



ASCENÇÃO E DECLÍNIO DA INSERÇÃO EXTERNA SOCIAL BRASILEIRA: um balanço da Cooperação Sul-Sul prestada pelo MDS e pela ABC (2003-2017)

*Luciana Pazini Papi¹
Klei Medeiros²*

RESUMO

A agenda social interna levada a cabo pelos governos Lula e Dilma fez o país destacar-se internacionalmente em termos de combate à fome e à pobreza e outros temas sociais. Ao mesmo tempo em que o modelo de desenvolvimento interno adquiria reconhecimento entre os países do Sul, o Brasil ampliou sua influência externa ao alinhar estrategicamente os objetivos de política externa aos objetivos de desenvolvimento social, o que conferia legitimidade e força ao projeto de poder do país. Se por um lado percebe-se a manutenção da Cooperação Sul-Sul na área social tanto no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) quanto no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), por outro lado, após o golpe institucional que retirou do poder a presidenta Dilma, o governo de Temer extinguiu a Coordenadoria de Combate à Fome do Itamaraty e reestruturou o seu organograma. Além disso, a mudança de governo implicou em uma relevância menor aos temas sociais, centrando-se numa agenda focada na diplomacia econômica e na atração de investimento externo. As reformas neoliberais e o desmonte dos avanços sociais no âmbito interno possuem efeitos na própria projeção internacional do Brasil como polo irradiador de desenvolvimento na periferia, algo amplamente explorado como fonte de poder e inserção externa nos Governos Lula e Dilma.

Palavras-chave: política externa brasileira; políticas sociais; desenvolvimento; cooperação Sul-Sul

INTRODUÇÃO

Após uma fase de adaptação à realidade sistêmica unipolar e ao Consenso de Washington e seus princípios, a política externa brasileira, durante o Governo Lula, passou a priorizar um formato de inserção internacional vinculado a um projeto de transformação social interna baseado na promoção da distribuição de renda, na redução da pobreza e na melhoria dos indicadores sociais. A partir de uma recuperação do papel indutor do Estado no desenvolvimento, o Brasil buscou uma projeção externa que buscava ser uma extensão do projeto interno de garantia de igualdade, ao colocar a formação de coalizões sul-sul e a promoção da multipolaridade como estratégias mais adequadas ao momento de questionamento da ordem hegemônica liberal norte-americana. A ascensão da economia

¹ Luciana Pazini Papi é professora adjunta da escola de Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pesquisadora coordenadora do **NUPEGEM**. É doutora e mestre em Ciência Política pela UFRGS/UTDT, com ênfase em Estado, Governo e políticas públicas sociais.

² Klei Medeiros é professor do departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas. Doutorando pelo programa San Tiago Dantas (UNESP-Unicamp-PUC-SP) e mestre em Ciência política pela UFRGS.



asiática baseada no Consenso de Pequim, a redução das dívidas junto ao FMI e Banco Mundial e a recuperação de uma maior autonomia dos Estados periféricos ampliaram a margem de ação para a projeção brasileira no Eixo Sul-Sul, garantindo uma expansão de sua influência política e econômica sobre a América Latina, África e, em menor medida, sobre o Oriente Médio e a Ásia.

Diante desse cenário, o Brasil conquistou seu espaço no sistema internacional como potência disposta a contribuir para uma desconcentração do poder e da riqueza globais, encontrando respaldo do seu projeto junto a outras potências médias e grandes potências através das coalizões sul-sul (como o BRICS, o IBAS, o G-20 comercial, etc.). O abandono de áreas periféricas por parte dos EUA e Europa (que voltaram-se ao Oriente Médio como pivô para a Ásia) abriu uma janela de oportunidade para o Brasil, que pouco a pouco consolidou a sua influência a partir de uma nova estratégia de inserção externa: o compartilhamento de políticas sociais e do modelo de desenvolvimento interno através da Cooperação Sul-Sul, da diplomacia social e da atuação como representante dos interesses econômicos da periferia nas organizações internacionais. Ao invés de centrar-se nas novas pautas e agendas defendidas pelo Norte, como direitos humanos, meio-ambiente e promoção da democracia, o Governo Lula recuperou a agenda dos *direitos sociais* enquanto prioridade do mundo periférico, resgatando o *ethos* dos movimentos contra-hegemônicos da Guerra Fria (Movimento dos Não-Alinhados, G-77, UNCTAD) a partir de uma estratégia renovada.

Se durante o Governo Lula (2003-2010) tal estratégia garantiu projeção internacional significativa e uma melhoria da imagem do país no exterior, o Governo Dilma Rousseff (2011-2016) enfrentou constrangimentos sistêmicos significativos que dificultaram a manutenção do ativismo diplomático e impuseram a adoção de uma política externa mais tímida e reflexiva. A crise econômico-financeira de 2008, a formação do BRICS, o resultado positivo da Rússia na Guerra da Geórgia e a derrubada de governos anti-ocidentais no Norte da África e Oriente Médio em meio à Primavera Árabe indicaram que o momento não era mais favorável às potências médias e às contestações da ordem global, visto que as potências centrais passaram a reagir de forma explícita (OTAN na Líbia) e implícita (Doutrina Hillary) à perda de espaço e projeção dos EUA e Europa em zonas periféricas. Se em um primeiro momento isto parecia indicar que o Brasil deveria ter maior cautela na sua projeção internacional, a revelação de que o projeto global de espionagem por parte do governo norte-americano tinha como principal alvo o Brasil apenas confirmou a necessidade de uma maior cautela no trato das questões internacionais. Sendo assim, o Governo de Dilma Rousseff reduziu o ativismo e, diante da redução do crescimento econômico, das dificuldades em gerenciar a política doméstica e dos protestos em massa, a inserção



externa social brasileira entrou em uma fase de declínio relativo, resultando no golpe institucional que retirou a presidenta do comando em 2016.

Mas não só os condicionantes estruturais contribuíram para o arrefecimento da inserção externa social: a dificuldade em manter o crescimento econômico com distribuição de renda (que consistia na grande estratégia do Governo Lula) pouco a pouco evidenciou ao restante do mundo que o modelo de desenvolvimento brasileiro parecia não estar obtendo tanto sucesso quanto se esperava. Logo, um dos principais vetores da projeção global do Brasil (seu projeto interno) se transformou em combustível para o declínio. O capital brasileiro parecia não estar mais disposto a aceitar um aumento na distribuição de renda em favor do trabalhador e as medidas tomadas para injetar ânimo no setor privado (como as desonerações na folha de pagamentos e os subsídios fiscais a empresários), ao invés de serem aplicados em aumento do investimento e do emprego, foram utilizados para aumentar o lucro e pagar as dívidas, ou aplicados no mercado financeiro. Ademais, o aumento no custo unitário do trabalho passou a ser compensado pelo aumento dos preços (inflação), que por sua vez requeriam juros altos e redução no investimento privado (FLIGENSPAN, 2010; 2016).

Todo esse contexto, além de ter levado ao golpe institucional de 2016, implicou em um redirecionamento do modelo de desenvolvimento interno, que por sua vez está diretamente ligado ao declínio do modelo de inserção externa social. Diante desse cenário, neste artigo será apresentada a evolução da inserção externa social do Brasil, de 2003 à 2017, a partir dos fatores internos e internacionais que possibilitaram tanto o seu auge, quanto o posterior declínio e redirecionamento durante o Governo Temer. Na primeira seção, serão apresentadas as diversas iniciativas implementadas que consolidaram o modelo durante os Governos Lula e Dilma, com ênfase na atuação do Ministério do Desenvolvimento Social, da Agência Brasileira de Cooperação e da Coordenadoria de Ações Internacionais de Combate à Fome (ambas ligadas ao Itamaraty) e o declínio relativo das ações desenvolvidas no âmbito social até 2016. Na segunda seção, apresenta-se o cenário atual de tais iniciativas, dando ênfase às mudanças que ocorreram em meio ao golpe de 2016, buscando-se elucidar se a mudança na condução interna do projeto de desenvolvimento se refletiu em uma reestruturação das atividades externas. Ambas as seções são desenvolvidas com base na análise de documentos oficiais, relatórios, estatísticas e entrevistas levadas a cabo com gestores e diplomatas vinculados ao MDS, à ABC e ao Itamaraty em geral.

Nas conclusões, por fim, é apresentado um diagnóstico resumido do momento atual da inserção externa social brasileira, identificando os principais desafios e ameaças ao



projeto internacional do país em função das mudanças internas que se processaram a partir do golpe institucional de 2016.

1. A INSERÇÃO EXTERNA SOCIAL DO BRASIL NOS GOVERNOS LULA E DILMA: DESENVOLVIMENTO, DIPLOMACIA E COOPERAÇÃO SUL-SUL (2003-2016)

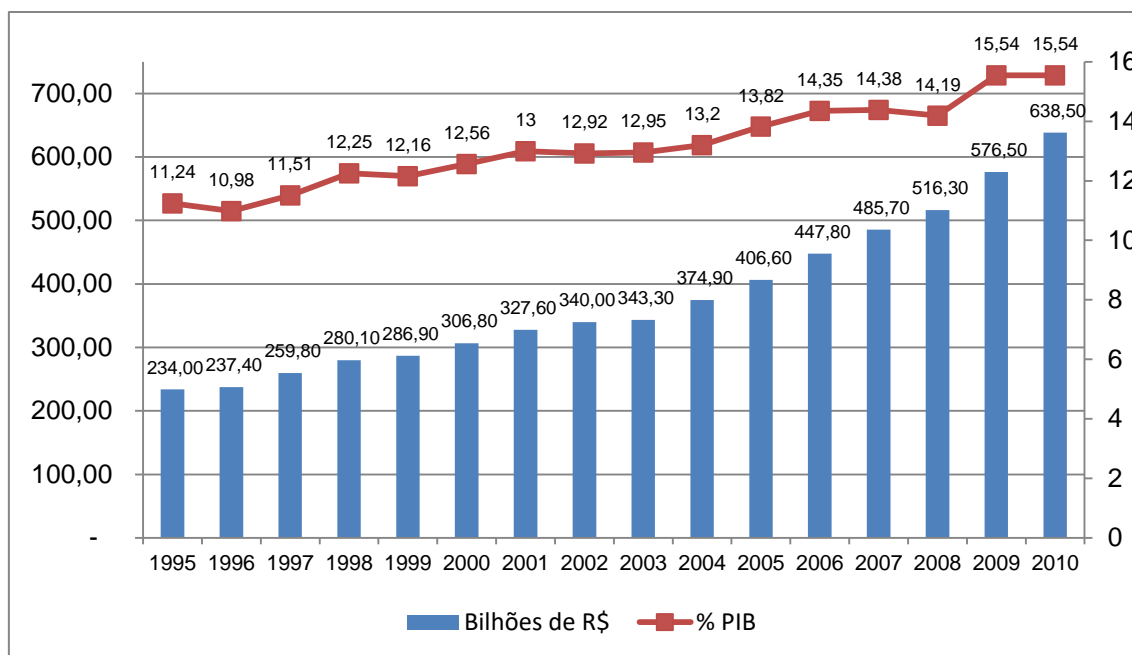
A consolidação de um novo modelo de inserção externa brasileiro no início do século XXI se baseou no alinhamento entre política externa e política social, mais exatamente com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2003 e sua articulação com a Divisão de Temas Sociais do Itamaraty e com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Além disso, como desdobramento do programa Fome Zero, foi criada em 2004 a Coordenadoria-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), atrelada ao Ministério das Relações Exteriores. Embora nem sempre de maneira coordenada e atuando sob as mesmas diretrizes, a existência de tais órgãos permitiu que se conectassem os objetivos de política econômica e social interna (baseados no modelo de desenvolvimento que visava contrapor a Hipótese de Kuznets e provar que é possível crescer distribuindo renda) com a própria inserção internacional do Brasil. Se tradicionalmente a política externa brasileira voltava-se à diplomacia econômica e política como instrumentos básicos de promoção externa, no século XXI o país acrescentou os temas sociais como temas legítimos das relações internacionais, transformando a luta contra a pobreza e a fome, por exemplo, em questões a serem resolvidas a partir da ação coletiva sul-sul. A própria trajetória pessoal e o carisma do presidente Lula, ex-operário e sindicalista, também garantiu um elemento especial a este projeto.

Para tanto, o Brasil estabeleceu a inserção externa como instrumento da promoção do desenvolvimento interno e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento interno como ferramenta para a projeção internacional do país. Dentre os temas que se destacaram na opinião pública brasileira e mundial na primeira década do século XXI, se encontram tanto a atuação externa do Brasil (que propriamente nunca foi destaque enquanto pauta para debate político) quanto os seus amplos programas de combate à fome e assistência social. De 2003 a 2010, o governo federal ampliou o gasto público social³ (sobretudo em

³ Em comparação ao governo FHC (1995-2002), pode-se notar que durante o período referente ao governo Lula o aporte de recursos para áreas sociais apresenta um importante salto quantitativo. Em relação ao PIB, o GSF passa de 12,92%, em 2002, para 15,54%, em 2010. Se comparado em bilhões de reais possui um aporte total de recursos 67% superior ao período anterior, com investimento médio anual de R\$ 473,7 bilhões, frente aos R\$ 284,08 bilhões anuais do governo FHC (PAPI, 2014). No que tange a trajetória dos gastos em assistência social entre os anos de 1995 e 2010, verifica-se um crescimento anual nos investimentos. No entanto, se durante o período FHC os gastos passaram de R\$ 1,7 bilhões (0,08% do PIB) para R\$ 15,8 bilhões (0,6% do PIB), a partir de 2003 os

assistência social, dando origem ao Sistema Único de Assistência Social), implementando uma gama variada de políticas sociais voltadas a combater a fome, a pobreza, a mortalidade infantil, o trabalho infantil, o desemprego e estimular a inserção no mercado de consumo e no mercado de trabalho, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Trajetória do Gasto Social Federal (1995-2010)



Fonte: os autores a partir de IPEA (2012)

No âmbito estritamente econômico, ampliou-se gradualmente o salário mínimo acima da inflação, diminuí-se os impostos sobre bens de consumo básicos e materiais de construção e se promoveu o acesso das famílias mais pobres ao crédito e financiamento (FLIGENSPAN, 2010). Assim que os primeiros resultados econômicos e sociais passaram a ser divulgados, demonstrando crescimento econômico em conjunto com a melhoria de diversos indicadores sociais, como a redução do Índice de Gini (que mede a desigualdade de renda e passou de 0,6 em 1993 a 0,5 em 2011) (BRASIL, 2013c), assim como, a taxa de extrema pobreza, cujo índice era de 17,49 no início dos anos 2000 e chega ao final da década de 2000 a 8,51, diversos países periféricos passaram a enxergar no modelo brasileiro um exemplo a ser replicado e implementado internamente. Não só pelos resultados internos - mas também pelo ativismo diplomático e o engajamento do presidente Lula nos temas sociais -, o país ampliou significativamente a transferência de políticas

investimentos continuaram crescendo, atingindo, em 2010, o montante de R\$ 44,2 bilhões, ou seja, 1,07% do PIB nacional.



sociais brasileiras e sua implementação em países do Eixo Sul-Sul (sobretudo entre 2008 e 2013). Tal difusão das políticas públicas brasileiras para países da América Latina, África e Ásia não resultou, porém, de um engajamento ofensivo do Brasil em “exportar” o modelo brasileiro para países da periferia. Pelo contrário, conforme demonstrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o Brasil adota o princípio de cooperação *demand-driven*, ou seja, apenas responde aos pedidos enviados para cooperar com o Brasil. Além disso, o país desenvolveu um *ethos* de Cooperação Social Sul-Sul baseado na observação dos princípios históricos sob os quais se pautaram as relações sul-sul desde o Movimento dos Não-Alinhados e do G-77 até a atualidade: não-interferência nos assuntos internos de outros Estados; respeito à diversidade de sistemas políticos e econômicos na periferia; ausência de condicionalidades impostas à oferta de ajuda por parte do governo brasileiro; respeito ao princípio da horizontalidade, ou seja, de diálogos de igual para igual, sem fórmulas prontas e acabadas a serem aplicadas nos países recipiendários e, por fim, e mais importante, buscando criar diálogo político e estratégico voltados à promoção de capacidade institucional nos países do Eixo Sul-Sul (MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2013; PAPI & MEDEIROS, 2015).

A importância da utilização destes princípios como base para desenvolver as ações internacionais está relacionada ao desafio que eles impõem em relação ao tradicional modelo de cooperação internacional centrado na OCDE, no FMI e no Banco Mundial. Tais instituições promovem ajuda financeira e humanitária exigindo que governos de Estados periféricos se ajustem aos princípios destas instituições, importando valores, práticas e formas de Estado atreladas à lógica do sistema capitalista global comandada pelo Norte/Ocidente (MILANI, 2014). Isso significa, frequentemente, na prática, redução do tamanho de Estado, ajuste fiscal, rigor monetário, abertura econômica e desregulamentação e implementação de políticas econômicas internas e externas voltadas à “credibilidade” e “redução dos custos institucionais” associados a sistemas políticos “corruptos e não-democráticos” (DINIZ, 2011). Esse modelo de cooperação se consolidou nos anos 1980, em meio à crise da dívida no Terceiro Mundo, mas tem sido constantemente desafiado, sobretudo por conta da recuperação da capacidade de potências médias e semiperiféricas em promover, elas próprias, linhas de financiamento, crédito, cooperação e investimento público social considerados mais benignos aos interesses de países periféricos em situação de crise. Se tradicionalmente a periferia mundial não possuía alternativa senão se amarrar à lógica das instituições financeiras do Norte, a partir dos anos 2000 essa situação se altera e as potências emergentes (BRICS) passam a exercer influência crescente nos Estados periféricos, desafiando a tradicional hegemonia dos EUA e Europa nessas zonas (VISENTINI, 2013).



Nesse cenário, o Brasil demonstrou ser um ator importante, sobretudo na América Latina e na África, ao promover a construção de diálogos estratégicos para o desenvolvimento da periferia, baseados na *expertise* técnica dos órgãos públicos brasileiros (ministérios, fundações, agências, etc.). Não só voltado a obter mercado consumidor nessas zonas, o Brasil passou a se importar com a recuperação da capacidade estatal na África e na América Latina, pois isto pressupunha uma maior autonomia dessas regiões na escolha dos parceiros econômicos e políticos e, conseqüentemente, uma menor dependência dos tradicionais laços com o Norte. Esse era o sentido da horizontalidade: a emancipação dos seus vizinhos do Sul seria ao mesmo tempo benéfico para os povos periféricos e uma possibilidade do Brasil se colocar como alternativa diante da dependência com o Norte. Por conseguinte, o projeto do Brasil potência só faria sentido se o desenvolvimento próprio fosse compartilhado com seu entorno, o que garantiria um ponto de consonância entre o sucesso do projeto interno e o desejo dos demais países periféricos.

Levando em consideração tal pano de fundo, a formulação e implementação do modelo de inserção externa social se articulou a partir de três eixos. A Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores se centrou na promoção de acordos bilaterais e multilaterais e da inclusão de temas caros à superação da fome e da pobreza no Brasil no âmbito internacional, enquanto que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) centralizava o controle, o monitoramento e o estabelecimento das diretrizes para a oferta de cooperação técnica por parte dos ministérios, agências, fundações e órgãos públicos brasileiros. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por sua vez, estabelecia instrumentos de cooperação e diálogo técnico com governos de países da periferia, especificamente no que diz respeito aos programas, tecnologias e sistemas de informação voltados à proteção social, redução da fome, da pobreza, etc., muitas vezes em associação com outros ministérios, como os da Saúde e Educação, por exemplo (PAPI & MEDEIROS, 2015; MEDEIROS, 2016). Deve-se destacar também a atuação da Coordenadoria-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), que atuou a partir da junção dos elementos técnicos e humanitários da cooperação internacional, vinculando as atividades de combate à fome em situações de risco securitário e ambiental.

Dentre as mudanças verificadas no âmbito da ABC, de 2003 até 2009, a agência passou por uma revitalização política e financeira, passando de demandante de cooperação para ofertante. Nesse período, houve a multiplicação de projetos firmados que passam de 23 em 2003 para 413 em 2009, assim como um aumento nos recursos que passam de R\$ 18.661.993,00 em 2006 para R\$ 52.562.628,00 em 2010 (ABC, 2009). 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 são 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 representa 50% dos valores investidos, seguidos da América do Sul, Ásia, América Central e Caribe.

Dentre os projetos desenvolvidos com o continente africano, destacaram-se as ações da EMBRAPA como 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 busca promover o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão. Além destes, ainda são implementados o ProSAVANA (Moçambique), a Rizicultura13 (Senegal); o Fortalecimento do IIAM14 (Moçambique). Estas últimas iniciativas ligam-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 objetiva orientar grupos desfavorecidos no cultivo de colheitas de baixo custo e com altos níveis nutricionais (ABC, 2009).

Na área da saúde, as iniciativas voltavam-se sobretudo ao combate ao HIV, à malária e à anemia falciforme. As ações envolvem 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 Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Saúde (MS) são envolvidos para a implementação das ações⁴.

No que diz respeito à educação, destacam-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 volta-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

⁴ 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, que visa diagnosticar recém nascidos com anemia (ABC, 2009).



orçamento que ultrapassou 20 milhões de dólares (ABC, 2009). Foram desenvolvidos no âmbito destas ações estruturantes cursos de treinamento profissional em motores mecânicos, na área da construção, eletricidade, vestimenta e computadores⁵.

No âmbito da América Latina, mais de 70% dos gastos em cooperação se centram no Haiti, Chile e Argentina, até 2010 (IPEA, 2013). Com o Haiti, destaca-se o Programa Emergencial em Educação Superior para o Haiti (Pró-Haiti), que tem 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 que tange às ações do Ministério do Desenvolvimento Social, de 2004 a 2011, foram desenvolvidos 17 projetos de cooperação e 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). Nos anos seguintes esse número aumentou chegando a 136 em 2012, e com um pequeno decréscimo em 2013 (68) e 2014, que fechou com 41 visitas de delegações.

As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras se referiam ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Havia, também, especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários, que atualmente é realizada pela Caixa Econômica Federal. 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

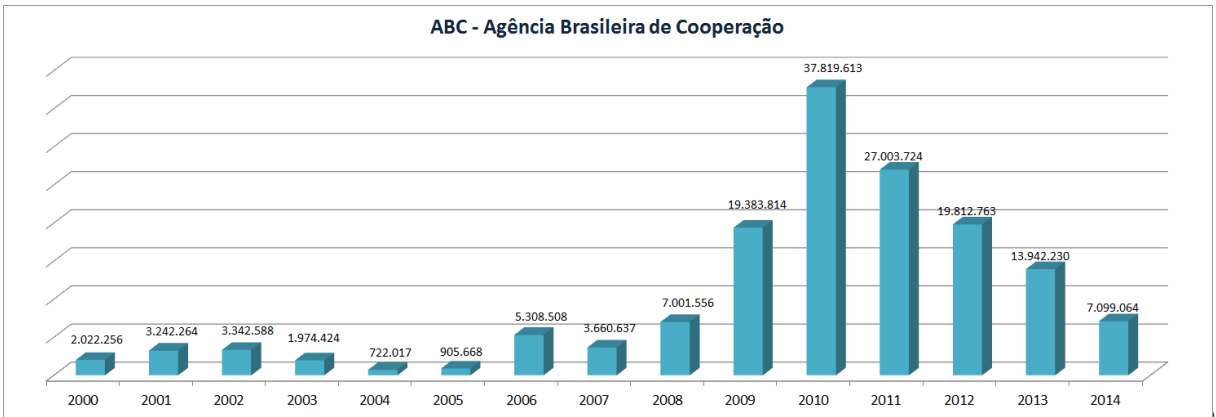
⁵ Os projetos de cooperação na área da educação contemplam ainda os mais variados setores, muitos desempenhados através de parceria com o Ministério da Educação (MEC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Neste cômputo, destacam-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 busca aproximar o Brasil dos países de língua portuguesa.

população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais) (MADEIRA, HELLMANN & MEDEIROS, 2013).

Esse panorama amplo não busca esgotar a descrição de todos os programas e projetos de cooperação desenvolvidos nesse período. Cumpre ressaltar, porém, a evolução do ativismo diplomático no que diz respeito à Cooperação Sul-Sul na área social, que até 2012 vinha em fase de expansão e após 2013 arrefeceu lentamente, até a sua completa desestruturação com o golpe institucional de maio de 2016. A título de comparação, em 2012 o Itamaraty desenvolveu 67 projetos de cooperação técnica, sendo 55 deles com países do Eixo Sul-Sul, enquanto que em 2013, tal número reduziu-se para 25 e 22, respectivamente e, em 2014, 9 e 6 respectivamente. Em 2015, são firmados 13 acordos de cooperação técnica, sendo 4 deles com a Alemanha e Estados Unidos e 2 deles com organizações internacionais, o que indica um aumento da cooperação com países do Norte proporcionalmente aos anos anteriores⁶ (MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017). Em se tratando especificamente de Acordos de Cooperação Técnica (excluindo-se ajustes complementares, protocolos de intenções e memorandos de entendimento), entretanto, em 2012 foram firmados 3 novos acordos (Djibuti, Mauritânia e Etiópia); em 2013, 6 novos acordos (Chile, Egito, Vanuatu, Mianmar, Fiji e Honduras); em 2014, 2 novos acordos (Dominica e Iêmen) e em 2015, apenas 1 novo acordo (Moçambique).

Mesmo que o número de projetos não indique necessariamente que houve redução no ativismo diplomático na área social, a análise da evolução do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) confirma financeiramente a redução desse ímpeto, após uma fase de auge entre 2008 e 2010. Após 2011, gradativamente tal órgão vê reduzido seu recurso anual disponível, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Orçamento anual da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – (2000-2014)



Os dados mencionados foram extraídos do site do Ministério das Relações Exteriores que disponibiliza uma compilação de todos os acordos internacionais desenvolvidos pelo Brasil (www.concordia.itamaraty.gov.br).



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2017).

2. O REFLUXO DA INSERÇÃO EXTERNA SOCIAL DO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS MUDANÇAS IMPLEMENTADAS DURANTE O GOVERNO TEMER (2016-2017)

O desenho da política externa brasileira sob o governo Temer, no âmbito das decisões e ações executadas até o presente momento, tem se distanciado paulatinamente do modelo anteriormente aplicado pelos governos de centro-esquerda. Em partes como resultado da concepção de política interna pautado no modelo de Estado mínimo, veiculado pelo grupo que assumiu o poder em 2015 por meio de um golpe parlamentar (SOUZA, 2016; JINKINGS, I., DORIA, K., CLETO, M., 2016) percebe-se que a concepção sobre o papel do país na arena internacional, assim como as articulações com os eixos Norte e Sul, têm passado, em que pese o curto espaço de tempo, por mudanças. Ao colocar a Agência de Promoção de Exportações (APEX) no âmbito do Itamaraty e desenvolver ações internacionais voltadas à recuperação da credibilidade, da legitimidade e da busca por investimento estrangeira no país (que supostamente estaria se recuperando da crise econômica), a política externa brasileira passou a se orientar sobretudo no eixo de diplomacia econômica, com pouca ou nenhuma atividade do Estado envolvendo temas sociais e/ou políticos exclusivamente. Mesmo nas viagens realizadas para participar das Cúpulas do BRICS, na Índia e na China, e da visita presidencial à Rússia, o foco principal das atividades centravam-se na questão comercial, incluindo na pauta a necessidade de atrair recursos dos países emergentes no contexto de privatizações de estatais brasileiras.

No que tange aos temas sociais internacionais, um episódio diplomático ocorrido na época do impeachment da presidenta Dilma Rousseff resultou na demissão do Coordenador-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome e na extinção do órgão, posteriormente, pelo Ministro José Serra. Em um telegrama enviado no dia 18 de março, Milton Rondó Filho transmitiu aos postos do Brasil no exterior um comunicado da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG, que congrega 250 organizações da sociedade civil em 23 estados da federação brasileira), manifestando preocupação em relação à situação política no Brasil, especialmente a tentativa de golpe contra a presidenta legitimamente eleita. A partir disso, instaurou-se uma ação civil pública solicitando afastamento definitivo do diplomata das suas funções e pagamento de “multa civil de doze vezes – um ano – o valor da remuneração básica percebida pelo agente” por usar da comunicação oficial do Itamaraty para promover “interesses pessoais” “partidário-ideológicos” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016). Em defesa, o diplomata argumenta que



XVI Congresso Internacional **FoMerco**

INTEGRAÇÃO REGIONAL EM TEMPOS DE CRISE: DESAFIOS POLÍTICOS E DILEMAS TEÓRICOS

27~29 | SETEMBRO | 2017 | UFBA | SALVADOR | BAHIA | BRASIL



“um primeiro engano consiste em fazer crer que o MRE não transmite mensagens de interesse específico, valendo recordar que conta com um Departamento de Promoção Comercial que facilita negócios entre exportadores brasileiros e estrangeiros, transmitindo oportunidades comerciais que muitas vezes são de interesse de uma única empresa”

E acrescenta que “sobre os parágrafos seguintes, que afirmam que o servidor não tinha autoridade para expedir as comunicações, vale mencionar que pelo Regimento Interno das Relações Exteriores (RISE) cabia à CGFOME o mandato no MRE pelo diálogo com a sociedade civil” e que

“as circulares visaram a organizar o diálogo com a sociedade civil internacional, previsto como competência da CGFOME no Art. 40, letra G do RISE, solicitando às Embaixadas que indicassem um funcionário diplomático para dele cuidar e retransmitindo, sem qualquer comentário ou pedido de providência, mensagens da sociedade civil nacional e internacional, com o pedido de que as mensagens da sociedade civil internacional fossem endereçadas em primeiro lugar às Embaixadas nos respectivos países, organizando dessa forma o diálogo e melhorando o fluxo de informações do Estado brasileiro”

Em nota, em setembro de 2016, o Itamaraty informou que “as funções realizadas anteriormente pela CGFOME foram atribuídas a outras unidades do MRE a fim de se manter a continuidade, sendo as operações de cooperação humanitária assumidas pela Agência Brasileira de Cooperação e as atividades de coordenação política assumidas pela Divisão de Temas Sociais” (OPERAMUNDI, 2016). Mediante o Decreto 8.817, de 21 de julho de 2016 e o Decreto 8.785, de 10 de junho de 2016, se estabeleceu de modo mais amplo a reorganização administrativa e redistribuição de competências do MRE, com o enxugamento da estrutura e a devolução de 46 cargos em comissão do MRE (O GLOBO, 2016).

Já no início do governo Temer, o discurso sobre a necessidade de enxugar o Estado internamente nas suas dimensões burocráticas, administrativas, produtivas e de políticas sociais voltam com força para o panorama nacional gerando impactos nas ações executadas até então nas políticas sociais e por óbvio interferindo nos indicadores sociais. Os cortes imediatos de gastos na área social afetaram o programa Bolsa Família, que deixou de beneficiar 2.530.000 beneficiários desde 2014⁷, sendo que, adicionalmente, o Secretário de Renda e Cidadania Tiago Falcão anunciou o corte em 11% do Programa Bolsa Família para 2018. Soma-se a isso a PEC - 55/206 aprovada sem vetos pelo presidente da república, que congela gastos na área social por 20 anos. Desta forma, áreas críticas como a educação, saúde e assistência social que vinham tendo crescentes investimentos nos últimos anos, mas ainda apresentando um déficit importante de inclusão e

⁷ Na análise da evolução do número de beneficiários do Programa Bolsa Família nota-se uma queda importante desde que Temer assumiu a presidência. Em 2014 o número de beneficiários era de 14.204.279 milhões de pessoas. Em 2015, passa para 13.827.369 milhões; em 2016 cai para 13.905.030 milhões tendo uma queda mais abrupta em 2017 quando esse número despenca para 12.740.640 beneficiários (MDS, 2017)



qualidade dos serviços, ficarão comprometidos pelos próximos vinte anos e com forte tendência ao sucateamento.

Do ponto de vista institucional, os reflexos no campo social tiveram como exemplos, além do desmonte do CGFOME, a fusão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o desenvolvimento agrário. Seguindo a lógica do enxugamento de quadros e gastos institucionais, se enfraqueceu umas das principais estruturas do desenvolvimento social do país, que teve que passar a compartilhar seus recursos com outro “Ministério”. Ademais, as políticas de proteção social que até então se sustentavam na articulação de Programa Bolsa Família com o Sistema único de Assistência social – SUAS, em uma clara concepção de lógica de direitos, passam a perder prioridade para o Programa lançado pela primeira-dama da república – Marcela Temer - o “Criança Feliz”, um programa focalizado que atende crianças de 0 a 7 anos de famílias beneficiárias do BF ou do BPC. Desde então, os recursos para a área de proteção social estão sofrendo cortes em detrimento do programa elencado como prioritário pelo Ministro do Desenvolvimento Social. Conforme anunciado pelo Ministério do Planejamento para 2018, o orçamento definido, até o momento (agosto de 2017) é de 78 milhões de reais para o Fundo Nacional de Assistência Social e 307 milhões para o Ministério de Desenvolvimento Social, na medida em que o Ministro Osmar Terra define um orçamento de 1 bilhão para o Criança Feliz em detrimento de toda a área da assistência (MPDG, 2017). Todo esse panorama de precarização dos serviços de proteção social e de garantias de sobrevivência da classe mais baixa tem levado ao retorno de grandes problemas sociais, revelados pelo incremento do número de moradores de rua, das taxas de pobreza e extrema pobreza nos dois últimos anos⁸.

Diante deste panorama interno de degradação das políticas sociais, pode-se subsumir que a capacidade de exportar tecnologias sociais por meio da modalidade de cooperação pode estar em refluxo, uma vez que foi o bom desempenho nos indicadores sociais, o fator que projetou o Brasil para o mundo nesse campo de cooperação. Com efeito, ao analisar o caso do MDS, e seu setor de assessoria internacional que atua juntamente com a ABC, não se pode afirmar a existência de uma inflexão abrupta que resultasse em mudanças estratégicas no campo da cooperação técnica social. Com a nova gestão, permanecem as diretrizes de promoção das autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento; a horizontalidade nas relações de cooperação e o equilíbrio de interesses; o mútuo benefício. Ademais, em geral os acordos de cooperação seguem em geral, como respostas a demandas apresentadas pelos países cooperantes.

⁸ Segundo estudo do Banco Mundial (2017) prevê-se um aumento em 2017 de 8,7% para 9,8% na proporção de pessoas pobres (considerando uma linha de pobreza de 140 reais), representando um acréscimo de 2,5 milhões de pessoas. No cenário mais pessimista, há um crescimento de 10,3% na proporção de pessoas pobres neste ano, o que representa um acréscimo de 3,6 milhões de pessoas à população que vive na pobreza.



Entretanto, os números tanto de acordos firmados e projetos de cooperação fechados e em execução nos anos de 2015 e 2016, demonstram uma queda paulatina se comparado aos anos anteriores. Segundo entrevistada, no ano de 2016, foi assinado apenas (1) um projeto de cooperação bilateral com o governo de Honduras, um projeto de “Fortalecimento da Gestão da Política Social”, que inclui atividades nas áreas de proteção social, inclusão produtiva e avaliação e monitoramento de políticas sociais. No mesmo ano, encerrou-se dois projetos de cooperação com o mesmo governo⁹.

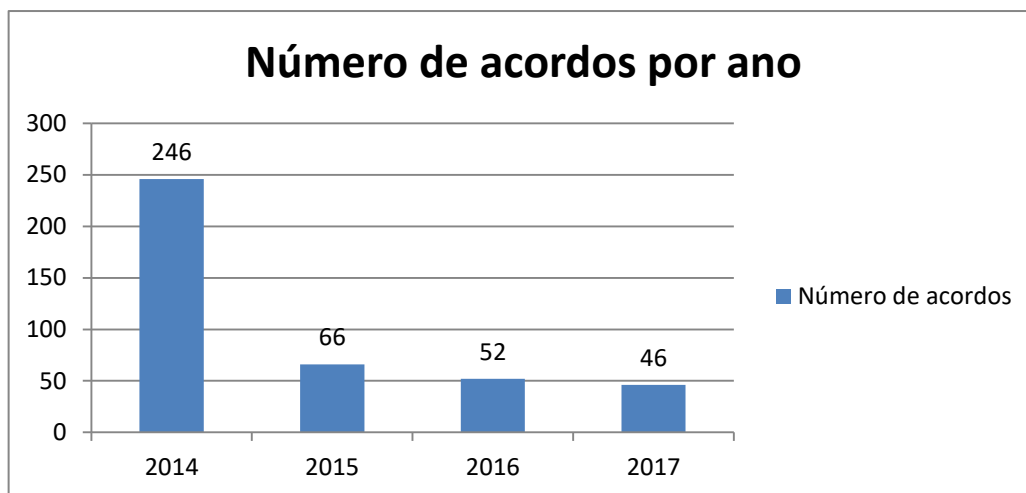
No caso da Agência brasileira de Cooperação, igualmente não se pode afirmar uma mudança estratégica profunda com o atual governo, senão alterações que decorreram da mudança de direção da instituição que ocorre geralmente de três em três anos. De acordo com entrevistado analista de Projetos da ABC, a mudança de embaixadores que ocorre na Agência possui mais impactos na condução estratégica da mesma, do que a troca no governo federal. Isso se deve à grande autonomia que a carreira diplomática oferta aos seus representantes, o que permite que a “visão de mundo” dos embaixadores orientem a política e a estratégia das ações em cooperação. Por outro lado, pode-se subsumir que, como são cargos não eleitos e sim indicados pelo presidente da república, há influência política nesse encadeamento, o que pode afetar a condução estratégica da agência.

Com efeito, os embaixadores tiveram distintas conduções estratégicas na direção da ABC: durante a gestão de Marco Farani, de 2007 a 2012, a atividade da ABC foi intensa em termos de número de acordos fechados, projetos desenvolvidos e recursos dispendidos na atividade de cooperação técnica. Marco Farani, segundo entrevistado, *por carregar em sua trajetória uma visão bastante empreendedora, imprime essa marca na ABC, que na época, tem uma ativismo diplomático importante* (Entrevista 1, 2017). Após sua substituição pelo ministro José Marroni de Abreu, indicado pela então presidenta Dilma, os rumos estratégicos da ABC começam a ter pequenas mudanças impulsionadas pela conjuntura de enxugamento de gastos e igualmente pela visão do então Ministro acerca de cooperação, que corroborava com essa tendência. Com o impeachment da presidente e a *“posse de João Almino para o cargo de diretor da ABC, os rumos tem cada vez mais se modificado, entretanto não se possa falar de uma inflexão”* (Entrevista 1, 2017). *“Trata-se de um diplomata mais conservador e clássico, membro da academia brasileira de letras, um cientista político, que tem imprimido sua marca”* (Entrevista 1, 2017).

⁹ Segundo a entrevistada, para o ano de 2017 existem seis outros projetos de cooperação técnica em fase de negociação ou aguardando os trâmites administrativos para assinatura, nas áreas de inclusão produtiva, transferência de renda, combate ao trabalho infantil, proteção social e atenção à primeira infância.

Em termos quantitativos os projetos de cooperação firmados pela ABC nos anos de 2014, 2015 e 2016, apresentam uma queda numérica importante, conforme demonstra gráfico abaixo

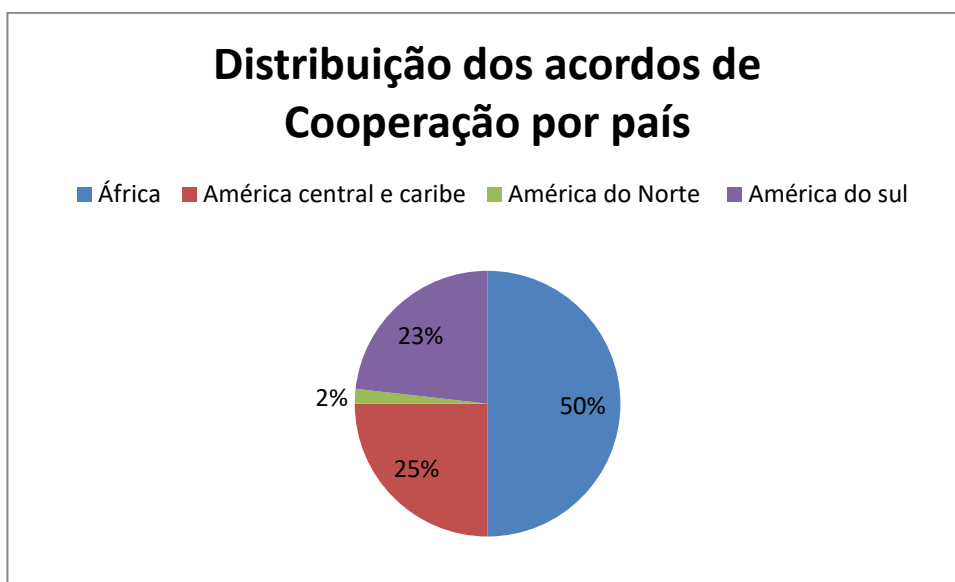
Gráfico 3 – Acordos de cooperação firmados entre os anos de 2014 a 2017



Fonte: os autores, com base em dados obtidos na ABC (2017).

Já no que tange aos acordos firmados por região, percebe-se a permanência da preponderância da África sobre América do Sul Central e Caribe, demonstrando uma continuidade estratégica no que diz respeito ao programa anterior de Cooperação Sul-Sul.

Gráfico 4 - Acordos firmados por região de cooperação entre os anos de 2014 e 2017



Fonte – os autores com dados obtidos na ABC (2017)

No que diz respeito a projeção orçamentária para ABC nos anos de 2016 e 2017, não foram disponibilizados dados que permitam fazer quaisquer inferências. Trata-se de um



dado de fundamental relevância, mas que não permite isoladamente, afirmar sobre os rumos estratégicos de uma instituição.

Conforme pretendemos demonstrar nessa seção, há uma tendência de queda de ativismo diplomático no campo social (agenda Sul-Sul) com o novo governo, que apresenta menores números de acordos e projetos firmados no último ano, somado ao enxugamento institucional representado pela extinção de um órgão fundamental (CGFOME) e a fusão do MDS com o desenvolvimento agrário. Como trata-se de uma pesquisa em andamento, os dados apresentados são preliminares, necessitando do adensamento da pesquisa, assim como, de maior período temporal para se confirmar a tese do trabalho: o declínio da cooperação Sul-Sul no campo social, seguido pela a mudança nos rumos estratégicos da inserção externa brasileira no médio prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que pretendemos com esse artigo foi chamar atenção para, o que supomos ser, um declínio no sentido do “modelo” de inserção externa brasileira social desenvolvida com os governos de centro-esquerda. A partir do golpe parlamentar no Brasil, em 2016, se inseriu no poder um grupo político conservador, com uma agenda política para o Estado muito distinta da anterior.

Partindo de um marco teórico que entende a articulação da política interna com a externa¹⁰, ou seja, uma como reflexo e projeção da outra (HALLIDAY, 2007; GUIMARÃES, 2006), sustentamos que o refluxo na agenda interna – anteriormente apoiada nos marcos do novo desenvolvimento (onde o tema do crescimento econômico foi tratado de forma articulada e subordinada ao desenvolvimento social) tem e terá impactos significativos na projeção externa brasileira nos marcos de uma diplomacia ativa e diversificada.

A opção interna atual por um projeto político pró-mercado em que o discurso e práticas de estado mínimo vigem, tem levado paulatinamente ao desmonte de políticas de desenvolvimento que afetam toda a população e em especial a classe mais baixa que ascendeu na última década. A previsão de privatizações do patrimônio nacional como a Eletrobrás, assim como a entrega de recursos estratégicos como da Amazônia, afetam a base do projeto de desenvolvimento de longo prazo (GUIMARÃES, 2006). As reformas da previdência e trabalhista afetam a capacidade de consumo interno da população a curto e médio prazo (a base de sustentação do crescimento econômico na última década). Soma-se a isso o congelamento de gastos na área social imposta pela PEC-55, levando a um cenário

¹⁰ Desenvolvido com maior profundidade em artigo publicado em 2015. Papi e Medeiros (2015)



claro de redirecionamento no projeto de desenvolvimento interno que privilegia os setores econômicos do mercado em detrimento do projeto de inclusão social posto em marcha na última década. Em que pese os dados apresentados sobre a inserção externa social nesse último ano serem preliminares, se pode afirmar indícios de uma queda paulatina de ativismo no campo social, seguido de uma priorização de uma agenda econômica do governo Temer em detrimento da social.

Desta forma, se na última década assistimos os países do Terceiro Mundo na busca pela inversão de sua posição estratégica no globo, a ponto de ser elogiado pelo relatório das Nações Unidas que representou o Sul a partir de mapa invertido, onde o norte era o sul, as ações nos últimos dois anos do governo Temer no campo interno e externo, demonstram um retorno à posição “natural” dos países do Sul: abaixo e dependente. Os próximos anos poderão indicar a profundidade das mudanças em curso e se os rumos estratégicos da inserção internacional brasileira serão, com efeito, alterados.

Em suma, apesar da manutenção de diversos projetos internacionais na área social, o *ethos* que levou à projeção internacional do Brasil - que vinculava a inclusão social interna com uma participação mais influente do país na ordem global - encontra-se visivelmente afetado. Ao demonstrar capacidade de liderança na discussão sobre temas sociais e proporcionar instrumentos que permitiam um compartilhamento de políticas sociais para o desenvolvimento da periferia, o país se colocava, pela primeira vez na história, como eixo importante de transformação da realidade internacional e, por isso, capaz de barganhar uma nova posição dentro da hierarquia de poder global. No momento em que os elementos sociais deixam de ser prioridade governamental, isso põe em risco a legitimidade da cooperação na área social, os ganhos em termos de *soft power* e imagem conquistados nos últimos anos e, conseqüentemente, a perda de um dos principais recursos pelo qual o Brasil poderia barganhar uma legitimação de sua maior influência global.

Referências:

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

CASTRO, J., RIBEIRO, J. CHAVES, J. DUARTE, B.C. **Gasto social federal prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Nota técnica nº9. Brasília: IPEA, 2012.

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>



FLIGENSPAN, Flavio. **Do crescimento com redistribuição de renda à crise atual.** Porto Alegre: Revista Adverso, 2016.

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

GUIMARÃES, S. P. **Desafio Brasileiro na Era dos Gigantes.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2006.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010.** Brasília: ABC e IPEA, 2013.

JINKINGS, I DORIA, K, CLETO, M. Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo, Boitempo, 2016

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.

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.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (ITAMARATY). **Plataforme online de atos internacionais do MRE.** Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 01.set.2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Inquérito Civil Público nº 1.16.000.002098/2016-90.** Disponível em: <<http://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>> . Acesso em: 15.set.2017.

O GLOBO. **Itamaraty extingue departamento de combate à fome.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-extingue-departamento-de-combate-fome-20101655>> . Acesso em: 15.set.2017.

OPERA MUNDI. **Itamaraty extingue departamento de cooperação internacional para combate à fome.** Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/45235/itamaraty+extingue+departamento+d+e+cooperacao+internacional+para+combate+a+fome.shtml>>. Acesso em: 15.set.2017.

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.

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

SOUZA, Jessé. **A Radiografia do Golpe: entenda como e por que você foi enganado.** RJ, Ed. Leya, 2016