

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**KLEI MEDEIROS**

**A DIMENSÃO SOCIAL NA INSERÇÃO EXTERNA DO GOVERNO LULA:  
DESENVOLVIMENTO, DIPLOMACIA E COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Porto Alegre, março de 2016.

**KLEI MEDEIROS**

**A DIMENSÃO SOCIAL NA INSERÇÃO EXTERNA DO GOVERNO LULA:  
DESENVOLVIMENTO, DIPLOMACIA E COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Artigo submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Lígia Mori Madeira**

**Porto Alegre, março de 2016.**

### CIP - Catalogação na Publicação

Medeiros, Klei

A dimensão social na inserção externa do Governo  
Lula: desenvolvimento, diplomacia e Cooperação Sul-  
Sul / Klei Medeiros. -- 2016.

76 f.

Orientadora: Ligia Mori Madeira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Social. 2. Política Externa. 3.  
Desenvolvimento. 4. Cooperação Sul-Sul. 5. Lula. I.  
Mori Madeira, Ligia, orient. II. Título.

**KLEI MEDEIROS**

**A DIMENSÃO SOCIAL NA INSERÇÃO EXTERNA DO GOVERNO LULA:  
DESENVOLVIMENTO, DIPLOMACIA E COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Lígia Mori Madeira

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

Banca de Exame de Dissertação:

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Lígia Mori Madeira (PPG em Ciência Política/UFRGS) - Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira (PPG em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS)

---

Prof. Dr. Marcelo Milan (PPG em Economia e Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS)

---

Prof. Dr. Paulo G. Fagundes Visentini (PPG em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes (PPG em Sociologia/UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao trio mãe-pai-irmã, que sempre estão presentes nos momentos mais difíceis e mais felizes da minha vida, por terem me aceitado como eu sou, por terem me incentivado a não desistir dos meus sonhos. Por terem me proporcionado uma educação de cunho social e de esquerda. À minha mãe, por ter se dedicado à minha educação com muita garra e coragem, por ter me ensinado o significado e a importância de amar. Ao meu pai, que me ensinou o significado e a importância da humildade, do respeito às diferenças e da calma e da tranquilidade. À minha irmã, que desde que eu nasci me amou de uma forma muito especial, apesar das divergências, me protegendo, me cuidando e querendo o meu bem, me ensinando o valor da positividade, da bondade, da humildade, do companheirismo, do trabalho, do respeito e também do perdão. À minha família em geral, tios e tias, avôs e avós, primos e primas, tios-avôs e tias-avós.

Agradeço do fundo do meu coração ao Estado brasileiro, mais especificamente à CAPES/MEC, que através do Programa Demanda Social financiou essa pesquisa de mestrado e permitiu que eu me dedicasse àquilo que realmente gosto: pesquisa, ensino e extensão em prol do desenvolvimento da sociedade brasileira. À CNPq e à FAURGS por terem financiado outras pesquisas. Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e, especialmente, a todo o corpo docente do curso de Graduação em Relações Internacionais e da Pós-Graduação em Ciência Política, que me permitiu pela primeira vez enxergar a realidade a partir de uma perspectiva diferenciada e me tornar um ser humano mais consciente. À Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, por ter financiado integralmente meus estudos em Administração. Ao Banco Santander, por ter financiado minha extensão acadêmica na Universidad Autónoma de Madrid. Ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), através da figura do Prof. Marco Cepik e da Aline Hellmann, por ter me acolhido com muito respeito e ter acreditado na minha capacidade. Aos companheiros e companheiras que me acompanharam nessa jornada (Ana Júlia Possamai, Nazaré Bretas, Marjorie Stadnik, Natasha Pergher, Airton Martins, entre outros), cada um de vocês me marcou de uma forma especial.

À minha professora orientadora Lígia Madeira, por ter acreditado no meu trabalho e por ter contribuído para o meu aperfeiçoamento com muita minúcia e dedicação. Aos professores Analúcia Danilevicz Pereira e Paulo Visentini, pela parceria conjunta na organização do evento sobre os 60 anos da Conferência de Bandung e por apostarem na minha pesquisa de graduação

voltada à história da Cooperação Sul-Sul. Ao Professor Dr. Luiz Dario Teixeira-Ribeiro, pelos bons papos e cigarrinhos no Vale.

À Luciana Papi, pela parceria acadêmica, pelo companheirismo, pela sintonia de ideias. Aos meus amigos Andrea Bercini, Alexandre Silva, Mariana Somariva e John Friedrich, pela parceria e amizade nas boas e nas ruins. Ao meu *hermano* Santiago Castillo, pela amizade fraterna e verdadeira. Aos colegas queridos de mestrado, Marta Ranucci, Guilherme Stein, Luiz Eduardo Garcia, Erik Ribeiro e Nilton Cardoso. Ao Renato Saraiva, pela amizade e companheirismo recente. Aos alunos da turma 6 (/15) do curso de graduação em Políticas Públicas da UFRGS, pelo carinho e atenção durante a minha primeira experiência como professor.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a dimensão social da inserção externa brasileira durante o Governo Lula, dentro de uma perspectiva que leva em consideração o modelo de desenvolvimento interno, a forma de diplomacia e a visão sobre a Cooperação Sul-Sul. A metodologia utilizada consiste na análise temática de evidências empíricas sobre o caso em foco, partindo do instituto da oposição e da comparação com a trajetória histórica anterior, através de revisão bibliográfica, análise documental (sobretudo dos Planos Plurianuais do Governo Lula) e análise de discursos proferidos pelo presidente ao longo do seu mandato. Trata-se de uma tentativa de introduzir metodologicamente na análise de política externa a dimensão social como um componente fundamental para caracterizar um momento histórico da política externa brasileira, que tradicionalmente se valeu sobretudo da diplomacia econômica e política. Esta pesquisa permitiu evidenciar que, durante o Governo Lula (2003-2010), houve um alinhamento estratégico entre objetivos de política social e política externa, inserindo pela primeira vez temas sociais como o combate à fome, à pobreza e à desigualdade no plano internacional, em consonância com um projeto de poder e desenvolvimento para o sistema mundial. A síntese do caso analisado permite vislumbrar o surgimento de uma **Política Externa Social (PES)** no século XXI, em que se busca ao mesmo tempo promover a igualdade entre indivíduos no seio da sociedade brasileira (através de uma ótica de desenvolvimento que vai além da ampliação das capacidades materiais) e internacionalmente buscar a igualdade entre países através da desconcentração do poder global, da ampliação das relações entre a periferia e a semiperiferia, da criação de confiança mútua em torno do projeto brasileiro de liderança e do desenvolvimento compartilhado (*social power*).

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Política Social; Cooperação Sul-Sul; Desenvolvimento; Governo Lula.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the social dimension of the Brazilian international insertion during the Lula government, within a perspective that takes into account the internal development model, the form of diplomacy and the vision on South-South Cooperation. The methodology used is the thematic analysis of empirical evidence on the case in point, through the institute of opposition and comparison with previous historical trajectory, using the literature review, document analysis (especially the Multi-Annual Plans of the Lula administration) and analysis of discourses made by the president over his tenure. It is an attempt to introduce methodologically in foreign policy analysis the social dimension as a fundamental component to characterize a historical moment of Brazilian Foreign Policy, traditionally concerned with mainly economic and political diplomacy. This research has highlighted that during the Lula government (2003-2010), there was a strategic alignment between social policy and foreign policy objectives, with social issues such as hunger, poverty and inequality entering for the first time at the international level, in line with a power and development project for the world system. The synthesis of the analyzed case provides a glimpse of the emergence of a **Social Foreign Policy (PES)** in the twenty-first century, which seeks to simultaneously promote equality between individuals within the Brazilian society (through a development perspective that goes beyond the expansion of material capabilities) and internationally to seek equality between countries through shared development, devolution of global power and expansion of relations between periphery and semi-periphery, creating mutual trust around the Brazilian leadership project (social power).

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Social Policy; South-South Cooperation; Development; Lula Government.



## RESÚMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la dimensión social de la inserción internacional de Brasil durante el gobierno de Lula, dentro de una perspectiva que tenga en cuenta el modelo de desarrollo interno, la forma de diplomacia y la visión sobre Cooperación Sur-Sur. La metodología utilizada es el análisis temático de evidencias empíricas sobre el caso en cuestión, a partir del instituto de la oposición y comparación con la trayectoria histórica anterior a través de revisión de la literatura, análisis de documentos (sobre todo los Planes Plurianuales del gobierno de Lula) y análisis de discursos del presidentes durante su gestión. Constituye un intento de introducir, metodológicamente en el análisis de la política exterior, la dimensión social como un componente fundamental para caracterizar un momento histórico de la política exterior brasileña, que tradicionalmente se centró principalmente en la diplomacia económica y política. Esta investigación ha puesto de manifiesto que durante el gobierno de Lula (2003-2010), hubo un alineamiento estratégico entre los objetivos de política social y política exterior, que inserta por primera vez los problemas sociales como el hambre, la pobreza y la desigualdad en el plano internacional, en línea con un proyecto de poder y desarrollo para el sistema mundial. La síntesis del caso analizado ofrece una visión de la aparición de una Política Exterior Social (ESP) en el siglo XXI, que busca promover al mismo tiempo la igualdad entre los individuos dentro de la sociedad brasileña (a través de una perspectiva de desarrollo que va más allá de la ampliación de capacidades materiales) e internacionalmente buscar el desarrollo compartido, la igualdad entre los países a través de la desconcentración del poder mundial, la expansión de las relaciones entre la periferia y semi-periferia y, la creación de confianza mutua en torno al proyecto de liderazgo de Brasil (*social power*).

**Palabras clave:** Política Exterior Brasileña; Política Social; Cooperación Sur-Sur; Desarrollo; Gobierno Lula.

## LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Taxa de desemprego no Brasil (% , 2003-2010) .....	25
Gráfico 2 – Evolução da extrema pobreza no Brasil (% , 2002-2013) .....	27
Gráfico 3 – Taxa de subalimentação (% , 1990-2013) .....	28
Figura 1 – Aspectos gerais da estratégia de desenvolvimento do Governo Lula (2003-2010) .....	32
Quadro 1 – Frequência de expressões em discursos internacionais de Lula e FHC .....	36
Gráfico 4 – Divisão dos gastos em cooperação da ABC por continente .....	49
Figura 2 – Diretrizes do MDS para a Cooperação Sul-Sul na área social .....	54
Gráfico 5 – Número de missões estrangeiras recebidas no MDS (2004-2011) .....	55
Quadro 2 - Comparação entre Matrizes de Desenvolvimento e Política Externa no Brasil ....	62

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. A AGENDA SOCIAL: Desenvolvimento, Diplomacia e Cooperação Sul-Sul .....</b>	<b>14</b>
<b>2. ALÉM DA RENDA: a dimensão social do <i>desenvolvimento</i> no Governo Lula.....</b>	<b>21</b>
<b>3. IGUALDADE ENTRE INDIVÍDUOS, IGUALDADE ENTRE NAÇÕES: a dimensão social na <i>diplomacia</i> do Governo Lula .....</b>	<b>34</b>
<b>4. COMPARTILHANDO O DESENVOLVIMENTO: a dimensão social na <i>Cooperação Sul-Sul</i> do Governo Lula .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1. A atuação internacional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) .....</b>	<b>49</b>
<b>4.2 A atuação internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).....</b>	<b>53</b>
<b>5. UMA TENTATIVA DE SÍNTESE: POLÍTICA EXTERNA SOCIAL (PES).....</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

“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” (HIRST, LIMA & PINHEIRO, 2010, p. 28)

A política externa brasileira possui uma longa tradição em utilizar-se da inserção externa como meio de fomentar o desenvolvimento. Entretanto, o conceito de desenvolvimento tem evoluído ao longo do tempo e, portanto, também a forma de instrumentalizar a política externa. Enquanto no período nacional-desenvolvimentista o desenvolvimento estava fortemente arraigado numa concepção de crescimento econômico e industrialização, ganha força na virada do século XX para o século XXI uma visão que insere a dimensão social ao conceito de desenvolvimento, colocando no centro do debate e propondo novas formas de lidar com temas como a pobreza, a miséria, a desigualdade, a fome, o racismo, entre outros. Nesse sentido, a política externa passa a orientar-se não só fundamentada em uma estratégia de desenvolvimento econômico, mas em uma estratégia de desenvolvimento social, e isso se reflete na instrumentalização de uma forma de atuação que preza não apenas pela diplomacia econômica, mas também pela diplomacia social.

Em que aspectos a dimensão social pode ser analisada como instrumento importante para o desenvolvimento de um padrão específico de inserção externa? Diante desse problema de pesquisa, o presente trabalho possui o objetivo de introduzir o conceito de *política externa social*, de modo a caracterizar a inserção externa do Governo Lula, em contraponto com a trajetória histórica anterior. O guarda-chuva teórico sobre o qual se trabalhará o conceito de política externa social consistirá em duas dimensões: 1) análise do modelo de *desenvolvimento social* interno, a partir das políticas sociais implementadas visando o combate à pobreza, à desigualdade e à fome; 2) análise da *diplomacia social* enquanto: a) capacidade de difundir ideias e estratégias de desenvolvimento, bem como aglutinar países e desenvolver parcerias em prol de bens comuns (*social power*) e; b) ofertar *Cooperação Sul-Sul* como forma de ampliar as capacidades estatais e institucionais dos países beneficiários e promover o desenvolvimento conjunto da periferia.

A política externa social, nesse sentido, estaria alicerçada em uma estratégia de desenvolvimento social que teria como fruto o compartilhamento de ideias, técnicas, tecnologias e conhecimentos (cooperação técnica) e, ao mesmo tempo, na visão de que o desenvolvimento não deve ser individual, mas uma construção coletiva alcançada a partir do

diálogo e da formação de alianças e blocos com outros países em desenvolvimento. O caráter estratégico dessa forma de inserção externa (e daí ressalta-se a ausência de interesses meramente solidários) consiste em colocar-se como liderança do mundo em desenvolvimento, adquirindo maior influência sistêmica. Trata-se de uma nova forma de poder, o *social power*.

A dimensão social da inserção externa brasileira no Governo Lula foi parte de uma estratégia mais ampla, que incluiu, segundo Visentini (2005; 2008) e Hirst, Lima & Pinheiro (2010), uma diplomacia econômica, calcada na manutenção da estabilidade macroeconômica e uma diplomacia política, centrada internamente na agenda neodesenvolvimentista e externamente na reafirmação dos interesses nacionais. Entretanto, a utilização da diplomacia política, a busca de autonomia e a reafirmação dos interesses nacionais já estiveram presentes em diversos momentos da história da política externa brasileira (CERVO & BUENO, 2008; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007) e o mesmo pode ser dito da diplomacia econômica em prol da manutenção da estabilidade econômica, algo presente desde o período de Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 2008). Portanto, é justamente a agenda social que consiste na novidade desse novo período que se inaugura na Era Lula, tratando-se do foco do presente trabalho.

A metodologia utilizada consistirá na análise temática das evidências empíricas sobre política interna e externa do Governo Lula. Este estudo também fará uso de revisão bibliográfica e análise documental, sobretudo dos Planos Plurianuais elaborados durante o governo Lula e de discursos proferidos pelo presidente ao longo do seu mandato. Trata-se de uma tentativa de introduzir metodologicamente na análise de política externa a dimensão social como um componente fundamental de análise dos momentos históricos da política externa. A análise temática ou análise categorial-tipológica propicia o foco em uma determinada dimensão de análise social, valendo-se do instituto da oposição e comparação em relação as demais dimensões ou eixos no intuito de revelar o que há de específico no tema abordado (GUERRA, 2006). A justificativa desta pesquisa centra-se na tentativa de descrever e analisar a interligação entre a face externa e interna de um modelo de desenvolvimento de uma potência intermediária da semiperiferia do sistema mundial em um momento de fortalecimento da Cooperação Sul-Sul e do aumento da difusão de práticas e programas sociais em nível global, em um contexto em que a desigualdade global e as estruturas institucionais internacionais como a ONU vem sendo questionadas.

Quanto à estrutura do trabalho, a *primeira seção* traz uma perspectiva teórica e histórica a respeito da evolução dos conceitos de desenvolvimento, diplomacia e cooperação, destacando-se a progressiva conotação social que tais conceitos passaram a possuir ao longo do tempo, sobretudo na atualidade. A *segunda seção* busca explicar a estratégia de

desenvolvimento interna do Governo Lula, dando destaque a sua dimensão social. Após uma breve contextualização histórica sobre as políticas sociais brasileiras, passar-se-á a uma análise da base teórica e empírica sob a qual se assentou o modelo de desenvolvimento no Governo Lula. A *terceira seção* trata da diplomacia do Governo Lula em seu caráter social, ou seja, a partir de um conceito mais amplo considerando a sua capacidade de estabelecer parcerias com países em desenvolvimento, relações estratégicas e destaque como articulador em negociações internacionais. A *quarta seção*, por sua vez, analisa a transformação da visão sobre a Cooperação Sul-Sul no Brasil. Nesse sentido, é analisada a cooperação social do período 2003-2010 fornecida por dois órgãos governamentais: a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade que centraliza as atividades de cooperação do Ministério das Relações Exteriores e é responsável por grandes projetos estruturantes nas áreas de educação, saúde, segurança alimentar, agricultura, entre outros e; o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável por cooperação técnica na área social a partir do compartilhamento de programas sociais implementados internamente no Brasil. A *quinta seção*, por conseguinte, consiste em uma tentativa de síntese das evidências empíricas analisadas nas seções anteriores, trazendo um quadro analítico-comparativo de diferentes dimensões da inserção externa brasileira, introduzindo a ideia de Política Externa Social (PES) para caracterizar as especificidades do período histórico analisado (2003-2010). Finalmente, nas conclusões, são retomados os principais pontos de cada seção, apresentando uma visão sistemática do conteúdo da pesquisa.

## **1. A AGENDA SOCIAL: DESENVOLVIMENTO, DIPLOMACIA E COOPERAÇÃO SUL-SUL**

No século XXI se verifica cada vez mais a convergência de estratégias de desenvolvimento social em países da periferia, através do compartilhamento de políticas sociais que obtiveram êxito em determinados países. A diplomacia e a cooperação, sobretudo a cooperação técnica, têm sido utilizadas como instrumentos para a promoção do desenvolvimento social entre distintos países, como foi o caso, por exemplo, da replicação das experiências de programas de transferência de renda aplicados primeiramente no México e no Brasil na década de 1990 e posteriormente adotados por diferentes países da Ásia e da África nas décadas de 2000 e 2010.

O desenvolvimento social, enquanto conceito teórico e instrumental, é utilizado pela primeira vez na década de 1960, por Gunnar Myrdall, quando coordenou o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (DRAIBE & RIESCO, 2011). No âmbito acadêmico, diversas abordagens passaram a clamar por uma maior interligação entre desenvolvimento e política social, ressaltando a importância de uma visão econômica holística, que leve em conta questões relacionadas ao âmbito político-sociológico através de políticas públicas mais voltadas à assistência social e redução da pobreza (MIDGLEY, 2013). Apesar da proliferação dessa forma de abordagem ter se dado a partir da segunda metade do século XX, a noção de desenvolvimento social é antiga e está associada ao surgimento das demandas sociais, como o direito à alimentação, saúde, educação, condições de trabalho dignas e igualdade material, que passaram a ser reivindicadas com maior vigor a partir da Revolução Industrial e do desenvolvimento do proletariado na Europa, estando associados a segunda geração de direitos fundamentais (BONAVIDES, 1993; SARMENTO, 2006). É no início do século XX, porém, que os direitos sociais passam a ser assegurados em alguns países, devido ao surgimento de uma massa de trabalhadores urbanos na Europa e EUA, à disseminação da ideologia socialista e à construção do Estado de Bem-Estar Social. Os temas sociais estiveram relacionados à tentativa de minimizar as externalidades negativas da economia de mercado sobre a população em geral.

O período Entre-Guerras deu início a uma tendência de maior protecionismo e intervencionismo estatal. O *New Deal* nos EUA e o surgimento da corrente teórica econômica keynesiana trouxe à tona a ideia do Estado como fundamental no gerenciamento da economia, sobretudo em períodos de declínio, através do estímulo ao pleno emprego e ao aumento da

produção. O keynesianismo também possuía conotação social, ao estabelecer que o Estado deveria conceder benefícios que garantissem um padrão mínimo de vida à população trabalhadora, sugerindo salário-mínimo, redução da jornada de trabalho, seguro-desemprego e assistência médica gratuita (REIS FILHO, 2000). Na América Latina, nessa época, o projeto desenvolvimentista está em gestação, e diversos líderes dos anos 1930 e 1940 passam a desenvolver projetos industrializantes de forte matriz social. Entretanto, vale ressaltar, nesse período as políticas sociais em geral eram sobretudo voltadas ao trabalhador formal, deixando de lado os trabalhadores do campo, os desempregados, os trabalhadores informais e a população em situação de extrema pobreza. Tampouco haviam políticas de reconhecimento das diferenças, voltadas a superar desigualdades de raça e gênero.

Nos anos 1950 e 1960, na América Latina, o estruturalismo cepalino passou a influenciar a corrente teórica desenvolvimentista e o planejamento governamental, colocando o Estado como fundamental para promover o crescimento econômico e lograr um “melhoramento persistente da renda dos grupos sociais de rendas inferiores ou médias, bem como sua participação progressiva na distribuição da renda global” (PREBISCH, 1961, p.35). Outro componente fundamental da visão dos estruturalistas é de que o desenvolvimento está ligado ao curso das exportações, cujo ritmo impõe limites ao desenvolvimento espontâneo da economia (PREBISCH, 1961). Assim sendo, o foco dos estruturalistas se manteve em soluções econômicas para problemas sociais. A inclusão social era vista sob a ótica da renda. Apesar disso, sua contribuição fundamental foi colocar o Estado como peça-chave em prol do desenvolvimento.

Para além da América Latina, vale ressaltar que a agenda social passou a receber uma maior visibilidade internacional e passou a ganhar espaço dentro das instituições multilaterais a partir da descolonização afro-asiática que se deu entre as décadas de 1950 e 1970. Uma nova diplomacia e uma nova forma de cooperação passam a ganhar destaque, sobretudo voltada para temas sociais. A Conferência de Bandung de 1955 significou o primeiro concerto entre a periferia sobre a estratégia de atuação coletiva no cenário global. Além disso, representou o surgimento de uma cultura do Sul (WALLERSTEIN, 1992), e uma agenda do Terceiro Mundo, com suas prioridades vinculadas ao desenvolvimento social, e não apenas econômico. Além disso, Bandung prematuramente lançou a ideia da necessidade de reconhecimento das diferenças, algo que no século XXI ganha ainda mais força (FRASER, 2007).

Nessa fase inicial de desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul, o que se observa é uma tentativa de consolidar a descolonização dos povos afro-asiáticos através das lutas de libertação nacional e, concomitantemente, apresentar uma agenda de desenvolvimento própria do Terceiro



Mundo, colocando pela primeira vez em organizações internacionais pautas como a pobreza, a miséria, a fome, o racismo e a desigualdade econômica. Nessa época, surgem mecanismos multilaterais autônomos ligando a periferia do sistema mundial, como o Movimento dos Não-Alinhados e a Trilateral de Havana, que serviriam para instrumentalizar as estratégias de política externa dos países do Terceiro Mundo durante a Guerra Fria, fornecendo princípios basilares e valores que vão além do caráter econômico, contendo uma dimensão social e política. Ao mesmo tempo, mecanismos como a UNCTAD e o G-77 reforçam as evidências sobre as disparidades no comércio internacional e pressionam por uma agenda de desenvolvimento que leve em conta o caráter agroexportador dos países do Terceiro Mundo e fortaleça a sua industrialização (PEREIRA & MEDEIROS, 2015).

Desse modo, verifica-se que embora a agenda social tenha sido lançada como importante reivindicação do Terceiro Mundo, a agenda de desenvolvimento econômico começa a predominar. Conforme ressalta Amin (2010, s/p), “o Movimento dos Não-Alinhados [...] iria deslizar progressivamente de posições de uma frente de solidariedade política centrada no apoio às lutas de libertação e na recusa de pactos militares às de um ‘sindicato de reivindicações econômicas em relação ao Norte’”. Nesse contexto surge a reivindicação por uma nova ordem econômica internacional (NOEI), que ganharia força nos anos 1970 (PEREIRA & MEDEIROS, 2015).

Concomitantemente à reivindicação por mudanças na estrutura econômica global, outra dimensão que ganha destaque a partir da década de 1970, e que possui relação essencial com o objetivo desse trabalho, é a emergência do compartilhamento de políticas sociais entre países em desenvolvimento, o que aqui chamamos de diplomacia social. Alguns países, como Cuba, destacam-se como pioneiros nesse processo, fornecendo através da cooperação técnica a expertise nos serviços sociais desenvolvidos internamente. No que tange às práticas de cooperação, na década de 1970 são incrementadas as críticas ao modelo de assistência Norte-Sul e começa a se desenvolver teoricamente o conceito de Cooperação Sul-Sul, operacionalizado e regulado em diversos organismos internacionais, mas principalmente na ONU. Em 1972 é criado um grupo de trabalho sobre cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e, em 1974, é formada a Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que acabou se tornando “ponto focal da Cooperação Sul-Sul no âmbito do sistema da organização, ao promover, gerir e coordenar essa cooperação e estabelecer o elo entre o PNUD e o G-77” (PINO, 2014, p. 65).

É com a Conferência de Buenos Aires, de 1978, que se tenta, pela primeira vez, organizar e institucionalizar a prática da Cooperação Sul-Sul no âmbito da ONU. O Plano de Ação de Buenos Aires, resultado das discussões realizadas nessa conferência, desenvolve o conceito de cooperação técnica baseado na reciprocidade e horizontalidade, instrumentalizada através do intercâmbio de conhecimentos, informações, tecnologias e técnicas de gestão em políticas públicas nas áreas de educação, saúde, agricultura, entre outras. O ano de 1978 é um marco na Cooperação Sul-Sul pois pela primeira vez foram elaborados conceitos e princípios de cooperação entre os países periféricos, colocando em destaque a ideia de que a prática social de um país pode ser replicada em outros países e gerar desenvolvimento (PEREIRA & MEDEIROS, 2015). Tratava-se, em suma, “da promoção da autossuficiência dos países em desenvolvimento e o fortalecimento de suas capacidades para analisar, identificar e resolver seus principais problemas” (PINO, 2014, p. 66). No sentido de instrumentalizar, organizar e promover a prática da Cooperação Sul-Sul, foi criado o Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul (órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU), que se tornou uma importante entidade normativa em matéria de cooperação entre países em desenvolvimento.

Assim sendo, a periferia e a semi-periferia afro-asiática teriam papel fundamental tanto no sentido de lançar a semente em prol da instrumentalização do conceito de desenvolvimento social na década de 1960<sup>1</sup>, como no reforço às práticas da diplomacia social e cooperação social no Eixo Sul-Sul, aplicando os conceitos de horizontalidade, benefícios recíprocos, não-intervenção em assuntos internos de outros estados, entre outros. As Nações Unidas se tornaram o espaço para apresentar e organizar em termos globais essas demandas que já eram discutidas e apresentadas em encontros do Movimento dos Não-Alinhados durante as décadas de 1960 e 1970, bem como contribuíram para a promoção da visão integrada de desenvolvimento social e econômico, conforme ressaltam Draibe & Riesco (2011):

Coube ao sistema das Nações Unidas e suas agências o crédito maior de retomar, reconceituar e disseminar ativamente tal enfoque, sob a conhecida tese de que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico. Formulada, há mais de quarenta anos, sob o conceito de desenvolvimento social, ganhou amplitude e complexidade, impregnada mais recentemente pelos princípios dos direitos sociais e dos direitos humanos, fertilizada também pelos novos conceitos de desenvolvimento humano, inversão nas pessoas, inclusão social e, de modo mais amplo, coesão social (DRAIBE & RIESCO, 2011, p. 224).

Entretanto, como consequência desse momento inicial, observa-se na década de 1980 e 1990 uma espécie de reação conservadora, que serviria para obstaculizar a Cooperação Sul-Sul

---

<sup>1</sup> Dando origem, por exemplo, ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, onde pela primeira vez se discute em âmbito multilateral uma estratégia unificada de desenvolvimento social e econômico.

e inserir a periferia na lógica Norte-Sul de cooperação, com o avanço dos princípios do neoliberalismo, que exigiam ajuste fiscal aos governos de países em desenvolvimento como condição para receber cooperação (MILANI, 2014). Nesse sentido, a lógica da periferia na década de 1980 e início da década de 1990 é de refluxo da agenda social de desenvolvimento e de arrefecimento dos arranjos típicos do contexto da Guerra Fria, como o Movimento dos Não-Alinhados.

Para além da cooperação com condicionalidades (típica do neoliberalismo), a própria agenda de desenvolvimento retrocede, dado o surgimento de receituários que impunham uma fórmula única para o desenvolvimento, dentro de uma lógica de convergência, calcada na ideia de que as agendas públicas globais vão convergir em torno do receituário neoliberal (CHANG, 2001; 2003; 2008; STIGLITZ, 2002; 2010; SEN, 2002). O neoliberalismo passava do foco desenvolvimentista no crescimento econômico para um foco na estabilização econômica e propunha como medidas a abertura comercial, privatizações, disciplina fiscal, desregulamentação, liberalização dos fluxos financeiros, entre outros (DRAIBE & RIESCO, 2011; DINIZ, 2011). Ele está fortemente associado à fase de declínio dos ciclos econômicos do capitalismo, fase caracterizada por forte financeirização, baixo capital produtivo e alta liquidez (ARRIGHI, 1996).

O neoliberalismo gerou, sobretudo nos países em desenvolvimento, insatisfação social e aumento da desigualdade e da pobreza (DINIZ, 2011). Concomitantemente ao arrefecimento do neoliberalismo, surgiram críticas à globalização assimétrica e surgiram com ainda mais vigor as reivindicações em prol do desenvolvimento social, principalmente focadas no combate à fome, à pobreza e à desigualdade. A realização da Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague em 1995 mobilizou a opinião pública mundial em torno da causa, sinalizando a necessidade de práticas de gestão mais atentas à pobreza e à desigualdade em países em desenvolvimento. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio instrumentalizaram metas para os governos nacionais seguirem, fazendo-os darem mais atenção aos indicadores sociais. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em informe divulgado em 2000, relacionou a pobreza a uma “violação de direitos humanos”, considerando-a, portanto, como um dos grandes desafios para o século XXI (PNUD, 2000).

Por conseguinte, as novas abordagens teóricas passaram a privilegiar uma visão integrada da economia e da política social, ou seja, de crescimento com inclusão social. Porém, diferentemente do período desenvolvimentista, no momento atual é criticado o determinismo economicista e a agenda social é colocada em pé de igualdade em relação à agenda econômica. Segundo Diniz (2010, p.13), “o desenvolvimento passa a ser percebido a partir de uma ótica

distinta daquela que havia marcado a era desenvolvimentista, cuja prioridade absoluta era o crescimento econômico” e, no momento atual, “incorpora as dimensões da ética, da equidade e da sustentabilidade, três dimensões que se articulam objetivando a construção do bem-estar coletivo” (2010, p.13). Uma das consequências disso é a proliferação de novos indicadores sociais como o Índice de Desenvolvimento Social, Índice de Progresso Social e Índice de Desenvolvimento Humano.

Em alguns países em desenvolvimento, as visões novo-desenvolvimentistas e neodesenvolvimentistas surgidas no início do terceiro milênio passaram a apresentar novas propostas de desenvolvimento que se autoproclamam como uma evolução tanto em relação ao neoliberalismo quanto com o desenvolvimentismo do século XX. O novo-desenvolvimentismo<sup>2</sup>, inspirado sobretudo no modelo do sudeste asiático, propõe, no âmbito social, políticas de distribuição de renda e inclusão social e, no âmbito econômico, um modelo *export-led* centrado numa política cambial que favoreça a industrialização (BRESSER-PEREIRA, 2005; 2007; DINIZ, 2010). Já o neodesenvolvimentismo<sup>3</sup> consiste em uma convenção que aceita uma política macroeconômica ortodoxa, centrada em juros altos, câmbio valorizado e política fiscal restritiva concomitantemente a adoção de políticas sociais que garantam um aumento autônomo da renda familiar dos grupos mais pobres, via aumentos do salário-mínimo, expansão do emprego formal e políticas de transferência condicionada de renda (ERBER, 2010; DINIZ, 2010).

Em consonância com o avanço do debate no âmbito acadêmico, no âmbito multilateral e governamental articula-se uma nova agenda social no Eixo Sul-Sul, que além de centrar-se domesticamente em temas como a redução da exclusão social, no plano internacional estará relacionada com “o inconformismo diante de uma posição periférica na ordem internacional, a aspiração por transformações na geopolítica mundial, pela busca da autonomia e pelo reforço da integração regional, pela diversificação de parcerias e alianças e pela defesa de novas formas de inserção no mercado internacional” (DINIZ, 2011, p. 502). Assim sendo, a busca por uma

---

<sup>2</sup> O novo-desenvolvimentismo prega a adoção de políticas cambiais que favoreçam as exportações (evitando a doença holandesa nos países subdesenvolvidos); a redução dos juros como forma de estimular o investimento privado e evitar que uma minoria da sociedade lucre com títulos da dívida, o que levaria a uma maior concentração de renda em favor dos mais ricos; a adoção de um modelo em que o crescimento tenha na formação e expansão do mercado interno de consumo de massas seu elemento propulsor e, por fim; uma política industrial ativa (BRESSER-PEREIRA, 2005; 2007; BIELCHOWSKY, 1988; ERBER, 2010; SICSÙ, PAULA & MICHEL, 2005; 2007).

<sup>3</sup> O neodesenvolvimentismo, segundo Diniz (2010), possui inspiração keynesiana e baseia-se numa visão de sociedade essencialmente cooperativa, manifesta através da visão de pacto social e com um viés focado nas políticas de inclusão social. O neodesenvolvimentismo valoriza “investimentos em infraestrutura e construção residencial, regidos pelo Estado, investimentos em inovação (amparados em incentivos fiscais, créditos subsidiados e subvenções), bem como na condução de uma política externa independente” (DINIZ, 2010, p. 520).

maior igualdade no âmbito interno passa a repercutir em um anseio por atuar em pé de igualdade com os outros países do sistema internacional.

A diplomacia do século XXI, assim como o próprio conceito de desenvolvimento, passa por transformações, e começa a considerar a dimensão social como fundamental. Aqui vale ressaltar um conceito que ainda é pouco debatido, mas vem ganhando interesse crescente por parte dos estudiosos de política externa: o de diplomacia social.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que esse conceito é utilizado de duas formas na literatura e, aqui neste trabalho, só nos interessa uma dessas formas. Alguns autores consideram diplomacia social as relações da chancelaria com a sociedade através dos distintos canais de comunicação (*internet*, redes sociais, imprensa, etc.) e as relações de Organizações Não-Governamentais (ONG's) e entidades transnacionais com atores de política externa, o que alguns também chamam de Diplomacia Pública (KALATHIL, 2014; HAYDEN, 2013; DOEVEREN, 2011). O segundo tipo de conceito considera diplomacia social como o desenvolvimento de laços de cooperação entre governos através do compartilhamento de programas sociais que obtiveram êxito no âmbito interno de um determinado país, projetando uma imagem positiva do país com efeitos benéficos no relacionamento com os países receptores (CORRALES, 2009; MACHADO, 2014; SILVA, JOHNSON & ARCE, 2014). Para alguns teóricos, como Corrales (2009), o conceito implica em um componente estratégico, o *social power*, como a capacidade de aglutinar países em prol de causas comuns. Dado que o conceito não é amplamente disseminado, alguns autores preferem se referir à “dimensão social” ou “programa social” de política externa, sobretudo para se referir ao caso brasileiro (VISENTINI, 2005; 2008; HIRST, LIMA & PINHEIRO, 2010).

A partir disso, esta seção buscou analisar a evolução dos conceitos de diplomacia e cooperação, demonstrando que todos eles passaram a adquirir uma dimensão social na virada do século XX para o século XXI, influenciados pela própria transformação no conceito de desenvolvimento e da recuperação de temas e agendas desenvolvidos na periferia ao longo da segunda metade do século XX.

## **2. ALÉM DA RENDA: a dimensão social do *desenvolvimento* no Governo Lula**

Conforme abordado na primeira seção, o conceito de desenvolvimento passou a incluir uma dimensão social na segunda metade do século XX, ganhando força sobretudo na virada para o século XXI. A utilização crescente de indicadores sociais (taxa de pobreza, taxa de mortalidade infantil, subnutrição, entre outros) evidenciou os limites de pautar o desenvolvimento a partir da ótica exclusiva da renda e do crescimento econômico. A própria emergência do Terceiro Mundo nos anos 1960 pressionou pelo surgimento de pautas e organismos internacionais que levassem em conta a agenda social de desenvolvimento. O Brasil, entretanto, passou todo o século XX com mais de um terço da população vivendo abaixo da linha de pobreza e com o título de um dos países mais desiguais do mundo sem ter articulado políticas sociais estruturantes que pudessem lidar com tais mazelas. As tentativas de superar o subdesenvolvimento partiram prioritariamente da ótica da política econômica (como política cambial, na Era Vargas; promoção do financiamento, na Ditadura Militar; liberalização comercial, nos anos 1990). Apesar disso, houve alguns momentos específicos em que as políticas sociais foram relevantes para a estratégia de desenvolvimento e vale ressaltar elementos de sua trajetória ao longo do século XX.

Na Era Vargas, pela primeira vez é incluído na Constituição uma seção destinada à Ordem Econômica e Social e os direitos sociais são colocados como dimensão fundamental dentro do projeto industrializante de Estado. Os trabalhadores urbanos passariam a ocupar um lugar estratégico como motores do desenvolvimento e crescimento econômico e para isso deveriam estar alinhados com a nova burguesia e com o Estado. A garantia de direitos trabalhistas fornecia segurança e empoderamento aos trabalhadores, assegurando ao Estado maior estabilidade social em um contexto de efervescência ideológica nos anos 1930. Se por um lado os direitos trabalhistas foram amplamente assegurados aos trabalhadores formais urbanos, o mesmo não se pode dizer dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores informais, dos desempregados, das mulheres e da população em situação de extrema pobreza, que ficaram relegados aos cuidados da filantropia de caráter privado com ações caritativas residuais por parte do Estado (SPOSATI, 1994). A carteira de trabalho passou a ser o documento típico da cidadania no Brasil e os trabalhadores o principal segmento social portador de direitos (BEHRING; BOSCHETTI, 2009).

No período entre 1945 e 1964, tem-se a reestruturação da gestão dos serviços sociais existentes na época, ganhando força o modelo de prestação de serviços sob gestão do empresariado, como atesta-se pela criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), na intenção de adequar a força de trabalho às demandas das empresas (RIZOTTI, 2001). Tem-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a criação da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM). A previdência social passa por uma reformulação em 1960 com a nova Lei Orgânica da Previdência Social, que uniformizou os benefícios previdenciários.

Já durante a ditadura militar, de modo a fornecer respostas as reivindicações dos grupos contestadores do regime, houve ampliação dos benefícios sociais existentes – como por exemplo a extensão dos benefícios previdenciários a trabalhadores rurais e domésticos – bem como a universalização de serviços sociais como educação<sup>4</sup>, saúde e habitação (MEDEIROS, 2001). Ainda, nesse período, novas fontes de recursos para as políticas sociais eram definidas, com a criação de fundos de financiamento constituídos por poupança compulsória, a saber, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Assistência ao Servidor Público (PASEP). Entretanto, apesar dos avanços, a forma de gestão passaria a ser fortemente centralizada, burocratizada e tecnocrática, diferenciando-se do período anterior (TAVARES, 1982; RIZOTTI, 2001). Além disso, a rápida migração do campo para a cidade sem a adequada garantia de habitação e saneamento nos grandes centros urbanos ocasionou significativo aumento da desigualdade (VIDAL & KLEIN, 2014). A atividade de assistência social seria executada no âmbito da Secretaria da Assistência Social vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, criado em 1974. Tal secretaria mobilizará profissionais e organizações que passarão a exercer pressão no sentido de contribuir para a construção de uma nova Constituição que desse o devido valor às questões sociais, sobretudo devido ao aumento da pobreza durante o período de ditadura (PAPI, 2014).

A Constituição de 1988 apresentou avanços no sentido do alargamento da garantia de direitos sociais aos cidadãos e da ampliação da seguridade social. Entretanto, o ideário econômico neoliberal acabou influenciando no modo de execução das políticas sociais na década de 1990, principalmente através da adoção da focalização dos programas sociais. A focalização consiste no estabelecimento de prioridades de ação em um contexto de limite de

---

<sup>4</sup> Em termos de educação, ampliou-se a oferta de educação primária e secundária e a expansão do ensino técnico e tecnológico de forma significativa, tendo como umas das consequências a diminuição considerável da taxa de analfabetismo, que era muito alta no Brasil (VIDAL & KLEIN, 2014).

recursos, criando programas que atendem a segmentos específicos da população (FARAH, 2000). No governo FHC, a prioridade, conforme expressam o Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999 e o projeto de governo *Mãos à obra*, era garantir a estabilização econômica e a reforma administrativa gerencial como condições para o desenvolvimento econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 1999). A reforma administrativa implicava em descentralização dos serviços públicos para organizações não-estatais e, desse modo, alguns programas, como o Comunidade Ativa, foram relegados à convênios com entidades privadas e ONG's (YAZBEK, 1996). Um passo importante, porém, foi dado no sentido de promover pela primeira vez programas de transferência monetária a pessoas ou famílias de baixa renda, como o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Escola e o Auxílio-Gás, além do Benefício de Prestação Continuada (PAPI, 2014). Esses programas, entretanto, atingiam a uma pequena parcela da população em situação de pobreza no Brasil e só seriam ampliados no Governo Lula. Reflexo disso é que a taxa de pobreza no período FHC se manteve estável e pouco se evoluiu em termos de redução da desigualdade (IPEA, 2012). Uma das tendências do período entre a Constituição Federal de 1988 e o início do Governo Lula foi a busca por descentralização das políticas sociais, sendo o exemplo disto o estabelecimento do Sistema Único de Saúde, através do financiamento pelas três esferas do governo, com a execução dos serviços por conta dos municípios, medida demandada pela sociedade civil (ARRETCHE, 2002). Entre outras ações, destaca-se no Governo FHC a tentativa de universalização do ensino fundamental através de uma reforma que abrangeu a criação de planos de qualidade e conteúdo do ensino, das avaliações educacionais, do financiamento do ensino fundamental e da organização e sistema decisório (DRAIBE, 2003).

Diante desse panorama, e considerando as estratégias de desenvolvimento mais amplas desenvolvidas ao longo do século XX, não houve uma priorização especificamente do combate à pobreza e à desigualdade através da articulação entre políticas econômicas e sociais de forma estratégica. A Era Vargas tinha como projeto de desenvolvimento a promoção da industrialização via substituição de importações e para isso necessitava da criação de uma mão-de-obra urbana com direitos sociais capaz de dar sustentação ao sistema socioeconômico pretendido<sup>5</sup>. A expansão de direitos sociais na época representou um grande avanço em termos

---

<sup>5</sup> Uma das grandes conquistas do período desenvolvimentista brasileiro foi a industrialização do país, que significou a inclusão de milhões de brasileiros ao mercado de trabalho, a transferência de tecnologia e a diminuição da deterioração dos termos de troca, vista por muitos como a fonte do subdesenvolvimento. Entretanto, há poucas pesquisas que apontam a correlação entre a industrialização (política industrial) e a redução da pobreza e da desigualdade, tanto no Brasil quanto no mundo. Embora garantida aos trabalhadores formalidade e conquista de direitos, algo que trabalhadores do campo muitas vezes não possuíam, a política industrial necessita ser direcionada de forma a impulsionar o desenvolvimento de áreas como Pesquisa & Desenvolvimento, atreladas a políticas de



de direitos trabalhistas, mas deixou de fora uma grande parte da população que não se enquadrava dentro de seu projeto. O decorrer do ciclo de desenvolvimento varguista esbarrou em uma encruzilhada em finais dos anos 1950 com a dificuldade de promover a sustentação da substituição das importações brasileiras e, no Governo Juscelino, adotou-se uma estratégia que estimulava a ampliação do consumo por parte da classe média, ao invés de promover a integração da população pobre ao mercado de consumo. O período militar também é caracterizado por uma estratégia centralizada na classe média, base de sustentação ao regime, sobretudo formada por funcionários públicos (TAVARES, 1982). A ampliação do crédito e as reformas monetárias e fiscais possibilitaram a formação de poupança, mas também geraram a indexação da economia e, da forma como foram administradas, iriam resultar em estatização da dívida externa e transferência de recursos ao exterior, gerando crise na década de 1980 (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002; CAVALCANTI, 1988). A Constituição de 1988 teoricamente garantiria maiores direitos sociais aos brasileiros se não fosse implementada em um contexto em que a estabilização econômica e o combate à inflação fosse prioridade do governo (FONSECA, CUNHA & BICHARA, 2013).

Diante desse cenário, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva é eleito em 2002 com a promessa de trazer mudanças para o cenário econômico e social brasileiro. Desde o primeiro momento foi ressaltado pelo presidente a disposição em “enfrentar o desafio histórico de eliminar a fome e a miséria que envergonham a Nação e atingem milhões de irmãs e irmãos” (BRASIL, 2003, p. 13). A priorização da política social se encaixa dentro de uma estratégia que, segundo o Plano Plurianual “Brasil de Todos”, pretende ser “um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira” (BRASIL, 2003, p. 13). O modelo de desenvolvimento também tem entre seus objetivos a conexão da dimensão social do desenvolvimento de longo prazo com o fortalecimento e promoção dos interesses nacionais no plano externo (conforme será aprofundado nas próximas seções).

A concepção de desenvolvimento envolveu o conceito de cidadania e inclusão social, com a intenção de promover a erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, da discriminação racial, da mulher e das minorias. Para além da garantia de políticas transversais para minorar as desigualdades de gênero, racial e das minorias, o modelo de desenvolvimento se centra na redistribuição de renda a partir da unificação dos programas de transferência de renda em um único grande programa, ampliado e aprimorado,

---

qualificação profissional, técnica e educacional, de modo a estimular o aumento da produtividade e consequentemente da competitividade.

que se torna o carro-chefe das políticas sociais brasileiras (Programa Bolsa Família). Nesse sentido, o conceito de inclusão social do Governo Lula, portanto, abarca duas correntes dentro da Ciência Política e dentro da esquerda, que advogam de um lado redistribuição e de outro reconhecimento das diferenças. Segundo Fraser (2007, p.102), “membros do primeiro campo esperam redistribuir a riqueza dos ricos para os pobres, do Norte para o Sul, e dos proprietários para os trabalhadores, [enquanto que] membros do segundo, ao contrário, buscam o reconhecimento das distintas perspectivas das minorias étnicas, “raciais” e sexuais, bem como a diferença de gênero”. Segundo a abordagem de Fraser (2007), assim como a de alguns outros teóricos da justiça social, “a justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente” (FRASER, 2007, p. 103).

Diante disso, a estratégia de desenvolvimento do Governo Lula pretendeu romper com o passado. Segundo o próprio Plano Plurianual de 2004-2007, “a ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos” (BRASIL, 2003, p. 15) e ainda, ressalta que

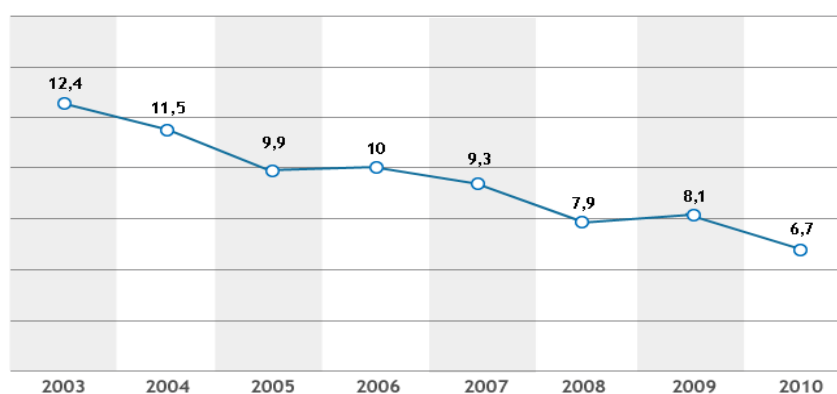
No modelo de desenvolvimento do passado, as políticas sociais ocuparam espaço marginal na agenda nacional. O aumento da vulnerabilidade da economia a choques externos, fruto de equívocos na condução da política econômica, contribuiu para *limitar os recursos destinados aos programas sociais*. Por seu turno, o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos reduziu o alcance desses programas e excluiu de seus benefícios amplos segmentos da população. A isso, somam-se a fragmentação, desarticulação e superposição de interesses, que acarretou o desperdício de recursos e a *perda de eficiência e eficácia das políticas sociais* (BRASIL, 2003, p. 59, *grifos nossos*).

Portanto, a partir do cenário que se apresentava, a estratégia do Governo Lula visava colocar em foco as políticas sociais como promotoras do desenvolvimento, relegando ao Estado papel primordial neste sentido. Além de tentar unificar políticas sociais de redistribuição e reconhecimento, a estratégia buscava alinhar política social com a política econômica, sobretudo através do estímulo ao crescimento da renda e do emprego, através da expansão do mercado de consumo popular. Tal visão vai ao encontro com a perspectiva desenvolvida recentemente por diversos teóricos de estudos de desenvolvimento, como Amartya Sen (2010), que ressalta que o crescimento econômico é indispensável porque aumenta a arrecadação em forma de tributos e permite a ampliação dos gastos sociais. Além disso, o próprio constructo teórico de desenvolvimento social leva em consideração o fator econômico (MYRDAL, 1970; 1971; MIDGLEY, 2013). Segundo Omer (1979, p.15), desenvolvimento social é um processo que traz “um desenvolvimento econômico e social integrado, balanceado e unificado da

sociedade, que dê expressão aos valores da dignidade humana, igualdade e justiça social”. Trata-se de uma abordagem universalista que tenha como meta um crescimento econômico que de fato beneficie a população pobre, promova bem-estar e reduza as desigualdades (MIDGLEY, 2013).

A política econômica do governo voltou-se fortemente à perspectiva da distribuição de renda, através da valorização real do salário mínimo, do estímulo à ampliação do mercado de trabalho formal, da ampliação do volume de crédito e dos prazos de pagamento e a introdução de novos mecanismos como o crédito consignado e as alterações institucionais no mercado imobiliário, além da redução dos tributos sobre materiais de construção (FLIGENSPAN, 2010). A ampliação do crédito representou uma reversão na tendência histórica de uma relação crédito/PIB baixa em comparação com outros países em desenvolvimento, o que significava em termos práticos um enorme esforço das famílias mais pobres para adquirir bens de consumo (FLIGENSPAN, 2010). Durante o governo Lula, a redistribuição de renda contribuiu para aumentar o emprego no Brasil, visto que a cesta de consumo das famílias mais pobres é mais intensiva em trabalho (BNDES, 2010). Apesar disso, contrariando algumas abordagens novo-desenvolvimentistas, o governo Lula manteve alta taxa de juros (com redução no seu segundo mandato), câmbio apreciado na intenção de segurar a inflação (porém com consequências em termos de desindustrialização e aumento das importações) e, no geral, arrocho fiscal e monetário. Mesmo assim, a taxa média de crescimento foi de 4% ao ano entre 2003 e 2010 (acima da taxa de crescimento dos governos das décadas de 1980 e 1990), além da geração de mais de 14 milhões de empregos durante 2003 e 2010 (*Gráfico 1*) e uma valorização real de salário-mínimo que beneficiou cerca de 45 milhões de indivíduos (PAPI, 2014). Portanto, a política econômica contribuiu para o aumento de renda da parcela da população mais pobre, indo de encontro com a política social.

Gráfico 1 – Taxa de desemprego no Brasil (% , 2003-2010)



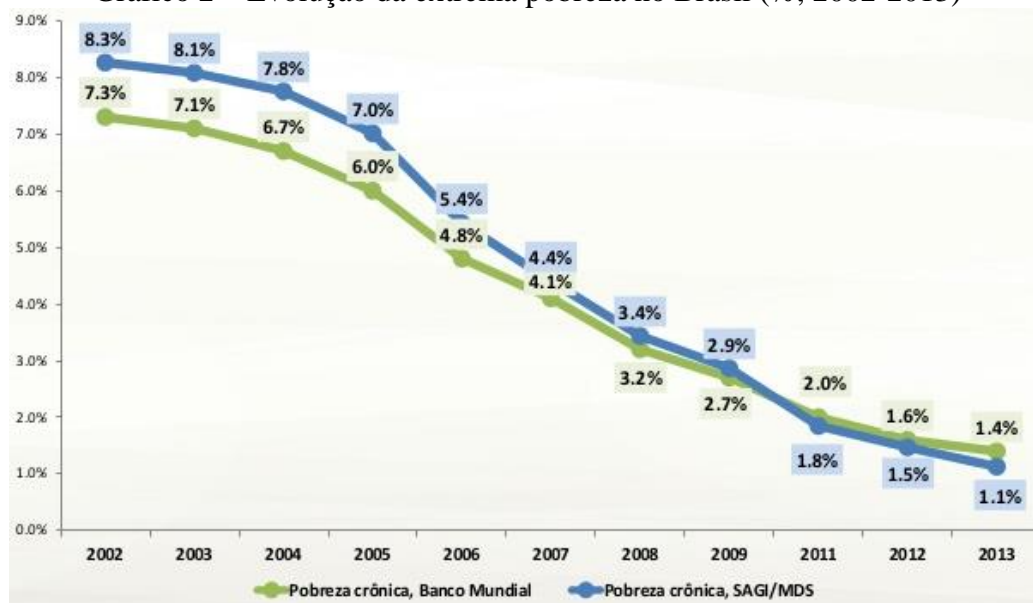
Fonte: IBGE, 2010

Uma iniciativa importante no sentido institucional foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao antigo Ministério da Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA). O novo ministério se estruturou a partir de três eixos principais: Assistência Social, Renda de Cidadania e Segurança Alimentar e Nutricional. Ao longo do governo Lula, os esforços no sentido de garantir uma inserção produtiva das famílias mais vulneráveis vieram acompanhados de um esforço institucional significativo de proporcionar um sistema universal de assistência social para a população, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), contando com a contribuição da participação social no âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (CÔRTEZ, 2013). Tal sistema se baseou em serviços de baixa, média e alta complexidade, de acordo com a vulnerabilidade social que o indivíduo se encontra (situações de ameaça ou violação de direitos, violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas e cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto). Para tanto foram garantidos em 99,3% dos municípios brasileiros a presença de algum equipamento público (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – e Centros de Referência Especializada em Assistência Social – CREAS). A área de assistência social passou a ser vista como uma política pública, recebendo expressivo aumento de recursos públicos para a área, sejam recursos humanos, sejam financeiros (CÔRTEZ, 2013; PAPI, 2014).

No âmbito da geração e distribuição de renda, o grande destaque foi a criação do Programa Bolsa Família, que unificou as transferências de renda que existiam previamente e ampliou a cobertura para 13 milhões de famílias, cerca de 30% da população do país. O Bolsa Família possuía objetivos amplos como combater a fome e a pobreza, estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e promover o acesso a serviços públicos, através da articulação com programas da assistência social e saúde. A exigência de condicionalidades às famílias beneficiárias é componente fundamental do programa, que exige das famílias que os filhos frequentem a escola e estejam em dia com a vacinação e com cuidados da saúde. A ideia em prol do combate à pobreza é possibilitar segurança material no curto prazo e no longo prazo combater o ciclo geracional da miséria, através da melhoria das condições de vida e oportunidades das crianças e adolescentes beneficiadas pelo programa. Além de contribuir para a redução da extrema pobreza durante o governo Lula (*Gráfico 2*), o Bolsa Família contribuiu também para a redução da desnutrição infantil (especialmente no semiárido e em populações tradicionais); a alteração das atitudes no que diz respeito à educação das crianças (sobretudo adolescentes no Nordeste), com redução dos indicadores de evasão escolar e abandono e maiores médias de frequência e aprovação; melhoria das condições sanitárias de

crianças e grávidas, com ampliação da vacinação e as consultas pré-natal; acesso das famílias a instituições bancárias e comerciais e ao consumo planejado e, por fim; o empoderamento das mulheres na comunidade e no domicílio, visto que a maior parte delas é titular do cartão do programa (MAGALHÃES & VEIGA, 2014; PAES-SOUSA, 2013; CAMPELLO, 2013). Ainda, por meio do *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS*, fora estimulada a integração dos beneficiários do Bolsa Família dentro do sistema de assistência social, considerando que o combate à exclusão social vai além dos fatores materiais, necessitando ainda de ferramentas psicossociais para sua superação. Vale destacar que devido aos seus grandes impactos em termos socioeconômicos, o Bolsa Família conquistou grande reconhecimento internacional, tendo recebido o Prêmio Nobel Social do ISSA em 2013.

Gráfico 2 – Evolução da extrema pobreza no Brasil (% , 2002-2013)



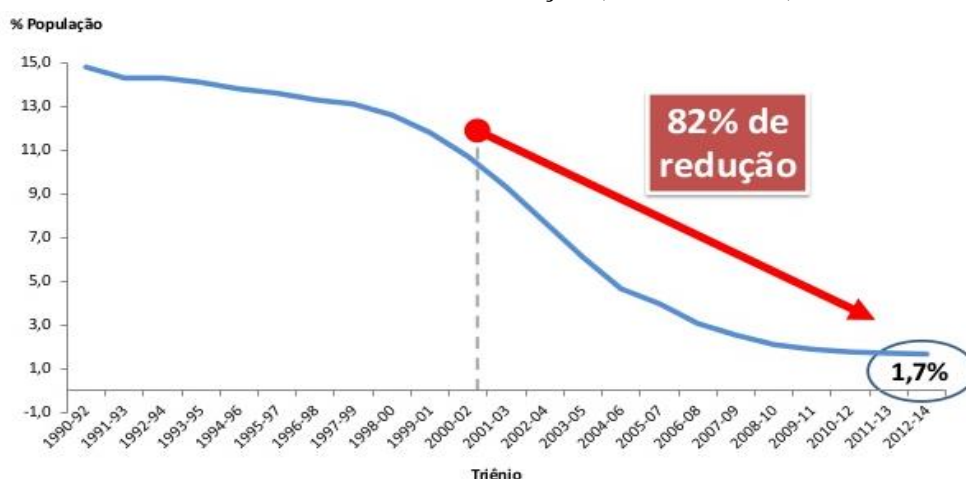
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2015.

Além do Bolsa Família, outros dois programas de transferência de renda foram ampliados durante o período Lula: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O PETI é destinado a famílias atingidas pela pobreza com renda per capita de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo que possuam filhos na faixa etária entre 7 e 14 anos que trabalhem em atividades perigosas ou insalubres. O programa consiste na concessão de uma complementação de renda para cada criança incluída para que elas se mantenham na escola e participem da Jornada Ampliada no turno em que não estão na escola, com a inclusão em atividades socioeducativas, culturais e esportivas. Já o BPC é um programa que garante o pagamento de um salário-mínimo mensal para pessoas com deficiência ou pessoas com 65 anos

de idade ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 2015).

No âmbito da segurança alimentar e nutricional, dentro da Estratégia Fome Zero, destacam-se as compras governamentais para a aquisição de alimentos de pequenos agricultores familiares através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003. A compra dos alimentos se dá com dispensa de licitação e se destina “às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino” (BRASIL, 2015). Além do PAA, foram criados programas que promovem o incentivo à inserção produtiva rural, com assistência técnica de especialistas e transferência de recursos, o Bolsa Verde, para promover projetos sustentáveis, além da distribuição de cestas de alimentos a grupos populacionais específicos e a ampliação dos equipamentos públicos de garantia à alimentação, como os Restaurantes Populares. O sucesso na redução da fome no Brasil foi reconhecido por inúmeras organizações internacionais, entre as quais a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), que concedeu um prêmio ao Brasil por ter reduzido a desnutrição pela metade (*Gráfico 2*) antes da meta definida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. No que diz respeito ao acesso à água, o carro-chefe é o Programa Cisternas (Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais), que tem como objetivo promover o acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implantação da tecnologia de armazenagem de água da chuva que permite o consumo de água no Semiárido brasileiro durante os oito meses de estiagem (BRASIL, 2015).

Gráfico 3 – Taxa de subalimentação (% , 1990-2013)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2014.

Além de contribuir para superar o histórico déficit do Estado em relação ao meio rural, no âmbito urbano foram criados programas em estímulo à inclusão produtiva, ao empreendedorismo e ao empreendedorismo de Economia Solidária, com expansão de microcrédito produtivo orientado e apoio técnico aos principiantes na área empresarial. Em termos de políticas de trabalho e emprego, destaca-se a criação do Sistema Público de Trabalho e Renda (SPTER), com programas destinados a garantia de renda aos trabalhadores (seguro desemprego e abono salarial), serviços de intermediação de mão-de-obra destinados à proteção aos desempregados e reinserção destes ao mercado de trabalho e programas de qualificação profissional sobretudo com a ampliação da oferta de ensino técnico e profissionalizante (MADEIRA, 2014).

Além de promover a inclusão produtiva dos cidadãos, um dos eixos das políticas sociais do Governo Lula foi garantir o acesso aos serviços públicos, aumentando as relações entre Estado e Sociedade através da ampliação da capacidade estatal. Diversos programas foram desenvolvidos no sentido de integrar populações que vivem em regiões de difícil acesso e em regiões de fronteira, proporcionando pela primeira vez a muitos brasileiros documentos de identidade que garantam o acesso aos serviços públicos, ampliando a cidadania e a aquisição de direitos.

No que tange à saúde, durante o Governo Lula destacam-se a nova Política Nacional de Atenção Básica e a estratégia Saúde da Família, com ampliação de equipes multiprofissionais de atenção básica, melhorias na qualidade de atendimento do SUS, ações voltadas a segmentos específicos da população como mulheres, crianças e adolescentes, população negra e idosos. As políticas de saúde estão diretamente relacionadas aos programas de transferência de renda. O Bolsa Família tem como condicionalidades o cumprimento do calendário básico de vacinação e o acompanhamento do desenvolvimento da criança menor de sete anos, além do cumprimento do calendário de pré-natal da gestante, da assistência pós-parto, assim como a realização da vigilância nutricional (BRASIL, 2015).

Em relação ao campo da educação, foram tomadas medidas para garantir a equidade do acesso e a permanência dos estudantes, evitando evasão escolar. O próprio programa Bolsa Família exige frequência das crianças na escola como condicionalidade. Destacam-se também no período de governo Lula a criação de programas que visam elevar o nível de alfabetização da população de jovens e adultos através da EJA (Educação de Jovens e Adultos), o fortalecimento de redes estatais de educação profissional e tecnológica (construção de diversas escolas técnicas), a ampliação do acesso à universidade para a parcela da população pobre e negra, através da expansão de programas de financiamento estudantil, a construção de diversas

universidades federais, a expansão da banda larga para escolas urbanas e rurais, programas de ensino de informática na escola e a concessão de computadores portáteis a alunos e professores (MADEIRA, 2014).

Para além das políticas setoriais, foram fortalecidas políticas transversais para lidar com questões relativas ao que em abordagens recentes da Ciência Política vem sendo entendido como reconhecimento das diferenças (FRASER, 2007). No que concerne às questões de gênero, um passo fundamental foi dado com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres em 2003, que atua articulada com diversas áreas como saúde, segurança e educação<sup>6</sup>. As políticas para as mulheres se centraram em três eixos principais: igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, atenção à saúde da mulher e combate à violência de gênero. Criou-se um programa destinado às empresas para incentivar a participação equitativa da mulher no ambiente de trabalho e, no campo, o Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, para prover documentação civil às mulheres assentadas da reforma agrária. Estimulou-se a prevenção de gravidez não-desejada e a redução no número de abortos e mortes resultantes desse procedimento cirúrgico (IPEA, 2008, p.248), além do Pacto Nacional para a Redução da Mortalidade Materna e Neonatal. O combate à violência contra a mulher se deu sobretudo com a estruturação das Delegacia Especializadas de Atenção à Mulher, a criação da Central de Atenção à Mulher (Telefone 180) e a sanção da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) que determinou a criação de Juizados Especializados em Violência Doméstica (MADEIRA, 2014, p.149-151).

No que se refere à inclusão racial, um passo importante foi dado com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com programas transversais em conjunto com as áreas da saúde, educação, cultura, entre outras e a promulgação, em 2009, do Estatuto da Igualdade Racial. No âmbito desta secretaria, destaca-se o estímulo à difusão de cotas étnico-raciais em universidades públicas e concursos públicos, a implantação da Lei nº 10.639/2003, que institui a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira nas escolas públicas, o Programa Brasil Quilombola, cujo objetivo é promover o desenvolvimento sustentável da população de comunidades remanescentes de quilombolas e a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. A redução da desigualdade de raça encontra-se alinhada ao discurso externo de valorização dos laços histórico-culturais com a África, componente fundamental da política externa do Governo Lula.

---

<sup>6</sup> Em 2015, durante o Governo Dilma, houve a fusão de três secretarias ligadas à Presidência da República em um único ministério, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.



Não se pretendeu esgotar aqui a descrição dos programas sociais implantados durante o Governo Lula. Eles foram apresentados de modo a fornecer evidências sobre como se estruturou o modelo de desenvolvimento social deste período. De modo geral, tem-se a retomada da ação do Estado sobre o desenvolvimento e a ampliação dos gastos sociais federais (GSF) *per capita*. Para se ter uma noção, durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, o GSF *per capita* cresceu 32% acima da inflação (IPCA), enquanto que durante o governo Lula o GSF *per capita* cresceu 70% acima da inflação (IPEA, 2012). Enquanto que em 2003 o GSF representava 12,95% do PIB, em 2010 passou a representar 15,54% do PIB. Dentro da composição do Gasto Social Federal, um dos maiores incrementos se deu em relação à área da assistência social, que em 1995 representava 0,7% do GSF e em 2009 passou a representar 6,8% do GSF, aproximando-se do total de gastos federais com educação (IPEA, 2012).

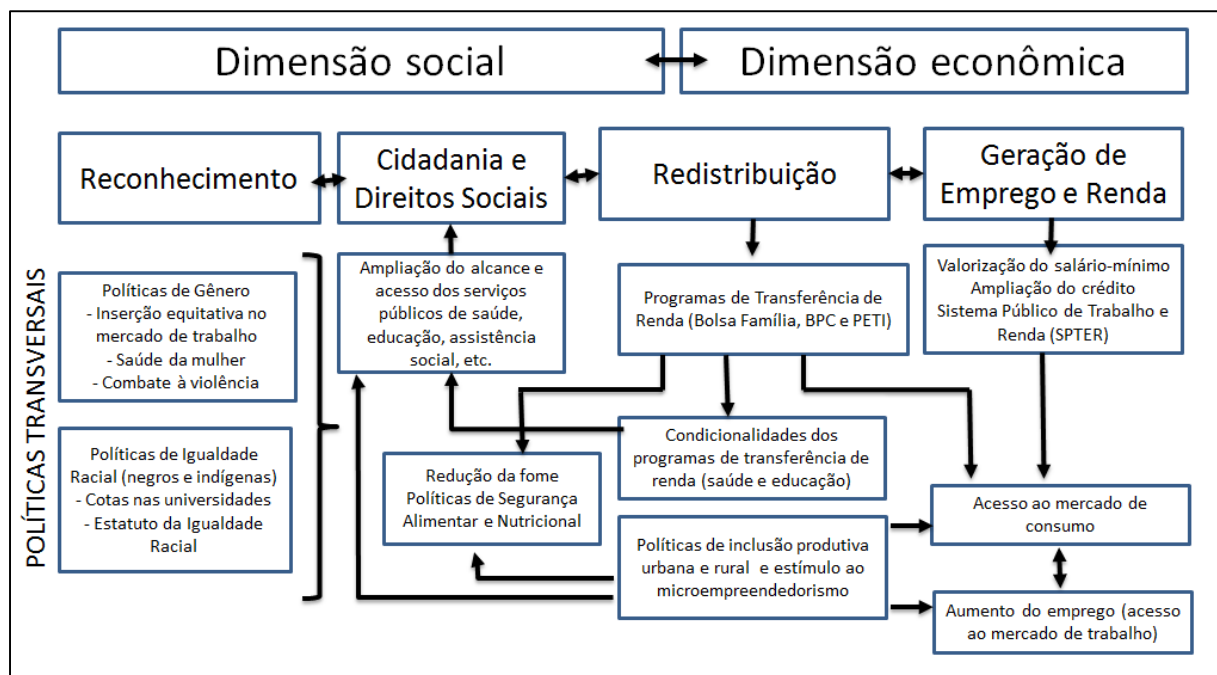
Diante de tais evidências, podemos afirmar que o modelo de desenvolvimento do Governo Lula colocou os gastos sociais como parte fundamental de sua estratégia, ampliando sua participação no PIB, ao mesmo tempo priorizando o aumento de gastos em áreas que beneficiem diretamente a população mais pobre, como os gastos em assistência social. A perspectiva social se articula dentro de uma abordagem ampla que inclui política econômica de geração de emprego e renda, com valorização real do salário-mínimo e centrado no estímulo ao consumo de massas no mercado interno.

Algumas abordagens críticas do modelo, como a de Potyara Pereira (2012), têm proclamado que essa estratégia está centrada na monetarização das políticas sociais e o estímulo ao consumo, estando atrelada ao paradigma neoliberal. Entretanto, conforme demonstrado aqui, há de se considerar que as políticas sociais do governo Lula possuem um forte componente de estímulo ao acesso a serviços públicos, aumentando as relações do Estado com a sociedade (e sobretudo com a população pobre), levando serviços sociais a regiões antes abandonadas pelo Estado e garantindo direitos sociais e cidadania. Outra crítica feita por uma parcela da oposição ao governo Lula era a de que os programas sociais criados eram assistencialistas e tornavam a população pobre dependente do Estado, sem perspectiva de trabalhar para sair de uma situação considerada “confortável”. As pesquisas realizadas no âmbito da SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) argumentam que além de dar o peixe (garantia de renda), as políticas sociais ensinam a pescar, através dos diversos programas de inclusão produtiva no âmbito rural e urbano, com estímulo ao microempreendedorismo, à qualificação profissional e à inserção no mercado de trabalho, estimulando à população pobre à superar a situação de dependência de uma renda-mínima. Em termos de resultado, verificam-se melhoras em diversos

eixos e indicadores sociais, para além da ampliação da capacidade material da população mais pobre (IPEA, 2012).

O sucesso alcançado de forma rápida em diversos indicadores sociais e a implementação de programas sociais inovadores levou ao reconhecimento internacional do modelo de desenvolvimento social brasileiro e seus diversos programas. O Brasil passou a ser visto como ator dotado de *expertise* técnica e política no combate à pobreza, o que resultou em aumento expressivo das demandas por cooperar com o governo brasileiro por parte de outros países, sobretudo de países em desenvolvimento. Portanto, a estratégia de desenvolvimento social interna combinou-se com uma estratégia de política externa ativa, com ampliação das alianças e relações com países em desenvolvimento e com um discurso e prática fortemente voltados à redução das assimetrias e das injustiças sociais, no âmbito global e interno dos países, conforme será abordado em maior profundidade nas próximas duas seções.

Figura 1 – Aspectos gerais da estratégia de desenvolvimento do Governo Lula (2003-2010)



Fonte: elaboração própria, 2015.

### 3. IGUALDADE ENTRE INDIVÍDUOS, IGUALDADE ENTRE NAÇÕES:

#### a dimensão social na *diplomacia* do Governo Lula

A diplomacia brasileira possui uma longa tradição de se pautar pelo desenvolvimento, pelo fortalecimento dos interesses nacionais e pela autonomia no âmbito externo. Alterando-se entre fases globalistas e americanistas, a política externa desenvolveu-se com base em princípios articulados com o ambiente interno e internacional ao longo do tempo. Houve fases em que a diplomacia estava mais fortemente atrelada a projetos de desenvolvimento interno, como no caso da busca por modernização militar e industrialização no período Getúlio Vargas, na qual a política externa adotou como instrumento a equidistância pragmática entre EUA e Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial. Houve fases em que se buscou ampliar relações com parceiros não-tradicionais como a África, Ásia e Oriente Médio (como no período da Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart) e fases em que a orientação externa estava direcionada às relações hemisféricas, centralizadas nos EUA (como no período Castelo Branco).

Entretanto, o período caracterizado por diversos teóricos de política externa como desenvolvimentista (de modo geral indo dos anos 1930 aos anos 1980), conforme sintetiza Cervo & Bueno (2007, p. 383), “correspondeu aos desígnios de desenvolvimento restrito, na medida em que visava robustecer a economia antes de equacionar as desigualdades sociais”. Tratam-se das limitações do desenvolvimento centrado no viés economicista que destacamos nas sessões anteriores. E é justamente esse ponto que vai servir de distinção entre o modelo de diplomacia desenvolvimentista e o modelo de diplomacia que se inaugura nos anos 2000. A diplomacia do período desenvolvimentista possuía forte conotação política e econômica, mas fraca conotação social, no sentido de luta por uma ordem internacional mais justa e democrática, promoção da agenda social e da cooperação internacional. No interregno entre o período desenvolvimentista e os anos 2000, houve um período de transição, com características do paradigma neoliberal (ou do Estado Normal, como conceitua Amado Cervo), em que predomina a dimensão econômica, com fraco caráter político e social. Nesse período, a estabilização econômica, a integração econômica regional e a atração de investimentos são o mote da política externa (SILVA, 2008).

No final do período do governo FHC, mas sobretudo com o Governo Lula, as críticas à globalização assimétrica se ampliam, aliadas a uma crítica ao receituário neoliberal que, no âmbito das relações internacionais, resultava em uma priorização excessiva da diplomacia

econômica. No governo Lula, há uma guinada importante na diplomacia em termos de princípios, ideias e valores, em consonância com a nova visão em torno do desenvolvimento, não mais atrelada à concepção tradicional do desenvolvimentismo, mas agora contendo uma dimensão social importante. A política externa passaria a atuar sintonizada com os projetos de desenvolvimento social do âmbito interno, dentro de uma visão que, segundo o Plano Plurianual (PPA) destaca, estabelece vínculos com países através de “uma postura que permita a identificação e garanta a presença de elementos compatíveis com os objetivos estratégicos do país” (BRASIL, 2003, p. 173).

Nesse sentido, o projeto interno de busca por maior igualdade entre indivíduos se refletiria no âmbito externo em uma busca por uma maior igualdade entre os países no sistema internacional. Essa coadunação entre projeto interno e externo garantiu legitimidade à atuação externa brasileira e contribuiu para projetar sua liderança no âmbito internacional. Ainda mais se considerarmos liderança dentro da visão tradicional desenvolvida por Giovanni Arrighi (1996), como a atitude de fazer da vontade individual do país uma vantagem geral. Assim sendo, “as opções estratégicas dos países da semiperiferia [como o Brasil] devem considerar os seus impactos de longo prazo sobre a periferia, de modo a construir confiança mútua” (PEREIRA & MEDEIROS, 2015, p. 136). E é justamente nesse eixo que o Governo Lula se articulou. Conforme destacado no PPA, o Brasil ampliaria relações “com quem tem problemas comuns relacionados à exclusão social e interesses convergentes no plano internacional”, com destaque para o “aprofundamento das relações com a África, em especial com a África do Sul e com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa” (BRASIL, 2003, p. 174).

A diplomacia passaria a se orientar em direção a alianças com países que enfrentam os mesmos problemas sociais, de modo a promover o desenvolvimento conjunto, sem que o progresso de um anulasse o desenvolvimento do outro. Essa orientação traria de volta o componente de revisão da ordem Norte-Sul, tão caro às décadas de 1950, 1960 e 1970 (sobretudo na África e na Ásia com Bandung e o Movimento dos Não-Alinhados). Segundo Vigevani & Cepaluni, a administração Lula da Silva acreditava que as alianças do Sul possuem “interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais ‘justa’ e ‘igualitária’” (2007, p. 298). Desse modo, alguns autores apostam no caráter revisionista da postura brasileira em relação a ordem econômica e social mundial, mas há de se ressaltar que as dimensões de poder e desenvolvimento estariam diretamente relacionadas na concepção de política externa de Lula. O Brasil buscaria uma nova ordem internacional justamente na qual ele pudesse participar mais ativamente das decisões internacionais e para

isso seria necessário passar a influenciar mais diretamente no destino de regiões tradicionalmente abandonadas pela diplomacia brasileira. Além disso, na medida em que construísse confiança mútua em torno do projeto brasileiro de liderança, mais países passariam a apoiar o Brasil em negociações e alianças internacionais (por exemplo apoiando o Brasil na sua demanda por uma vaga no Conselho de Segurança da ONU). Para tanto, a diplomacia brasileira apostou no “acréscimo de capital diplomático” e na diplomacia social, conforme ressalta Luiz Alberto Figueiredo Machado:

Temos de ter consciência de que, na esteira do reconhecimento internacional do Brasil como exemplo de país que deu um salto de crescimento com distribuição de renda em contexto democrático, o Itamaraty passa a atuar cada vez mais na vertente da *diplomacia social*. A Cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil tem-se firmado progressivamente, em *apoio a programas de inclusão social e erradicação da pobreza* em outros países em desenvolvimento. Vem contribuindo para projetar uma *imagem positiva do Brasil, com efeitos benéficos para todas as dimensões do relacionamento com os países receptores*. Nesse ponto, tivemos um notável acréscimo de capital diplomático (MACHADO, 2014, s/p, *grifos nossos*).

A visão em torno da diplomacia social, por parte dos gestores da política externa brasileira, parece estar vinculada a uma melhora da imagem do Brasil no exterior e consequentemente à ampliação das relações com os países em diversas dimensões a partir do momento em que o Brasil passa a apoiar o desenvolvimento social destes. Este objetivo não foi uma decorrência inesperada, uma externalidade do projeto externo brasileiro. O próprio PPA de 2003 ressaltava a importância em “promover e difundir no exterior, como instrumento de ação política, os bens, serviços e valores culturais brasileiros, para que o país possa ser visto externamente de forma positiva e característica de uma sociedade democrática, dinâmica e multirracial” (BRASIL, 2003, p. 174). A busca por uma imagem positiva no exterior não é uma novidade do Governo Lula, nem uma peculiaridade da diplomacia brasileira, sendo comum a diversos países em diferentes contextos. Não se trata apenas de *soft power*. O que distingue a experiência brasileira de Lula é o *social power*, ou seja, a capacidade de desenvolver relações em bases profundas e construir alianças em prol do desenvolvimento social, ao mesmo tempo buscando projetar internacionalmente a liderança do Brasil nesse movimento e adquirir maior influência no sistema internacional. Portanto, não se trata nem de uma ‘diplomacia solidária’ meramente, nem ainda de uma ‘diplomacia de prestígio’ (que busca apenas uma melhoria da imagem do país no exterior).

A diplomacia de Lula buscou uma forma de inserção que, segundo Visentini (2005), visava corrigir as distorções causadas pela globalização, centrada apenas em comércio e investimento livres, através das propostas sociais como por exemplo o combate à fome, que

“representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal” (VISENTINI, 2007, p.90). As medidas internas tomadas como a revalorização do mercado doméstico e a capacidade de poupança interna seriam elementos que combateriam os fatores que enfraquecem uma atuação internacional mais qualificada. De acordo com Visentini (2007), a atuação externa brasileira se daria em meio ao otimismo e a vontade política, ao contrário dos períodos anteriores, em que havia “baixa autoestima, pois os governos Collor e Cardoso viam o país como atrasado em relação aos ajustes demandados pelos países ricos” e acrescenta que com Lula “o país se considera protagonista no mesmo nível, com capacidade de negociação e portador de um projeto que pode, inclusive contribuir para inserir a agenda social na globalização” (2007, p. 90). Durante o governo Lula, os discursos foram fundamentais como instrumento de difusão de ideias e autoafirmação. Em uma análise de cerca de 100 páginas de discursos internacionais dos presidentes Fernando Henrique e Lula, verificamos a frequência da presença de determinadas palavras de modo a fornecer uma análise temática baseada em dicionário que permita perceber as tendências e recorrências por trás das falas dos dois presidentes e as mudanças que se verificaram entre os dois governos. O resultado está sintetizado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Frequência de expressões em discursos internacionais de Lula e FHC

Palavras ou expressões mencionadas	LULA	FHC
FOME	<b>49</b>	5
MISÉRIA	<b>7</b>	5
POBREZA	<b>23</b>	7
ECONOMIA/ECONÔMICO	86	<b>91</b>
SOCIAL	<b>87</b>	78
COOPERAÇÃO	<b>25</b>	15
INVESTIMENTO	7	<b>15</b>
CRESCIMENTO	18	<b>22</b>
GLOBALIZAÇÃO	4	<b>50</b>

Fonte: o autor (2015), com base em materiais da FUNAG (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2009)

Verifica-se que nos discursos do Presidente FHC predominam as menções a termos como *globalização* (10 vezes mais frequentes que nos discursos de Lula), *crecimento*,

*investimento e economia*, corroborando a ideia de que o eixo temático e a construção ideacional do discurso externo do governo FHC estiveram mais voltados a questões econômicas internacionais. Nos discursos do Presidente Lula, porém, verifica-se a presença mais frequente das palavras *fome* (cerca de 10 vezes mais citada do que nos discursos de FHC), *miséria*, *pobreza*, *social* e *cooperação*. A própria experiência de vida do presidente Lula parece ter influência sobre esse tipo de discurso. Segundo Hirst, Lima & Pinheiro (2010), não pode ser menosprezado o protagonismo da figura de Lula no cenário internacional acompanhado por seu estilo afirmativo e carisma, que transformou, de acordo com elas, a questão social numa bandeira de política externa.

Ao mesmo tempo em que aplicava internamente a Estratégia Fome Zero, com o Programa de Aquisição de Alimentos como um dos eixos (conforme explicado na seção anterior), o presidente Lula passou a defender concomitantemente a ideia de que a fome e a pobreza possuem determinações internacionais e por isso demandariam uma atitude diferenciada por parte dos países desenvolvidos em relação aos subsídios agrícolas. Em um de seus discursos, ele menciona que, segundo o Banco Mundial, “uma efetiva liberalização do comércio agrícola poderia gerar cerca de 200 bilhões de dólares de renda global adicional, o suficiente para retirar mais de 500 milhões de pessoas da situação de pobreza” (BRASIL, 2008a, p. 44). Sobre a experiência pessoal e a relação com o projeto internacional de combate à fome, ele destaca:

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 (BRASIL, 2008a, p. 44, *grifos nossos*).

Em termos práticos, Lula sugeriu a criação de um fundo mundial contra a fome, com financiamento advindo do mercado financeiro e do orçamento bélico dos países avançados. Ao mesmo tempo em que coloca o dever sobre a fome e a pobreza sobre os países desenvolvidos, Lula ressaltou a necessidade, por parte da África, Ásia e América Latina, de “construir uma nova aliança contra a exclusão social” (BRASIL, 2008a, p. 19)<sup>7</sup>. As mudanças estruturais na

---

<sup>7</sup> Entre grandes potências e países periféricos, o Brasil, como potência média, exerce também o “papel de mediador entre os países mais fortes e mais fracos”, conforme assinala Silva (2015, p. 178).

economia capitalista global em prol de uma redução das assimetrias entre Norte e Sul seria favorável tanto aos países com menor desenvolvimento relativo quanto aos países intermediários. No âmbito econômico e social, o Brasil compartilharia o interesse pelo desenvolvimento conjunto e, no âmbito político-estratégico, buscaria adquirir papel de destaque como líder na periferia.

Nesse sentido, destacam-se as iniciativas em torno da criação de coalizões como o IBAS, o BRICS, o G-20 comercial, as parcerias em diálogos inter-regionais com o bloco africano e o Oriente Médio e os mecanismos de integração regional na América do Sul, com destaque para o IIRSA e UNASUL. Essas novas coalizões indicam que, diferentemente do período da Guerra Fria, os países da semiperiferia buscariam uma maior concertação entre si, defendendo a ideia de que a multipolaridade garantiria uma ordem internacional desconcentrada e mais justa e equilibrada, dada a proliferação de oportunidades e modelos de desenvolvimento possíveis (em contraponto à convergência em torno do projeto norte-americano de unipolaridade da década de 1990).

No que tange às coalizões sul-sul, a começar pelo IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), a parceria começou a engatinhar já no Governo FHC quando os três países se uniram na questão da quebra das patentes de medicamentos para tratamento da AIDS. Em 2003, por meio da Declaração de Brasília, é instituído oficialmente o IBAS como um Fórum de Diálogo (e não uma organização), unindo três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. O objetivo proposto foi a cooperação em “um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão da segurança internacional” (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p.296). O Fórum representa o enfrentamento de questões políticas como a busca por reordenamento do sistema mundial pós-Guerra Fria e a reforma do Conselho de Segurança da ONU; no âmbito econômico, representa o fortalecimento da capacidade de influenciar as negociações comerciais no âmbito da OMC e, no âmbito social, a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento por meio da cooperação e diálogo entre os três países (SILVA, 2015).

O IBAS desenvolveu foros temáticos entre os países, contando com a participação de grupos de mulheres, acadêmicos, empresários, parlamentares, entre outros. Além disso, possui 16 Grupos de Trabalho em diversos eixos temáticos que vão desde o desenvolvimento social à área da defesa, buscando troca de informações e cooperação entre os ministérios diretamente envolvidos com cada um dos temas. A parceria também envolve a existência de um Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, contando com recursos dos três países, no intuito de financiar projetos em países de menor desenvolvimento relativo ou egressos de conflitos



armados. Ao longo dos anos, foram desenvolvidos projetos em países africanos como Burundi, Guiné-Bissau, Serra Leoa e Cabo Verde, além do Haiti e Palestina, voltados ao desenvolvimento da pequena agricultura, saúde, reforma de infraestrutura, combate ao HIV/Aids, entre outros.

Apesar das controvérsias relacionadas à baixa complementaridade econômica entre os três países (OLIVEIRA, 2005) e de divergência nas posições tomadas no âmbito internacional (OLIVEIRA, ONUKI & OLIVEIRA, 2006), parece haver uma grande dimensão simbólica por trás do Fórum IBAS, com o intuito de fomentar a interdependência política entre países que possuem posições de poder e interesses semelhantes no sistema internacional, como países semiperiféricos, grandes democracias e com graves problemas de inclusão social (SOARES DE LIMA, 2005). Nesse sentido, um dos desafios do bloco seria justamente o dilema da ação coletiva de países intermediários, ou seja, de articular alianças e aglutinar interesses com países menores que, por sua vez, atuando muitas vezes pela lógica do *free-rider* (agente-carona), engajam-se nos interesses das grandes potências pelos benefícios individuais que podem ser auferidos, em uma ligação que se dá muitas vezes por meio do bilateralismo, e não do multilateralismo (como as potências médias têm tentado atuar) (SOARES DE LIMA, 2005; MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2011). O IBAS surge também como tentativa de buscar um fortalecimento entre três potências regionais que seriam o elo frágil do BRICS, por não fazerem parte do Conselho de Segurança. Além disso, os três países estariam situados estrategicamente no arco que liga à América do Sul à Ásia através do Atlântico Sul e do Índico, em contraponto ao eixo que liga Rússia e China aos EUA através do Pacífico.

Outra coalizão formada no ano de 2003, nas reuniões preparatórias da Conferência da OMC em Cancún, México, foi o G-20 comercial. O grupo foi composto por países em desenvolvimento interessados na liberalização dos mercados agrícolas no âmbito da OMC, concentrando sua atuação em agricultura, o tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha. Conforme já destacado, o tema é de extrema relevância para o projeto de desenvolvimento interno e externo do Governo Lula, por dizer respeito também à fome, diretamente afetada nos países em desenvolvimento pelos subsídios aplicados pelos países centrais à sua produção, dificultando a venda e a subsistência de pequenos agricultores e estando ligada a 500 milhões de indivíduos passando fome no Sul Global (BRASIL, 2008a, p.44). O G-20 comercial representa cerca de 70% da população rural em todo mundo e cerca de 60% da população total mundial, dotado, portanto, de grande credibilidade como representativo da população diretamente afetada pela causa defendida. Trata-se de uma coalizão

que contribui para a desconcentração das decisões econômicas globais, centradas tradicionalmente no G-8.

O Brasil adquiriu grande protagonismo dentro do G-20/, juntamente com Índia e China. O grupo passou a ser visto com bons olhos por diversos países menos desenvolvidos, angariando com isso confiança mútua e *status* de liderança na causa dos países mais pobres. Além do seu caráter social, que não pode ser ignorado, essa aliança possui um significado pragmático, como coalizão de terceira geração, ou seja, coalizão que alia interesses temáticos e interesses de bloco, consistindo em uma evolução natural e um aprendizado em relação às coalizões típicas da Guerra Fria como o Movimento dos Não-Alinhados, cujo fator ideacional exercia um peso relevante e dificultava uma atuação mais instrumental baseada em um interesse específico e no pragmatismo (NARLIKAR & TUSSIE, 2004; OLIVEIRA, 2005; SOARES DE LIMA, 2005; SILVA, 2015; PEREIRA & MEDEIROS, 2015; MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2011). Conforme sintetiza Silva (2015, p.157), “é uma coalizão pragmática, na qual os grandes países em desenvolvimento procuram aumentar seu grau de influência nas decisões em relação ao comércio internacional”. Apesar de diversos autores destacarem o sucesso que o grupo teve em termos de coesão e inovação, Oliveira (2005) ressalta alguns dos desafios que o bloco pode enfrentar, como a ameaça de cisão entre os membros, justamente devido ao que já fora mencionado anteriormente como dificuldade entre blocos de países intermediários, ou seja, dos países desenvolvidos minar o bloco cooptando os países menores em troca de benefícios específicos ou ressaltando interesses divergentes entre os membros, ou ainda acenando aos países intermediários, como a Índia, “a possibilidade de juntos ganharem em outros setores, como serviços” (OLIVEIRA, 2005, p.13).

Além do G-20 comercial, destaca-se a presença brasileira no G-20 financeiro. Este grupo surge em 1999 na esteira das crises da Ásia, da Rússia e do próprio Brasil, a partir de uma proposta do G-7 liderada pelo Canadá. A intenção original se baseava na ideia de diálogo e troca de experiências entre países avançados e emergentes, de forma que estes pudessem aprender com as “melhores práticas” das economias avançadas, preservando a estabilidade do Sistema Financeiro Internacional. Entretanto, com o aumento do peso relativo dos países emergentes no PIB global, somado ao advento da crise financeira internacional de 2008, o G-20 ascendeu de mero foro de ministros das finanças e presidentes dos Bancos Centrais para o centro do processo decisório internacional em termos econômicos, eclipsando a importância do G-8 (SOARES DE LIMA, 2010; FLEMES, 2010; GALVÃO, 2012; KIRTON et al, 2008).

Dentro desse contexto de emergência de uma governança econômica mais democrática, o Brasil e os BRICS exerceram papel fundamental. Paralelamente aos encontros do G-20, os

BRICS passaram a promover encontros entre os seus ministros de finanças e presidentes dos bancos centrais a partir de 2008, na Cúpula de São Paulo. O discurso oficial de Lula da Silva e de Guido Mantega pautou-se pelo argumento de que a crise econômica, que à época assolava principalmente os países desenvolvidos, depende de uma articulação mais ampla.

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 (LULA DA SILVA, 2008)

A atuação do Brasil, e dos BRICS em geral, rendeu diversos frutos concretos. Em março de 2009, alguns meses após a Cúpula de Washington, deliberou-se a transformação do FSF em Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), com a inclusão de todos os membros do G-20, além da Espanha. No mesmo contexto, também foram ampliados de forma a incluir a participação de economias emergentes o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS), além da Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO) e do Conselho de Normas Internacionais de Contabilidade (IASB), que abrangem, respectivamente, reguladores na área de mercado de capitais e especialistas em padrões de contabilidade. Essas conquistas significam a oportunidade de países emergentes participarem de forma ativa na elaboração de regras, padrões e políticas de cuja concepção estavam excluídos.

Na esteira da Cúpula de Londres, em 2009, onde se acordou um pacote de estímulo de 1,1 trilhão de dólares para a superação da crise, o presidente Lula anunciou que o Brasil emprestaria recursos ao Fundo Monetário Internacional como parte da ação coletiva de aumento dos meios disponíveis à instituição (BRASIL, 2009a). No mesmo ano, na Cúpula de Pittsburg, os quatro BRICs registrariam a promessa de contribuir com mais de US\$ 500 bilhões no Novo Arranjo para Empréstimos (New Arrangements to Borrow – NAB) do FMI, representando mais de 15% do total disponível naquele arranjo, o que lhes asseguraria uma maior influência na administração do mecanismo. De importância mais relevante, também logrou-se a revisão geral das cotas de participação no FMI, com uma transferência de pelo menos 5% para países dinâmicos de mercado emergente, que passaram a representar 40% das cotas totais (BRASIL, 2009b). Diante disto, os BRICS passaram a possuir poder de veto no âmbito do NAB.

Além da atuação de caráter sistêmico no âmbito financeiro internacional, buscando reformas nas instituições tradicionais, o Brasil passou a atuar em outros mecanismos de extrema relevância que passaram a propor, além de reformas, mudanças de fundo na ordem econômica, financeira e, sobretudo, política internacional. Exemplo desse tipo de atuação foi a criação dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, contando com a presença da África do Sul), que deu seus primeiros passos de maneira informal, em 2006, e se tornou instituição

político-diplomática formal a partir de 2009. Atualmente o bloco fundou o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), voltado para o financiamento de obras de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em economias emergentes e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), destinado a promover apoio mútuo aos membros dos BRICS em cenários de flutuações no balanço de pagamentos, com capital inicial de 100 bilhões de dólares. Durante o governo Lula, o Brasil participou diplomaticamente de duas cúpulas, realizadas na Rússia, em 2009 e em Brasília, em 2010. Na primeira cúpula, a discussão girou em torno da crise financeira global iniciada em 2008, com debates centrados em temas econômicos e financeiros, reformas das instituições financeiras globais e atuação do G-20 para a recuperação da economia global, além da coesão em torno da necessidade de reformas nas Nações Unidas, sobretudo no seu Conselho de Segurança. Na II Cúpula, em Brasília, houve reunião dos chefes dos Institutos Estatísticos de cada um dos países membros e publicações de obras estatísticas conjuntas sobre os países do bloco, encontro de presidentes dos Bancos Centrais, encontro de Ministros da Agricultura, um seminário de *think-tanks*, encontro de cooperativas, um Fórum Empresarial e a II Reunião dos Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança.

O bloco se firmou com o objetivo de promoção da multipolaridade a nível global e democratizar as instâncias decisórias da política mundial, além de promover a cooperação entre países que exercem a função de fomentar a Cooperação Sul-Sul e se posicionar como intermediários entre Norte e Sul, entre mundo desenvolvido e em desenvolvimento. O bloco reúne países de grandes dimensões territoriais, populacionais e econômicas, além de países com influência significativa na segurança internacional e na área político-diplomática. O significado estratégico da emergência do bloco é de extrema importância, e pode ser analisado a partir de diferentes prismas.

Aqui, ressaltamos que os dilemas envolvidos na ação coletiva de blocos de terceira geração entre potências intermediárias também se aplicam ao BRICS, que enfrenta dificuldade em termos de coesão, além dos dilemas entre poder e desenvolvimento. Apesar da disparidade de poder relativo entre os membros (Rússia e China são membros do Conselho de Segurança e ambos são potências nucleares junto com a Índia), os cinco países enfrentam um dilema comum: o desenvolvimento e as enormes desigualdades. Nesse sentido, cumpre analisar até que ponto os países abandonam as suas demandas em termos de poder e a sua postura dentro do xadrez geopolítico da superpotência norte-americana em prol do desenvolvimento comum e do desenvolvimento da periferia. Lembrando que, conforme ressaltam Pereira & Medeiros (2015), com base em Arrighi (1996), a condição de nova liderança depende da capacidade de fazer dos interesses individuais os interesses da coletividade, tornando projetos de desenvolvimento

próprios benéficos para países estratégicos e para a periferia em geral. Diante disso, os BRICS devem buscar estratégias que coadunem os interesses da semiperiferia com os da periferia, buscando um equilíbrio entre poder e desenvolvimento.

No âmbito da diplomacia social, não se pode deixar de lado a inflexão adotada no governo Lula em termo de relações com o continente africano e com os países árabes. Foram abertas 17 novas embaixadas na África, realizadas 11 visitas, totalizando 29 países. No governo de FHC, as relações com o continente eram caracterizadas pela seletividade, ou seja, pelo estabelecimento de relações com países mais importantes e estratégicos, enquanto que no governo Lula houve uma ampliação de parcerias, irradiando-se por todo o continente. Destacam-se nesse âmbito a realização dos Encontros de Cúpula África-América do Sul (ASA) e o estabelecimento de uma associação institucionalizada entre o MERCOSUL e a SACU (União Aduaneira da África Austral), área de integração na parte meridional do continente nucleada pela África do Sul. Segundo Visentini (2012, p.25), “a solidariedade com a África é central, pois associa princípios éticos e interesse nacional”. Os laços histórico-culturais que ligam os dois lados do Atlântico, a chamada dívida moral que o Brasil invoca em seu discurso, aliada à visão estratégica de proteção do Atlântico Sul reforça a importância da aliança entre Brasil e África. A diplomacia presidencial de Lula tem reforçado a presença de diversas empresas brasileiras no continente, sobretudo na área de prestação de serviços, que têm se inserido no continente concomitantemente à presença de projetos de desenvolvimento social nas áreas da saúde, agricultura, alimentação e educação, reforçando os laços políticos e desenvolvendo as capacidades institucionais no continente por meio da cooperação técnica. No Oriente Médio, a presença brasileira ampliou-se, sobretudo com a Cúpula América do Sul-Países Árabes e a assinatura do acordo de cooperação MERCOSUL-Conselho de Cooperação do Golfo em 2005. Para além do comércio, o Brasil passou a se inserir na região árabe em termos diplomáticos como mediador de conflitos, tendo sido convidado, por exemplo, a mediar a crise do Irã e da Palestina.

No âmbito da América do Sul, anunciada como prioridade do governo Lula desde sua posse, verificou-se uma tentativa de superação das crises econômicas individuais que assolaram os países do MERCOSUL no final dos anos 1990 e o aprofundamento da parceria a nível político, social e de infraestrutura. O Brasil passou a adotar uma postura como interlocutor e mediador de conflitos na região, buscando um ambiente democrático e resolvendo as questões regionais a partir de soluções próprias, com o mínimo possível de intervenção norte-americana. Pouco a pouco, a proposta da ALCA foi sendo minada e a UNASUL passou a contribuir para propor e articular respostas próprias para crises políticas que ocorrem na região, como por

exemplo os casos do desentendimento entre Colômbia e Equador por questões de fronteira em 2008. Assim sendo, a integração permitira geração de confiança mútua e, no caso sul-americano, tem estimulado e promovido a democracia na região, evitando que situações de crise política ponham em risco a estabilidade do subcontinente (VISENTINI, 2012).

Em um mundo supostamente multipolar, a formação destes blocos regionais sul-americanos bem articulados garantiria uma melhor inserção internacional aos países, permitindo uma maior competitividade econômica a nível global e um maior poder de barganha nas negociações internacionais pela atuação em conjunto. Para alguns países, como Brasil e Venezuela, a integração tem sido utilizada como mecanismo para projetar poder e exercer a liderança na região (SERBIN, 2009). De um lado, para a Venezuela, a integração através da ALBA permitia estender a sua visão geoestratégica e militar, carregada de elementos ideológicos, com o objetivo de construção de um mundo multipolar diante da hegemonia e unilateralismo estadunidense, adotando uma retórica claramente anti-imperialista. Enquanto que para o Brasil, a integração, sobretudo através do Mercosul, significava a possibilidade de promover o desenvolvimento produtivo, comercial e industrial da região e, ao mesmo tempo, projetar o país como ator relevante no sistema global. Para além do Brasil e Venezuela, a integração tem sido tema de extrema importância para países como a Argentina, que se beneficiariam com a integração das cadeias produtivas e minimizariam os impactos de uma desindustrialização precoce sobre sua economia. Mesmo países pequenos, como a Bolívia, tem se beneficiado com a nova matriz de integração energética fomentada pela IIRSA, que permite um melhor escoamento de recursos energéticos como o gás natural.

Apesar de manter a preocupação com a América do Sul, o foco da integração no Governo Lula alterou-se significativamente em relação ao que era almejado na década de 1990, muito em função também da própria mudança no perfil dos demais governantes latino-americanos. Nos anos 1990, o Mercosul surgira como iniciativa de governos considerados neoliberais no Brasil e na Argentina. A ideia da integração econômica estava pautada na intenção de fomentar a complementaridade econômica entre o bloco, possibilitar uma maior circulação de bens e serviços na região através da redução de barreiras alfandegárias e inserir de forma competitiva o Mercosul dentro das cadeias globais de valor. Já na década de 2000, com a ascensão de governos progressistas, de centro-esquerda, é colocado em prática um regionalismo multilateral, abrangendo novos temas como a questão social, a redução das assimetrias estruturais, os investimentos em infraestrutura e transportes, energia e comunicações, a cooperação em defesa, entre outros. A UNASUL, diante desse cenário, surge

como um complemento ao Mercosul, estendendo o seu escopo de atuação à arena política e social.

Desse modo, a América do Sul é mais um exemplo de região sobre a qual diplomacia social do Governo Lula se aplica, juntamente com a África, Oriente Médio, Ásia, além das já mencionadas coalizões IBAS, BRICS, G-20 comercial e G-20 financeiro. São exemplos de parceria que ampliam os horizontes de atuação do Brasil para além das relações com as grandes potências centrais, representando o estabelecimento de laços que possuem um componente social, ao mesmo tempo estratégico e ideacional.

A política interna do Governo Lula colocou como objetivo estratégico o desenvolvimento social através da erradicação da pobreza, da fome e da miséria e, para tanto, a política externa atuou alinhada estrategicamente com estes objetivos. Assim sendo, o Brasil se posicionou como um país que possui uma identidade e princípios sólidos e uma missão a desenvolver no sistema internacional. Essa nova forma de atuação que se verifica no Governo Lula obteve sucesso justamente devido a esse alinhamento entre o que se espera para o desenvolvimento do país e o que se espera para o sistema internacional. Um reordenamento da posição de poder do país na ordem global só faz sentido se a igualdade de poder também for buscada dentro da sociedade brasileira. A existência de um projeto de desenvolvimento sólido e efetivo, que retirou milhões de pessoas da extrema pobreza em menos de uma década, garantiu uma inserção legítima e bem-vista no cenário internacional. O *social power*, nesse sentido, estaria ligado à capacidade de ampliar laços com a periferia e semiperiferia, inserir a agenda social na pauta internacional e colocar-se como porta-voz da desconcentração do poder no sistema mundial e da redução das desigualdades no âmbito interno.

#### **4. COMPARTILHANDO O DESENVOLVIMENTO: a dimensão social na *Cooperação Sul-Sul* do Governo Lula**

A modalidade ‘cooperação técnica internacional’ tem origem no pós- II Guerra Mundial, inicialmente intitulada de ‘assistência técnica’, e teve por objetivo ajudar na reconstrução dos países afetados pelos conflitos. Esta modalidade nasce concomitantemente com as instituições internacionais FMI e o Banco Mundial. Cabe salientar, contudo, que inicialmente tal modalidade de *ajuda para o desenvolvimento* dava-se principalmente a partir do eixo Norte-Sul, em que os doadores (geralmente países da OCDE) possuíam maiores prerrogativas na formulação de políticas, colocando um fardo sobre os sistemas administrativos dos países receptores que deveriam despende um volume significativo de recursos e responder às demandas dos doadores (RENZIO, 2008), assumindo em grande medida sua agenda política (CHANG, 2008).

A tomada de posse de Lula coincidiu com um momento histórico global em que a Cooperação Sul-Sul passou por uma nova fase de valorização, após duas décadas neoliberais em que a Cooperação no sentido Norte-Sul predominava através da cooperação condicionada aos ajustes econômicos exigidos por governos e organismos internacionais do Norte (PEREIRA & MEDEIROS, 2015). A recuperação econômica dos países do Sul garantiu um maior poder de barganha em relação a essas agências e em relação à agenda econômica e social advinda do Norte. Nesse sentido, atrelada a uma maior capacidade material das potências médias (semiperiferia), a Cooperação Sul-Sul se fortalece, também contando com um forte componente de crítica à suposta globalização e unipolaridade norte-americana dos anos 1990. Durante o Governo Lula, a cooperação através de seus múltiplos instrumentos foi reforçada e considerada como importante elemento da nova inserção externa brasileira.

Entretanto, há de se ressaltar que a prática de cooperação que existia anteriormente foi gradualmente substituída por um estilo diferenciado de cooperação, não apenas calcado em investimentos privados e na ótica monetária, mas também em uma tentativa de promover desenvolvimento sustentado dos países beneficiados. Essa nova forma de cooperação, que contou com o papel da diplomacia social, contribuiu para a geração de uma maior interdependência política entre países em desenvolvimento, a geração de novas ideias e soluções para o combate às mazelas comuns e, sobretudo, permitiu ir além da visão de que cooperação se mede através dos gastos financeiros dispendidos, colocando o impacto social como objetivo. Ademais, colocou o desenvolvimento social em um mesmo patamar de



importância do desenvolvimento econômico, por ter reflexos profundos na mudança das condições de vida das populações mais vulneráveis, o que tem se demonstrado em diversas pesquisas que apontam os programas sociais brasileiros como fundamentais na redução da desigualdade e da pobreza.

Nesse sentido, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) funciona como uma agência diretamente ligada ao órgão responsável pela diplomacia brasileira (Itamaraty) e centraliza os recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento, sendo responsável por grandes projetos estruturantes, enquanto que ministérios específicos, como o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) prestam uma cooperação mais técnica, visando troca de experiências e conhecimento na área social. Esse tipo de atuação reflete uma nova concepção de política externa com base numa nova visão da política interna, que se diferencia daquela que predominava nas décadas de 1980 e 1990 com o Consenso De Washington, que relegava os gastos sociais a um segundo plano. É certo que havia um componente da solidariedade entre os países do Sul, demonstrada em diversos discursos do Presidente Lula ao longo de seu mandato, mas também existia uma pretensão do Brasil em exercer papel de liderança nesta ação coletiva.

O Governo Lula implementou um conjunto de mudanças conceituais que resultaram em uma nova matriz de inserção internacional, com a multiplicação de parcerias com os países em desenvolvimento e valorizando o bloco regional, não apenas do ponto de vista econômico e político, mas também *social*. Assim sendo, a interface entre políticas sociais internas e a política externa brasileira fez da superação das mazelas comuns entre países do Sul um esforço conjunto, uma espécie de ação coletiva, na qual os países são livres para contribuir com propostas de desenvolvimento e ao mesmo tempo absorver aqueles projetos políticos que lhe parecem importantes.

A nova Cooperação Sul-Sul do Governo Lula retomou o debate sobre a superação das assimetrias Norte-Sul tão caro aos anos iniciais da emergência da periferia no sistema mundial, nas décadas de 1950 e 1960 (Bandung e Movimento dos Não-Alinhados), trazendo de volta a importância de princípios como a horizontalidade, benefícios mútuos, não-interferência em assuntos internos e ausência de condicionalidades. Entretanto, no momento atual, acrescentou-se um componente prático atrelado a uma nova concepção de desenvolvimento que valoriza soluções próprias do Sul que não dependem apenas de mecanismos de política econômica, mas também da qualidade das políticas públicas sociais.

#### 4.1 A atuação internacional da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2010)

A Agência Brasileira de Cooperação remonta a década de 1950 em que tem origem a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) que, no contexto de *ajuda assimétrica para o desenvolvimento*, objetivava estabelecer prioridades nas solicitações de ajuda técnica do exterior aos países industrializados por parte das instituições brasileiras (BRASIL, 2012). Até a década de 1980, este padrão não possui grandes mudanças, sendo que, do ponto de vista institucional, optou-se por uma centralização das competências de cooperação internacional na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), dado o adensamento de programas e projetos de cooperação entre o Brasil e os países ‘doadores’. A partir da década de 1980, foi feito um reexame nos mecanismos de gestão do sistema de forma que se fundiram as funções técnicas de projetos, a cargo da Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), com aquelas envolvidas nos fins políticos da cooperação técnica, ligada a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty. As duas divisões extintas deram espaço à criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), por meio do Decreto 94.973, de 1987, como parte do MRE. Tal fusão, conforme documento institucional, “representou um avanço no sentido de dotar o país de uma Agência especializada em CTI, unificando as funções técnica e de política externa” (ABC, 2014).

A partir de então, o Brasil passou a ter uma agência especializada que procurou atuar em âmbito internacional de forma mais programática. Entretanto, se inicialmente suas ações voltaram-se mais à busca de ‘ajuda’ com países doadores (ABC, 2014), na última década a atuação da ABC evoluiu paulatinamente para a oferta de cooperação com os países em desenvolvimento, tendo como eixo central a Cooperação Sul-Sul, buscando um modelo mais horizontalizado de relações entre os envolvidos e a adequação aos novos conceitos sobre CSS emergidos na última década. Este novo modelo orienta-se, segundo Esteves et al (2011):

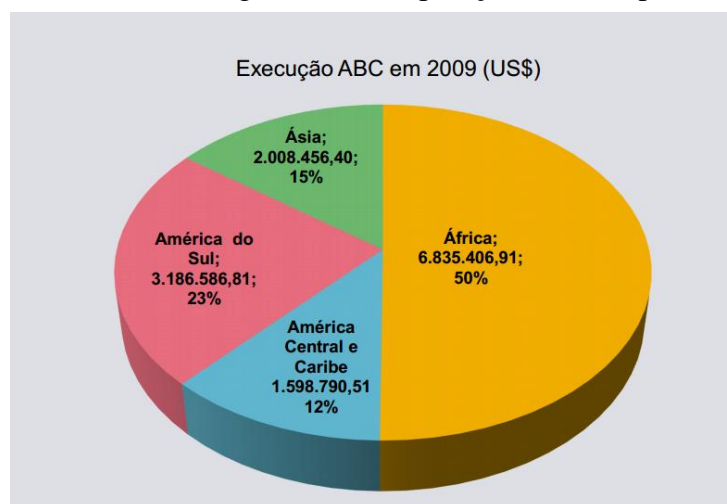
[...] como “um processo consciente, sistemático e politicamente motivado” que objetiva o desenvolvimento em observância aos princípios de não interferência dos países cooperantes nos assuntos domésticos, igualdade entre parceiros do desenvolvimento e respeito pelas suas independências e conteúdos locais de desenvolvimento. (ESTEVES et al, 2011, p.9)

Ademais, de acordo com documento institucional da ABC (2014, p.3), a agência passou a orientar-se pelos princípios da diplomacia social; da atuação em resposta a demandas dos países em desenvolvimento; pelo reconhecimento da experiência local e adaptação de

experiências brasileiras; da não imposição de condicionalidades e da não ingerência em assuntos internos dos países parceiros. Nestes marcos, a ABC passou a ter papel central nos projetos de cooperação para o desenvolvimento internacional, sendo responsável pela coordenação de projetos e seus respectivos financiamentos. A partir de 2003, com a eleição do governo Lula e a chegada do Ministro Celso Amorim, a agência passou por uma revitalização política e financeira. Entre 2003 e 2009, houve a multiplicação de projetos firmados que passam de 23 em 2003 para 413 em 2009, assim como um aumento nos recursos anuais que passam de R\$ 18.661.993,00 em 2006 para R\$ 52.562.628,00 em 2010 (ABC, 2014).

Dentro desta nova configuração da ABC, e tendo em conta a política do governo Lula de reaproximação com a África como principal vetor da cooperação Sul-Sul, mas também como forma de minimizar a dívida moral e social com o continente, um conjunto de ações foram propostas pela agência, para promoção do desenvolvimento africano. Conforme documento institucional (2009), em termos de investimentos da ABC em cooperação internacional no Governo Lula, a África representava 50% dos valores investidos, seguidos da América do Sul, Ásia, América Central e Caribe. Ademais, os valores dispostos e executados vinham crescendo desde 2005 de maneira exponencial.

Gráfico 4 – Divisão dos gastos em cooperação da ABC por continente



Fonte: ABC, 2014.

Em termos de projetos de cooperação técnica desenvolvidos, em 2008 mais 115 ações de cooperação foram implementadas (VISENTINI, 2013) a 35 países africanos nas mais diversas áreas, tais como: a agricultura, saúde, educação, formação profissional, governo eletrônico, administração pública, meio ambiente, tecnologia da informação, empreendedorismo, artesanato, cooperativismo, prevenção de acidentes de trabalho,

desenvolvimento urbano, saneamento básico, biocombustíveis, transporte aéreo, turismo, justiça, cultura, comércio exterior, direitos humanos e esportes.

Nestes marcos, a agricultura se destacou no âmbito da cooperação técnica na África, uma vez que grande parte da população vive em zona rural e o projeto liga-se igualmente ao tema da segurança alimentar, sendo os governos africanos altos demandantes desta tecnologia. A EMBRAPA tem sido a principal articuladora e implementadora da transferência de tecnologia agropecuária e florestal, por meio, sobretudo, do projeto da *Cotton – 4* (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) que buscou promover o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão. Além destes, ainda são implementados o ProSAVANA<sup>8</sup> (Moçambique), a Rizicultura<sup>9</sup> (Senegal); o Fortalecimento do IIAM<sup>10</sup> (Moçambique). De forma geral, as ações desenvolvidas foram: seminários internacionais sobre o tema; visitas técnicas de acompanhamento; cursos de capacitação de técnicos africanos, fomento à pesquisa na área de biocombustíveis, a adaptação de tecnologias brasileiras às condições de solo e clima de cada país, desenvolvimento regional de produção de alimentos em longo prazo, programas de agricultura familiar, segurança alimentar e sustentabilidade nas práticas agrícolas.

Estas últimas iniciativas ligavam-se ao programa estruturante de combate à fome e à pobreza na África, tais como o Programa Nacional da Refeição na Escola em São Tomé e Príncipe, e o programa Educacional de Nutrição em Moçambique, que tinha como objetivo orientar grupos desfavorecidos no cultivo de colheitas de baixo custo e com altos níveis nutricionais (ABC, 2014). Na área da saúde, as iniciativas estiveram ligadas sobretudo ao combate ao HIV, à malária e à anemia falciforme. As ações envolveram de maneira geral a doação de medicamentos antirretrovirais, capacitação de médicos e enfermeiros, inclusive no Brasil, diagnóstico da saúde pública, fortalecimento do sistema de saúde, análise de laboratório, medidas de combate ao DST/HIV/Aids, controle de epidemias, apoio e monitoramento à vigilância sanitária, prevenção e controle da malária e da doença falciforme, melhorias nas instalações hospitalares, além da transferência de tecnologia brasileira para Bancos de Leite Humano.

Para tanto, outros órgãos, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o Instituto Nacional do Câncer (INCA), Agência

---

<sup>8</sup> Programa de cooperação Triangular para o desenvolvimento agrícola das Savanas Tropicais em Moçambique, com orçamento de Orçamento Previsto para os próximos 20 anos: US\$ 500,000,000.00 (ABC, 2014).

<sup>9</sup> Contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do arroz, cujo orçamento da ABC transita entre US\$ 1,842,278.00 e o valor do projeto Orçamento do Projeto: US\$ 2,384,078.00 (ABC, 2014).

<sup>10</sup> Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique, Orçamento Previsto para o período de 4 anos: US\$ 4,200,000.00 (ABC, 2014).

Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Saúde (MS) envolveram-se na implementação das ações. Cabe salientar no cômputo dessas ações a construção de fábrica de medicamentos antirretrovirais em Maputo, a estruturação do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique, a Escola Nacional de Saúde Pública de Angola e o estabelecimento do Sistema Nacional para tratamento de pessoas com anemia em Gana, com o intuito de diagnosticar recém-nascidos com anemia (ABC, 2014).

No que diz respeito à educação, destacaram-se os projetos de alfabetização de jovens e adultos, a transferência da metodologia do Bolsa Escola, ambos em Moçambique e São Tomé e Príncipe, e a criação de centros brasileiros de ensino técnico visando à formação profissional por meio do SENAI. Sobre este ponto vale ressaltar que tal iniciativa voltou-se a dar conta de um dos principais obstáculos para o desenvolvimento africano: a escassez de mão-de-obra qualificada. Neste sentido, foram abertos Centros de Treinamento Profissional em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, com um orçamento que ultrapassou 20 milhões de dólares (ABC, 2014). Foram desenvolvidos no âmbito destas ações estruturantes cursos de treinamento profissional em motores mecânicos, na área da construção, eletricidade, vestimenta e computadores.

Os projetos de cooperação na área da educação contemplaram ainda os mais variados setores, muitos desempenhados através de parceria com o Ministério da Educação (MEC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Neste cômputo, destacaram-se projetos voltados ao fortalecimento educacional como um todo; educação ambiental; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; formação profissional; alfabetização voluntária; oficina de trabalhos; fortalecimento da democracia; voltando-se sobretudo, para o desenvolvimento institucional de Guiné-Bissau. Outro elemento relacionado à educação foi a ampliação dos programas de incentivo à pesquisa científica e intercâmbio de alunos e professores no âmbito da PEC-G e PEC-PG (VISENTINI, 2013) que buscou aproximar o Brasil dos países de língua portuguesa.

No âmbito da América Latina, mais de 70% dos gastos em cooperação centraram-se no Haiti, Chile e Argentina, até 2010 (IPEA, 2013). Com o Haiti, foi destaque o Programa Emergencial em Educação Superior para o Haiti (Pró-Haiti), que tinha como finalidade estimular a reconstrução do país por meio de apoio à qualificação de recursos humanos, bem como a reestruturação das instituições de ensino superior haitianas (IPEA, 2013). Foram doadas dezenas de toneladas de gêneros alimentícios no contexto do terremoto de 2010, sem contar a atuação da Missão de Paz para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) que contou com mais de

2.000 tropas brasileiras. No âmbito da América do Sul, destacam-se ainda a criação do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteiras), que busca integrar ações e serviços de saúde nas regiões de fronteira (BRASIL, 2008b). No âmbito da Ásia e Oriente Médio, destacam-se ações na área da saúde e agricultura com Líbano, Paquistão, Índia, Afeganistão e Timor-Leste (ABC, 2016).

A descrição aqui apresentada não pretendeu esgotar todos os projetos de cooperação desenvolvidos ao longo do período 2003-2010. A ideia foi demonstrar a amplitude e a diversidade de iniciativas em distintas áreas a partir da *expertise* de órgãos como a EMBRAPA, FIOCRUZ e alguns ministérios como o Ministério da Saúde e o Ministério de Desenvolvimento Social. Cabe ressaltar que a ABC atua a partir da articulação direta com entes da administração pública brasileira, que operam cada um em um eixo temático específico responsáveis pelo intercâmbio de técnicos e conhecimentos. Verificou-se uma forte concentração dos projetos na África e na América Latina, considerados prioridades para o Governo Lula, e um forte aumento dos recursos destinados a oferta de cooperação, modificando claramente a tradição da ABC em ser demandante por cooperação. No próximo subcapítulo será analisado o caso específico do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), descrevendo a sua forma de atuação, como o ministério se articula com a ABC e como se construiu o alinhamento estratégico institucional entre política social e política externa.

#### **4.1 A atuação internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (2003-2010)**

A política externa brasileira assistiu, sobretudo na última década, ao fenômeno da internacionalização de órgãos públicos, no qual as atividades de cooperação técnica passaram a se dar não apenas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas também de outros ministérios que começaram a atuar em projetos de cooperação técnica internacional, em seus respectivos eixos temáticos (FARIA, 2012; CEPIK & SOUSA, 2011; RODRIGUES *et alli*, 2009; KLEIMAN, 2004). Um dos principais vetores da ação brasileira global em prol da redução da pobreza e da desigualdade foi o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assistiu, de 2004 a 2010, a um aumento significativo na demanda por cooperação internacional.

O arrefecimento da distinção entre política externa e interna levou a um protagonismo crescente dos diversos ministérios brasileiros por intermédio das assessorias nas discussões internacionais. Desse modo, o MDS e o Itamaraty atuaram de forma articulada na intenção de

harmonizar os aspectos técnicos e políticos da cooperação na área social, bem como garantir um alinhamento entre os assuntos estratégicos externos e internos. Tanto o MDS quanto o Itamaraty empreenderam esforços no intuito de dar conta das demandas a eles direcionadas. Apesar da Assessoria Internacional do MDS e do MRE possuírem sistemas de controle distintos, o MRE solicita à Assessoria Internacional do MDS que as demandas por cooperação sejam sempre encaminhadas ao Itamaraty, por questões formais e ritualísticas. Através de entrevistas diretamente realizadas com gestores do MDS e da Divisão de Temas Sociais do Itamaraty, Madeira, Hellmann & Medeiros (2011) demonstraram que o MDS possui grande autonomia no desenvolvimento das atividades de cooperação, sendo a participação do MRE mais como um intermediário nesse processo.

Desde o início, a cooperação prestada pelo MDS partiu do modelo de cooperação técnica, baseada no compartilhamento de práticas de gestão pública e gerenciamento das “mazelas comuns”. Para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul tornou-se mais atrativa e com resultados concretos, na medida em que desenvolve a cooperação técnica, permite aos gestores brasileiros compartilhar experiências e possibilita que o país receptor se aproprie da tecnologia social tema da cooperação, o que garante maior sustentabilidade das ações (MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2011; PAPI & MEDEIROS, 2015). Durante o Governo Lula, a cooperação internacional realizada pelo MDS foi majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”, ou seja, o governo brasileiro apenas respondia às demandas por cooperação, sem ofertá-las (*demand-driven*) (BRASIL, 2012).

Vale ressaltar que a ideia do compartilhamento de “boas práticas” levava em consideração as diferenças na realidade interna dos países demandantes. Assim sendo, o MDS trabalhava com diretrizes fundamentadas na consolidação de uma base institucional no país receptor, para depois garantir uma aplicação eficiente das políticas sociais. A ideia era transferir tecnologia social que fosse adaptável ao contexto local, sem a imposição de uma fórmula ou modelo pronto a ser seguido. Apesar disso, o ministério afirmava valorizar relações com países de maior proximidade cultural, histórica e linguística em relação ao Brasil, partindo do pressuposto de que, nestes casos, existiria uma maior facilidade na aplicação de práticas de gestão (BRASIL, 2012).

Figura 2 – Diretrizes do MDS para a Cooperação Sul-Sul na área social



Fonte: BRASIL (MDS), 2012.

O produto final almejado a partir do cumprimento dessas diretrizes seria uma maior disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais através de um efeito multiplicador entre os países. Esse tipo de cooperação se diferencia das práticas típicas das interações Norte-Sul, em que muitas vezes se impõem condicionalidades aos países receptores de ajuda. Segundo destaca um gestor da Assessoria Internacional do MDS,

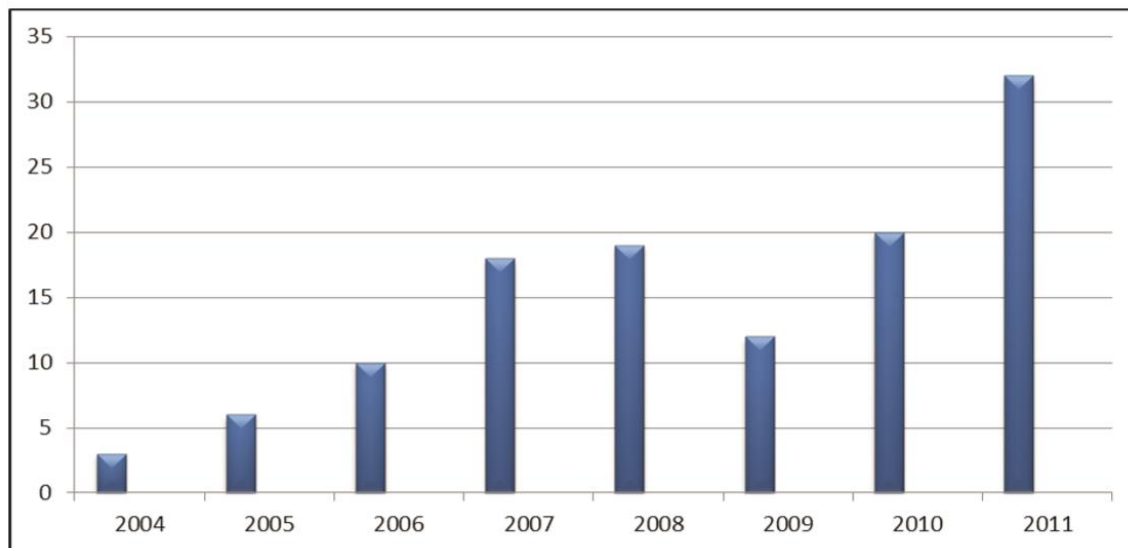
A gente sabe que em alguns países esse tipo de ajuda que nós fornecemos ocorre com uma série de contrapartidas e com uma série de exigências, com uma perspectiva de monitoramento. E nós favorecemos uma postura um pouco diferente, que é de transferência de conhecimento e de respeito à autodeterminação das prioridades e da maneira com que os representantes de cada um dos países vai utilizar esse conhecimento (BRASIL, 2012, *apud* MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2013).

A partir desses eixos norteadores, de 2004 a 2011, o MDS desenvolveu 17 projetos de cooperação e firmou mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% destinam-se a países da América Latina e Caribe, 25,7% à África e Ásia e 22,9% à América do Norte e Europa. Um indicador do aumento da demanda por cooperação com o ministério foi o crescimento significativo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos. Em 2004, foram recebidas apenas três missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina). As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras diziam respeito ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Houve especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como



na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários, realizada pela Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2012).

Gráfico 5 – Número de missões estrangeiras recebidas no MDS (2004-2011)



Fonte: o autor, com base em dados fornecidos pelo MDS (2012).

Algumas delegações buscavam conhecer melhor e implantar nos seus países ferramentas de gestão específicas utilizadas pelo MDS, como o Cadastro Único (utilizado no registro da população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais). Vale destacar que cada um destes temas se vincula a distintas secretarias dentro do ministério. Como consequência, uma grande parte dos acordos de cooperação se dava majoritariamente no âmbito de duas secretarias: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão nacional do Bolsa Família, e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável pela antiga Estratégia Fome Zero.

Os projetos de cooperação desenvolvidos especificamente pelo MDS foram focados estritamente em questões vinculadas à proteção social e transferência de tecnologia social. No âmbito da América Latina, destacam-se inúmeros projetos que visam a redução das assimetrias sociais regionais. Com a *Argentina*, estabeleceu-se uma cooperação bilateral com o objetivo de ampliar o intercâmbio de informações e indicadores entre ministérios, estados ou prefeituras, bem como efetivar ações conjuntas na área social. Foi criado o Instituto Social Brasil-Argentina (ISBA), onde foram realizadas diversas plenárias, seminários e troca de informações políticas. Com o *Uruguai*, destacam-se as iniciativas em prol do combate à fome e a pobreza das populações fronteiriças. Para tanto, foi firmado um convênio que dispensa cidadãos de baixa renda do pagamento de taxas para obtenção do documento especial do fronteiro. Para o

*Paraguai*, foram realizadas atividades de assistência humanitária: o Brasil doou 28 toneladas de alimentos para os flagelados da seca no Chaco em 2008, bem como doou US\$ 100 mil para a compra de alimentos da agricultura familiar e atuou em benefício às vítimas das inundações no Alto Paraná, em 2009. Em 2010, o Paraguai foi incluído como beneficiário de cooperação triangular do Projeto Brasil-Espanha para a construção de cisternas, que viabilizam a captação de água da chuva em regiões de seca. Com a *Bolívia*, foi assinado um Memorando de Entendimento sobre a luta contra a desnutrição, a fome e a pobreza e um Projeto de Cooperação Técnica de Apoio ao Programa Multissetorial “Desnutrição Zero”.

Acentuaram-se, significativamente, as iniciativas de cooperação na área de desenvolvimento social entre Brasil e *Chile*, inclusive no que se refere a projetos conjuntos em benefício de terceiros países, como no auxílio ao Haiti, por exemplo, bem como se implantaram programas conjuntos e ações integradas para famílias de baixa renda. Iniciativas e projetos de cooperação no combate à pobreza rural e ao trabalho infantil foram firmados entre Brasil e *Equador*. Desenvolveram-se atividades de formação de Fiscais do Trabalho equatorianos, bem como *workshops* sobre oportunidades de comercialização de produtos da biodiversidade. No âmbito das relações bilaterais do Brasil com o *Peru*, foram dispensados esforços no sentido de assegurar o atendimento a mulheres migrantes na fronteira, especialmente aquelas vítimas de violência de gênero, e facilitar seu encaminhamento a serviços especializados, quando for o caso. Já os temas de desenvolvimento social com a *Venezuela* ganharam impulso com a reunião do “gabinete social”, grupo instruído pelos Presidentes para aprofundar o diálogo e a cooperação sobre os programas sociais que vêm sendo implementados nos dois países. Assim como no Peru, cabe destacar também a cooperação entre os Ministérios encarregados de políticas para as mulheres no Brasil e na Venezuela, que permitiu a criação de centros de atendimento especializados na fronteira. O estímulo à cooperação em desenvolvimento social com a Venezuela parte da constatação de que os governos do Brasil e da Venezuela vêm dando prioridade aos programas sociais em seus países e que há, portanto, grande potencial para a troca de experiências.

No âmbito da América Central e Caribe, têm-se a cooperação na área de desenvolvimento industrial e inclusão digital com *Cuba*, na área de inclusão produtiva com *El Salvador* e na área de segurança alimentar e nutricional com a *Guatemala*. De grande importância também é o projeto de construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva no *Haiti*, sem contar a atuação brasileira que garantiu assistência humanitária através da MINUSTAH.

Com a África, destacam-se ações levadas a cabo com Angola, Egito e Senegal. Com *Angola*, firmou-se uma Carta de Intenções em que as partes se comprometem a desenvolver diversas ações, como a troca de experiências na identificação de mecanismos de coordenação entre os órgãos da política social nas ações de assistência e integração social das pessoas vulneráveis, notadamente crianças e adolescentes, portadores de deficiência, idosos e mulheres; auxílio na elaboração de legislação de proteção dos direitos sociais das pessoas vulneráveis; a troca de experiências de modelos de articulação de parcerias institucionais e não-institucionais na promoção de ações sociais; entre outros. Em relação ao *Egito*, foi estabelecida uma Declaração Ministerial em que o lado brasileiro se mostrou interessado em apoiar a Política Egípcia de Reforma Social, por meio por meio de métodos e meios apropriados de cooperação, bem como foi acordado o intercâmbio de métodos e políticas para identificar os grupos vulneráveis, o intercâmbio de estudos, pesquisas, avaliações na área social, visitas de especialistas de diversas áreas sociais. Através de um Memorando de Entendimento, Brasil e *Senegal* concordaram em estabelecer um programa de cooperação bilateral em segurança alimentar e desenvolvimento rural, com a participação da FAO, utilizando, inclusive, o Acordo para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, patrocinado pela FAO.

Na Ásia, as iniciativas de cooperação social se centraram sobretudo em três países: Líbano, Paquistão e Vietnã. Com o *Líbano* e *Vietnã*, foram assinados Memorandos de Entendimento com vistas a compartilhar políticas e estratégias de proteção e inclusão social, com foco nos direitos de comunidades vulneráveis e marginalizadas. Foram disponibilizados pelo Brasil para o Líbano sistemas de monitoramento de serviços sociais e técnicas de planejamento descentralizado. Um Memorando de Entendimento também foi firmado entre Brasil e o *Paquistão* visando ao estabelecimento de estratégias comuns, quando necessário, em fóruns internacionais relacionados à segurança alimentar e nutricional e à luta contra a fome, especialmente na esfera da ONU, do PNUD, da FAO e do Programa Mundial de Alimentos (PMA). As atividades em cooperação entre os dois países destinam-se sobretudo ao estímulo à população a adotar hábitos alimentares baseados na produção regional ou local; ao fomento à produção local; ao estímulo à produção e ao auto-abastecimento; ao uso dos espaços comunitários; ao consumo de alimentos produzidos e comercializados localmente e ao estímulo à convivência nas regiões semiáridas por meio da facilitação do acesso à água, entre outras.

Em termos financeiros, os gastos aplicados em cooperação técnica no Brasil mais do que triplicaram de 2005 a 2009, respondendo ao aumento significativo das demandas internacionais e indicando a importância crescente do Brasil e, mais especificamente, do MDS na diplomacia social do Governo Lula. Um dos principais obstáculos na análise sobre gastos

em cooperação internacional é a ausência de dados completos e atualizados (não só no Brasil), o que dificulta a comparação entre as despesas efetuadas pelos países do Sul em matéria social. Tal comparação seria útil no intuito de verificar os custos financeiros em relação aos demais países do Eixo Sul-Sul. Em 2010 e 2011, Brasil e China publicaram pela primeira vez dados consolidados sobre cooperação prestada, mas – conforme aponta Leite (2012, p. 32) – “além de terem seguido metodologias distintas, não há garantia de que seguirão publicando os dados em bases anuais”. Vale ressaltar que embora a cooperação técnica se valha da troca de conhecimento e, portanto, não implique em gastos financeiros elevados, ela tem garantido impacto social, além de ser de grande valia para a defesa das posições brasileiras em negociações internacionais, como por exemplo no caso do acordo com o Paquistão para a defesa de estratégias comuns em fóruns internacionais relacionados à segurança alimentar (PAPI & MEDEIROS, 2015).

Assim sendo, diversas evidências quantitativas e qualitativas demonstram o papel estratégico desempenhado pelo MDS no âmbito externo e interno. Segundo dados oficiais, o Ministério situa-se entre aqueles com maior orçamento do Governo Federal, ultrapassando os R\$60 bilhões em 2013<sup>11</sup> e foi o terceiro em aumento de orçamento em valores absolutos entre 2012 e 2013 (7 bilhões em apenas um ano). Estima-se que o número de servidores públicos trabalhando para este órgão tenha aumentado 78% entre 2004 e 2009, um dos maiores incrementos percentuais no período (SOUZA, 2013). Vale destacar também que o Brasil, em 2013, criou o primeiro centro mundial de redução da pobreza, chamado *World Without Poverty* (WWP, ‘Mundo sem Pobreza’, em português), que se tornará uma espécie de mercado de ideias e experiências na aplicação de programas para a superação da pobreza e da desigualdade social.

Por fim, essa seção mais descritiva dos processos e práticas de Cooperação Sul-Sul no período 2003-2010 teve como objetivo evidenciar o fato de que muitas experiências descritas no Capítulo 2 “Para além da renda”, estão sendo compartilhadas com países em diversos lugares do mundo, que tem absorvido não apenas as técnicas e instrumentos de gestão dos programas sociais brasileiros, mas também estão reforçando os laços políticos em torno de uma nova identidade social e política brasileira, assentada em valorização de temas sociais relegados a um segundo plano durante grande parte da história política brasileira. A autonomia para a atuação de diversos entes paraestatais como o Ministério de Desenvolvimento Social faz parte

---

<sup>11</sup> Estima-se que somente o orçamento da assistência social tenha crescido 306% (BOSCHETTI, 2013). O Gasto Social Federal per capita, que mede o “esforço orçamentário do governo federal destinado à política social brasileira” cresceu 70% acima da inflação (IPCA) entre 2003 e 2010, enquanto que entre 1995 e 2002 este índice fora de 32% (CASTRO et al., 2012).

de uma estratégia que visa garantir um maior protagonismo da gestão pública social brasileira no cenário global. A técnica está diretamente conectada com a política, através da articulação por meio da Agência Brasileira de Cooperação, diretamente vinculada ao Itamaraty. Uma visão do cenário global mais atenta a temas como a fome e a pobreza, verificada em diversos discursos e iniciativas do Governo Lula, garantiram um posicionamento estratégico sólido no sistema internacional de Estados e, sobretudo, no âmbito do Eixo Sul-Sul. Tal posicionamento não contradiz os princípios históricos da política externa brasileira, como a solidariedade, o pacifismo e o desenvolvimento. Por outro lado, reforça-os a partir de um entendimento de que o desenvolvimento social dos povos está diretamente conjugado com o enfrentamento de problemas mais contemporâneos como o terrorismo, o narcotráfico e a guerra. A postura de encarar o desenvolvimento como meio de superação das mazelas securitárias faz parte de uma estratégia que alçou o Brasil como ator relevante no cenário internacional e constituiu o diferencial da política externa brasileira do século XXI, articulada com novas visões sobre o desenvolvimento, a diplomacia e a Cooperação Sul-Sul.

## 5. UMA TENTATIVA DE SÍNTESE: POLÍTICA EXTERNA SOCIAL (PES)

Algumas análises mais recentes de política externa têm ressaltado que o Brasil vive um momento de declínio após uma fase de ascensão durante os anos Lula (CERVO & LESSA, 2014) ou que a ascensão brasileira durante o Governo Lula consistiu em uma espécie de ilusão sem fundamentos em bases econômicas e capacidades de poder reais<sup>12</sup> (ALMEIDA, 2015; 2012). Apesar de não ser o foco deste trabalho a comparação entre o Governo Lula e o governo que lhe sucedeu (de Dilma Rousseff), é perceptível que o discurso e a prática presidencial alteraram-se no sentido de priorização de questões relativas a direitos humanos (também pela própria experiência de vida da presidenta) e um discurso mais tímido em relação a temas sociais, apesar do documentado registro de aumento na quantidade de projetos de cooperação na área social entre 2011 e 2014 ofertados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (BRASIL, 2015).

No que tange à aludida ascensão do país durante os anos do Governo Lula, verifica-se que, com base nas evidências documentais e empíricas apresentadas ao longo deste trabalho, ela consistiu em um plano de desenvolvimento consciente, programado e planejado, que modificou determinadas prioridades na agenda governamental, alinhando estrategicamente (em termos de gestão) objetivos de política externa e política social. Mesmo se considerarmos a necessidade de desenvolvimento de uma Grande Estratégia, que conecte objetivos de política externa e de defesa, alguns passos já foram dados durante o Governo Lula no sentido de fortalecer o orçamento do Ministério da Defesa e estimular a indústria de defesa, interligando questões relativas aos interesses securitários no Atlântico Sul e a cooperação com a África. A forma de inserção externa atrelada a dimensão social não contradiz princípios históricos de valorização da paz e da solidariedade, mas os reforça, acrescentando um componente fundamental atrelado a uma visão política e social (e de políticas públicas) destinadas a superar mazelas como a fome, a desigualdade e a pobreza.

Os direitos sociais, tão caros ao desenvolvimento de diversos países centrais no início do século XX, foram relegados a um segundo plano e obscurecidos com o surgimento de novas agendas a partir da década de 1980, como direitos humanos e meio-ambiente. O neoliberalismo, originado no Norte, por sua vez, colocou como prioridade a utilização de instrumentos de gestão

---

<sup>12</sup> Em artigo publicado em 2012, Paulo Roberto de Almeida mencionou que “a retórica ‘terceiro-mundista’ e o anti-imperialismo quase infantil constituem os resíduos políticos de uma era ultrapassada e certamente pouco adaptada às novas responsabilidades internacionais de uma nação emergente como o Brasil” (2012, p. 95) e ainda acrescentou que a percepção brasileira em relação a uma ordem internacional diferenciada no século XXI constituem uma espécie de ilusão (2012, p.95).

econômica para a estabilização e recuperação da crise, ofuscando a necessidade de um olhar mais atento à pobreza e as desigualdades, que constituem desafios historicamente centrais para países da periferia. Enquanto os países avançados impõem agendas e demandas ligadas a direitos de terceira, quarta e quinta geração, os países da periferia buscam a todo custo reforçar a necessidade de superar direitos mais prementes (direitos sociais, de segunda geração), que ainda não foram superados no Sul. Portanto, a inserção externa do Governo Lula apostou de forma afirmativa e ativa na criação de uma identidade para a Cooperação Sul-Sul, estimulando através da integração entre políticas sociais e relações internacionais a geração de uma maior interdependência política que resgate uma agenda comum do Sul esquecida ao longo das décadas de 1980 e 1990. Esse novo “consenso” tem sido conquistado de forma gradual e incipiente através do maior reconhecimento internacional das práticas e programas sociais brasileiros, replicados em diversos países do Sul através da cooperação técnica.

Embora a Política Externa Independente de Quadros-Goulart tenha consistido em uma espécie de prelúdio dessa nova forma de inserção, nela não estava presente o componente interno de superação de problemas estruturais a partir de políticas sociais tal qual experimentou-se na década de 2000. A maior solidez das instituições democráticas durante o Governo Lula lhe permitiu levar adiante um projeto de destacada dimensão social voltado a minimização das desigualdades sociais, diferentemente do período Goulart (1961-1964), em que houve dificuldade na condução da política interna em virtude de pressões internas e internacionais. Do mesmo modo, pode-se argumentar que o Período Vargas (1930-1945) colocou pela primeira vez questões sociais e trabalhistas em torno de um projeto de desenvolvimento nacional em torno de uma política externa pragmática que barganhou com as potências centrais. Entretanto, vale destacar, em tal contexto histórico boa parte da periferia mundial ainda estava diretamente atrelada ao centro, sobretudo África e Ásia. A forma de inserção externa, desse modo, dependia do manejo adequado das relações com as potências centrais, sobretudo em virtude do contexto de guerra global. Além disso, conforme destacado neste trabalho, o foco do projeto de desenvolvimento era a industrialização, fundamental para o desenvolvimento econômico, porém não necessariamente garantidora de maior desenvolvimento e empoderamento da população mais pobre. O trabalhador urbano industrial conquistou inúmeros direitos, mas o mesmo não se pode dizer dos trabalhadores do campo, dos trabalhadores informais, das mulheres e dos negros.

Quadro 2 - Comparação entre Matrizes de Desenvolvimento e Política Externa no Brasil

	<b>Desenvolvimento</b>	<b>Diplomacia</b>	<b>Cooperação Sul-Sul</b>
<b>Matriz de Desenvolvimento e Política Externa Econômico-Industrialista: 1º fase (1930-1950)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indústria como fator necessariamente ligado ao desenvolvimento;</li> <li>- Concepção de desenvolvimento atrelada à política cambial (promoção da substituição de importações);</li> <li>- Empoderamento dos trabalhadores urbanos;</li> <li>- Papel do Estado na promoção do desenvolvimento;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diplomacia atrelada às relações com as potências centrais e à equidistância pragmática (barganha com EUA e Alemanha);</li> <li>- Militarismo e desenvolvimento de uma indústria de defesa nacional (siderurgia);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de relações com a periferia (não existente na época), apenas com a América Latina, de forma tímida;</li> </ul>
<b>Matriz Econômico-Industrialista: 2º Fase: (1950-1980)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção do crédito e financiamento, desenvolvimento do setor financeiro;</li> <li>- Fortalecimento e consumo da classe média;</li> <li>- Indústria como fator necessariamente ligado ao desenvolvimento;</li> <li>- Papel do Estado na promoção do desenvolvimento;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predomínio das relações hemisféricas e alinhamento com EUA durante a ditadura;</li> <li>- Doutrina das Fronteiras Ideológicas;</li> <li>- Presença de alguns momentos de prelúdio da diplomacia do século XXI: Política Externa Independente (PEI) e Governo Geisel (valorização das relações com a África);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimento do Movimento dos Não-Alinhados e de uma agenda da periferia autônoma;</li> <li>- Brasil não participa do Movimento dos Não-Alinhados e tem atuação tímida no Terceiro Mundo;</li> <li>- Valorização do desenvolvimento e descolonização na PEI (1960-1964);</li> </ul>
<b>Matriz de Desenvolvimento e Política Externa Neoliberal de Estabilização Econômica (1980-2000)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A estabilização econômica se sobrepõe aos objetivos de desenvolvimento social;</li> <li>- Forte peso das recomendações e cartilhas das agências internacionais como Banco Mundial e FMI (programas de ajuste estrutural);</li> <li>- O desenvolvimento depende da superação da crise econômica;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A diplomacia é altamente dependente das relações com as potências centrais;</li> <li>- Diplomacia Econômica e promoção dos investimentos;</li> <li>- Alinhamento com países em desenvolvimento que constituem prioridade em termos de investimento privado;</li> <li>- Valorização da integração econômica regional (MERCOSUL);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As relações sul-sul são ofuscadas em meio a uma priorização das relações Norte-Sul;</li> <li>- Cooperação com condicionais (exigência de ajuste fiscal e “boa governança” como condições para o fornecimento da “ajuda” Norte-Sul);</li> </ul>
<b>Matriz Social de Desenvolvimento e Política Externa (2000-2010)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento não depende apenas de mecanismos de política econômica;</li> <li>- Programas sociais inovadores de transferência de renda e superação das mazelas de desigualdade, fome e pobreza;</li> <li>- Igualdade racial e de gênero;</li> <li>- Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's) substituem o Consenso de Washington como premissa orientadora das ações do governo;</li> <li>- Relativo descrédito das soluções advindas de agências internacionais como FMI e Banco Mundial e valorização de soluções próprias do Sul.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diplomacia social;</li> <li>- Políticas Públicas Sociais possuem importância fundamental em relação às políticas macroeconômicas;</li> <li>- A promoção internacional dos direitos sociais é prioridade em relação a uma agenda pós-moderna de priorização dos Direitos Humanos e Meio-Ambiente;</li> <li>- Diplomacia mais atenta às camadas mais pobres da população;</li> <li>- Ampliação das relações com potências emergentes e países da periferia, com a criação de novas coalizões sul-sul.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superação da pobreza, da fome e das desigualdades como metas prioritárias;</li> <li>- Valorização da Cooperação Técnica (compartilhamento da <i>expertise</i> brasileira em programas sociais);</li> <li>- Cooperação Sul-Sul como geração de uma identidade da periferia mais atenta às questões mais urgentes;</li> <li>- Recuperação de uma identidade desenvolvida nos anos 1950 e 1960 (Bandung e Não-Alinhados), porém como um novo enfoque.</li> </ul>

Fonte: MEDEIROS (2016).



Nesse sentido, a síntese dos elementos centrais de diferentes matrizes de desenvolvimento e política externa (*Quadro 2*) dão suporte para explicar o caráter específico da inserção externa do Governo Lula, que constituiu no caso analisado nesse trabalho. Uma **Política Externa Social (PES)**, assim sendo, estaria atrelada a uma estratégia ampla que envolve diferentes dimensões que compõem a inserção externa brasileira: 1) no âmbito político-estratégico, *a PES representa o interesse em costurar alianças e aglutinar países em prol de causas comuns e ao mesmo tempo obter maior influência sistêmica, através de uma diplomacia ativa e do exercício da liderança (social power)*; 2) no âmbito da Cooperação Sul-Sul, *trata-se de construir parcerias duradouras que promovam capacidades institucionais nos países beneficiários, capazes de gerar impactos sociais (como redução da pobreza, da desigualdade e da fome) através da disseminação de conhecimentos, técnicas e tecnologias em políticas sociais que obtiveram êxito no âmbito interno e*; 3) no plano interno, *consiste em um projeto de desenvolvimento que prioriza a justiça e a igualdade social e não apenas crescimento econômico*.

Essa síntese dos elementos centrais do que constituiria uma Política Externa Social (PES) abrange uma tentativa mais ampla de destacar a (re)valorização de uma agenda social. Tal agenda enfrenta desafios e dificuldades em se consolidar em virtude da sobreposição e disseminação de novos temas e agendas que advém sobretudo do Norte, como a pauta dos direitos transindividuais, valorização dos direitos humanos (Pós-Segunda Guerra) e meio-ambiente e, mais recentemente, no âmbito do Estado Neoliberal, a ideia da democracia como direito fundamental para os povos da periferia. Essas pautas têm servido de pretexto para intervenções militares em países da periferia, em detrimento da promoção do desenvolvimento social, que é negado aos países em desenvolvimento a partir da forma como se estrutura o sistema mundial tradicionalmente. Por terem adotado com sucesso a estruturação do Estado de Bem-Estar, os países desenvolvidos puderam passar a priorizar outras agendas, impondo-as como necessidades mais urgentes do que aquelas relacionadas à promoção da igualdade e da dignidade social, direitos fundamentais de segunda geração.

O desenvolvimento desigual do sistema mundial leva os países centrais a serem responsáveis pela geração e imposição de “novos valores”, como se fossem a luz que iluminasse o progresso do restante do mundo. E muitos países da periferia absorvem tais valores como prioridades sem se preocupar em analisar quais são as questões que formam a base da desigualdade estrutural internacional. Diante dessa disputa de agendas, ligada à disputa geocultural e geoeconômica recente, cada vez mais se torna importante que os países do Sul desenvolvam e recuperem a autonomia na formulação de prioridades relativas ao

desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil buscou um posicionamento estratégico global durante o Governo Lula ligado a questões que foram colocadas como prioridade pela primeira vez na história política do Brasil, como a fome, por exemplo. E a ascensão brasileira no período parece não se resumir em uma ilusão, como alguns ressaltam, mas em um exercício de liderança consciente e bem estruturado, que atraiu o apoio e a atenção de países menos desenvolvidos do sistema mundial, através do adensamento das relações com países da periferia.

Esse *social power*, portanto, constituiu instrumento fundamental na ascensão do Brasil ao cenário global no século XXI, mas atualmente enfrenta dificuldades de se concretizar por falta de uma visão mais clara do que constituem as prioridades e interesses essenciais do país, sobretudo a partir do Governo Dilma. Ainda chama atenção a dificuldade de diálogo e conexão entre objetivos da política de defesa e de política externa, em torno de uma Grande Estratégia, o que tem se tentado concretizar mais recentemente com apoio de distintos setores da sociedade brasileira (AMORIM, 2015, p. 11). Diante disso, Amorim resalta a importância de que “para defender, não basta dissuadir. É preciso também *cooperar*” (AMORIM, 2015, p. 19, *grifos nossos*).

A continuidade desse projeto ainda é incerta e a elaboração de estudos que visem a identificar as especificidades da ascensão brasileira no período 2003-2010 são fundamentais para garantir sua manutenção e evolução. Importa ainda a disputa política de interesses societários em torno de determinadas agendas, no âmbito interno e internacional e a capacidade de articular objetivos estratégicos de política externa com a manutenção de crescimento econômico, igualdade e desenvolvimento social, para tornar legítimas as pretensões em torno de um projeto de liderança para o século XXI. A manutenção dos pilares da política econômica de FHC (sistema de metas de inflação, juros altos e câmbio apreciado para segurar a inflação) podem ter se traduzido em uma dissonância entre as macroestratégias de política econômica com a política social, sobretudo com a tendência à desindustrialização da economia brasileira. No âmbito internacional, a crise econômica que assolou os países desenvolvidos ao final da gestão Lula abriu espaço para novas ofensivas em torno de uma disputa geoeconômica, geopolítica e geocultural com os países dos BRICS, sobretudo com a China, que vem ampliando as relações comerciais e políticas com países da América Latina e África. Nesse sentido, a ampliação dos laços entre a periferia e a semiperiferia promovido pelo Brasil e pelos demais BRICS abriu precedente para uma nova reação conservadora por parte das potências centrais, que pode obstaculizar a manutenção do projeto de desconcentração do poder global, sobretudo através de novas formas de intervenção, como a guerra híbrida e a derrubada de governos que contrariem os interesses pela manutenção da hegemonia norte-americana.

## CONCLUSÕES

A análise temática da dimensão social em relação ao desenvolvimento, à diplomacia e à forma de cooperação, com foco no caso do Governo Lula, a partir de documentos oficiais (como os PPA's), discursos e dados estatísticos, permitiu colocar em foco uma dimensão pouco explorada tradicionalmente nas análises de política externa, embora sempre destacada como fundamental por diversos teóricos. O presente trabalho visou descrever e analisar a história das concepções de desenvolvimento, de diplomacia e cooperação internacional como instrumento para estabelecer um parâmetro a respeito da importância dada à dimensão social durante o Governo Lula (2003-2010).

Em um primeiro momento, buscou-se analisar e introduzir como esses conceitos e constructos teóricos (e sua aplicação empírica) evoluíram ao longo do tempo, a partir da Revolução Industrial, mas como foco sobretudo no século XX e XXI. Uma análise histórica permitiu identificar diferentes momentos em que se coadunam as visões de desenvolvimento e suas respectivas estratégias em termos de diplomacia social e cooperação internacional. Embora de forma incipiente, a descolonização afro-asiática e a emergência da periferia consistiu em ponta-pé inicial para as primeiras discussões em torno de uma identidade do Sul (sobretudo com Bandung e o Movimento dos Não-Alinhados), pressionando por determinadas agendas e formas de atuação no plano interno e externo. Ao mesmo tempo em que os países da periferia passaram a fortalecer a ideia de Cooperação Sul-Sul, baseada em princípios como não-intervenção e ausência de condicionalidades, começaram a se desenvolver também novas abordagens em relação ao desenvolvimento, prezando pela importância da dimensão social e não apenas econômica. Enquanto que o período neoliberal representou uma espécie de refluxo nesse sentido, e a necessidade de superar a crise estimulou os países do Terceiro Mundo a se “inspirar” nas “boas práticas” econômicas do Norte, através de uma cooperação vertical Norte-Sul, o período que se inaugura no século XXI dá sinais de mudança, com a retomada e fortalecimento da noção de desenvolvimento social em países da periferia, a busca de uma cooperação mais atenta às capacidades e possibilidades dos países do Sul Global e uma forma de diplomacia que preza por fortalecimento dos laços e relações entre periferia e semiperiferia.

Em seguida, passou-se a uma análise da dimensão social em relação a cada um dos três eixos (desenvolvimento, diplomacia e Cooperação Sul-Sul), em relação ao caso brasileiro e com foco específico no período do Governo Lula. No que tange à dimensão social do *desenvolvimento*, demonstrou-se que a estratégia implementada no período 2003-2010 possuía

como componente estratégico a difusão e disseminação de políticas públicas sociais, como atestam o aumento do Gasto Social Federal e sobretudo da assistência social, a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a implementação de uma gama variada de programas sociais destinados tanto ao incentivo à redistribuição de renda, quanto à ampliação do acesso a serviços públicos, ao aumento das relações entre a população pobre e o Estado, à cidadania, à inclusão de gênero e raça. Tratou-se de uma perspectiva que conectava a dimensão econômica de estímulo ao emprego, à renda e ao consumo, com a dimensão social ligada à ampliação da proteção social e cidadania.

No que concerne à dimensão social da *diplomacia*, os documentos, discursos e bibliografias analisadas permitiram demonstrar que a trajetória brasileira tradicionalmente se valeu da diplomacia econômica e política como instrumento de promoção do desenvolvimento, sem atenção devida à diplomacia social, o que acontece com mais vigor a partir do século XXI (apesar de alguns “ensaios” durante a Política Externa Independente, por exemplo). Historicamente, a diplomacia se debruçava prioritariamente sobre as relações com as potências centrais, seja barganhando, seja simplesmente absorvendo as estratégias e interesses do centro. A diplomacia de Lula, por sua vez, apostou no fortalecimento das relações com África, Ásia e América Latina, aproveitando-se da difusão de coalizões e arranjos Sul-Sul (IBAS, BRICS, G-20C, G-20F, entre outros) e propondo um projeto de liderança voltado a “construir uma nova aliança contra a exclusão social” (BRASIL, 2008a, p.19), nas palavras do próprio presidente. Esse projeto apostou no acréscimo do capital diplomático e da diplomacia social, na intenção de consolidar o Brasil como importante polo de inovação em termos de soluções, técnicas, conhecimentos e tecnologias destinadas ao combate à fome, à pobreza e à desigualdade.

No que diz respeito à dimensão social da *Cooperação Sul-Sul*, destacou-se a maior autonomia dos países semiperiféricos e periféricos como o Brasil na oferta de cooperação em relação aos países centrais e às agências e organismos internacionais como FMI, Banco Mundial e ONU no século XXI, contrapondo-se ao modelo de cooperação neoliberal, mas resgatando elementos desenvolvidos na fase de prelúdio da Cooperação Sul-Sul (anos 1950, 1960 e 1970), como a horizontalidade, benefícios recíprocos, ausência de condicionalidades e não-intervenção no modelo de desenvolvimento de outros países. Como foi destacado, a cooperação passou de um foco no impacto econômico-financeiro para uma abordagem que leva em conta as transformações sociais no seio da sociedade do país receptor. Atento à essa nova forma de cooperação, o Governo Lula expandiu o orçamento da ABC, ampliou a interligação entre os respectivos ministérios e o MRE, apostando na *expertise* adquirida pelos órgãos governamentais em políticas e programas sociais. O aumento da procura por cooperar com o

Brasil se deu concomitantemente ao reconhecimento internacional adquirido por diversos programas e políticas sociais ao longo do período 2003-2010. O Ministério do Desenvolvimento Social, em cooperação com o Itamaraty, desenvolveu uma série de ações com países da África, Ásia e América Latina com base no conhecimento adquirido a partir da experiência de desenvolvimento interna, tornando-se instituição estratégica em colaboração com o Itamaraty.

Por fim, procurou-se sintetizar elementos que caracterizaram a política externa do Governo Lula, trazendo a ideia de *Política Externa Social (PES)* e apresentando desafios e oportunidades relacionados a adoção dessa estratégia na projeção externa do Brasil no século XXI. Ressaltou-se a necessidade de atentar à dificuldade na disputa de agendas global, sobretudo em um contexto em que países centrais ainda se colocam como promotores e difusores do desenvolvimento global, ditando regras, soluções e prioridades e constantemente criando novos regimes internacionais. Nesse contexto, multiplicam-se as formas de adquirir poder e liderança internacional, dado o fortalecimento dos laços entre a periferia e a semiperiferia e, nesse contexto, o Brasil pode exercer papel fundamental em áreas não necessariamente ligadas ao desenvolvimento de capacidades econômicas e militares.

Ainda resta dúvida se o projeto de desenvolvimento e política externa do Governo Lula se consolidará como uma estratégia de longo prazo para o século XXI ou não terá continuidade. A possibilidade de aprofundamento da crise econômica nos países da periferia pode reacender modelos de desenvolvimento, diplomacia e cooperação do período neoliberal ou, por outro lado, promover o aprofundamento de tendências recentes com novas abordagens que questionem a estrutura do capitalismo global e as desigualdades e assimetrias entre Norte e Sul.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Projetos de cooperação desenvolvidos com a Ásia**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Acesso em: 10.jan.2016.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Documento Informativo 2009**. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **As ilusões perdidas do século XXI**. Publicado em DOM Total, 12.fev.2015. Disponível em: <<https://domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=4839>>. Acesso em: 10.jan.2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A diplomacia da Era Lula: balanço e avaliação**. Revista Política Externa, Vol. 20, n°3, dez-jan-fev, 2011-2012.

AMIN, Samir. **50º Aniversário da Conferência da Bandung**. Entrevista com Samir Amin conduzido por Rémy Herrera, 2010. In: Marxismo Revolucionário Atual, Acesso em 09.jun.2015: <[http://resistir.info/samir/bandung\\_port.html](http://resistir.info/samir/bandung_port.html)> .

AMORIM, Celso. **Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um mundo em transformação**. Austral (Brazilian Journal of Strategy and International Relations), v.4, n° 7, jan/jun, 2015.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2009.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Cesar Gomes de. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro, IPEA, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993. p 517.

BNDES. **Redistribuição de renda e a recuperação do mercado de trabalho brasileiro**. Visões de Desenvolvimento, n°85, 2 set 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao\\_85.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_85.pdf)>.

BOSCHETTI, Ivanetti. **Aumento do orçamento da assistência social fortalece políticas públicas**. Mesa-redonda no Encontro Nacional do Congemas. Assessoria de Comunicação do MDS, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias->

[1/2013/abril/aumento-do-orcamento-da-assistencia-social-fortalece-politicas-publicas>](#).

Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007** (Lei nº 10.933). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

BRASIL. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2008a.

BRASIL. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008b.

BRASIL. **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2009.

BRASIL. **Brazilian Technical Cooperation: Agriculture, Food Security and Social Policies**. Brasília: Secretaria da Comunicação Social da Presidência, 2011.

BRASIL. **Guia do Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRASIL. **Relações Internacionais do MDS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. **Cúpula de Londres, 2009**. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-londres>> . Acesso em 13 de maio de 2014.

BRASIL. **Declaração de Pittsburgh, 2009**. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-pittsburgh>>. Acesso em 14 de maio de 2014.

BRASIL. **Programas e Políticas Públicas Sociais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <<http://mdspravoce.mds.gov.br/>>. Acesso em 05.dez.2015.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/compras-governamentais>>. Acesso em: 24.set.2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Experiência brasileira atrai missões de 92 países**. Notícia de 26.set.2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/setembro/experiencia-brasileira-atrai-missoes-de-92-paises>> . Acesso em: 15.dez.2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Novo Desenvolvimentismo e Ortodoxia Convencional**. In: E. Diniz (org.), *Globalização, Estado e Desenvolvimento, Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Proposta de Desenvolvimento para o Brasil**. In: J. Sicsù, L. F. Paula e R. Michel (orgs.), *Novo-Desenvolvimentismo, um Projeto de Crescimento com Equidade Social*. São Paulo/Rio de Janeiro, Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CAMPELLO, Teresa. **Uma década derrubando mitos e superando expectativas**. In: CAMPELLO, Teresa & NERI, Marcelo Cortes (orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. IPEA: Nota Técnica n° 9, Brasília, setembro de 2012.

CAVALCANTI, Carlos Brandão. **Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa**. BNDES, 1988.

CEPIK, Marco; SOUSA, Rômulo Paes de. **A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula**. Porto Alegre: Século XXI – Revista de Relações Internacionais, v. 02, p. 109-134, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3° edição, 2008.

CERVO, Amado Luiz and LESSA, Antônio Carlos. **The fall: the international insertion of Brazil (2011-2014)**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2014, vol.57, n.2 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10.jan.2016.

CHANG, Ha-Joon. **Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism**. New York, Bloomsbury Press, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada, a Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo, Unesp. (ed.), 2003.

CHANG, Ha-Joon. **Joseph Stiglitz and the World Bank, the Rebel Within**. London, Anthem Press, 2001.

CORRALES, Javier. **Using Social Power to balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy**. *The Washington Quarterly*, Center for Strategic and International Studies, 32:4, p. 97-114, 2009.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Brazil's National Council for Social Assistance and the policy community supporting social assistance as a right**. In: VAITSMAN, Geni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura. *Policy Analysis in Brazil*. Bristol/Chicago: Policy Press, 2013.

DINIZ, Eli. **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, no 4, 2011, pp. 493 a 531. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>

DINIZ, Eli. **Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes**. Desenvolvimento em Debate, v.1, n.1, jan.-abril 2010, p.7-27. Disponível em:  
[http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_1\\_1.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf)

DOEVEREN, Rianne Von. **Engaging the Arab World through Social Diplomacy**. The Hague: Netherlands Institute of International Relations, 2014.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, Nov. 2003. Disponível em:  
 <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15.fev.2016.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. **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. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n27/a09v13n27.pdf>

ERBER, Fabio S. **As Convenções do Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política**. In: S. T. Werneck Vianna, M. A. P. Bruno e A. de M. Modenesi (orgs.), Macroeconomia para o Desenvolvimento: Crescimento, Estabilidade e Emprego (Projeto Perspectivas para o Desenvolvimento Brasileiro), Livro 4. Brasília, IPEA, 2010.

ESTEVES, Paulo; MAIA, Fernando Neves da Costa; ABREU, Aline; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra. **BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais**. São Paulo: Caderno Gestão Pública e Cidadania, v.18, 31 p., 2000.

FARIA, Carlos Alberto. **O Itamaraty e a Política externa brasileira. Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários**. Contexto Internacional, vol, 34, 2012, p. 311-355.

FLEMES, Daniel. **O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?** Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), 2010.

FLIGENSPAN, Flávio. **Plano Real: da estabilidade à necessidade de crescer**. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. **O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Nova econ., Belo Horizonte, v. 23, n.2, p. 403-428, Ago/2013. Disponível em:  
 <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 Fev 2016.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento sem ética?** São Paulo: Lua Nova, 70: 101-138, 2007.

GALVÃO, Marcos. **O G-20 e a transformação da governança internacional: anotações pontuais de um participante**. São Paulo: Revista Política Externa, Vol. 20, Núm. 3. Editora Paz e Terra, 2012.

GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Estoril: Príncípa Editora, 2006.

HAYDEN, Craig. **Social Diplomacy, Public Diplomacy and Network Power**. In: *Diplomacy, Development and Security in the Information Age*. Shanthi Kalathil (org.). Washington: Georgetown University, 2013.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Nueva Sociedad, Especial em Português, dez. 2010.

IPEA. **Boletim de acompanhamento e análise de políticas sociais**. Brasília: Diretoria de Estudos Sociais, Número 16, 2008.

IPEA. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Nota técnica do IPEA, número 9, 2012.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: ABC e IPEA, 2013.

KALATHIL, Shanthi. **Adapting for the Global Diplomatic Arena**. Washington: Aspen Institute, 2014.

KIRTON, John; MARTIN, Paul E. P; GREGORY, Denise; LUZ, Mariana. **The G20 Takes Centre Stage. Growth, Innovation, Inclusion: The G20 at Ten**. São Paulo, Novembro de 2008.

KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia-América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de mestrado. PROLAM/USP, 2004.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano, v.7, n. 03, mar. 2012.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso de boas-vindas**. Toronto: G-20 Research Group, 2008.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. **Palestra Magna por ocasião da III Conferência sobre Relações Internacionais**. Brasília, UnB, 27 de novembro de 2014.

MADEIRA, Ligia Mori. **Políticas sociales en Brasil del siglo XXI: el regreso al desarrollismo y la centralidad del área social**. In: BONILLA SORIA, Adrián; ÁLVAREZ ECHANDI, Isabel; SÁENZ BRECKENRIDGE, Stella (ed.). *Políticas sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*, 1ª. ed. – San José, C.R.: FLACSO - CAF, 2014.

MADEIRA, Lígia Mori; HELLMANN, Aline; MEDEIROS, Klei. **O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social**. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Vol. 6, n. 2, jul.-dez., p. 16-30, 2011.

- MAGALHÃES, Edgar Pontes; VEIGA, Laura da. **O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional**. In: MADEIRA, Ligia Moria. Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001.
- MIDGLEY, James. **Social Development: theory and practice**. Los Angeles: SAGE, 2013.
- MILANI, Carlos. **Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul**. In: Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Organizador: André de Mello e Souza. Brasília: Ipea, 2014.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais**. Revista de Economia Política, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho/2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a02v33n2.pdf>
- MYRDAL, Gunnar. **The challenge of World Poverty: a World Anti-Poverty Program in Outline**. Nova Iorque: Pantheon Bookes, 1970.
- NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. **O G20 e a Reunião Ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 79, p. 47-64, 2004.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.
- OLIVEIRA, Amâncio, ONUKI, Janina, OLIVEIRA, Emmanuel. **Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul**. Rio de Janeiro, Contexto Internacional, vol. 28, n.2, julho/dezembro, 2006, pp. 465-50.
- OMER, Salima. **Social Development**. International Social Work, 22, 3:1, p.1-26, 1979.
- PAES-SOUSA, Rômulo. **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.
- PAPI, Luciana Pazini. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, Dissertação de Mestrado, 2014.
- PAPI, Luciana Pazini; MEDEIROS, Klei. **Agenda social na política externa do Governo Lula: os casos de cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC**. Porto Alegre: Revista Conjuntura Austral, v.6, n.30, p.75-100, jun./jul., 2015.
- PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. **A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978)**. Porto Alegre: Austral (Brazilian Journal of Strategy & International Relations), v.4, n.7, Out., 2015.

PINO, Bruno Ayllón. **Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul**. In: Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Organizador: André de Mello e Souza. Brasília: Ipea, 2014.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Poverty report 2000: overcoming human poverty**. Nova Iorque, UNDP, 2000.

PUTNAM, Robert D.. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. Curitiba: Rev. Sociol. Polit., v.18, n.36, p.147-174, June, 2010.

PREBISCH, Raul. **O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária**. Revista de Ciências Econômicas, 1961.

REIS FILHO, Daniel. **Intelectuais, História e Política: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Ed. Sette Letras, 2000.

RENZIO, Paolo de. **Reforming foreign aid practices: what country ownership is and what donors can do to support it**. Global Economic Governance Programme, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2008.

RIZOTTI, Maria Luiz Amaral. **Estado e Sociedade Civil na História das Políticas Sociais Brasileiras**. Londrina: Semina - Ci. Soc. Hum., v. 22, p. 39-56, set. 2001

RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 19.

SEN, Armatya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

SERBIN, Andrés. **América del Sur en un mundo multipolar: es la Unasur la alternativa?** Nueva Sociedad. N°219, enero-febrero, 2009.

SICSÚ, João, PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renaut (orgs.). **Novo-Desenvolvimentismo, Um Projeto de Crescimento com Equidade Social**. São Paulo/Rio de Janeiro, Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SICSÚ, João, PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renaut. **Por que Novo-Desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política, vol. 27, no 4, pp. 507-524, 2007.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Porto Alegre: UFRGS. 2008

SILVA, André Luiz Reis da. **Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: a Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010)**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 37, n° 1, jan/abr, 2015.

SILVA, Marcos Antônio da; JOHNSON, Guillermo Alfredo; ARCE, Anatólio Medeiros. **Cooperação e Soft Power na Política Externa Cubana: A Emergência da Diplomacia Social**. Porto Alegre: Revista Conjuntura Austral, vol. 5, n° 23, abr-mai, 2014.

SOARES DE LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul.** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 48, n. 1, p. 25-59, 2005.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. **Brasil e pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul.** IN: BAUMANN, Renato, org. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

SPOSATI, A. **Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS.** São Paulo: Cadernos do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, n.01,1994.

TAVARES, José Giusti. **A estrutura do Autoritarismo Brasileiro.** Editora Mercado Aberto: 1982.

VIDAL, Francisco; KLEIN, Herbert. **Mudanças sociais no período militar (1964-1985).** In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo. A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do Golpe de 64. Editora Zahar, 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação.** Rio de Janeiro: Revista Contexto internacional, vol. 29, n°2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, Paulo G. F. **De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005).** Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 2, p. 381-397, jul./dez. 2005.

VISENTINI, Paulo 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, Ago-Dez, 2007.

VISENTINI, Paulo G. F. **O Brasil, o MERCOSUL e a integração na América do Sul.** In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS (Orgs.) Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008, p. 93-129.

VISENTINI, Paulo 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, jan-jun, 2012.

VISENTINI, Paulo. **A África e as Potências Emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre, LEITURA XXI, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Geopolitics and geoculture.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

YAZBEK, M. C. **A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social.** Salvador: Cadernos do CEAS, n. 164, p. 37-51, jul./ago. 1996.