

Il subcontinente americano giocò un ruolo importante nella politica estera del presidente Lula, il quale, fin dal suo insediamento, espresse la volontà di costruire una regione stabile, prospera ed unita, che divenne, nel corso del primo decennio del XXI secolo, lo sfondo di cui poté servirsi il governo brasiliano per il perseguimento dei suoi obiettivi, quali il raggiungimento di uno sviluppo socioeconomico condiviso e la conquista di un ruolo di primo piano sulla scena mondiale. In questo capitolo, si analizzeranno le circostanze che portarono lo Stato federale a ricercare il sostegno dei paesi vicini per imporsi come leader in Sud America e, conseguentemente, favorire la sua ascesa nell’arena internazionale. Ci si concentrerà, inoltre, sugli aspetti che condussero all’inserimento della regione all’interno di un progetto nazionale volto a stimolare la cooperazione strategica sul territorio e sulle azioni intraprese dall’amministrazione Lula a questo proposito. Infine, un focus sarà dedicato alla rivitalizzazione del *Mercosul*, perseguita dal Brasile con lo scopo di difendere i suoi interessi politico-economici e incentivare il processo di integrazione regionale, il cui approfondimento, nonostante i progressi istituzionali raggiunti dal blocco, si verificò parzialmente a causa delle divergenze riscontrate con i paesi confinanti in relazione all’attivismo brasiliano nell’area sudamericana.

### **3.1 – L’influenza brasiliana nel processo di integrazione regionale**

L’analisi dell’influenza politica e sociale di uno Stato non dovrebbe essere limitata alla sfera regionale, ma orientata piuttosto a includere anche una valutazione dei vari livelli di distribuzione del potere in ambito interregionale e globale. I paesi che condividono lo stesso spazio geografico sono differenziati in base al peso che esercitano sulla struttura della governance mondiale, in cui la stabilità delle gerarchie di potere dipende da come vengono percepiti gli Stati su scala regionale e dalla loro rispettiva autorità esercitata su quella zona territoriale. I propositi di una potenza emergente, in un contesto di questo tipo, risultano essere perseguibili solo quando vi è il sostegno delle nazioni vicine e ciò avviene quando i loro interessi e la loro identità vengono incorporati nel progetto di leadership del paese competente al fine di neutralizzare le possibili resistenze all’interno della regione, la quale costituisce una base

importante per aggregare il potere nel perseguimento degli obiettivi nell'arena globale<sup>143</sup>. In relazione al caso brasiliano, come si è analizzato nel capitolo precedente, il governo Lula cercò di costruire alleanze e coalizioni con numerosi paesi in via di sviluppo per emergere sul palcoscenico internazionale in qualità di nazione attenta alle dinamiche sociali e, conseguentemente, aumentare la sua capacità contrattuale nei negoziati internazionali. Ora si intendono esaminare le relazioni strette dal Brasile a livello regionale, cercando di identificare il grado di influenza e accettazione da parte degli altri Stati sudamericani, in modo da capire in che misura il subcontinente influenzò il raggiungimento degli obiettivi globali brasiliani tra il 2003 e il 2010.

Per comprendere il ruolo giocato dal Sud America nella politica estera brasiliana, è necessario ricorrere a due concetti che, sebbene sotto nomenclature diverse, sono altamente interconnessi tra loro: l'egemonia cooperativa e l'egemonia consensuale. La prima (*Cooperative hegemony*) si riferisce ad una forma debole di dominazione messa in atto dai paesi con maggiore potere regionale attraverso la stipula di accordi istituzionali cooperativi basati su una strategia a lungo termine. All'interno di questa vi è una variante offensiva, quando una potenza con potere militare limitato usa l'integrazione come mezzo per corroborare le sue pretese di potere politico e di *soft power* (competenza tecnologica, potere istituzionale e influenza culturale e ideologica), e una variante difensiva, quando ci si riferisce a Stati che hanno perso la loro autorità militare o sono carenti di altre risorse di potere, come legittimità e prestigio, e cercano di recuperarlo attraverso le istituzioni regionali<sup>144</sup>. L'egemonia cooperativa sarebbe, perciò, vantaggiosa per la potenza emergente a livello regionale in quanto l'integrazione le permetterebbe di: aggregare il potere, ossia convincere un numero sufficiente di paesi vicini del suo progetto egemonico, fondamentale se si cerca maggior rilievo sulla scena internazionale; garantire la stabilità della regione grazie alla legittimità conquistata, riducendo anche il rischio che si formino contro alleanze; assicurare l'accesso alle risorse materiali e diffondere le proprie idee e i modelli politico economici ad essa associati nell'area geografica di riferimento<sup>145</sup>. Il concetto di egemonia consensuale, invece, è un utile strumento di analisi quando si fa riferimento a Stati predominanti

---

<sup>143</sup> S.A. Schirm, *Leader in need of followers: emerging power in global governance*, European Journal of International Relations, 2009, p.197-221.

<sup>144</sup> D. Nolte, *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*, GIGA Research Programme, n.30, Hamburg, 2006, p.5-36.

<sup>145</sup> *ibid.*

in ambito regionale, ma con un limitato potere economico e militare, come il Brasile, che cercano di fare leva sulle loro capacità di generare piani strategici al fine di ottenere il consenso degli altri paesi vicini per costruire la loro visione egemonica del sistema cui fanno parte<sup>146</sup>. Il *Ministério das Relações Exteriores (MRE)* giocò, in questo senso, un ruolo importante nella creazione di una struttura favorevole agli interessi brasiliani, lanciando progetti su scala regionale ed usando la sua leadership come mezzo per perseguire e difendere la realizzazione di uno spazio comune sudamericano<sup>147</sup>.

Le nozioni sopra descritte possono essere utili per comprendere la politica estera e il comando strategico assunto da una potenza emergente come il Brasile, in cui l'amministrazione Lula riuscì a dare priorità alla costruzione della sua leadership rafforzando le istituzioni multilaterali nel subcontinente americano. Nonostante fosse stato impegnato in progetti di integrazione regionale fin dagli anni Sessanta, culminati con la creazione del *Mercosul* nel 1991, il governo brasiliano, soprattutto dopo la presidenza di Itamar Franco (1992-1995), sostenne una serie di iniziative in Sud America<sup>148</sup>, mosse da un obiettivo a lungo termine adottato dalla diplomazia brasiliana, il cui fine era costruire una leadership economica e politica autonoma dagli Stati Uniti e, allo stesso tempo, rafforzare la posizione del Brasile come attore globale sulla scena internazionale. Fino agli inizi del XXI secolo, l'integrazione rimase, quindi, limitata ad un aspetto strumentale della politica estera in cui le azioni intraprese andarono di pari passo con gli sforzi compiuti dai vari governi succedutisi di usare i paesi partner per scopi di sviluppo nazionale<sup>149</sup>. In questo scenario, Lula si contraddistinse per aver dato al tempo stesso continuità e impulso ad un modo di fare politica in cui le strategie attuate erano influenzate tanto dal contesto internazionale, quanto dallo sviluppo interno. Durante la sua amministrazione (2003-2010) si notò, oltre all'ascesa della Cina, anche l'aumento dell'importanza di altri paesi in costante via di sviluppo, come India, Sudafrica e Russia, fattore che contribuì a spostare il baricentro diplomatico dell'attivismo brasiliano dall'area statunitense verso realtà emergenti, tra cui il Sud America. La regione iniziò ad essere considerata dai policy makers come strategica

---

<sup>146</sup> S.W. Burges, *Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War*, International Relations, David Davies Memorial Institute of International Studies, vol.22, 2008, p.65-84.

<sup>147</sup> *ibid.*

<sup>148</sup> Da evidenziare come la proposta di creare un'area sudamericana nacque nel 1993 con l'*ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana)* durante l'amministrazione di Itamar Franco.

<sup>149</sup> M.G. Saraiva, *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administrations: caught between South American and Mercosur*, Revista Brasileira de Política Internacional, 53 (special edition), 2010. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea09.pdf>>. Ultimo accesso: 17 maggio 2021.

per il nuovo progetto nazionale del governo Lula, il cui obiettivo di costruire una forte leadership territoriale era condizione necessaria per accumulare potere nei negoziati internazionali e trasformare il Brasile in una potenza globale<sup>150</sup>.

L'assertività della politica estera che emerse con Lula indicava la volontà di garantire alla realtà brasiliana una presenza sovrana nel mondo attraverso l'uso della diplomazia come strumento di sviluppo nazionale e, contemporaneamente, portava con sé una preoccupazione a livello regionale incentrata sul rafforzamento istituzionale del *Mercosul* e sull'integrazione di una più ampia e solida base sudamericana. La costruzione del progetto di leadership, basato su una combinazione di elementi di *soft power*, acquistò importanza nel governo Lula e si tradusse in un potenziamento del multilateralismo nel subcontinente. A tal proposito, nel 2004 e sotto iniziativa brasiliana, fu creata la *Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)* durante la *Terceira Reunião de Chefes de Estado da América do Sul*, realizzata a Cuzco, in Perù; la proposta di creare uno spazio sudamericano stava già prendendo forma nel 2000 con la realizzazione della *Primeira Reunião de Cúpula dos países da América do Sul* tenutasi a Brasília che rifletteva l'idea di far avanzare l'integrazione regionale attraverso il *Mercosul*<sup>151</sup>. Fu in questa occasione che fu suggerita la nascita dell'*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*, il cui obiettivo centrale era fin da subito quello di far progredire la modernizzazione delle infrastrutture regionali e l'adozione di azioni specifiche per promuovere la loro integrazione e lo sviluppo economico e sociale. Nel corso degli anni della presidenza Lula, il progetto di integrazione sudamericana fu fortemente promosso dal Brasile, tanto che nel 2008, sempre a Brasília, durante una riunione del *Conselho de Chefes de Estado e de Governo* fu firmato da 12 paesi il trattato costitutivo dell'*União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)*<sup>152</sup>, di cui si è accennato nel precedente capitolo e che di fatto sostituì la *CASA*; l'organizzazione mirava a promuovere l'integrazione regionale nei settori dell'energia, dell'istruzione, della salute, dell'ambiente, delle infrastrutture, della sicurezza e della democrazia, ponendosi come proposito quello di andare oltre le sole questioni commerciali ed economiche.

---

<sup>150</sup> Saraiva, *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administrations*, cit.

<sup>151</sup> A.L. Cervo, C. Bueno, *História da política exterior do Brasil*, Brasília: Universidade de Brasília, 4<sup>a</sup> ed., 2011, p.550.

<sup>152</sup> L'organizzazione contava tra i suoi membri: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Equador, Guyana, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay e Venezuela (con Messico e Panama in qualità di Stati osservatori).

Caratterizzata da una struttura intergovernativa, l'*UNASUL* è formata dal *Conselho de Chefes de Estado e de Governo*, dal *Conselho de Ministros das Relações Exteriores*, dal *Conselho de Delegados e dalla Secretaria Geral*, struttura che sottolinea la flessibilità istituzionale e l'originalità dell'integrazione sudamericana che, a differenza di altri processi regionali, come quello europeo, si svolge tuttora principalmente in ambito politico, piuttosto che in quello economico<sup>153</sup>. Già nel preambolo del trattato costitutivo si affermava come il corso dell'integrazione regionale dovesse includere tutte le conquiste e i progressi ottenuti dal *Mercosul*, dalla *Comunidad Andina (CAN)* e dall'*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*<sup>154</sup>, sottolineando l'importanza politica dello sviluppo stesso come un modo per rafforzare il subcontinente e contribuire alla costruzione di un mondo multipolare, equilibrato e giusto, in cui prevalesse l'uguaglianza sovrana degli Stati<sup>155</sup>. In un contesto in cui l'*UNASUL* si contraddistinse come un importante spazio di costruzione del consenso che contribuì al consolidamento della governance regionale<sup>156</sup>, il Brasile cercò di affermare all'interno dell'organizzazione la propria leadership attraverso la costruzione di un'egemonia consensuale, in cui, invece di esercitare pressione in campo economico sugli altri paesi membri, ambiva alla condivisione di idee<sup>157</sup>. Questo approccio si riscontrò, ad esempio, durante i negoziati del *Free Trade Area of the Americas (FTAA)*, in cui l'attitudine multilaterale del governo brasiliano rimodellò le relazioni Nord-Sud, permettendo ai paesi partecipanti di negoziare con gli Stati Uniti su una base più equa e incitando risposte collettive basate sulla discussione e l'inclusione reciproca<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Cerro, Bueno, *História da política exterior do Brasil*, cit.

<sup>154</sup> Creata nel 1993, la *CAN* si configura come un'organizzazione internazionale e area di libero scambio, il cui obiettivo è raggiungere uno sviluppo globale, equilibrato e autonomo attraverso l'integrazione andina, con una proiezione anche verso quella sudamericana e latino-americana; i suoi paesi membri sono Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù, mentre quelli associati sono Argentina, Brasile, Cile, Paraguay e Uruguay. In relazione all'*ALBA-TCP*, vedi la nota n.102.

<sup>155</sup> União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2008. Disponibile al link: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf)>. Ultimo accesso: 18 maggio 2021.

<sup>156</sup> M.G. Saraiva, *Integração regional na América do Sul: um processo em aberto*, In: 3º Encontro nacional da ABRI: Governança global e novos atores, Universidade de São Paulo, 2011. Disponibile al link: <[http://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_Nacional\\_ABRI/Integracao\\_Regional/IR%2017\\_Miriam%20Gomes%20SarSara%20Integra+%BA+%FAo%20regional%20na%20Am+%AÉrica%20do%20Sul%20processos%20em%20aberto.pdp](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2017_Miriam%20Gomes%20SarSara%20Integra+%BA+%FAo%20regional%20na%20Am+%AÉrica%20do%20Sul%20processos%20em%20aberto.pdp)>. Ultimo accesso: 18 maggio 2021.

<sup>157</sup> Burges, *Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War*, cit.

<sup>158</sup> D. Flesmes, *A visão brasileira da futura ordem global*, Revista Contexto Internacional, v.32, n.2, 2010. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v32n2/v32n2a05.pdf>>. Ultimo accesso: 19 maggio 2021.

Il Brasile giocò, inoltre, un ruolo importante nella cooperazione nel campo della difesa in Sud America; all'interno dell'*UNASUL* acquisì rilevanza il *Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)* che, proposto nel 2008 dal governo Lula, vantava tra i suoi obiettivi quello di contribuire alla costruzione di una zona di pace nella regione e di generare un'identità sudamericana in materia di difesa e consensi relativi alla tematica. Il *CDS* consolidò lo status de Brasile come potenza territoriale e fornì sostegno alle sue ambizioni di diventare un membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; in aggiunta, mirò a escludere gli Stati Uniti dalle questioni di sicurezza sudamericane, sostituendo i meccanismi di risoluzione dei conflitti dell'*Organização dos Estados Americanos (OEA)*, organismo fondato nel 1948 con lo scopo di creare all'interno degli Stati membri un ordine di pace e giustizia, rafforzando la collaborazione reciproca per difendere l'idea di sovranità, integrità territoriale e indipendenza attraverso l'uso di espedienti di soluzione pacifica delle controversie<sup>159</sup>. Oltre al *CDS*, considerato uno strumento nelle mani brasiliane utile per esercitare una maggiore influenza nel subcontinente, il Brasile, grazie alla sua partecipazione attiva nella costruzione di uno spazio sudamericano, agì su più fronti per creare consensi intorno alla sua figura di leader e garantire la stabilità dell'area, adottando qualvolta posizioni controverse nella ricerca di diventare una potenza a livello regionale.

Come discusso nel secondo capitolo, uno degli aspetti importanti del progetto di *Cooperação Sul-Sul* implementato dall'amministrazione Lula fu quello di aver dato risalto alla collaborazione internazionale volta allo sviluppo congiunto con l'America Latina e i Caraibi; mentre il Brasile cooperava con paesi emergenti sulla base dello scambio tecnologico e della partecipazione a forum multilaterali, sviluppò anche una complessa struttura di cooperazione tecnica e finanziaria con realtà in via di sviluppo sudamericane incentrata sul bilateralismo e sul principio di non indifferenza<sup>160</sup>. In termini di prestazioni finanziarie, il *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)* ricoprì un ruolo importante finanziando progetti di infrastrutture, coordinati da aziende brasiliane, nei paesi della regione, strategia che giovò al piano di sviluppo nazionale<sup>161</sup>; in relazione alla collaborazione tecnica, fu il *Ministério das*

---

<sup>159</sup> Fletes, *A visão brasileira da futura ordem global*, cit.

<sup>160</sup> Saraiva, *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administrations*, cit.

<sup>161</sup> Fondato nel 1952, il *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)* è ad oggi una delle più grandi banche di sviluppo del mondo e principale strumento del governo federale per il finanziamento a lungo termine e per gli investimenti in tutti i segmenti dell'economia brasiliana.

*Relações Exteriores (MRE)* tra le istituzioni governative a rendersi protagonista avviando programmi di cooperazione bilaterale con le nazioni vicine attraverso la ristrutturazione dell'*Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*, con l'obiettivo di rafforzare la partnership tra i paesi in via di sviluppo. Oltre al campo dello sviluppo internazionale, il Brasile cercò anche un ruolo attivo nella risoluzione delle controversie che coinvolsero il subcontinente, adottando una posizione da mediatore regionale; ciò fu considerato una novità nel panorama della politica estera brasiliana, il cui carattere tradizionale, segnato dal principio di non intervento, lasciò il posto a quello di «*não indiferença*»<sup>162</sup>.

Un segnale di questo atteggiamento attivo in Sud America si riscontrò quando il neo-eletto governo Lula, nel tentativo di trovare una soluzione pacifica per la crisi sfociata in Venezuela<sup>163</sup>, propose la creazione di un gruppo, formato da Brasile, Cile, Spagna, Portogallo, Messico e Stati Uniti e conosciuto con il nome di *Grupo de Amigos de Venezuela*, affinché collaborasse con l'*Organização dos Estados Americanos (OEA)* per favorire il processo di ritorno alla normalità nel paese, culminato con la ripresa del potere da parte di Hugo Chávez nel 2004. L'amministrazione brasiliana mostrò, inoltre, interesse ad assistere la Colombia, in collaborazione con l'ONU, nel trovare una soluzione alle guerriglie interne che attanagliavano il paese e contribuì, insieme all'Argentina e al Venezuela, nel tentativo di contenere l'esplosione dei conflitti sociali in Bolivia, indotti dalla crisi del 2003<sup>164</sup>. Un altro episodio rilevante avvenne durante il periodo di instabilità politica in Honduras, quando l'allora presidente Zelaya venne deposto dall'opposizione e ospitato nell'ambasciata brasiliana del paese; un atteggiamento simile venne adottato anche in occasione della crisi in Ecuador nel 2004, quando il presidente Gutiérrez subì un processo di impeachment contro cui il governo di Brasília si oppose, considerandolo incostituzionale<sup>165</sup>. La posizione del Brasile di agire come mediatore nei conflitti non si tradusse, tuttavia, in un riconoscimento automatico della sua leadership nella regione, come esemplificato dal mancato sostegno alle richieste brasiliane di ottenere un seggio permanente nel Consiglio di

---

<sup>162</sup> A.J.E. Brussi, *Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global?*, Revista Brasileira de Ciência Política, n.20, Brasília, 2016. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n20/2178-4884-rbcpol-20-00287.pdf>>. Ultimo accesso: 19 maggio 2021.

<sup>163</sup> La crisi venezuelana iniziò nell'aprile 2002 con un colpo di stato contro il governo di Hugo Chávez; gli oppositori della nuova amministrazione si rifiutarono di riconoscerlo e iniziarono le manifestazioni. Anche dopo il ritorno di Chávez, la crisi continuò fino alla sua conclusione nell'agosto 2004.

<sup>164</sup> A.C.R. Figueira, *Democracia e política externa*, 3° Encontro Nacional da ABRI, Pannel: As relações regionais sul-americanas após 20 anos de Mercosul: balanços, desafios e perspectivas, São Paulo, 2011. Disponibile al link: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v1/a27.pdf>>. Ultimo accesso: 21 maggio 2021.

<sup>165</sup> *ibid.*

Sicurezza delle Nazioni Unite. Ciò dimostrò, almeno nel primo periodo, la limitata capacità del paese di costruire un forte consenso intorno a sé e di ottenere il sostegno regionale necessario per i suoi obiettivi strategici.

Nelle questioni bilaterali, le maggiori difficoltà sorsero con i paesi più piccoli della regione, come ad esempio i problemi nati con l'Ecuador legati all'attività della multinazionale Odebrecht, con la Bolivia a causa della decisione del governo Morales di nazionalizzare gli impianti dell'azienda brasiliana Petrobras nel paese e con il Paraguay di fronte alle richieste del governo Lugo di rinegoziare i termini del *Tratado de Itaipu*<sup>166</sup>. In tutti e tre i casi, il governo Lula allentò le sue posizioni iniziali alla ricerca di soluzioni politiche che superassero i disaccordi economici e mitigassero i vincoli imposti dalle asimmetrie strutturali<sup>167</sup>. La controversia con l'Ecuador iniziò nel 2008, quando il governo del presidente Rafael Correa decise di mettere in discussione la legalità di un prestito, contratto insieme al *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)*, dal gruppo Odebrecht e destinato alla costruzione dell'impianto idroelettrico a San Francisco; come risultato, l'azienda brasiliana venne espulsa dal paese, creando un problema diplomatico tra le due realtà sudamericane, indice dei crescenti sospetti e perplessità che la politica regionale brasiliana generò nel resto del subcontinente. Le difficoltà con la Bolivia nacquero nel 2006, quando Evo Morales, poco dopo essere eletto, decise di nazionalizzare le aziende straniere che operavano nel settore degli idrocarburi, colpendo così anche Petrobras; i governi dei due paesi iniziarono da quel momento un processo di negoziazione attraverso il quale la Bolivia mantenne il controllo azionario delle imprese, mentre il Brasile adottò una posizione neutrale e non offensiva per non creare rotture con il paese vicino<sup>168</sup>. Infine, i problemi con il Paraguay iniziarono nel 2008, in occasione della richiesta di revisione del *Tratado de Itaipu* da parte del presidente Fernando Lugo; i negoziati si conclusero con la stipula

---

<sup>166</sup> Nata nel 1944 a Salvador de Bahia, la Odebrecht, dal 2020 chiamata Novonor, è una multinazionale brasiliana e una delle più grandi società dell'America Latina leader nel settore dello sviluppo infrastrutturale e nell'industria chimica, con importanti investimenti anche nel settore energetico. Fu travolta dal 2015 dal più grande scandalo in materia di corruzione della storia sudamericana, insieme anche alla Petrobras, una delle maggiori aziende brasiliane nel campo della ricerca, estrazione, raffinazione, trasporto e vendita di petrolio con sede a Rio de Janeiro, dove fu fondata nel 1953. Il *Tratado de Itaipu*, invece, fu un accordo bilaterale tra Brasile e Paraguay firmato il 26 aprile del 1973, considerato uno strumento legale per lo sfruttamento idroelettrico del fiume Paraná da parte dei due paesi.

<sup>167</sup> Hirst, Soares de Lima, Pinheiro, *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*, cit, pag.32.

<sup>168</sup> M.I. Mallmann, *Discurso e política externa brasileira*, 3° Encontro Nacional da ABRI: governança global e novos atores, Painel: a política externa brasileira: protagonismo, mediação e inserção internacional, São Paulo, 2011. Disponibile al link: < <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a20.pdf>>. Ultimo accesso: 21 maggio 2021.

di accordi più favorevoli al governo paraguaiano, fatto che costò al Brasile l'accusa da parte della sua opinione pubblica di non aver agito nell'interesse nazionale, ma mosso da questioni prettamente politiche e ideologiche<sup>169</sup>.

Pertanto, durante l'amministrazione Lula l'attivismo della diplomazia brasiliana nell'ambito delle questioni relative ai paesi vicini fu interpretato come un tentativo di svolgere un ruolo di leadership nella regione. Tuttavia, se da un lato questa posizione non assicurò al Brasile il riconoscimento delle sue rivendicazioni internazionali, dall'altro dovette fronteggiare anche il mancato sostegno da parte di settori dell'élite nazionale che interpretarono alcune azioni del governo come benevole o contrarie all'interesse nazionale brasiliano. Il dibattito pubblico, che includeva forti aggettivi di condanna alla politica sudamericana di Lula, mostrò divergenze sulla linea di condotta estera del presidente, rivelando un confronto ideologico tra il governo e importanti settori dell'élite brasiliana, che misero in discussione la metodologia e il contenuto del progetto di leadership e di integrazione regionale di Lula<sup>170</sup>. Anche se il governo non fu esente da critiche per aver mantenuto l'approccio macroeconomico di Cardoso, è innegabile che la politica estera nella prima decade del XXI secolo virò verso una strategia più autonoma con l'inclusione del vettore sviluppo come obiettivo politico, facente parte di una visione di più ampio raggio basata sulla costruzione di un nuovo progetto nazionale che avrebbe portato in Brasile e nei paesi vicini maggiore giustizia sociale<sup>171</sup>.

### **3.2 – Il ruolo del subcontinente nello sviluppo del progetto nazionale brasiliano**

I mandati di Lula, oltre dalla ricerca di una maggiore leadership in Sud America, furono contraddistinti anche da un'espansione dell'economia brasiliana nella regione, soprattutto attraverso l'internazionalizzazione delle imprese del paese. Uno dei fattori che contribuirono a ciò fu il modello d'integrazione stesso, che guadagnò slancio durante il periodo nel contesto dei progetti dell'*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*,

---

<sup>169</sup> Mallmann, *Discurso e política externa brasileira*, cit.

<sup>170</sup> M.R. Soares de Lima, M. Hirst, *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*, *International Affairs*, 82, I, 2006. Disponibile al link: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4459356/mod\\_resource/content/1/Lima\\_Hirst.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4459356/mod_resource/content/1/Lima_Hirst.pdf)>. Ultimo accesso: 22 maggio 2021.

<sup>171</sup> *ibid.*

finanziati in larga parte dal *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)*. Lo Stato in qualità di portatore di un progetto di sviluppo nazionale operò all'interno di un nuovo paradigma in cui si faceva garante di fornire supporto alle imprese, pubbliche e private, al fine di rafforzarle in termini comparativi internazionali<sup>172</sup>. L'idea che lo Stato promuovesse i mezzi necessari, intesi come protezione delle imprese e stimolo dell'offerta interna, si ricollegava alla volontà del governo di espandere l'economia brasiliana oltre i propri confini mediante l'aggregazione di aziende nazionali alle catene produttive internazionali e attraverso investimenti diretti all'estero, a partire dai paesi vicini<sup>173</sup>. In questo senso, la regione sudamericana giocò un ruolo importante nel progetto di sviluppo dell'amministrazione Lula, rivolta verso l'internazionalizzazione dell'economia brasiliana nel subcontinente anche grazie ai progetti d'integrazione in vigore nel periodo.

Con la fondazione dell'*UNASUL* avvenuta nel 2008, il governo Lula iniziò a dare maggior importanza all'espansione delle relazioni e degli affari regionali grazie ad un più ampio coinvolgimento dello Stato e delle relative aziende pubbliche<sup>174</sup>. La crescita dell'economia brasiliana in Sud America fu correlata al modello di integrazione che si sviluppò nella fase post-liberale degli anni Novanta, in cui prevalse la tendenza di liberalizzazione unilaterale degli scambi e accordi commerciali che già verso la fine del decennio, a causa delle crisi affrontate dai paesi del subcontinente, portò a una messa in discussione del ruolo dello Stato nell'economia. Se in quel periodo la nozione di regione era principalmente legata al concetto di spazio di flusso di mercato, negli anni Duemila acquisì un significato più politico grazie all'emergere di progetti di integrazione fisica e strutturale, come l'*IIRSA*, incentrata sulla cooperazione tra autorità pubbliche e settori privati, fortemente ancorata al coordinamento del governo federale<sup>175</sup>. Lo Stato in questo processo si impegnava a concedere l'erogazione di risorse attraverso il *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)*, che, oltre a contribuire all'integrazione fisica regionale finanziando la costruzione di infrastrutture, incentivò anche l'espansione del capitale delle imprese brasiliane e, di conseguenza, il migliore inserimento internazionale del paese, sottolineando la forte connessione tra la nuova linea di sviluppo nazionale e la politica estera dell'amministrazione Lula.

---

<sup>172</sup> A.L. Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva, 2008, p.87.

<sup>173</sup> *ibid.*

<sup>174</sup> Soares de Lima, Hirst, *Brazil as an intermediate state and regional power*, cit.

<sup>175</sup> *ibid.*

In questo contesto, il Brasile, in virtù del suo peso economico e finanziario, si fece carico di alcune sfide legate al coordinamento dell'azione collettiva regionale, anche in relazione ai costi e alla gestione delle istituzioni sudamericane. Gli accordi volti all'integrazione, però, ridussero significativamente l'autonomia di ciascun paese nella formulazione della sua politica interna; a fronte di ciò, in Sud America gli Stati più grandi e sviluppati, come l'Argentina, evitarono di avanzare nella negoziazione di regole e norme che limitassero la loro capacità di azione in termini di strumenti di protezione e politiche industriali. Il governo brasiliano, anche se si mostrò disposto ad avanzare sotto il profilo dell'integrazione fisica, fu molto più focalizzato sui suoi interessi di sviluppo nazionale in cui il subcontinente venne considerato come uno spazio fondamentale predisposto per l'espansione del capitale e per una maggiore proiezione delle industrie brasiliane all'estero. A tal proposito, il modello di integrazione proposto dall'*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*, basato sull'idea di progresso tra paesi attraverso la modernizzazione delle loro infrastrutture, si inserì nella logica del regionalismo strutturale. Con la creazione dell'*UNASUL* nel 2008, l'*IIRSA* cominciò gradualmente a essere incorporata nel nuovo progetto organizzativo, tanto che nel 2011 si trasformò in un forum tecnico del *Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)* appartenente alla stessa *UNASUL*, con l'obiettivo di attuare l'integrazione delle infrastrutture su scala regionale<sup>176</sup>.

In questo scenario, il *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)* agì da attore importante nel quadro dell'integrazione in Sud America, diventando il più grande finanziatore di progetti di infrastrutture nella regione. Importante sottolineare come il suo obiettivo iniziale fu quello di consolidare la struttura industriale brasiliana in un contesto in cui predominava la politica nazionale degli anni Cinquanta; tuttavia, dal 1990 la banca si accinse a supportare il programma economico neoliberale, conducendo una politica di apertura commerciale, basata su privatizzazioni e trasferimenti di beni pubblici al settore privato. Solo a partire dal governo Lula, il *BNDES* iniziò a ricoprire un ruolo di rilievo all'interno del piano esecutivo, sia in relazione al finanziamento dei progetti dell'*IIRSA* sia nel processo di

---

<sup>176</sup> Creata nel 2000, l'*IIRSA* contava tra i suoi membri Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay e Venezuela, paesi che rimasero fedeli all'iniziativa anche dopo la trasformazione dell'*IIRSA* in forum tecnico del *COSIPLAN*. Fonte: <<https://www.iirsa.org>>. Ultimo accesso: 24 maggio 2021.

internazionalizzazione delle imprese brasiliane<sup>177</sup>. Secondo lo stesso rapporto della banca, dal 2003, l'integrazione sudamericana diventò parte della missione del *BNDES*, che mirava ad espandere gli scambi commerciali tra paesi per promuovere lo sviluppo economico e la giustizia sociale. Il portafoglio di progetti finanziati dall'istituzione in Sud America ammontava a circa 4 miliardi di dollari e tra le opere più rilevanti si riscontrarono la costruzione di una linea metropolitana in Venezuela, il ripristino di una parte dell'autostrada in Paraguay, la manutenzione di una centrale idroelettrica in Ecuador e la realizzazione di un gasdotto in Perù<sup>178</sup>. Inoltre, il *BNDES* diede inizio a una partnership con la *Corporação Andina de Fomento (CAF)*, tenendo il *Primeiro Seminário Internacional de Co-Financiamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Física Sul-Americana*, realizzato nel 2003 a Rio de Janeiro<sup>179</sup>; in occasione, fu stabilito un programma congiunto di lavoro con l'obiettivo di approfondire la conoscenza reciproca dei suddetti enti, in relazione anche ai sistemi operativi adottati e alla complementarità istituzionale presente<sup>180</sup>.

Il finanziamento di progetti infrastrutturali regionali da parte del *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)* avvenne secondo tre modalità: attraverso l'erogazione di fondi volti a sostenere i piani presentati dall'*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*, per mezzo della stipula di partenariato con la *Corporação Andina de Fomento (CAF)* o concedendo finanziamenti diretti alle imprese. In tutti questi casi, il sostegno del *BNDES* si tradusse in una fornitura di risorse alle aziende brasiliane per rafforzare la loro struttura del capitale e favorire l'esportazione di beni e servizi, incentivando in tal modo il processo di internazionalizzazione delle multinazionali locali<sup>181</sup>. Tuttavia, da

---

<sup>177</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), *Informe BNDES*, n.187, Área de Comunicação e Cultura, Gerência de Imprensa, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004, p.1.

<sup>178</sup> *ibid.*

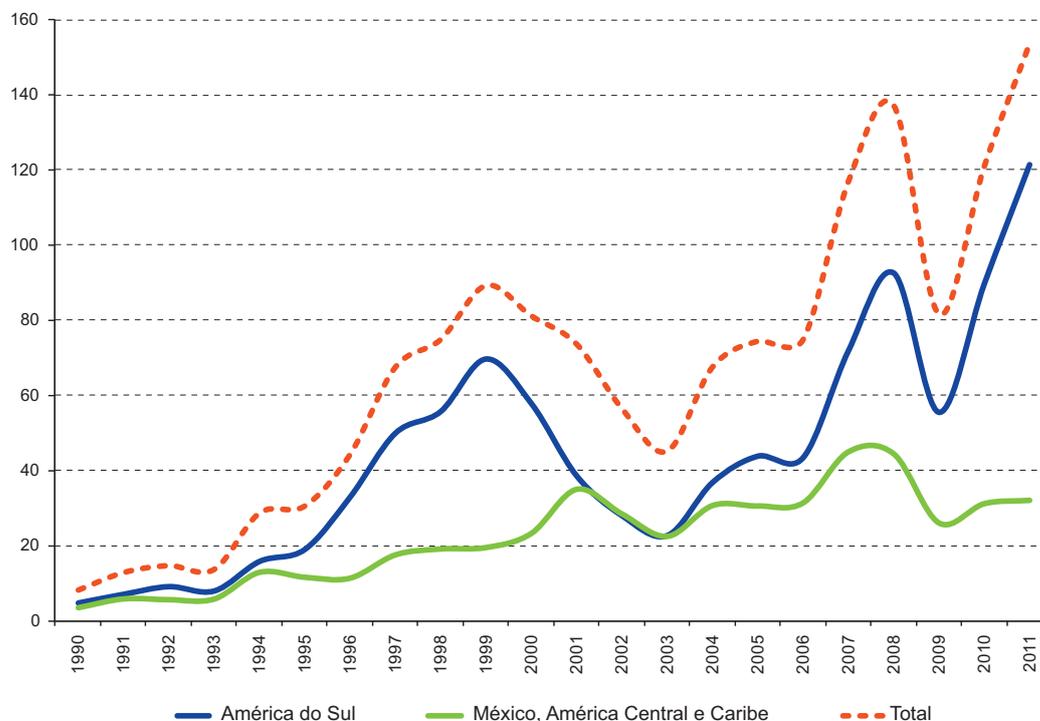
<sup>179</sup> Attiva dal 1970, la *Corporação Andina de Fomento (CAF)* è un'istituzione finanziaria multilaterale, creata con la missione di stimolare lo sviluppo sostenibile e l'integrazione regionale, finanziando progetti nel settore pubblico e privato in America Latina e fornendo cooperazione tecnica e altri servizi specializzati. Con sede a Caracas, in Venezuela, la *CAF* attualmente conta 19 paesi membri tra Sud America, Caraibi ed Europa, costituendo una delle principali fonti di finanziamento multilaterale grazie anche alla collaborazione stretta con 13 banche private della regione.

<sup>180</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), *Informe BNDES*, n.173, Área de Comunicação e Cultura, Gerência de Imprensa, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003, p.1-2.

<sup>181</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília: Ipea: ABC, 2010. Disponibile al link: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasileira.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasileira.pdf)>. Ultimo accesso: 26 maggio 2021.

menzionare il fatto che tale sviluppo in Brasile iniziò già negli anni Sessanta, sulle scie della *Política Externa Independente (PEI)* che ambiva ad aprire il paese a nuovi mercati e diversificare le partnership esistenti, puntando sulle realtà emergenti del Terzo Mondo (in particolare in Africa e Asia)<sup>182</sup>; la linea di condotta improntata all'esterno si intensificò ulteriormente dal 1990 in cui, a causa dell'indebolimento delle imprese brasiliane nel decennio precedente per problemi di debito, venne stilato un piano di ripresa guidato dall'apertura dell'economia al mercato internazionale. L'internazionalizzazione durante il governo Lula, invece, si riferiva al processo attraverso il quale le aziende iniziarono a ottenere parte delle loro entrate da operazioni economiche concluse oltre i confini nazionali, in particolare grazie agli investimenti diretti esteri (IDE) effettuati a partire dal 2003<sup>183</sup>; ciò fu sintomo di una tendenza che fece registrare nel subcontinente, così come in tutta l'America Latina, un maggior flusso di capitali nei paesi della regione, i quali beneficiarono rispetto ai decenni precedenti di un aumento significativo di IDE che si ripercosse positivamente sulla realtà economica sudamericana (Grafico 5).

**Grafico 5 – Afflussi totali di investimenti diretti esteri (IDE) in Sud e Centro America dal 1990 al 2011 (in miliardi di dollari)**



<sup>182</sup> In relazione alla *Política Externa Independente (PEI)* in Brasile, vedi la nota n.79.

<sup>183</sup> F.J. Ribeiro, R.C. Lima, *Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), Rio de Janeiro, 2008, p.4.

**Fonte:** *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*

Dati del 2010 indicano come l'America Latina fu la destinazione del 53% degli investimenti di imprese transnazionali brasiliane, fatto che denota quanto l'interesse delle aziende riflettesse il tentativo del presidente Lula di rendere il Brasile un leader a livello regionale e incentivasse il processo di internazionalizzazione attraverso la ricerca di una vicinanza geografica e culturale con gli altri paesi del subcontinente<sup>184</sup>. Nonostante il percorso di crescita verso l'esterno derivasse da una forte motivazione dimostrata dalle imprese in relazione alla ricerca di nuovi mercati e alla necessità di aumentare la loro scala di produzione, è innegabile che il governo federale emanò una politica di incentivi alle imprese tale da favorire l'integrazione regionale; l'amministrazione Lula fu segnata, infatti, da una ripresa del ruolo dello Stato nell'economia e dall'avanzamento di una proposta di sviluppo nazionale volta a raggiungere una maggiore proiezione delle industrie nazionali, specialmente in Sud America<sup>185</sup>. Anche se mantenne la politica macroeconomica di Cardoso, Lula si sforzò quantomeno di innovare la politica industriale del paese, dapprima, nel 2003, con la creazione della *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, con l'obiettivo principale di inserire il Brasile nel mercato internazionale incoraggiando l'aumento della capacità d'innovazione delle imprese nazionali<sup>186</sup>, poi, nel 2008, con l'elaborazione della *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*. Questo piano si proponeva come fine quello di sostenere un lungo ciclo di sviluppo produttivo, focalizzato su investimenti, competitività aziendale ed espansione delle esportazioni, che sottolineò come tale politica, rispetto alla precedente, avesse maggiori aspirazioni in termini di gestione e articolazione delle misure di incentivazione erogate alle aziende<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Dati disponibili sul sito della *Fundação Dom Cabral*, <<https://www.fdc.org.br/>>. Ultimo accesso: 27 maggio 2021.

<sup>185</sup> Ribeiro, Lima, *Investimentos brasileiros na América do Sul*, cit.

<sup>186</sup> La *PITCE* fu una politica governativa basata su una visione della complessità della struttura produttiva brasiliana e sulla percezione che i vari settori e catene di produzione giocassero ruoli differenti nella dinamica di sviluppo, in termini di generazione e diffusione di innovazione, competitività e dinamismo internazionale. Fu un piano d'azione che, nonostante indicasse tra gli obiettivi l'aumento dell'efficienza della struttura produttiva e l'espansione delle esportazioni, considerati come il punto di partenza per ambire a un maggior inserimento del Brasile nel commercio mondiale, non diede, però, i risultati attesi.

<sup>187</sup> W. Cano, A.L.G. da Silva, *Política industrial do governo Lula*, Texto para Discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n.181, 2010. Disponibile al link: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf>>. Ultimo accesso: 28 maggio 2021.

La strategia elaborata prevedeva di raggiungere 24 settori dell'economia brasiliana, divisi in tre gruppi di programmi differenziati:

- I. *Programas para consolidar e expandir a liderança* (rivolti all'industria aeronautica; petrolifera e petrolchimica; mineraria; siderurgica; del bioetanolo; della cellulosa; e della carne);
- II. *Programas para fortalecer a competitividade* (rivolti all'industria automobilistica; navale; edile; tessile; manifatturiera; agroalimentare; cosmetica; della plastica; del legno; al settore terziario; e ai beni capitali);
- III. *Programas mobilizadores em áreas estratégicas* (rivolti al complesso industriale della salute; della difesa; alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; al campo dell'energia nucleare; delle nanotecnologie; e della biotecnologia)<sup>188</sup>.

Inoltre, attinente alla funzione strategica ricoperta dal subcontinente americano all'interno della politica di sviluppo nazionale dell'amministrazione Lula fu la sezione chiamata *Destaques estratégicos*, i cui programmi erano volti alla promozione delle esportazioni, alla regionalizzazione, alla produzione sostenibile, a stimolare la crescita delle piccole e medie imprese e all'integrazione produttiva con l'Africa e l'intera America Latina. L'organo responsabile del coordinamento e dell'implementazione dei progetti della *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)* fu l'*Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)*, la quale ricoprì un ruolo chiave nell'incentivare gli investimenti esteri brasiliani, in quanto riteneva l'internazionalizzazione delle imprese nazionali fondamentale per il suo sviluppo<sup>189</sup>. In particolare, si evidenziano tre iniziative condotte dall'*ABDI* durante la presidenza Lula nell'ambito del processo di integrazione regionale sudamericana: la prima riguarda l'apertura di un ufficio dell'ente a Caracas, in Venezuela, con il fine di rafforzare i meccanismi di cooperazione tra il settore produttivo dei due Stati; la seconda si riferisce alle azioni messe in atto dal governo federale per promuovere gli investimenti brasiliani a Cuba, considerati come un modo per portare non solo capitale, ma anche tecnologia e know-how nel paese; la terza, infine,

---

<sup>188</sup> Cano, Silva, *Política industrial do governo Lula*, cit.

<sup>189</sup> Fondata nel 2004, l'*Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)* fu creata con l'obiettivo di promuovere l'esecuzione del piano industriale e incoraggiare il dibattito tra governo e imprese per qualificare le politiche pubbliche e le azioni strategiche volte ad aumentare la competitività dell'economia brasiliana.

voleva approfondire le azioni di integrazione produttiva nell'ambito del *Mercosul*, con riferimento ai settori dell'informatica, del turismo e della produzione di beni e servizi destinati all'industria petrolifera<sup>190</sup>. Importante menzionare il fatto che anche l'*Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil)*, creata nel 1997, contribuì, insieme al *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)*<sup>191</sup>, nel processo di internazionalizzazione delle imprese brasiliane attraverso azioni diversificate di promozione commerciale volte a promuovere le esportazioni e a valorizzare i prodotti locali, agendo in modo coordinato con attori pubblici e privati per attrarre investimenti diretti esteri in Brasile.

Un peso altrettanto significativo nello sviluppo della *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)* lo ebbe il *Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES)* che contribuì tra il 2008 e il 2010 con una partecipazione pari a 210,4 miliardi di reais destinata ai settori industriali brasiliani<sup>192</sup>; tuttavia, il contributo del *BNDES* al finanziamento della politica di sviluppo produttivo nazionale e inerente alla costruzione di progetti infrastrutturali regionali finì per beneficiare alcuni settori, discriminando di fatto il capitale straniero. Con l'obiettivo di promuovere l'integrazione tra Stati, aumentare gli scambi commerciali e apportare una maggiore competitività economica al Sud America, la banca fu accusata di mancanza di trasparenza nei meccanismi di erogazione dei prestiti, in cui si riscontrò l'assenza di controparti sociali nei programmi finanziati. Ciò alimentò una certa diffidenza dei paesi vicini verso l'operato del governo federale, il quale venne imputato di esercitare una sorta di imperialismo brasiliano, basato sullo sviluppo industriale ed economico del paese e sul rafforzamento della struttura produttiva delle imprese locali, spinte verso un livello d'internazionalizzazione più alto di quello delle aziende competitors con sede nelle nazioni confinanti<sup>193</sup>. La ricerca di una maggiore partecipazione in termini di risorse strategiche e autonomia nei negoziati commerciali portò così il Brasile a posizionarsi gradualmente come attore principale nell'economia regionale, arrivando

---

<sup>190</sup> Ribeiro, Lima, *Investimentos brasileiros na América do Sul*, cit., p.41.

<sup>191</sup> Nato nel 1972, il *SEBRAE* è un ente privato brasiliano di servizio sociale senza scopo di lucro che mira a stimolare l'imprenditorialità nel paese e promuove la competitività e lo sviluppo sostenibile delle piccole imprese in Brasile. Agisce, inoltre, nel processo di formalizzazione dell'economia attraverso la stipula di partnership con il settore pubblico e privato e l'adozione di programmi di formazione.

<sup>192</sup> Cano, Silva, *Política industrial do governo Lula*, cit.

<sup>193</sup> D. Perrotta, G. Fulquet, E. Inchauspe, *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas em Sudamérica: ¿integración o interacción?*, Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, 2011. Disponibile al link: <[https://static.nuso.org/media/documents/Luces\\_y\\_sombras\\_de\\_la\\_internacionalizaci%C3%B3n\\_de\\_las\\_empresas\\_brabras%C3%B1as\\_en\\_Sudam%C3%A9rica\\_integraci%C3%B3n\\_o\\_interacci%C3%B3n\\_Enero\\_2011.pdf](https://static.nuso.org/media/documents/Luces_y_sombras_de_la_internacionalizaci%C3%B3n_de_las_empresas_brabras%C3%B1as_en_Sudam%C3%A9rica_integraci%C3%B3n_o_interacci%C3%B3n_Enero_2011.pdf)>. Último accesso: 31 maggio 2021.

a controllare un numero significativo di realtà imprenditoriali sudamericane. Durante l'amministrazione Lula, ci fu, quindi, una convergenza tra il piano di sviluppo interno del paese e la sua politica estera, in cui il subcontinente divenne uno spazio adibito all'espansione del capitale, soprattutto attraverso l'internazionalizzazione delle imprese brasiliane. Anche se questo movimento non fu giustificato solo dagli incentivi statali, di innegabile importanza fu il ruolo ricoperto dal governo federale, e dagli organi ad esso collegati, nella realizzazione del progetto di integrazione regionale, in particolare grazie ai finanziamenti concessi dal *BNDES* che contribuirono al rafforzamento della leadership del Brasile sul territorio e all'interno della principale organizzazione volta alla crescita del mercato comune sudamericano, ossia il *Mercosul*.

### **3.3 – Il *Mercosul* nella politica estera del governo Lula**

L'importanza politica ricoperta dall'America meridionale nel progetto nazionale brasiliano divenne importante anche in relazione al riflesso che l'internazionalizzazione delle imprese ebbe sui processi di integrazione regionale, incluso il *Mercosul*. Le radici di questa organizzazione affondano negli anni Ottanta, a partire dalla costruzione di una visione comune del mondo da parte di Argentina e Brasile che contribuì alla risoluzione di alcuni fattori di ordine esterno, come, ad esempio, la questione del debito estero<sup>194</sup>. Di fatto, il blocco nacque il decennio successivo, nel 1991, con la firma del *Tratado de Asunción* che istituì tra i paesi fondatori (all'epoca vi rientravano Brasile, Argentina, Uruguay e Paraguay, aggiuntisi nel frattempo) una zona di libero scambio e un'unione doganale, ossia l'abolizione dei dazi interni e l'adozione di una tariffa comune per i rapporti commerciali con i paesi terzi<sup>195</sup>. La creazione del *Mercosul* avvenne in un contesto segnato dalla predominanza delle idee neoliberali che condussero verso un cambio di prospettiva in cui gli ideali di sviluppo comune vennero sostituiti dall'avanzamento di un progetto d'integrazione prevalentemente commerciale, nel solco del cosiddetto

---

<sup>194</sup> A partire dallo smantellamento dei regimi militari in Argentina e Brasile verso la metà degli anni Ottanta, si fece strada l'idea di costruire un mercato economico comune con il fine di modernizzare e rendere competitive le imprese dei due paesi sui mercati internazionali. L'enorme peso dei debiti esteri contratti nei decenni precedenti, la mancanza di nuovi crediti e la necessità di fare grandi investimenti spinsero il presidente argentino, Alfonsín, e quello brasiliano, Sarney, a ratificare, nel 1985, la volontà di perseguire comuni obiettivi futuri per dare maggiori opportunità di sviluppo alle economie sudamericane e per agevolare la loro integrazione nel mercato mondiale.

<sup>195</sup> Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo*, cit. p.71-78.

regionalismo aperto<sup>196</sup>. Costituito da una struttura istituzionale intergovernativa (che permane tuttora), il mercato comune del Sud America durante gli anni Novanta rappresentò, da un lato, un freno al progetto nordamericano volto alla creazione di un'area di libero scambio, dall'altro, un elemento importante per l'inserimento politico ed economico del Brasile nell'arena internazionale. Con l'avvento della presidenza Lula, il *Mercosul* continuò ad essere strumentalizzato dalla politica estera del governo federale, la cui retorica riguardo una possibile rivitalizzazione dell'organizzazione andava di pari passo con le pretese dello Stato brasiliano di diventare un attore di rilievo sulla scena globale.

Da un punto di vista concettuale, l'autonomia e l'universalismo furono elementi rilevanti nella formulazione della politica estera brasiliana, radicati nella società e convergenti verso un'idea di inserimento regionale basata sull'esercizio della sovranità del paese nei negoziati internazionali o nella fase di diversificazione delle partnership; il naturale protagonismo e le aspirazioni universaliste delle élite in Brasile implicarono, infatti, la necessità per la nazione di agire con intraprendenza e libertà sullo scenario mondiale, in cui la stipula di accordi restrittivi avrebbe condannato gli obiettivi politico-strategici dell'amministrazione Lula in relazione al subcontinente americano<sup>197</sup>. Con specifico riferimento al *Mercosul*, se durante il governo Cardoso predominava la visione a favore di un'apertura economica volta all'inserimento internazionale del paese attraverso l'integrazione, sotto la guida di Lula il piano adottato era maggiormente orientato ai progetti di sviluppo in Sud America, in cui il Brasile avrebbe dovuto imporsi come leader sui membri dell'organizzazione stessa<sup>198</sup>.

*O Mercosul, por seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como funcionar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Por outro lado, poderia representar um canal de projeção e fortalecimento nas negociações econômicas internacionais<sup>199</sup>.*

---

<sup>196</sup> L'idea del "regionalismo aperto", approccio definito da politici, studiosi ed esperti latino-americani esplicitamente europeo, prevedeva l'integrazione regionale (di cui quella commerciale costituiva solo un aspetto) come una condizione indispensabile per il progresso economico e sociale dei paesi coinvolti.

<sup>197</sup> T. Vigevani, G.de Mauro Favaron, H.R. Júnior, R.A. Correia, *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*, In: Revista Brasileira de Política Internacional, 51 (1), 2008. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GHwBNZJcQGpX6mFtjWfpHxR/?lang=pt&format=pdf>>. Ultimo accesso: 4 giugno 2021.

<sup>198</sup> M.G. Saraiva, *Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul*, Civitas, Porto Alegre, v.10, n.1, 2010, p.45-62.

<sup>199</sup> *ibid.*

La prospettiva tesa al progresso regionale combinata con l'influenza di una corrente legata al *Partido dos Trabalhadores*, che considerava l'approfondimento della conoscenza del blocco in termini politici e sociali fondamentale per il potenziamento dei processi istituzionali, portò alla creazione, nel 2006, del *Parlamento do Mercosul* e, nel 2004, del *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)*; mentre il primo rappresenta l'organo unicamerale, indipendente, autonomo, ma senza poteri legislativi, facente parte della struttura istituzionale dell'organizzazione, il secondo è un fondo destinato a finanziare programmi volti a stimolare la convergenza strutturale, sviluppare la competitività, promuovere la coesione sociale e sostenere il rafforzamento del processo di integrazione regionale. Nonostante l'importanza di questi passi nel cammino che condusse il *Mercosul* a ricoprire un ruolo strumentale per lo Stato brasiliano, la comprensione della politica estera del paese verso il blocco passò anche dall'analisi del modello intergovernativo implementato che, basato su variabili economiche e politico-sociali, permise il soddisfacimento degli interessi delle élite locali<sup>200</sup>. Se in un primo momento ci furono segnali favorevoli che spinsero verso una maggiore istituzionalizzazione del mercato comune sudamericano, a partire dalla fine degli anni Novanta cominciò a prevalere l'opinione, proveniente dai settori industriali nazionali, secondo la quale il *Mercosul* sarebbe stato dannoso per la diversificazione dei partenariati brasiliani. Questa percezione si consolidò durante il governo Lula, in cui i cambiamenti nello scenario internazionale contribuirono alla relativa perdita di importanza del blocco negli anni Duemila<sup>201</sup>.

*A reestruturação do poder mundial nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais – como demonstrado pelo papel de Índia, Rússia, África do Sul e China –, e as mudanças ocorridas na distribuição do comércio exterior brasileiro, contribuíram para que a integração regional passasse a ter menos peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continua sendo importante plataforma da política externa brasileira,*

---

<sup>200</sup> T. Vigevani, G. Cepaluni, *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, São Paulo: Editora Unesp, (Título original - Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula), 2011, p.155-175.

<sup>201</sup> In un rapporto del novembre 2010, Robson Braga de Andrade, presidente della *Confederação Nacional da Indústria (CNI)*, la principale rappresentante dell'industria brasiliana nella difesa e promozione delle politiche pubbliche che favoriscono l'imprenditorialità e la produzione nel paese, dichiarò come il *Mercosul* avesse ostacolato, ad esempio, i negoziati degli accordi commerciali stipulati dal Brasile all'estero. Fonte: <<https://economia.estadao.com.br/>>. Ultimo accesso: 5 giugno 2021.

*mas o foco de interesses vem sendo reorientado, e as ações empresariais e governamentais passaram a se concentrar em outras direções*<sup>202</sup>.

Anche se il commercio all'interno dell'organizzazione fu l'elemento fondamentale che permise il verificarsi del surplus nella bilancia nazionale dei pagamenti, da sottolineare come si registrò una riduzione della partecipazione brasiliana in alcuni segmenti di mercato nei paesi membri del blocco<sup>203</sup>; tuttavia, la relativa perdita di rilevanza nella regione non frenò, a partire dal 2003, l'aumento dello scambio commerciale tra il Brasile e il *Mercosul* (con l'eccezione del 2009), che fece registrare, dal 2004, un saldo primario di bilancio attivo e favorevole allo Stato stesso (Tabella 2).

---

<sup>202</sup> Vigevani, Cepaluni, *A política externa brasileira*, cit., p.167.

<sup>203</sup> *ibid.*

**Tabella 2 – Scambi commerciali tra Brasile e Mercosul dal 1989 al 2010 (in miliardi di dollari FOB<sup>204</sup>)**

<b>Intercâmbio Comercial Brasileiro – Mercosul (UUS 1000 FOB)</b>			
<i>Ano</i>	<i>Exportação</i>	<i>Importação</i>	<i>Saldo</i>
1989	1.379.718	2.191.679	-811.961
1990	1.320.245	2.311.827	-991.582
1991	2.309.352	2.242.704	66.648
1992	4.097.470	2.228.563	1.868.907
1993	5.386.910	3.378.254	2.008.656
1994	5.921.475	4.583.271	1.338.204
1995	6.153.768	6.843.924	-690.156
1996	7.305.282	8.301.547	-996.265
1997	9.045.111	9.426.134	-381.023
1998	8.878.234	9.416.203	-537.969
1999	6.778.178	6.719.245	58.933
2000	7.739.599	7.796.209	-56.610
2001	6.374.455	7.009.674	-635.219
2002	3.318.675	5.611.720	-2.293.045
<b>2003</b>	<b>5.684.310</b>	<b>5.685.229</b>	<b>-919</b>
<b>2004</b>	<b>8.934.902</b>	<b>6.390.493</b>	<b>2.544.409</b>
<b>2005</b>	<b>11.746.012</b>	<b>7.053.699</b>	<b>4.692.313</b>
<b>2006</b>	<b>13.985.829</b>	<b>8.967.387</b>	<b>5.018.442</b>
<b>2007</b>	<b>17.353.577</b>	<b>11.624.752</b>	<b>5.728.825</b>
<b>2008</b>	<b>21.737.308</b>	<b>14.934.112</b>	<b>6.803.196</b>
<b>2009</b>	<b>15.828.947</b>	<b>13.107.442</b>	<b>2.721.505</b>
<b>2010</b>	<b>22.601.501</b>	<b>16.611.891</b>	<b>5.989.610</b>

<sup>204</sup> Con la sigla FOB (ossia *Free On Board*) si intende una delle clausole contrattuali in uso nelle compravendite internazionali e presente negli *Incoterms*, contrazione di *International Commercial Terms*, compilati e standardizzati dalla *International Chamber of Commerce (ICC)*. L'acronimo FOB si usa quando nel prezzo di vendita della merce sono comprese anche le spese sostenute dall'esportatore fino all'imbarco della stessa su un vettore, ma non i costi di trasporto fino al porto di destinazione che, dunque, sono a carico dell'importatore.

**Fonte:** *Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)*

Affinché un processo di integrazione si rafforzi, il governo di un paese dovrebbe essere in grado di soddisfare gli interessi delle sue principali élite economiche e politiche, in modo da far convergere le loro aspettative e creare una mobilitazione tale da sostenere l'intero sviluppo attraverso l'avvio di negoziati. Analizzando il caso del *Mercosul*, si noti come non vi fu una convergenza tra le richieste dei comparti industriali e i benefici promessi dall'integrazione; anche se l'andamento del commercio all'interno del mercato comune risultò positivo per il Brasile, ciò non fu un fattore sufficiente a garantire il progresso sperato dal ceto imprenditoriale, che vedeva compromessa la posizione del paese negli accordi bilaterali. Per questo motivo, le élite furono maggiormente interessate al mantenimento del *Mercosul* in qualità di organizzazione regionale con un basso grado di istituzionalizzazione, il che avrebbe permesso allo Stato brasiliano di diversificare le proprie partnership nell'arena internazionale, rafforzando, così, la ricerca di autonomia nelle azioni estere attuate dall'amministrazione Lula<sup>205</sup>.

### **3.3.1 - I progressi istituzionali del *Mercosul* e le relazioni bilaterali con l'Argentina**

Nei primi anni del XXI secolo, il governo federale, presieduto dal neoeletto presidente, manifestò la propria volontà di voler fare del *Mercosul* una priorità della sua gestione in termini diplomatici, politico-sociali ed economici, decisione che ebbe un importante impatto simbolico in relazione al processo di integrazione intrapreso. Nel giugno del 2003, durante la sua partecipazione alla *XXIV Reunião de Cúpula do Mercosul* ad Asunción, in Paraguay, Lula affermò il suo impegno per la piena realizzazione dell'organizzazione regionale con l'obiettivo di rafforzare il *Mercosul* come unione doganale, muovendosi verso la costruzione di un vero mercato comune del Sud<sup>206</sup>. In quell'occasione, il presidente brasiliano presentò un programma di lavoro, chiamato *Objetivo 2006*, contenente le tappe da raggiungere per il consolidamento e la promozione dell'integrazione regionale, suddivise in quattro diversi piani strategici:

---

<sup>205</sup> Saraiva, *Política externa brasileira*, cit.

<sup>206</sup> Ministério das Relações Exteriores, *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, cit., p.25-26.

- I. *Programa político, social e cultural:*  
in generale, propose azioni che avevano come obiettivo quello di condurre a una maggiore partecipazione degli Stati membri nelle questioni politico-sociali attraverso la creazione di istituzioni comuni, tra cui il *Parlamento do Mercosul*;
- II. *Programa da União Aduaneira:*  
stabilì misure finalizzate al potenziamento dell'unione doganale, come la riduzione delle asimmetrie tra Stati membri, l'eliminazione delle perdite derivanti dalla *Tarifa Externa Comum (TEC)*<sup>207</sup>, la negoziazione di regimi speciali comuni e azioni volte alla promozione dell'integrazione produttiva;
- III. *Programa de base para o Mercado Comum:*  
incentivò la promozione degli investimenti regionali e diede avvio alla discussione inerente alla creazione di una moneta comune all'interno del blocco;
- IV. *Programa da nova integração:*  
oltre a suggerire l'attuazione di misure volte all'integrazione produttiva, come la stipula di alleanze strategiche tra imprese, definì forme di cooperazione in campo educativo, scientifico e tecnologico, stimolando lo sviluppo di progetti di cooperazione fisica per il *Mercosul*<sup>208</sup>.

Sempre nel 2003, la proposta brasiliana fu approvata dal *Conselho do Mercado Comum (CMC)* sotto il nome di *Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006*<sup>209</sup>, in cui le azioni da intraprendere furono articolare in quattro grandi aree tematiche:

---

<sup>207</sup> Creata nel 1994 ed entrata in vigore l'anno successivo, la *Tarifa Externa Comum (TEC)* è la tassa applicata dagli Stati membri del *Mercosul* (all'epoca rientravano tra questi Brasile, Argentina, Paraguay e Uruguay, con l'esclusione del Venezuela che aderì successivamente) sulle importazioni di beni e servizi da paesi esterni al blocco. Secondo le linee guida stabilite, la *TEC* dovrebbe incoraggiare la competitività delle economie nazionali e i livelli tariffari imposti dovrebbero contribuire a evitare la formazione di oligopoli o riserve di mercato.

<sup>208</sup> A.L. Araujo, F.L. de Araujo, M.L.T. de Almeida Leite, *A interação entre o doméstico e o regional nos governos Lula da Silva e Kirchner*, Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil, Volume VI, n.1, 2017, p.3-10.

<sup>209</sup> In qualità di organo superiore del *Mercosul*, il *Conselho do Mercado Comum (CMC)* è responsabile della guida politica del processo di integrazione regionale e ad esso spetta il compito di assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti dal *Tratado de Asunción* per favorire l'effettiva istituzione del mercato comune del Sud. Composto dai ministri degli Affari Esteri e dai ministri dell'Economia, o loro equivalenti, dei paesi membri, il *CMC* può riunirsi tutte le volte che lo ritiene opportuno e deve farlo almeno una volta al semestre con la partecipazione dei presidenti di ciascuno Stato.

- I. *Mercosul Econômico-Comercial:*  
al suo interno, le iniziative presentate vertevano sull'eliminazione della doppia  
tassa della *TEC* e sullo sviluppo dell'integrazione produttiva e macroeconomica,  
entrambe volte al rafforzamento dell'unione doganale;
- II. *Mercosul Social:*  
indicava le misure da seguire per il raggiungimento di una maggiore  
partecipazione sociale nel blocco e una più attiva conoscenza reciproca tra le  
società dei paesi membri;
- III. *Mercosul Institucional:*  
si proponeva di favorire la creazione del *Parlamento do Mercosul* e l'emissione  
di specifici provvedimenti finalizzati al rafforzamento istituzionale  
dell'organizzazione, come, ad esempio, consolidare la partecipazione del settore  
privato nel processo di integrazione regionale e indurre l'entrata in funzione del  
*Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR)*<sup>210</sup>;
- IV. *Nova agenda da integração:*  
quest'ultima sezione, infine, sosteneva la necessità di attuare un maggiore  
coordinamento tra i programmi di cooperazione tecnico-scientifica, grazie  
anche alla priorità concessa ai progetti infrastrutturali di interesse comune da  
parte degli Stati membri<sup>211</sup>.

Orientato verso il raggiungimento di una maggiore partecipazione sociale e di uno  
sviluppo economico comune a tutti i paesi membri, il piano strategico esposto ripose, così,  
l'attenzione sull'avanzamento integrativo a livello istituzionale, che favorì la creazione del  
*Parlamento del Mercosur* e del *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)*,  
azioni esemplificative che sottolinearono i progressi compiuti in questa direzione. Con  
l'obiettivo di rappresentare gli interessi degli Stati sudamericani, la nascita del *Parlamento* diede

---

<sup>210</sup> Entrato in funzione nel 2004 e con sede ad Asunción, il *Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR)* è  
l'organo giuridico di revisione del *Mercosul* la cui funzione principale è quella di assicurare la corretta  
interpretazione, applicazione ed esecuzione degli strumenti del processo di integrazione. Svolge, inoltre, il compito  
di tribunale legale del mercato comune del Sud per risolvere le controversie sorte tra i paesi membri.

<sup>211</sup> Informazioni disponibili sul sito della *Câmara dos Deputados do Congresso Nacional do Brasil*,  
<<https://www.camara.leg.br/>>. Ultimo accesso: 9 giugno 2021.

un grande contributo all'equilibrio istituzionale del *Mercosul*, grazie alla formazione di uno spazio comune che voleva riflettere il pluralismo e la diversità della regione e incentivare alla democrazia, partecipazione, trasparenza e legittimità sociale nello sviluppo del processo di integrazione e delle sue norme<sup>212</sup>. In linea generale, la presenza di un ente deputato all'approfondimento della cooperazione economica e politico-sociale agevolò il processo decisionale e, data la sua capacità di imporsi come sfera di rappresentanza regionale, il *Parlamento*, sottoponendo al *Conselho do Mercado Comum (CMC)*, il massimo organo rappresentativo del potere esecutivo della struttura intergovernativa, progetti in campo legislativo da approvare, riuscì ad apportare un carattere sovranazionale al blocco<sup>213</sup>. Un altro avanzamento in termini istituzionali si verificò con la costituzione del *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)* nel 2004, ma diventato operativo a partire dal 2007, la cui azione verteva sul finanziamento di programmi orientati alla riduzione delle asimmetrie tra Stati e all'incremento della competitività delle economie minori e delle aree geografiche meno sviluppate. In tal senso, il paese che apportò il maggior numero di risorse fu il Brasile (70%), seguito da Argentina (27%), Uruguay (2%) e Paraguay (1%), con un totale di 44 progetti approvati nel 2010, per un totale di 1,2 miliardi di dollari investiti<sup>214</sup>.

La creazione del *FOCEM* e il ruolo ricoperto al suo interno dal Brasile in veste di principale benefattore furono segnali che sottolinearono la volontà del governo federale di procedere con il processo di integrazione regionale iniziato, facendosi carico di una quota considerevole di costi riguardanti non solo aspetti economici, ma anche attinenti alle delega di certe funzioni nelle istituzioni comunitarie di competenza<sup>215</sup>. Nonostante ciò, la politica estera brasiliana risentiva ancora di una forte tendenza a perseguire iniziative bilaterali di cooperazione con i singoli membri del *Mercosul*, piuttosto che agire in modo congiunto con l'intero blocco; quindi, anche se la costituzione del *Parlamento* e del *FOCEM* furono passi importanti che segnarono una più elevata partecipazione sociale, nella pratica produssero risultati limitati, in quanto le decisioni prese continuarono ad essere centrate sul potere esecutivo degli Stati membri.

---

<sup>212</sup> Informazioni disponibili sul sito del *Parlamento do Mercosul*, <<https://www.parlamentomercosur.org/>>. Ultimo accesso: 9 giugno 2021.

<sup>213</sup> K.L.P. Mariano, *A eleição parlamentar no Mercosul*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.54 (2), 2011, p.138-157.

<sup>214</sup> Dati disponibili sul sito del *Mercado Comum do Sul (Mercosul)*, <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Ultimo accesso: 10 giugno 2021.

<sup>215</sup> Vigevani, Cepaluni, *A política externa brasileira*, cit.

Sebbene durante il governo Lula ci fu una corrente di pensiero favorevole all'approfondimento dell'integrazione nel subcontinente, il *Mercosul* continuò ad essere dominato da una tipo di diplomazia che segnò i negoziati del blocco fin dai suoi esordi<sup>216</sup>. Infatti, se in Europa la dimensione sovranazionale permise la legittimazione di alcuni organi come istanze responsabili di determinate decisioni, contribuendo al riconoscimento dell'importanza dell'organizzazione e alla continuità delle politiche regionali, in Sud America l'intergovernabilità limitò questa possibilità, mantenendo il processo di integrazione legato agli interessi dei governi nazionali e soggetto a eventuali cambiamenti di potere<sup>217</sup>.

Con riferimento alle relazioni bilaterali strette dalla dirigenza brasiliana con i paesi membri del *Mercosul*, l'emergere di regimi politici di sinistra nel primo decennio del XXI secolo favorì il potenziamento della cooperazione interregionale, come avvenne, ad esempio, con l'Argentina. Già dall'inizio dei loro mandati, i presidenti Néstor Kirchner e Lula dimostrarono il comune desiderio di progredire verso l'instaurazione di rapporti commerciali più intensi tra le due realtà; a tal proposito, fu firmato nell'ottobre del 2003, a Buenos Aires, il documento denominato *Consenso de Buenos Aires*, in cui i due Stati riconobbero la necessità di creare un nuovo polo di potere in Sud America, basato su postulati quali la lotta alla povertà, la ricerca di politiche autonome e la promozione di sistemi fiscali più equi, proclamando la loro volontà di rilanciare il *Mercosul*, non solo come area strategica d'affari, ma anche come scudo politico per favorire l'inserimento di ciascuno paese e l'azione congiunta di questi nel sistema internazionale<sup>218</sup>.

*15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.*

---

<sup>216</sup> Gardini, *L'America Latina nel XXI secolo*, cit. p.71-78.

<sup>217</sup> Mariano, *A eleição parlamentar no Mercosul*, cit., p.139.

<sup>218</sup> Con la firma del *Consenso de Buenos Aires* avvenuta il 16 ottobre 2003, Néstor Kirchner, presidente dell'Argentina dal 2003 al 2007, e Luiz Inácio Lula da Silva posero le basi per il partenariato strategico tra i due paesi. Attraverso una serie di accordi elencati in 22 punti, il documento, come dichiarato nel suo primo paragrafo, rappresentò la volontà di entrambi i governi di garantire a tutti i cittadini il pieno godimento delle loro libertà fondamentali, incluso il diritto allo sviluppo, in un quadro di libertà e giustizia sociale in accordo con i valori, i propositi e gli obiettivi stabiliti dalle due amministrazioni sudamericane.

*16. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos<sup>219</sup>.*

In linea con quanto annunciato dallo stesso presidente Lula nei suoi discorsi ufficiali, l'alleanza con l'Argentina sottolineò l'intenzione del governo federale di intraprendere un percorso di approfondimento non esclusivamente commerciale con lo Stato vicino, in modo da trasformare questa relazione nel motore dell'integrazione sudamericana, a partire da un rafforzamento del *Mercosul*, finalizzato a consolidare l'unione doganale e avanzare verso la formazione di un vero mercato comune.

*A parceria estratégica com a Argentina, a consolidação do Mercosul e a integração sul-americana são para nós prioritárias. Mais que isso: são inseparáveis de nosso projeto nacional de desenvolvimento. E isso não é retórica; é realidade, é fato<sup>220</sup>.*

In questo senso, l'organizzazione regionale, e in particolare il rapporto stretto con la nazione argentina, rappresentarono il nucleo attorno al quale sarebbe avvenuto lo sviluppo regionale, in quanto «não só (...) compatível como absolutamente indispensável para uma ação mais destacada do Brasil no cenário internacional»<sup>221</sup>. Infatti, si evidenzia come nel 2004, a Rio de Janeiro, Lula e Kirchner firmarono l'*Ata de Copacabana*<sup>222</sup>, per riaffermare l'obiettivo dei governi in carica di intensificare la loro vicinanza strategica e definire posizioni convergenti in relazione a questioni di interesse comune, tra cui la realizzazione di progetti infrastrutturali volti a potenziare l'integrazione tra i due Stati confinanti<sup>223</sup>. Nonostante le azioni implementate per

---

<sup>219</sup> *Consenso de Buenos Aires*, Buenos Aires, 16 ottobre 2003. Disponibile al link: <<https://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>. Ultimo accesso: 11 giugno 2021.

<sup>220</sup> Ministério das Relações Exteriores, *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, cit., p.46.

<sup>221</sup> *ibid.*

<sup>222</sup> Firmato il 16 marzo 2004, il documento, noto come *Ata de Copacabana*, conteneva gli impegni politici cui Brasile e Argentina dovevano attenersi per favorire il processo di integrazione bilaterale e regionale, nonché l'intensificazione di opere infrastrutturali che collegavano i due paesi.

<sup>223</sup> *Ata de Copacabana*, Ministério da Fazenda, Notas oficiais, 16 marzo 2004. Disponibile sul sito del *Ministério da Economia e Secretaria Especial de Fazenda*, <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br>>. Ultimo accesso: 11 giugno 2021.

stimolare la cooperazione bilaterale durante i primi anni Duemila, i due paesi riscontrarono anche difficoltà di interazione legate alle differenze nel piano di sviluppo economico adottato dai due governi; mentre in Brasile vennero mantenute politiche monetarie restrittive per contenere le aspettative di inflazione, l'Argentina preferì misure più eterodosse per incoraggiare il consumo interno, come il controllo dei prezzi e la restrizione delle esportazioni. Di conseguenza, fu complicato per le due amministrazioni coordinare e condurre un progetto di crescita regionale congiunto per via della loro stessa storia, caratterizzata nel contesto brasiliano da una linea di condotta improntata allo sviluppo industriale già durante il regime militare - vedi la presenza del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)* – e in quello argentino da riforme neoliberali più forti che si rifletterono sulla, seppur poco industrializzata, struttura produttiva dello paese<sup>224</sup>.

In questo modo, le significative discrepanze riscontrate in termini di consolidamento dell'apparato istituzionale, di costruzione delle basi del consenso e di recupero del ruolo dello Stato, in aggiunta alle differenze negli orientamenti di politica economica, implicarono anche posizioni diverse assunte dai due presidenti nelle organizzazioni finanziarie internazionali<sup>225</sup>, come all'interno del Fondo Monetario Internazionale (FMI), attraverso il quale Lula decise di non sostenere, ad esempio, la sospensione dei pagamenti del debito estero da parte dell'Argentina tra il 2004 e il 2005<sup>226</sup>. Oltre alle divergenze in campo politico ed economico enunciate, si noti come l'Argentina, nel tentativo di controbilanciare il peso della leadership brasiliana in Sud America, strinse legami sempre più stretti con il Venezuela, sottolineando l'esistenza di un certo livello di scetticismo verso le pretese della dirigenza Lula, decisa a condurre la propria nazione ad occupare un posto di rilievo nell'arena internazionale. La priorità data dal governo federale

---

<sup>224</sup> J.A. Vadell, B. Lamas, D.M. de F. Ribeiro, *Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner*, Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.17, n.33, 2009. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/LZTsCDfbfVvdx5LkCsygCrb/?format=pdf&lang=pt>>. Ultimo accesso: 12 giugno 2021.

<sup>225</sup> *ibid.*

<sup>226</sup> Alla fine del 2001, nel bel mezzo della più grave crisi economica della sua storia, l'Argentina decretò la cessazione dei pagamenti che portò al default finanziario del paese, trasformato, in poco più di un decennio, in una società marcatamente disuguale, con quasi metà della popolazione che viveva in condizioni di povertà. Ciò condusse il presidente Kirchner, a partire dal 2003, ad iniziare la negoziazione del debito estero con il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il quale concordò con lo Stato argentino la concessione di 12,6 miliardi di dollari, destinati alla solvibilità dei pagamenti all'organismo internazionale previsti tra il settembre 2003 e l'agosto del 2006, e sollecitò il governo Kirchner affinché attuasse una politica fiscale tale da raggiungere un avanzo del 2,5% del valore del PIL. Fonte: <<https://elpais.com/>>. Ultimo accesso: 12 giugno 2021.

all'integrazione regionale, intesa anche come un'opportunità per poter espandere la propria egemonia nei territori circostanti, infatti, provocò una reazione negativa in alcuni settori della diplomazia argentina, più vicini al presidente Kirchner, il quale si vide costretto a cercare un'alleanza strategica con lo Stato venezuelano<sup>227</sup>.

Per concludere, il subcontinente americano assistette, nel corso del primo decennio del XXI secolo, a importanti cambiamenti in ambito economico, politico e sociale che, se da una parte portarono a risultati concreti in termini di accordi e patti stipulati, dall'altra evidenziarono criticità che impedirono un'integrazione profonda dell'area di riferimento. Si può affermare quanto il *Mercosul* e i rapporti stretti in esso con l'Argentina siano stati rilevanti per il presidente Lula durante gli otto anni del suo governo, soprattutto da un punto di vista politico, poiché considerati come fattori che facilitarono l'aggregazione di potere all'interno del suo più ampio progetto finalizzato all'ottenimento di una maggiore prominenza e proiezione internazionale del Brasile. Il mantenimento di un atteggiamento positivo e propositivo verso la regione, tuttavia, non fece delle relazioni intraprese con i paesi vicini una priorità per l'amministrazione in carica, i cui organi diplomatici, servendosi di queste, rivolsero maggiormente l'attenzione sulla creazione di un'agenda di politica estera basata sull'inserimento della nazione nel panorama mondiale.

*In general terms, it is the autonomists' view that has set the course for diplomacy in realist terms. The South American perspective combined with the country's international projection has gained precedence and are being pursued independently of Mercosur. Although without mention by Brazilian diplomacy, the partnership between Brazil and Argentina has in practice ceased to be a priority for Brazil in its foreign policy<sup>228</sup>.*

I legami esistenti con l'organizzazione intergovernativa, complementari al progetto di cooperazione sudamericana, furono fondamentali per la formazione di una base di potere all'interno dell'area e per la costituzione di uno spazio finalizzato allo sviluppo economico brasiliano. A causa delle asimmetrie strutturali presenti e dalle difficoltà riguardanti la conciliazione degli interessi, l'affinità politica con alcuni Stati in relazione al piano delineato volto al potenziamento del *Mercosul* non fu sufficiente per radicare un processo di

---

<sup>227</sup> Saraiva, *Política externa brasileira*, cit.

<sup>228</sup> Saraiva, *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administrations*, cit.

trasformazione del modello regionale. Il crescente divario tra il Brasile, il più grande attore economico e politico del blocco, e i restanti membri, nonché il conseguente unilateralismo indebolirono il prosieguo dell'integrazione tra le nazioni, così come limitarono anche le possibilità di espandere l'influenza e promuovere la voce del Sud America sulla scena internazionale. Eppure, la politica estera della presidenza Lula, segnata dall'esistenza di principi e valori, quali la difesa della sovranità e l'autodeterminazione dei popoli, riuscì a contribuire alla dinamica di grandi cambiamenti cui il contesto sociale ed economico del subcontinente fu sottoposto nel primo decennio del XXI secolo, quando la traiettoria dell'integrazione regionale, tenuto conto dei progressi, degli ostacoli, dei conflitti, degli attori e degli accordi che condizionarono l'agenda, evidenziò come lo Stato brasiliano fosse destinato a raggiungere lo status di grande potenza.

## CONCLUSIONI

Il lavoro qui presentato ha voluto sottolineare l'importanza data dal governo di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) in Brasile alla dimensione sociale e come questa divenne un parametro su cui fondare le forme di diplomazia e le modalità di cooperazione internazionale adottate dagli organi federali nella stesura dell'agenda di politica estera. Da un primo studio riguardante i programmi di trasferimento di reddito implementati dall'amministrazione in carica con il fine di combattere la fame e la povertà nel paese, si è passati a delineare le modalità di adozione di questi piani assistenziali in cui lo Stato si fece portatore di una visione che promuoveva l'abbattimento della forte disuguaglianza all'interno della società, ponendosi come attore in grado di controllare la miseria diffusa e ridurla attraverso l'unione di politiche pubbliche mirate. Partendo dai progressi registrati in campo sociale, ci si è, in seguito, domandati circa l'impatto che questi ebbero sulle altre realtà emergenti della scena mondiale, caratterizzate da una certa concezione di sviluppo che portò, già dall'inizio degli anni Sessanta, alla nascita del concetto di periferia, vero punto di partenza per le prime discussioni sul tema della costruzione di un'identità del Sud. Spingendo per l'attuazione di forme comuni di azione in patria e all'estero, i paesi in via di sviluppo cominciarono a difendere l'idea della *Cooperação Sul-Sul*, basata su principi quali il non intervento e l'assenza di condizionalità, sottolineando l'importanza non solo dell'aspetto economico, ma anche, e soprattutto, di quello sociale. Se il periodo neoliberale rappresentò una sorta di involuzione in questa direzione, l'era inaugurata nel XXI secolo mostrò segni di cambiamento, con la ripresa e il rafforzamento della nozione di sviluppo negli Stati periferici, la ricerca di una collaborazione strategica più attenta ai bisogni della popolazione in precarie condizioni di vita e una forma di diplomazia che valorizzasse il rafforzamento dei legami tra nazioni emergenti.

La diffusione delle politiche assistenziali consentì al governo Lula di intensificare relazioni in Africa, Asia e nella stessa America Latina sulla base dell'implementazione di una variegata gamma di programmi sociali, volti a favorire la redistribuzione del reddito, ad ampliare l'accesso ai servizi pubblici e a promuovere l'inclusione di genere e razza. Approfittando della presenza di preesistenti accordi e coalizioni con i paesi in via di sviluppo, il presidente brasiliano avanzò un progetto di leadership che prevedeva la creazione di nuove alleanze con la periferia, al fine di

consolidare lo Stato federale come un importante polo mondiale di innovazione in termini di conoscenze e tecnologie applicate al proprio modello di sviluppo interno. In sintonia con questa forma di sostegno orientata a dare maggior rilievo alle disuguaglianze e trasformazioni sociali all'interno delle nazioni partner, l'amministrazione Lula incrementò le risorse a disposizione della *Agência Brasileira de Cooperação (ABC)* ed estese l'interconnessione tra il *Ministério das Relações Exteriores (MRE)* e i restanti ministeri, investendo nelle competenze acquisite dalle agenzie governative nella stesura dei programmi sociali implementati. L'aumento della domanda di cooperazione avvenne in concomitanza con il riconoscimento internazionale ottenuto dal piano di politiche pubbliche introdotto dalle forze del *Partido dos Trabalhadores* tra il 2003 e il 2010; da evidenziare come in questo contesto, il *Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)*, in collaborazione con *Itamaraty*, promosse una serie di iniziative trasversali con numerose realtà emergenti sulla base dell'esperienza maturata durante le fasi di progresso interno, diventando una delle istituzioni strategiche di riferimento sotto la presidenza Lula. Il potenziamento dei legami con la periferia consentì al Brasile di posizionarsi come promotore e divulgatore dello sviluppo globale, creando un nuovo polo di potere con l'obiettivo di stimolare l'attuazione di pratiche e approcci comuni, nonché mettere in discussione la struttura del capitalismo e le asimmetrie presenti tra Nord e Sud. Il farsi carico della crescita degli indicatori sociali di altre nazioni permise allo Stato brasiliano di agire attivamente nei forum multilaterali, intesi come mezzo per trasmettere autorità e forza contrattuale alle potenze minori nei negoziati internazionali. Per poter ambire al raggiungimento di una posizione più prominente sul palcoscenico mondiale, però, era necessario che il governo federale intensificasse le relazioni con la propria area geografica, convinzione che spinse Lula, fin dal suo insediamento, a riconoscere l'importanza di dare la giusta priorità al Sud America.

Intesa come spazio adibito all'aggregazione di potere, la regione, oltre ad essere oggetto del discorso a favore di un maggiore integrazione del *Mercosul*, si rivelò fondamentale per la costruzione di una leadership del Brasile, i cui organi diplomatici cercarono di rafforzare i rapporti politico-commerciali con i paesi vicini. Tuttavia, anche se le organizzazioni intergovernative competenti registrarono progressi istituzionali, come ad esempio la costituzione del *Parlamento do Mercosul* e del *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)*, non ci fu la creazione di organi sovranazionali, preservando in questo modo l'autonomia brasiliana, necessaria per la stipula di accordi internazionali che nessun tipo di

vincolo imposto dai suoi pari regionali avrebbe potuto ostacolare. La ricerca di una crescita in ambito economico incentivò, inoltre, una ripresa del ruolo dello Stato durante il periodo, redigendo partenariati con il settore privato nella prospettiva del regionalismo strutturale; sotto questo aspetto, il subcontinente americano acquisì rilevanza soprattutto in relazione all'*Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*, i cui programmi furono finanziati in gran parte dal *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)* e realizzati da imprese brasiliane, la cui internazionalizzazione avvenne grazie all'inserimento dell'area all'interno del progetto di sviluppo nazionale. Il discorso diplomatico a favore di un maggior attivismo in Sud America non fu comunque sufficiente per il Brasile e per l'attuazione della sua tanto attesa leadership, anche a causa dei problemi riscontrati con diversi paesi della regione, dentro e fuori il *Mercosul*. Nonostante alcune iniziative promosse per ridurre le asimmetrie, l'amministrazione Lula non giunse a esercitare un'influenza capillare nel processo di integrazione sudamericana, la quale, se da un lato poteva comportare una relativa perdita di sovranità, indispensabile per l'esercizio della politica universalista brasiliana, dall'altro sottolineò quanto lo Stato federale non avesse a disposizione le risorse materiali e le competenze strutturali per svolgere la funzione di nazione trainante.

In conclusione, se non sarà in grado in futuro di costruire una base regionale che gli possa garantire potere e legittimità nelle sue aspirazioni internazionali, il Brasile non potrà ambire a ricoprire la posizione di grande potenza, in quanto la costituzione dello status di guida non si basa solo sulla volontà di adempiere a tale funzione, ma anche sull'implementazione di azioni efficaci che generano accettazione e riconoscimento da parte degli altri paesi della regione, ossia proprio quello che il governo Lula non è riuscito a conseguire. Pertanto, una nazione per diventare leader a livello regionale deve avere tanto la capacità di convincere i vicini del proprio progetto egemonico, quanto la volontà di impegnarsi in una strategia a lungo termine, il che implica una maggiore istituzionalizzazione del territorio e la condivisione del potere con realtà di minor rilevanza. Come analizzato in questa ricerca, lo Stato brasiliano, nel corso del primo decennio degli anni Duemila, non riuscì in questo, dato che, nonostante gli enormi progressi registrati in campo sociale e i conseguenti successi raggiunti nel campo delle relazioni internazionali, non ebbe l'autorità e la forza sufficiente di completare la sua ascesa tanto sulla scena regionale quanto su quella mondiale.

Gli accordi bilaterali e le alleanze stipulate con i paesi del subcontinente americano, riluttanti a riconoscere il loro vicino come guida, ostacolarono l'attuazione di politiche comuni di sviluppo regionale, considerate il motore del modello di integrazione in Sud America, scosso, fin dalla seconda metà del secolo scorso, da una profonda trasformazione geopolitica. In questo contesto, da sottolineare il cambiamento di approccio registrato durante il successivo governo di Dilma Rousseff (2011-2016) che, sebbene adottò formalmente le medesime linee guida del suo predecessore, ridusse progressivamente la natura propulsiva ed espansiva della politica estera brasiliana. Il passaggio dalla presidenza di Lula a quella della Rousseff produsse squilibri enormi: se il primo aveva riversato una grande importanza sulle aspirazioni internazionali del paese, la seconda mostrò un minor interesse per gli affari esteri, entrando in rotta di collisione personale con il corpo diplomatico nazionale. Ad oggi, le possibilità che il Brasile realizzi le proprie aspirazioni di trasformarsi in potenza globale vanno esaminate nel contesto dell'evoluzione del subcontinente, ulteriormente scosso dopo l'impeachment di Dilma, e dipendono dalla capacità della regione di superare le numerose difficoltà politiche, economiche e sociali che ne hanno finora contenuto la crescita.

## BIBLIOGRAFIA

- Abramo L., Cecchini S., Morales B., *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2019. Disponibile al link: <[https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4939/C1900117\\_WEB.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4939/C1900117_WEB.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *O que é a Agência Brasileira de Cooperação*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2005. Disponibile al link: <[http://www.abc.gov.br/intranet/Sistemas\\_ABC/siteabc/documentos/via-ABC.pdf](http://www.abc.gov.br/intranet/Sistemas_ABC/siteabc/documentos/via-ABC.pdf)>. Ultimo accesso: 4 maggio 2021.
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Documento Informativo 2009*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2009. Disponibile al link: <<http://www.cebri.org/publicacoes>>. Ultimo accesso: 5 maggio 2021.
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Projetos de cooperação desenvolvidos com a Ásia*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2012. Disponibile al link: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Ultimo accesso: 6 maggio 2021.
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2016. Disponibile al link: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>>. Ultimo accesso: 13 maggio 2021.
- Amaral, S./MDS (org.), *WWP Activity Report: 2013–2017*, Ministry of Social Development (MDS), Institute for Applied Economic Research (IPEA), International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) of the United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, 2017. Disponibile al link: <<http://wwp.org.br/wp-content/uploads/WWP-Activity-Report-2013-2017.pdf>>. Ultimo accesso: 12 maggio 2021.
- Araujo A.L., Araujo F.L. de, Almeida Leite M.L.T. de, *A interação entre o doméstico e o regional nos governos Lula da Silva e Kirchner*, Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil, Volume VI, n.1, 2017, p.3-10.
- *Ata de Copacabana*, Ministério da Fazenda, Notas oficiais, 16 marzo 2004. Disponibile sul sito del *Ministério da Economia e Secretaria Especial de Fazenda*, <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br>>. Ultimo accesso: 11 giugno 2021.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), *Informe BNDES*, n.173, Área de Comunicação e Cultura, Gerência de Imprensa, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003, p.1-2.

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), *Informe BNDES*, n.187, Área de Comunicação e Cultura, Gerência de Imprensa, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004, p.1.
- Barbosa, P.H.B. (org.), *Os desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas*, Brasília:Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2017, p.239-274, 339-412.
- Boschetti, I., *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*, Brasília: Ivanete Boschetti, 2003, p.92.
- Brussi, A.J.E., *Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global?*, Revista Brasileira de Ciência Política, n.20, Brasília, 2016. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n20/2178-4884-rbcpol-20-00287.pdf>>. Último acesso: 19 maggio 2021.
- Burges, S.W., *Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War*, International Relations, David Davies Memorial Institute of International Studies, vol.22, 2008, p.65-84.
- Cano W., Silva A.L.G. da, *Política industrial do governo Lula*, Texto para Discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n.181, 2010. Disponível al link: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf>>. Último acesso: 28 maggio 2021.
- Carreirão, Y., *A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais*, Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.22, 2004. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zsbsFkSmhyFdZfXDZwK6Xyb/?format=pdf&lang=pt>>. Último acesso: 24 giugno 2021.
- Carvalho Guimarães G., Mertig Araujo J.M., *O Movimento dos Não Alinhados e a América Latina: uma análise do movimento na atualidade*, III Semana Acadêmica de Relações Internacionais da UNILA, Dinamismos nas Relações Internacionais, 2018, p.52-60.
- Castro J.A. de, Ribeiro J.A.C., Chaves J.V., Duarte B.C., *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Nota Técnica n.9, Brasília, 2012. Disponível al link: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT\\_n11\\_Gasto-social-federal-prioridade\\_Disoc\\_2012-set.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT_n11_Gasto-social-federal-prioridade_Disoc_2012-set.pdf)>. Último acesso: 11 maggio 2021.
- Cepik M., Silva N.P., *A política de integração regional da Argentina na Era Kirchner*, Revista Conjuntura Austral, vol.3, n.9-10, 2011-2012. Disponível al link: <[https://www.researchgate.net/publication/332389735\\_A\\_politica\\_de\\_integracao\\_regional\\_da\\_Argentina\\_na\\_era\\_KiKirchn/fulltext/5cb151d6a6fdcc1d49910f45/A-politica-](https://www.researchgate.net/publication/332389735_A_politica_de_integracao_regional_da_Argentina_na_era_KiKirchn/fulltext/5cb151d6a6fdcc1d49910f45/A-politica-)

- de-integracao-regional-da-Argentina-na-era-Kirchner.pdf>. Ultimo acesso: 8 maggio 2021.
- Cervo, A.L., *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Saraiva, 2008, p.87.
  - Cervo, A.L., Bueno C., *História da política exterior do Brasil*, Brasília: Universidade de Brasília, 4<sup>a</sup> ed., 2011, p.550.
  - *Consenso de Buenos Aires*, Buenos Aires, 16 ottobre 2003. Disponibile al link: <<https://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>. Ultimo acesso: 11 giugno 2021.
  - Costa, N.R., *A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula*, Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.14, n.3, 2009. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/tyv7DMFkKkdbXMcb9vj3Vng/?lang=pt&format=pdf>>. Ultimo acesso: 24 giugno 2021.
  - Costa Cavalcante, P.L., *Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia*, Revista do Serviço Público, v.62, n.2, Brasília, 105-118, 2011.
  - Diniz, E., *O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.54, n.4, 2011, p.493-531. Disponibile al link: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>>. Ultimo acesso: 23 aprile 2021.
  - Draibe, S.M., *Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar social haveremos de conviver?*, São Paulo: NEPP/UNICAMP; 1989, Cadernos de Pesquisa n.10. Disponibile al link: <<https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/102/CadPesqNepp10>>. Ultimo acesso: 19 aprile 2021.
  - Draibe, S.M., *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*, Tempo Social – USP, São Paulo, 2003, p.63-101.
  - Draibe S.M., Riesco M., *Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: Um Novo Desenvolvimentismo em Geração?*, In: Revista Sociologias, vol.13, n.27, Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponibile al link: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>>. Ultimo acesso: 23 aprile 2021.
  - Esteves P., Costa Maia F.N. da, Abreu A., Niv A., Assunção M., *BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan*, Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011, p.9.

- Fagnani, E., *Políticas Sociais no Brasil (1964-2002): entre a Cidadania e a Caridade*, Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005, p.2.
- Fagnani, E., *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*, Texto para Discussão IE/UNICAMP, n.192, Campinas, 2011, p.13-14.
- Faria, C.A.P. de, *O Itamaraty e a Política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários*, Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.34, n.1, 2012. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a09.pdf>>. Ultimo acesso: 6 maggio 2021.
- Figueira, A.C.R., *Democracia e política externa*, 3º Encontro Nacional da ABRI, Painel: As relações regionais sul-americanas após 20 anos de Mercosul: balanços, desafios e perspectivas, São Paulo, 2011. Disponível al link: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v1/a27.pdf>>. Ultimo acesso: 21 maggio 2021.
- Fledes, D., *A visão brasileira da futura ordem global*, Revista Contexto Internacional, v.32, n.2, 2010. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v32n2/v32n2a05.pdf>>. Ultimo acesso: 19 maggio 2021.
- Fledes, D., *O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?*, Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), Brasília, 2010. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a08v53n1.pdf>>. Ultimo acesso: 30 aprile 2021.
- Gardini, G.L., *L'America Latina nel XXI secolo: nazioni, regionalismo e globalizzazione*, Carocci Editore, Seconda ristampa, 2015, p.15-23, 71-78.
- Giambiagi, F., *Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2004)*, In: GIAMBIAGI, F. et al. (Orgs.), *Economia brasileira contemporânea*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.196-217.
- Hirst M., Soares de Lima M.R., Pinheiro L., *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*, Nueva Sociedad, Especial em Português, 2010, p.28-32.
- Hitner, V., *Balance de las relaciones político-diplomáticas entre Brasil y Venezuela en el período de 2003 a 2011*, Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, vol.7, n.14, 2012. Disponível al link: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/36930/articulo2.pdf;jsessionid=1E3040587E0ED97121B90EE058D411AA?sequence=1>>. Ultimo acesso: 10 maggio 2021.
- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS), Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Cooperação Brasil-Espanha para Acesso à Água e Convivência com o Semiárido: Parcerias e Inovação Rumo à Convivência com o Semiárido*, Editora IABS, Brasília, 2015. Disponível al link: <<http://editora.iabs.org.br/site/wp-content/uploads/2018/02/livro-cisterna-web.pdf>>. Último acesso: 8 maggio 2021.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*, Brasília: ABC e IPEA, 2013. Disponível al link: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasil\\_ed02a.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasil_ed02a.pdf)>. Último acesso: 6 maggio 2021.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília: Ipea: ABC, 2010. Disponível al link: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_cooperacao\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_cooperacao_brasil.pdf)>. Último acesso: 26 maggio 2021.
- Leite, I.C., *Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos*, Observatório Político Sul-Americano, v.7, n.3, 2012, p.32
- Madeira L.M., Hellmann A., Medeiros K., *O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social*, Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Vol.6, n.2, 2011, p.16-30.
- Mallmann, M.I., *Discurso e política externa brasileira*, 3º Encontro Nacional da ABRI: governança global e novos atores, Painel: a política externa brasileira: protagonismo, mediação e inserção internacional, São Paulo, 2011. Disponível al link: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a20.pdf>>. Último acesso: 21 maggio 2021.
- Mariano, K.L.P., *A eleição parlamentar no Mercosul*, Revista Brasileira de Política Internacional, n.54 (2), 2011, p.138-157.
- Melo, M.A., *O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social*, Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n.4, 2005, p. 845-889.
- Meza, R.B., *El pensamiento internacionalista en la era Lula*, Revista Estudios Internacionales, vol.43, n.167, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 2010, p.143-172.
- Ministério das Relações Exteriores, *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2008, p.25-46.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004*, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005. Disponível al link:

<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, *Plano Brasil sem miséria. Caderno de resultados 2011/2014*. Brasília: MDS, 2014. Disponibile al link: <[http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno\\_BSM3,5%20anos\\_20112014.pdf](http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno_BSM3,5%20anos_20112014.pdf)>. Ultimo accesso: 13 aprile 2021.
- Neto W.A.D., Penha B., *As Regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul*, Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n.22, Brasília, 2016. Disponibile al link: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6733/1/BEPI\\_n22\\_Regi%C3%B5es.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6733/1/BEPI_n22_Regi%C3%B5es.pdf)>. Ultimo accesso: 8 maggio 2021.
- Nolte, D., *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*, GIGA Research Programme, n.30, Hamburg, 2006, p.5-36.
- Novara, E., *Fome e desnutrição. Promover os talentos para reduzir a pobreza*, Estudos Avançados, v.17 n.48, São Paulo, 2003. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a09.pdf>>. Ultimo accesso: 16 marzo 2021.
- Oliveira, M.F. de, *Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20*, Revista Brasileira de Política Internacional, v.48, n.2, 2005. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>>. Ultimo accesso: 30 aprile 2021.
- Paes-Sousa, R., *Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil*, Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)/PNUD, 2013. Disponibile al link: <<https://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/IPCWorkingPaper113.pdf>>. Ultimo accesso: 11 maggio 2021.
- Pereira A.D., Medeiros K., *A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)*, Austral (Brazilian Journal of Strategy & International Relations), v.4, n.7, Porto Alegre, 2015, p.119-138.
- Perrotta D., Fulquet G., Inchauspe E., *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas em Sudamérica: ¿integración o interacción?*, Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, 2011. Disponibile al link: <[https://static.nuso.org/media/documents/Luces\\_y\\_sombras\\_de\\_la\\_internacionalizaci%C3%B3n\\_de\\_las\\_empresas\\_brabras%C3%B1as\\_en\\_Sudam%C3%A9rica\\_integraci%C3%B3n\\_o\\_interacci%C3%B3n\\_Enero\\_2011.pdf](https://static.nuso.org/media/documents/Luces_y_sombras_de_la_internacionalizaci%C3%B3n_de_las_empresas_brabras%C3%B1as_en_Sudam%C3%A9rica_integraci%C3%B3n_o_interacci%C3%B3n_Enero_2011.pdf)>. Ultimo accesso: 31 maggio 2021.
- Pinheiro Coelho M.F., Souza Tapajós L.M. de, Rodrigues M. (org.), *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. Disponibile al link: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/politicas\\_de\\_desenvolvimento.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_de_desenvolvimento.pdf)>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

- Pinto Braga, A., *A Cooperação Técnica Internacional em Saúde do Brasil de 2003 a 2014*, Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2017. Disponível al link: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/27946/2/ve\\_Analice\\_Pinto\\_ENSP\\_2017.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/27946/2/ve_Analice_Pinto_ENSP_2017.pdf)>. Ultimo acesso: 24 giugno 2021.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (Publicação Original)*, Governo Federal, Brasília, 1988. Disponível al link: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Ultimo acesso: 20 aprile 2021.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *Uma estratégia de desenvolvimento social*, Governo Federal, Brasília, 1996. Disponível al link: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>>. Ultimo acesso: 26 giugno 2021.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *O Programa “Fome Zero”: proposta de implantação das medidas de impacto do Governo Lula: 100 primeiros dias*, Governo Federal, Brasília, 2002, p.2-9.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *Plano Plurianual 2004-2007 (Projeto de Lei nº 10.933)*, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2003. Disponível al link: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>>. Ultimo acesso: 25 aprile 2021.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2008. Disponível al link: <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2004\\_2007\\_a\\_valiacao2007/vol1t1/0\\_indice\\_aapresentaca.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_a_valiacao2007/vol1t1/0_indice_aapresentaca.pdf)>. Ultimo acesso: 6 maggio 2021.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *Políticas Sociais para o Desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão*, Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2010. Disponível al link: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/politicas\\_de\\_senvolvimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_de_senvolvimento.pdf)>. Ultimo acesso: 7 maggio 2021.
  
- Presidência da República Federativa do Brasil, *Relações Internacionais do MDS*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, Brasília, 2013. Disponível al link: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Ultimo acesso: 7 maggio 2021.

- Presidência da República Federativa do Brasil, *Ministros avaliam novos números da Pnad*, Brasília: Planalto, 2014. Disponibile al link: <<http://noticias.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?f=&b=&j=25&q=0&o=0&dp=null&e=0&editorial=null&p=3653>>. Ultimo accesso 15 aprile 2021.
- Ribeiro F.J., Lima R.C., *Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas*, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), Rio de Janeiro, 2008, p.4.
- Santos M.J. dos, Franchi Carniello M., *História do desenvolvimento: limites de um campo de pesquisa*, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.10, n.3 (número especial), Taubaté, 2014, p.67-88.
- Saraiva, M.G., *Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administrations: caught between South American and Mercosur*, Revista Brasileira de Política Internacional, 53 (special edition), 2010. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea09.pdf>>. Ultimo accesso: 17 maggio 2021.
- Saraiva, M.G., *Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul*, Civitas, Porto Alegre, v.10, n.1, 2010, p.45-62.
- Saraiva, M.G., *Integração regional na América do Sul: um processo em aberto*, In: 3° Encontro nacional da ABRI: Governança global e novos atores, Universidade de São Paulo, 2011. Disponibile al link: <[http://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_Nacional\\_ABRI/Integracao\\_Regional/IR%2017\\_Miriam%20Gomes%20SarSara%20Integra+%BA+%FAo%20regional%20na%20Am+%AErica%20do%20Sul%20processos%20em%20aberto.pdp](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2017_Miriam%20Gomes%20SarSara%20Integra+%BA+%FAo%20regional%20na%20Am+%AErica%20do%20Sul%20processos%20em%20aberto.pdp)>. Ultimo accesso: 18 maggio 2021.
- Schirm, S.A., *Leader in need of followers: emerging power in global governance*, European Journal of International Relations, 2009, p.197-221.
- Secretaria Especial de Fazenda, *Brasil emprestará até US\$ 10 bilhões ao FMI*, Ministério da Economia, 10 giugno 2009. Disponibile al link: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2009/junho/a100609>>. Ultimo accesso: 1 maggio 2021.
- Serbin, A., *América del Sur en un mundo multipolar: es la Unasur la alternativa?*, Revista Nueva Sociedad, n.219, 2009. Disponibile al link: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no219/10.pdf>>. Ultimo accesso: 2 maggio 2021.
- Setubal, M.A., *Muito além da transferência de renda*, Folha de São Paulo, 11 settembre 2007. Disponibile al link: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1109200708.htm>>. Ultimo accesso: 16 aprile 2021.

- Silva, A.L.R. da, *Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010)*, Revista Contexto Internacional, vol.37, n.1, Rio de Janeiro, 2015. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v37n1/0102-8529-cint-37-01-00143.pdf>>. Ultimo acesso: 30 aprile 2021.
  
- Silva, J.G. da, *Segurança alimentar: uma agenda republicana*, Estudos Avançados, v.17, n.48, 2003. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/DzmZ3VGhSSLXG4358rwkFH/?lang=pt&format=pdf>>. Ultimo acesso: 24 giugno 2021.
  
- Silva, L.I. da, *Discurso de lançamento institucional do Programa Fome Zero e instalação do CONSEA*, Palácio do Planalto, Brasília, 2003. Disponível al link: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45387.shtml>>. Ultimo acesso: 10 marzo 2021.
  
- Silva, L.I. da, *Discurso de boas-vindas*, Toronto: G-20 Research Group, 2008. Disponível al link: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008lula1108-br.pdf>>. Ultimo acesso: 1 maggio 2021.
  
- Singer, A., *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/pdf/nec/n95/09.pdf>>. Ultimo acesso: 18 aprile 2021.
  
- Soares de Lima M.R., Hirst M., *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*, International Affairs, 82, I, 2006. Disponível al link: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4459356/mod\\_resource/content/1/Lima\\_Hirst.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4459356/mod_resource/content/1/Lima_Hirst.pdf)>. Ultimo acesso: 22 maggio 2021.
  
- União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Brasília, 2008. Disponível al link: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf)>. Ultimo acesso: 18 maggio 2021.
  
- United Nations Development Programme (UNDP), *Poverty report 2000: overcoming human poverty*, New York, UNDP, 2000.
  
- Vadell J.A., Lamas B., Ribeiro D.M. de F., *Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner*, Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.17, n.33, 2009. Disponível al link: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/LZTsCDfbfVVdx5LkCsygCrb/?format=pdf&lang=pt>>. Ultimo acesso: 12 giugno 2021.
  
- Valente, J., *ONU encerra missão no Haiti comandada pelo Brasil*, Agência Brasil, Brasília, 16 Ottobre 2017. Disponível al link:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/onu-encerra-missao-no-haiti-comandada-pelo-brasil>>. Ultimo acesso: 6 maggio 2021.

- Veiga Aranha, A. (org.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Vol.1, Brasília, 2010. Disponibile al link: <<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>>. Ultimo acesso: 24 giugno 2021.
- Vigevani T., Cepaluni G., *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*, Rio de Janeiro: Revista Contexto internacional, vol.29, n.2, 2007. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Ultimo acesso: 28 aprile 2021.
- Vigevani T., Mauro Favaron G.de, Júnior H.R., Correia R.A., *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*, In: Revista Brasileira de Política Internacional, 51 (1), 2008. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GHwBNZJcQGpX6mFtjWfpHxR/?lang=pt&format=pdf>>. Ultimo acesso: 4 giugno 2021.
- Visentini, P.G.F., *O Brasil, o MERCOSUL e a integração na América do Sul*, Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol.1, n.1, 2007, p.90.
- Visentini, P.G.F., *O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003- 2010)*, Porto Alegre: Austral (Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais), v.1, n.1, 2012. Disponibile al link: <[http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA\\_2011\\_4/Visentini.pdf](http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA_2011_4/Visentini.pdf)>. Ultimo acesso: 2 maggio 2021.
- Visentini, P.G.F., *África e as Potências Emergentes: o Sul e a Cooperação Profana*, Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais, v.3, n.5, 2014, p.41-68.
- Visentini P.G.F., Pereira A.D., *A política africana do governo Lula*, Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, Rio Grande do Sul, 2008. Disponibile al link: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Ultimo acesso: 10 maggio 2021.
- Yasbek, M.C., *O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras*. São Paulo Perspectiva, v.18, n.2, 2004. Disponibile al link: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a11v18n2.pdf>>. Ultimo acesso: 19 marzo 2021.

## Sitografia

- *Agência Brasileira de Cooperação (ABC)*, <<http://www.abc.gov.br/>>. Ultimo accesso: 4 maggio 2021.
- *Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*, <<https://www.en.abri.org.br/>>. Ultimo accesso: 18 maggio 2021.
- *Banco Central do Brasil*, <<https://www.bcb.gov.br/>>. Ultimo accesso: 16 marzo 2021.
- *Câmara dos Deputados do Congresso Nacional do Brasil*, <<https://www.camara.leg.br/>>. Ultimo accesso: 9 giugno 2021.
- *Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)*, <<http://www.cebri.org/>>. Ultimo accesso: 5 maggio 2021.
- *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)*, <<https://www.cepal.org/pt-br/>>. Ultimo accesso 26 giugno 2021.
- *El País*, <<https://elpais.com/>>. Ultimo accesso: 12 giugno 2021.
- *Folha de São Paulo*, <<https://www.folha.uol.com.br/>>. Ultimo accesso: 10 marzo 2021.
- *Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)*, <<https://www.funag.gov.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.
- *Fundação Dom Cabral*, <<https://www.fdc.org.br/>>. Ultimo accesso: 27 maggio 2021.
- *Fundação Oswaldo Cruz*, <<https://portal.fiocruz.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.
- *Governo Federal do Brasil*, <<https://www.gov.br/pt-br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.
- *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*, <<https://www.iirsa.org/>>. Ultimo accesso: 24 maggio 2021.
- *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS)*, <<https://iabs.org.br/>>. Ultimo accesso: 8 maggio 2021.
- *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, <<https://www.ibge.gov.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.

- *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.
- *Mercado Comum do Sul (Mercosul)*, <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Ultimo accesso: 10 giugno 2021.
- *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*, <<https://www.gov.br/mre/pt-br/>>. Ultimo accesso: 13 maggio 2021.
- *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*, <<https://www.mds.gov.br/>>. Ultimo accesso: 24 giugno 2021.
- *Parlamento do Mercosul*, <<https://www.parlamentomercosur.org/>>. Ultimo accesso: 9 giugno 2021.
- *Presidência da República Federativa do Brasil*, <<http://www.planalto.gov.br/>>. Ultimo accesso: 12 marzo 2021.
- *Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)*, <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/>>. Ultimo accesso: 5 giugno 2021.
- *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, <<https://www.scielo.br/>>. Ultimo accesso: 26 giugno 2021.
- *The Economic Times*, <<https://economictimes.indiatimes.com/>>. Ultimo accesso: 25 giugno 2021.
- *United Nations Development Programme (UNDP)*, <<http://hdr.undp.org/>>. Ultimo accesso: 25 giugno 2021.