

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

ANA CLARA DE PLÁ LOEFFLER

**A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL BRASILEIRA NOS GOVERNOS DO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016): DO AVANÇO AO RECUO**

VITÓRIA

2022

ANA CLARA DE PLÁ LOEFFLER

**A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL BRASILEIRA NOS GOVERNOS DO
PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016): DO AVANÇO AO RECULO**

Dissertação apresentada à banca de defesa do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador Prof. Dr. Daniel Pereira Sampaio

VITÓRIA

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

L825p

Loeffler, Ana Clara de Plá, 1992-
A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL
BRASILEIRA NOS GOVERNOS DO
PARTIDO DOS TRABALHADORES
(2003-2016): DO AVANÇO AO
RECUO : DO AVANÇO AO RECUO
/ Ana Clara
de Plá Loeffler. - 2022.
161 f. : il.

Orientador: Daniel Pereira Sampaio.
Dissertação (Mestrado em
Política Social) - Universidade
Federal do Espírito Santo,
Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Política Externa Social. 2. Política
Externa Brasileira. 3. Política Social.
4. Relações Internacionais. 5. Blocos
no poder. 6. Partido dos
Trabalhadores. I. Sampaio, Daniel
Pereira. II. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

ANA CLARA DE PLÁ LOEFFLER

**A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL BRASILEIRA NOS GOVERNOS
DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016): DO
AVANÇO AO RECUE**

Dissertação apresentada à banca de defesa do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovado em: 20/12/2022

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Pereira Sampaio
UFES – Orientador

Prof. Dra. Jeane Andréia Ferraz Silva
UFES

Prof. Dra. Patrícia Andrade de Oliveira e
Silva
ESPM



Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por DANIEL PEREIRA SAMPAIO - MATRÍCULA 2308469
Membro - Colegiado do Programa de Pós-graduação em Política Social Em 20/12/2022 às 17:06

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/626059?tipoArquivo=O>



Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por JEANE ANDREIA FERRAZ SILVA - SIAPE 6980699
Departamento de Serviço Social - DSS/CCJE Em 27/12/2022 às 20:27

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/629291?tipoArquivo=O>

DEDICATÓRIA

Primeiramente, agradeço a Deus pela minha vida, pela força e saúde concedida a mim e aos meus familiares para que eu pudesse concluir mais uma fase de capacitação intelectual; sobretudo, em um momento tão obscuro para o Brasil, como foi a pandemia de Covid-19 e o governo de Jair Bolsonaro. Por todo o período, a ciência foi posta em descrédito, o medo e a intolerância alimentados pela mediocridade de pensamento - circunstância essa que torna a universidade pública ainda mais necessária. A esse espaço vivo de compartilhamento de conhecimento e transformação social, agradeço não somente pela formação acadêmica pública e de qualidade até aqui proporcionada, mas por ter aprimorado meu lado mais humano em tempos difíceis. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) pelo financiamento da pesquisa mediante concessão da bolsa de Capacitação de Recursos Humanos na Pós-Graduação (PROCAP) em 2021.

Esse trabalho foi construído por muitos. Agradeço ao Caetano, meu filho, e ao Thiago, meu marido, por terem, rotineiramente, dado um pouco de si mesmos para que essa fase fosse concluída. Além do companheirismo incansável, vocês foram a minha fortaleza. Agradeço à minha mãe Alzenir, à minha avó Agrael, ao meu pai, à minha irmã, à minha sobrinha, ao meu avô, aos meus tios, aos meus sogros e a minha cunhada por terem sido apoio, suporte e incentivo. Sou mãe e quando minha ausência foi necessária, ela foi devidamente preenchida por muito carinho e cuidado. Agradeço pela compreensão daqueles que me fiz ausente nesse período, aos amigos e familiares, Isis, Ingrid, Évelin, Janine, Luana, Luiz Guilherme, Marina, Camila, Thais e Hanaisa, em especial à minha avó Manoelina e à Sofia, as quais perdi o aniversário de 90 anos e o primeiro aniversário, respectivamente.

Por fim, mas não menos importante nessa trajetória, muito obrigada a quem foi por dois longos anos a personificação da UFES, desempenhando com excelência e generosidade o pesado fardo de suprir os efeitos positivos de se estar na pós-graduação interrompidos neste período de isolamento social, meu orientador prof. Dr. Daniel Pereira Sampaio. Sair do mestrado já aprovada para seguir à formação acadêmica à nível de doutorado também é reconhecer que seu trabalho deu frutos.

Junto a ele, aproveito para agradecer ao João Marcos Mariano pela companhia nos momentos mais difíceis dessa trajetória acadêmica.

Agradeço às professoras Dr^a Jeane Andrea Ferraz Silva e Dr^a Patrícia Andrade de Oliveira e Silva pelas contribuições valiosas realizadas com afinco e respeito na banca da qualificação, bem como o comprometimento em estar presentes na banca de defesa da presente dissertação. Minha total gratidão e admiração pelos professores supracitados, pois o exemplo importa e, quem sabe um dia, consiga refletir um pouquinho de cada um de vocês no exercício da profissão. Muito obrigada.

“Acabam de derrubar a primeira mulher presidenta do Brasil, sem que haja qualquer justificativa constitucional para este impeachment. Mas o golpe não foi cometido apenas contra mim e contra o meu partido. Isto foi apenas o começo. O golpe vai atingir indistintamente qualquer organização política progressista e democrática. O golpe é contra os movimentos sociais e sindicais e contra os que lutam por direitos em todas as suas acepções: direito ao trabalho e à proteção de leis trabalhistas; direito a uma aposentadoria justa; direito à moradia e à terra; direito à educação, à saúde e à cultura; direito aos jovens de protagonizarem sua história; direitos dos negros, dos indígenas, da população LGBT, das mulheres; direito de se manifestar sem ser reprimido. O golpe é contra o povo e contra a Nação. O golpe é misógino. O golpe é homofóbico. O golpe é racista. É a imposição da cultura da intolerância, do preconceito, da violência. [...] Neste momento, não direi adeus a vocês. Tenho certeza de que posso dizer “até daqui a pouco”.”

(Dilma Vana Rousseff, discurso após afastamento definitivo, 2016)

RESUMO

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica interdisciplinar, cuja análise qualitativa tem por finalidade analisar o processo de amplitude e arrefecimento da dimensão social da Política Externa do Estado capitalista brasileiro observado no período dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) à luz do materialismo histórico-dialético. Desta discussão à luz do referido método, criamos a categoria Política Externa Social para referir-se às políticas sociais oriundas dos movimentos sociais com vistas à conquistar aumento do bem estar social a partir da redução das assimetrias provenientes da questão social no capitalismo contemporâneo, uma interseção e paralelismo entre as dimensões da Política Social e da Política Externa Brasileira, confluência observada a partir do processo de redemocratização e materializada na Constituição de 1988, inserida em uma ordem neoliberal. A hipótese é de que sobre o prisma liberal na qual a área das relações internacionais está fundamentada, além de limites próprios da disciplina, a Política Social encontra-se fragmentada ao nível da Política Externa sendo tratada meramente por temas sociais. Utilizando a perspectiva da Política Social e abordagem de Estado de Nicos Poulantzas (1977;1981), buscou-se dar análise adequada ao papel das forças sociais na ampliação das políticas sociais no Estado capitalista, tanto como explicar o seu papel de recuo frente às oscilações do capital.

Palavras chaves: política externa social; política social; política externa brasileira; partido dos trabalhadores; capitalismo; bloco no poder.

ABSTRACT

The present work is an interdisciplinary bibliographical research, whose qualitative analysis aims to analyze the process of amplitude and cooling of the social dimension of the Foreign Policy of the Brazilian capitalist state observed in the period of the governments of the Workers' Party (2003-2016) in the light of dialectical historical materialism. The category Social Foreign Policy was created to refer to social policies coming from social movements in order to achieve increased social welfare from the reduction of asymmetries arising from the social issue in contemporary capitalism, An intersection and parallelism between the dimensions of Social Policy and Brazilian Foreign Policy, confluence observed from the process of redemocratization and materialized in the 1988 Constitution, inserted in a neoliberal order. The hypothesis is that on the liberal prism in which the area of international relations is based, beyond the discipline's own limits, Social Policy is fragmented at the level of Foreign Policy being treated merely by social issues. Using the perspective of the Social Policy and State approach of Nicos Poulantzas (1977;1981), we sought to give adequate analysis to the role of social forces in the expansion of social policies in the capitalist state, as well as explain its role of retreat against the fluctuations of capital.

Key words: social foreign policy; social policy; brazilian's foreign policy; labor party; capitalism; power bloc.

LISTA DE SIGLAS

APE - Análise de Política Externa

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

Cobradi - Cooperação brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DH – Direitos Humanos

Earte - Ensino e Aprendizagem Remoto e Emergencial

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

INEST – Instituto de Estudos Estratégicos

MDES - Ministério do Desenvolvimento Econômico e Social

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MST- Movimento dos Sem Terra

OI - Organização Internacional

ONU - Organização das Nações Unidas

PE - Política Externa

PEB - Política Externa Brasileira

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

SCO – Sociedade Civil Organizada

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

UNICEF – Fundo de Emergência Internacional para a Infância

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO 1 – O (NÃO) LUGAR DA POLÍTICA SOCIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 8 |
| 1.1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 1.2 TEORIAS HEGEMÔNICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O IDEALISMO LIBERAL E O REALISMO | 9 |
| 1.3. O MARXISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 16 |
| 1.4 A POLÍTICA SOCIAL E O CAPITALISMO | 21 |
| 1.5 OS “TEMAS SOCIAIS” NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO: A DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL, O MOVIMENTO OSCILATÓRIO E AS FERRAMENTAS PRÓPRIAS DA DIMENSÃO INTERNACIONAL | 30 |
| 1.5.1. Os temas sociais à deriva: a subordinação da política social aos cálculos de poder e capital | 33 |
| 1.5.2 As expressões da Questão Social nas Relações Internacionais: A ótica do Desenvolvimento e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) como política social própria da dimensão internacional | 43 |
| 1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 56 |
| CAPÍTULO 2 - O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E O BLOCO NO PODER SOB NOVA ORDEM: O NEOLIBERALISMO E AS REFORMAS DO ESTADO COMO CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA | 58 |
| 2.1 INTRODUÇÃO | 58 |
| 2.2 O ESTADO NEOLIBERAL E A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA: O CASO BRASILEIRO | 60 |
| 2.3 O ESTADO LOGÍSTICO: UMA NOVA CONCEPÇÃO DE ESTADO NO GOVERNO LULA? | 67 |
| 2.4. A CONTRIBUIÇÃO MARXISTA PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E AUTONOMIA DO ESTADO PARA POULANTZAS. | 74 |

| | |
|--|-----|
| 2.5 BLOCOS NO PODER NO NEODESENVOLVIMENTISMO DOS GOVERNOS DO PT: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA SOCIAL | 83 |
| 2.5.1 O equilíbrio instável de compromissos: a economia política e os limites da fração hegemônica. | 89 |
| 2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 96 |
| CAPÍTULO 3: A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DO PT À LUZ DA ABORDAGEM POULANTZIANA: DO AVANÇO AO RECUO | 98 |
| 3.1 INTRODUÇÃO | 98 |
| 3.2 A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL: AS ORIGENS NOS MOVIMENTOS SOCIAIS, A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ATORES E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL | 100 |
| 3.3 O AVANÇO DA POLÍTICA SOCIAL À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A AMPLIAÇÃO DOS CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, AS FORMAS DE INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS | 108 |
| 3.3.1 O caso da Estratégia Fome Zero | 112 |
| 3.4 BLOCOS NO PODER NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DA PRESENÇA À AUSÊNCIA DAS CLASSES E FRAÇÕES DE CLASSES POPULARES. | 126 |
| 3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 133 |
| 4. CONCLUSÃO | 135 |
| 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 140 |

INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, este trabalho já nasce da contradição. Insere-se adequadamente no movimento dialético da construção histórica do materialismo indicado por Marx. Surge da falta, da ausência do objeto que estava aqui, mas por diversos desdobramentos dos acontecimentos e ações humanas não está mais. Talvez pela insuficiência do papel que se apresentava, talvez por não lhe darem nome apropriado, ou talvez faltasse aos atores a perspectiva para dar conta do princípio da sua existência. Pois, como é possível sentir falta do quê por nome nunca existiu? É pelo sentimento de perda que se nota o avanço do passado. Mas, o vazio deixado por ele foi substituído, logo em seguida, pelo seu antagonismo de interesses, o que denunciou o desaparecimento dele. Logo, evidenciando a respectiva existência. Pode ter sido a Política Externa Social morta antes mesmo do batismo? Ou encontra-se sequestrada?

Explico-me melhor. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) à presidência da república em janeiro de 2003, o primeiro com a condução do Partido dos Trabalhadores no executivo federal, o discurso diplomático optou por quebrar protocolos¹ e evidenciar a fome, a miséria, a desigualdade social, a representatividade regional como pautas urgentes à política internacional. A partir dos avanços de indicadores sociais no país, o Brasil adotou uma postura de redefinir metas globais, aumentando a participação brasileira nos fóruns internacionais e expandindo o número de acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) na internacionalização de políticas sociais domésticas aos seus pares do Sul-Global. O Brasil no cenário em questão, transforma-se em *rule maker* e ascende como pretense líder de países em desenvolvimento ao demandar relações internacionais mais democráticas, enquanto, também faz seu papel como potência média (HIRST; LIMA; 2006; LIMA, 2010; MILANI, 2012).

¹ Referência à Marques (2013) sobre a Política Externa dos governos Lula (2003-2011).

Os Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento são instrumentos jurídicos firmados entre partes visando solucionar problemas ou aperfeiçoar determinadas questões que contribua com a melhora do bem-estar social. Inserem-se nas relações de cooperação entre os mais diversos atores do sistema internacional e, naturalmente, ao estabelecer objetivos, procedimentos e responsabilidade entre as partes, carregam em sua matéria o entendimento difundido sobre o desenvolvimento, as práticas corretas para o funcionamento de um sistema ideal e a solidariedade internacional como solução. O Brasil, um país marcado por profundas mazelas sociais, ao difundir experiências próprias sem a previsão de contrapartidas geoestratégicas ou econômicas conforme são marcadas as Cooperções Internacionais firmadas com o norte global, coloca-se como um ator despido de interesses nacionais e promotor do combate às relações de assimetria e as materialidades da desigualdade social.

Em 2012, os ativos positivos do Brasil no cenário internacional foram capazes de contribuir para que a Estratégia Fome Zero inspirasse os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas². Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome, tal qual observado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), indicado, assim, como um caso de sucesso. Dois anos depois, os indicadores de insegurança alimentar e nutricional voltam a subir e as políticas sociais, antes conhecidas pela inovação começam a perder força na realização de Acordos de Cooperação Sul-Sul (CSS). O que teria acontecido com a dimensão social da Política Externa se anos atrás concedia prestígio à inserção internacional brasileira? Se a natureza da Política Externa é ser uma Política de Estado, conhecida pela estabilidade e tradição, por que apresentou avanços e recuos?

Em vista do exposto, o objetivo geral da presente pesquisa, de caráter bibliográfico e

² José Graziano da Silva foi ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, atuando na coordenação, desenho e execução da Estratégia Fome Zero. Dada a participação fundamental do agrônomo no sucesso do projeto, Graziano foi eleito à Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) pela primeira vez em 2011, sendo reconduzido por mais quatro anos no período posterior. Para saber mais sobre a experiência brasileira até a internacionalização com a participação de José Graziano, leia Nabarro e Lasbennes (2019). Compreende-se que caso não houvesse relação alguma entre os ativos brasileiros no combate à fome ou a credibilidade de Graziano sobre a questão o mesmo nome não seria adotado.

qualitativo, é analisar a política social brasileira direcionada à dimensão internacional nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), considerando suas origens, avanços e posterior recuo.

Para tal, alguns passos no caminho da interdisciplinaridade do fenômeno foram tomados para nortear a pesquisa bibliográfica: 1) identificar como o tema da política social e questão social aparecem e são compreendidas pelas Relações Internacionais, discutindo os distanciamentos entre as abordagens, bem como estabelecimento de paralelismos; 2) averiguar os mecanismos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como partes constituintes de uma possível Política Externa Social e a relação entre as políticas sociais domésticas e seus principais elementos; 3) sintetizar os fatores exógenos/externos (aspectos conjunturais do sistema internacional da época) na determinação da política externa e os fatores endógenos/nacionais (produto da relação entre governo e sociedade) na determinação da política externa; e 4) verificar os alcances e limites, se são de ordem política e/ou econômica e/ou interna e externa da Política Externa Social Brasileira.

Pressupõem-se, no presente trabalho, que, para compreender a dimensão social da Política Externa Brasileira adequadamente, a perspectiva da Política Social sob o prisma marxista é necessária, uma vez que não está se observando o núcleo duro e consistente da Política Externa, mas a Política Social de um Estado capitalista subdesenvolvido, cuja inserção econômica internacional é dependente do centro do sistema capitalista e subordinada aos ciclos do acúmulo do capital internacional. Compreende-se a Política Social como um conjunto de políticas emanadas pelo Estado orientadas para a melhora do bem-estar social. Sendo esse Estado de tipo capitalista, tais políticas serão realizadas no sentido de combate à desigualdade social inerente à estrutura da sociedade capitalista.

Considerando ser necessário a realização de um trabalho de caráter interdisciplinar, por meio da construção de pontes, optou-se pela utilização do método materialista histórico-dialético como ponto de convergência entre as áreas das Relações Internacionais, Política Social e Economia Política. Considera-se esse ser o método necessário para a devida compreensão da natureza da política social e seu movimento de oscilação mediante as fases do desenvolvimento capitalista, uma vez que, ao estabelecer a relação entre os modos de reprodução social ao longo do processo

histórico, é possível extrair o movimento do objeto e as principais determinações que incidem sobre esse. Saber distinguir a diferença entre processos reais e o processo de pensamento torna-se uma proposição fundamental para dar início à construção do conhecimento a partir do materialismo histórico-dialético: o que é o campo do real, do concreto; e o que é o campo do pensamento, do conhecimento do que se compreende por realidade do objeto.

Portanto, a primeira parte da interdisciplinaridade dedica-se a revelar as relações entre o campo do concreto e o campo do pensamento. Pretende-se a partir de uma abordagem crítica, tal qual Marx o fez ao tecer críticas à unidade de partida do pensamento predominante dentro do seu próprio campo, jogar luz às relações entrelaçadas entre as fundamentações teóricas das relações internacionais e as relações de poder do sistema econômico internacional. Declarando o objeto ser unidade da diversidade, complexo em suas múltiplas determinações, iremos em direção às características abstratas formais. A finalidade da abstração repousa na simplificação de conceitos, para que seja possível extrair as relações e determinações mais preponderantes sobre o fenômeno, tomando cuidado para que seja coerente cada categoria com seus níveis de análise do objeto (MARX, 2011; POULANTZAS, 1977).

O materialismo histórico substitui definições e faz uso de conceitos e categorias, nas quais são percebidas características similares ao mesmo tempo que abre espaço para a singularidade do objeto. Em vista disso, achou-se oportuno criar a categoria Política Externa Social para referir-se à dimensão social da Política Exterior do Estado brasileiro, que ganha novos contornos a partir da redemocratização brasileira em uma ordem neoliberal. A reconstrução histórica das relações nos permitirá chegar às categorias cada vez mais simples, além de identificarmos as verdadeiras origens dentro dos processos de reprodução social. A necessidade de identificação dos pressupostos históricos torna-se importante para discernir as relações subordinadas (dependentes) das autônomas (independentes), ainda que sejam interdependentes:

O esforço da pesquisa aqui realizada irá no sentido de verificar as relações compostas na realidade, desconsiderar a possibilidade de fatores isolados, uma vez que são

produtos de relações sociais. O objetivo deve ser conhecer o objeto em sua totalidade e como expressam-se suas diferentes faces, procurando identificar as determinações, e em qual grau, implicam sobre o mesmo – e é neste sentido que a interseção entre relações internacionais e política social se reafirma. Embora o pesquisador priorize a análise de uma face, é imprescindível o reconhecimento de que “são todos membros de uma totalidade, diferenças dentro de uma unidade” (MARX, 2011, p.75) - interligadas ainda que autônomas. Merece destaque, que a realidade é contraditória, desta forma, descobrir os nexos que constituem a realidade não é tarefa dada, imediata, mas exige um processo que rompa com as impressões da aparência para que se chegue na essência do objeto.

Para alcançar os objetivos propostos dentro do método observado, o trabalho está dividido em três capítulos, cujo caminho trabalhará com nível de abstrações diferentes em cada um deles a fim de que se alcance a totalidade do objeto à luz do materialismo histórico-dialético e de muito carrega as disciplinas ofertadas pelo programa. No primeiro, à nível entre áreas de conhecimento diferenciadas (Política Social e Relações Internacionais); o segundo, à nível do Estado nacional (Política Externa, sociedade civil e blocos no poder); e o terceiro, à nível das práticas política ocorridas no interior do Estado com implicações para a Política Externa Social, em outras palavras, a dimensão social que participou, em determinado momento histórico, das decisões no Estado. Os elementos tratados nos três níveis de análise do objeto, ainda que independentes como objetos próprios de estudo, interrelacionam-se no caminho da construção da Política Externa Social do nível do concreto à essência do objeto. Ao longo de todo o trabalho, a reconstrução do processo histórico é elaborada por bibliografia das duas áreas e a interposição entre elas é sempre realizada.

Dado que as áreas estão fundamentadas em bases teóricas distintas e a bibliografia das relações internacionais apresenta limites próprios do escopo da disciplina para tratar o papel das forças sociais na relação entre ascensão das políticas sociais domésticas, o primeiro capítulo dará um aspecto geral sobre os fundamentos teóricos das Relações Internacionais para dar lugar ao reconhecimento da natureza contraditória da Política Social com o sistema capitalista, bem como a sua importância como conquista social no processo de reprodução econômica e social inserida na dinâmica da luta de classes em torno do Estado. Compreendendo a natureza

contraditória das políticas sociais com o capitalismo contemporâneo, sistematizaremos as fases de evolução dos CID no processo histórico, as quais consideramos ser políticas sociais próprias da dimensão internacional, embora a Política Externa Social não se limite aos mesmos.

O segundo capítulo se dedica a discutir e sintetizar os fatores exógenos e endógenos através da discussão da relação entre Estado capitalista e sociedade civil em uma ordem neoliberal e democrática. Será apresentada a abordagem de blocos no poder de Nicos Poulantzas (1977;1981) para tratar como a Política Social é possível em um Estado capitalista, seguido das interpretações de autores sobre o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) no poder do executivo federal.

Descartado no segundo capítulo a ordem neoliberal como variável endógena independente e necessária para a Política Externa Social, o terceiro e último capítulo trará a forma do Estado democrático participativo como estrutura fundamental para a ascensão das políticas sociais domésticas à Política Externa Brasileira, somado à estratégia política do Partido dos Trabalhadores de aumento da participação social e assimilação de lideranças de movimentos sociais na conformação do bloco no poder. Tal composição heterogênea aglutinada em defesa dos interesses econômicos da fração hegemônica, o capital financeiro internacional, conformou um cenário de aumento da autonomia relativa do Estado capitalista brasileiro e, assim, possibilitando a conquista de interesses políticos e econômicos das classes dominadas frente aos interesses das classes dominantes ainda que tenham sido de curto prazo e dentro dos limites impostos pela fração hegemônica.

Algumas considerações sobre a metodologia precisam ser explicitadas, pois, de início, já se descarta a neutralidade do saber e a ordem natural, procurando, não somente identificar as determinações que incidem em cada nível do objeto a ser estudado. Nesse sentido, também se destaca a superfície da realidade concreta buscando levá-la a um nível mais profundo, que é essencial, através do método, e usá-lo em toda a pesquisa. Desta forma, começo revelando a relação pesquisador-objeto para que o leitor saiba de onde parte a presente pesquisa.

As buscas por produção científica na área de Economia, Política Social e Relações Internacionais ocorreram durante todas as etapas da pesquisa, uma vez que o

presente trabalho é fruto de um programa de pós-graduação *stricto sensu* originado dos esforços entre o Departamento de Economia e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Portanto, é um programa que preza pela interdisciplinaridade do conhecimento, no qual o método materialista histórico-dialético representa a prata da casa. Portanto, tanto o programa, quanto o presente trabalho adota a abordagem marxista de Política Social.

A autora é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF). Os créditos do curso de mestrado em Política Social foram realizados na modalidade Earte (Ensino e Aprendizagem Remoto e Emergencial), o qual foi instituído após o início da pandemia por Covid-19. Lamento as profundas mudanças nos métodos de ensino e aprendizagem necessários para que se prosseguisse os trabalhos da comunidade acadêmica, acarretando prejuízo para o processo de ensino-aprendizagem conformado, em parte do tempo, nas disciplinas e demais atividades. Por toda a pesquisa, a multidimensionalidade do conhecimento é percebida, pois assimilou importantes e ricas considerações realizadas por professores do Serviço Social, Relações Internacionais e Economia, as professoras Dr^a Jeane Andrea Silva Ferraz, Dr^a Patrícia Andrade e Silva e o professor Dr. Daniel Pereira Sampaio, respectivamente, segundo os quais agradeço imensamente.

CAPÍTULO 1 – O (NÃO) LUGAR DA POLÍTICA SOCIAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 INTRODUÇÃO

Em primeiro lugar, por se tratar de uma pesquisa interdisciplinar, compreende-se que algum ponto de convergência se torna necessário; em vista disso, optou-se pela opção de utilização do **método materialista histórico-dialético**, uma vez que conflui melhor os elementos da Economia Política, Política Social e Relações Internacionais e mantém-se, portanto, no campo crítico, tradição do programa no qual a presente pesquisa está vinculada.

Para que consigamos identificar como o tema da política e da questão social aparecem e são compreendidas pelas Relações Internacionais, evidenciando distanciamentos entre as abordagens a partir de uma análise comparativa, faz-se necessário, nesta primeira parte do capítulo, propor um entendimento geral da disposição teórica dentro do campo das Relações Internacionais. Isso é realizado para que o leitor entenda os motivos dos distanciamentos das perspectivas e dos elementos que nos levam a crer que a Política Social se encontra descaracterizada no campo de estudos das Relações Internacionais, e que elementos da assim chamada questão social são compreendidos de forma menor, sob a ótica do desenvolvimento.

Traçados os paralelismos entre as áreas, a Política Social estando para os temas sociais, bem como a questão social está para o desenvolvimento, entende-se que os Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ACID) são políticas sociais próprias da dimensão internacional, guardando a sua natureza contraditória com o sistema capitalista e papel fundamental para a manutenção do funcionamento desse sistema em bases de cooperação. Discutiremos as tendências desses elementos no capitalismo contemporâneo sob a ordem internacional marcada pela mundialização do capital e suas implicações para a dimensão social nas relações internacionais com vistas a contribuir para a sistematização da evolução das CID desde a sua origem até os dias atuais.

1.2 TEORIAS HEGEMÔNICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O IDEALISMO LIBERAL E O REALISMO

É possível afirmar que a disposição das teorias das Relações Internacionais reflete as estruturas do poder ideológico dos Estados sobre o sistema internacional, ao considerar que as teorias, objeto do campo do pensamento, são socialmente produzidas e historicamente determinadas, impossibilitando a neutralidade do conhecimento. Segundo Robert Cox (1981), o conhecimento não é neutro e a teoria sempre é para alguém e com algum propósito. Pelo viés marxista as teorias hegemônicas são estritamente atreladas ao processo de desenvolvimento do pensamento econômico capitalista, tal qual explicitada por Gramsci ao tratar as dimensões da hegemonia (poder político, poder econômico e poder ideológico). Corroborando com esse entendimento, iremos apresentar brevemente as origens e contribuição de correntes hegemônicas³ das relações internacionais, para que o leitor compreenda, de modo geral, como a Política Social e a questão social são tratadas na perspectiva das Relações Internacionais.

Ainda que sofram oscilações na capacidade de se justificar frente aos fenômenos sociais na esfera internacional, o idealismo liberal e o realismo clássico, os quais foram originados no intercâmbio teórico entre Estados Unidos e Europa, inauguram o processo da emancipação da Política Internacional como campo de conhecimento, anteriormente delimitado da Ciência Política, no pós-Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Tais mudanças simbolizam a crescente importância do cenário internacional e as relações entre Estados para a construção de uma nova ordem mundial.

Evidenciando o lado vitorioso na alteração de correlações de força, o idealismo liberal surgiu com propósito de enterrar, definitivamente, as relações internacionais orientadas pela *Realpolitik* de Bismarck. Esse movimento se deu com vistas a restaurar o frágil equilíbrio de poder fundamentado no Concerto Europeu sob a égide

³ Não se pretende com o presente trabalho tratar as principais diferenças e atualizações das teorias hegemônicas, é um assunto que por si só desenvolveria uma dissertação. Portanto, seguiremos coerente com o campo crítico das relações internacionais ao desvendar as origens e os projetos de poder dessas teorias. Para entender melhor sobre as diferenças, as atualizações teóricas e metodológicas, leia Messari e Nogueira (2005).

do liberalismo em expansão. Tal momento pode ser exemplificado na criação da cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional na Universidade de Gales, na Inglaterra, cujos esforços voltados para compreender o porquê de as guerras acontecem refletem o pacifismo predominante dos 14 pontos do estadista homenageado. Até o início da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o idealismo liberal predominava no Ocidente, concomitantemente à expansão do imperialismo e do capitalismo monopolista⁴.

Desta forma, o idealismo surge como perspectiva teórica originada a partir da transplantação de princípios liberais iluministas fomentadas no interior das potências europeias à época, utilizando-se de obras como: “Dois tratados sobre o Governo (1660) de John Locke; Paix Perpétuelle do Abbé de Saint-Pierre (1712); Do Espírito das Leis (1748) de Montesquieu; A Riqueza das Nações (1776) de Adam Smith; e, principalmente, À Paz Perpétua (1796) de Immanuel Kant” (SALDANHA, 2009, p.67) para pavimentar a nova ordem mundial no pós-guerra.

A crença do direito natural dos homens como fonte do poder político e social, estabelecida na igualdade jurídica entre os pares, são os pilares dessa corrente de base contratualista. Dentre as características dessa corrente, destacam-se: a crença da eficácia de uma normatividade jurídica internacional para regular as relações sociais substituindo a lógica de equilíbrio de poder instaurada por Westfália⁵; o papel do livre comércio na condução à paz e cooperação entre os povos, em razão dos prejuízos causados pela destruição das capacidades nacionais serem cada vez mais custosas à sociedade; e, valores democráticos no seio do Estado para impedir a instauração de regimes autoritários não comprometidos com a paz, como condicionantes para a manutenção da paz entre as nações. Nota-se, todavia, a reprodução (quicá inadequada) de teorias voltadas para explicar a natureza humana e o papel do indivíduo nas sociedades, sobretudo ainda em caráter pré-capitalistas na Europa, para configurar as relações estatais.

⁴ Para saber mais sobre esse processo histórico à luz do materialismo histórico-dialético, leia “A Era dos Extremos” de Hobsbawm (1995).

⁵ Referência a Paz de Westfália, tratado firmado após a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) instaurando uma nova concepção de Estado - o Estado moderno.

Ainda que apresente contribuições importantes – no sentido de pacificar as relações internacionais, ou seja, construindo passos necessários para o estabelecimento de diálogo e cooperação entre os países – a perspectiva do idealismo liberal centra-se mais na forma como o mundo deveria ser do que, efetivamente, com a realidade concreta. Dessa forma, carrega traços do período da teologia predominante do período mercantilista para a construção de uma teoria política num período histórico distinto, qual seja, o capitalista.

Preconcebida da bondade da natureza humana do liberalismo clássico, bem como do autointeresse dos homens na melhoria das próprias condições, a perspectiva do idealismo liberal acarretaria numa ordem logicamente coerente e racional para a evolução da vida social e econômica, tanto na perspectiva individual quanto na coletiva, tendendo sempre para um ponto de equilíbrio (lógica mecanicista). Neste prisma, a racionalidade humana, de origem cartesiana, deve ser orientada para a construção de boas instituições sociais voltadas para a manutenção dessa ordem natural (PRADO, 2009). Em teoria, para esse prisma teórico, a construção social parte dos **indivíduos juridicamente iguais** e moralmente orientados para o atingirem o bem-estar social.

Entretanto, os limites práticos da corrente idealista são evidenciados historicamente no fracasso da Liga das Nações⁶ como Organização Internacional responsável pela normatização da nova ordem internacional, abrindo espaço para a sua substituição no *mainstream* internacional. Caracterizada pela baixa representatividade em escala global, encontrava-se incapacitada de punir ações belicosas entre as nações que dela participavam. Por exemplo, não obteve êxito em inibir as relações concorrenciais entre os países, materializadas no imperialismo, no domínio sobre os recursos minerais e na insatisfação com domínio territorial de países como Itália, Alemanha e Japão. Nesta conjuntura do entre-guerras, também conhecida por “Paz Ilusória” para Jean-Baptiste Duroselle, o realismo clássico surge como crítica à utopia da corrente liberal, enfatizando a necessidade de método baseado em casos factuais e especificidade da

⁶ Para saber mais sobre as falhas no ordenamento no pós-Primeira Guerra Mundial sob hegemonia liberal inglesa, ver Saraiva (2008).

política internacional como campo neutro e autônomo do conhecimento (SALDANHA, 2009; MORGENTHAU, 2003).

Autores como Edward Carr (1939), Hans Morgenthau (2003), Kenneth Waltz (1959) e Raymond Aron (1962) irão fundamentar-se em obras da filosofia política como “A História do Peloponeso” de Tucídides (400 a.C), “O Príncipe” de Maquiavel (1532), e “O Leviatã” (1651) de Thomas Hobbes para propor como a natureza humana má impede movimentos de cooperação, especialmente em um cenário marcado pela ausência de um governo central para mediar as relações sociais. Em outras palavras, cabe perceber a **anarquia** do sistema internacional como característica fundamental no ambiente internacional. Enfatiza-se, nessa perspectiva, a centralidade do Estado como único ator internacional resoluto às pressões sociais internas e externas, recorrendo principalmente ao uso da força para alcance do seu principal interesse, que é a sua sobrevivência em um ambiente hostil, inclusive para manutenção da paz (SALDANHA, 2009; MORGENTHAU, 2003).

A corrente traz conceitos caros para o campo científico da política internacional, como: teoria sobre o Estado⁷; sobre o poder⁸ e sobre o cálculo de poder; sobre a anarquia do Sistema Internacional⁹ e sobre a incapacidade de moralização¹⁰ do mesmo; sobre a soberania¹¹ e a segurança¹² dos Estados; sobre o interesse nacional¹³; sobre o *status quo*¹⁴ e sobre a diplomacia de prestígio. Questões essas que já tinham sido

⁷ Os fundamentos do Estado para os realistas estão no pacto social descrito por Hobbes (1651) em “O Leviatã”; portanto, tem origem contratualista, no qual verifica-se a natureza má do indivíduo, cabendo ao Estado evitar a barbárie.

⁸ Apresentando diversas faces, o poder para os realistas é objeto de perseguição dos Estados para aumentar suas capacidades de execução dos seus interesses, seja mediante uso da força física ou componentes ideológicos de dominação BUENO (2021c). Neste sentido, o cálculo para a maximização desse poder é resultado da racionalidade inerente aos Estados.

⁹ Ausência de ente internacional, cujo poder e autoridade seja superior à dos Estados, capaz de coordenar e mediar as relações internacionais (BUENO, 2021a).

¹⁰ Diferente dos idealistas liberais, para o campo realista, os Estados são esferas políticas, cuja natureza autoritária e domínio do poder impede a moralidade dele.

¹¹ Soberania é o reconhecimento da inexistência de autoridade política superior à dos Estados, detendo, este, jurisdição integral para exercer sua autoridade (BUENO, 2021b).

¹² Elementos referentes à segurança e defesa da autoridade soberana. Entende-se por segurança o sentimento de proteção e autopreservação dos Estados, enquanto defesa refere-se por capacidades militares de defender sua soberania perante seus pares.

¹³ Elemento que norteia a ação política dos Estados como unidades soberanas. A compreensão do que seria de interesse nacional é objeto de extensa discussão no campo da política exterior.

¹⁴ Derivado do latim, refere-se à manutenção do arranjo de forças entre atores das relações internacionais.

observadas em análises de política exterior e de diplomacia dos Estados, mas encontravam-se em crescente processo de sistematização, estando baseada na racionalidade do Estado, cuja finalidade científica é a previsibilidade da política externa (MORGENTHAU, 2003).

Para os realistas, a política é uma esfera autônoma das demais, sem estar subordinada à economia, à ética ou à religião, definindo, dessa maneira, limites claros à crença de moralização das instituições para políticas externas bem-sucedidas. O Sistema Internacional é anárquico e inerentemente hierarquizado de acordo com as capacidades de poder dos Estados. Imprime-se na política exterior uma racionalidade superior, que deve ser inabalável às pressões internas e externas para que se mantenha as condições mais favoráveis possíveis para a capacidade plena nos Estados.

Criticada pelos liberais por ser uma abordagem estadocêntrica, o realismo se coloca como fundadora de uma **teoria geral do Estado**, a qual pretende-se extrair elementos inalteráveis inerentes à natureza estatal, a partir da sistematização da lógica desse ator central para as Relações Internacionais. Aos Estados é atribuída uma racionalidade objetiva¹⁵ sempre definida em termos de poder, ou seja, expressa-se na política externa dos Estados uma certa coerência aos seus interesses nacionais, tomando decisões direcionadas para a maximização do seu poder, sobretudo para obter aumento das suas capacidades e, também, execução dos seus objetivos no cenário internacional. Ao analisar os atos passados, pretende-se prever os atos futuros, a fim de evitar o declínio do poder dos seus respectivos Estados.

A transplantação fidedigna das teorias hegemônicas desenvolvidas no centro para a periferia do sistema capitalista ocidental causou uma certa incongruência, em outras palavras, uma sensação de “ideias fora do lugar”¹⁶, tendo encontrado obstáculos no

¹⁵ “Para o realismo, a teoria consiste em verificar os fatos e dar a eles um sentido, mediante o uso da razão. O realismo parte do princípio de que a natureza de determinada política externa só pode ser averiguada por meio do exame dos atos políticos realizados e das consequências previsíveis desses atos. Desse modo, torna-se possível descobrir o que os políticos realmente fizeram. Do exame das consequências previsíveis de seus atos, podemos presumir quais teriam sido os seus objetivos” (MORGENTHAU, 2003, p.7).

¹⁶ Referência dos textos do intérprete Roberto Schwarz (2012) sobre o pensamento social e político brasileiro e a assimilação dos ideários liberais em “Ao vencedor, as batatas”.

processo histórico de formação dos Estados. Como pensar o pacifismo liberal, baseado no comércio internacional cooperativo, enquanto interessa ao capital industrial de países desenvolvidos uma industrialização tardia na periferia? Como aceitar o futuro determinista da baixa capacidade dos Estados, de acordo com a teoria realista, baseada em cálculos de poder? É possível expressar matematicamente o poder em todas as suas possibilidades e dimensões? Apesar de se chocarem na órbita da aparência, as duas teorias dominantes das relações internacionais representam duas faces da mesma moeda: momentos de guerra e paz no tabuleiro hegemônico do sistema internacional.

Se, por um lado, a teoria realista mostra-se fortemente influenciada pela construção de modelos econômicos para assegurar as condições políticas e sociais futuras, o liberalismo, por outro, reflete a preocupação com a reprodução do capital em escala global e no interior dos Estados. Bem como expõem Eric Hobsbawm¹⁷ e David Harvey (2004), a reconstrução histórica a partir da ótica do materialismo revela o íntimo relacionamento entre tempos de guerra e paz a depender do processo de acúmulo do capital dos Estados centrais do sistema internacional. Oportuno destacar que ambas as teorias das relações internacionais se originam de discussões antropocêntricas, estando o homem branco hétero europeu como centro do poder e âmago das questões internacionais. Imprime-se e reproduz uma lógica patriarcal, machista, misógina e eurocêntrica nas estruturas do sistema, enquanto as mulheres, principalmente as negras e localizadas em sua periferia, são os indivíduos mais vulneráveis às arbitrariedades da lógica do poder e manutenção do sistema internacional capitalista tal qual ele se encontra. Se os que operam o sistema defendem que o mesmo funciona, devemos perguntar sempre para quem e aonde.

Para uma região marcada pelo subdesenvolvimento e, relativo pacifismo, **as relações assimétricas** entre as nações inseridas no sistema internacional são objeto de maiores preocupações do que a possibilidade de conflitos armados derivada da anarquia. Ainda que tardiamente, influências keynesianas e marxistas auxiliaram para o esclarecimento de limites ao processo de desenvolvimento e buscaram estar mais

¹⁷ Referência sobre o conjunto de obras do autor: “A Era das Revoluções” (1962); “A Era dos Impérios” (1987); “A Era do Capital” (1975) e a “A Era dos Extremos” (1994).

contextualizadas à realidade regional (latino-americana). Tal afirmação é estruturada nas ricas teorias do subdesenvolvimento e dependência que afloraram na América Latina na primeira metade do século XX, ao proporem uma investigação das determinações estruturais do sistema inseridas no dinâmico movimento dos eventos históricos, que hoje são imprescindíveis para a compreensão da inserção internacional do Brasil e revelar o seu papel na divisão internacional do trabalho.

Devido os limites entre as abordagens latino-americanas de política externa e do marxismo¹⁸ aplicado às relações internacionais não sejam claros – uma vez que o diálogo e relação tese/antítese/síntese também é uma forma de influência, ainda que possam se afastar de suas origens teóricas – considera-se aqui que o campo da Teoria Crítica das Relações Internacionais une-se pelo papel contra hegemônico, assumindo um caráter de desmistificação dos dogmas capitalistas do *mainstream* internacional, seja pelo método marxismo estruturalista ou pelo método histórico-estrutural¹⁹. Eles assumem um posicionamento crítico ao estabelecimento de noções de ordem natural dos processos sociais. As contribuições latino-americanas, que se nutrem a partir dos dois métodos acima elencados, propõem uma abordagem crítica por meio da retirada do recorte eurocêntrico, adequando as categorias keynesianas, marxianas²⁰ e marxistas à realidade histórica do continente ao trabalhar elementos relacionados e oriundos da assimetria do sistema internacional, que na região detém maior destaque.

¹⁸ Bem como assinala Pereira (2013), existe uma variedade de tipos de marxismos e “a concentração de enfoques diferenciados sob o mesmo guarda-chuva conceitual pode induzir a interpretações errôneas das ideias-chave de cada um deles individualmente” (PEREIRA, 2013, p.259), sendo assim, é um erro tratar o marxismo como um bloco homogêneo apresentando um bloco de valores e crenças.

¹⁹ O método histórico estrutural ou estruturalista teria sido originado dos pensamentos e análises realizadas por autores como Celso Furtado (1961; 1970; 1974) Raul Prebisch (1949; 1964); Maria da Conceição Tavares (1972, 1986) a partir da década de 1950 sobre as origens do subdesenvolvimento e o relacionamento da estrutura do sistema econômico internacional nesse processo e condição para a América Latina no seio da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Para saber mais sobre o método em questão, leia Domingues e Fonseca (2021).

²⁰ Delimitados por marxianas aquelas obras que referem-se à autoria de Karl Marx individualmente ou em conjunto com Friedrich Engels, enquanto as abordagens marxistas referem-se aos trabalhos desenvolvidos a partir das obras de Marx.

1.3. O MARXISMO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Duas críticas direcionadas à Marx ganham destaque para explicitar a marginalização do marxismo, especialmente no campo marxiano, na área das relações internacionais, além do sentimento anticomunista arrefecido durante a Guerra Fria pelos principais centros de Relações Internacionais como disciplina autônoma. A primeira refere-se à ausência de uma **teoria sistematizada sobre Estado**²¹, fonte de legitimidade e ator preponderante do sistema internacional, o que traz limites em relação ao debate direto sobre elementos fundamentais da disciplina. E a segunda realiza-se no sentido de que a reprodução de seu raciocínio acarreta certo determinismo econômico, produzindo generalizações com sobrepeso do econômico sobre outras esferas sociais (BUGIATO; GARCIA, 2018).

Suponha-se, que a segunda crítica seja decorrente do equívoco de Engels em “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” ao tratar a origem do Estado como instituição inserida em um processo histórico linear, passível de reprodução exata sem as necessárias singularidades:

“Nesse aspecto, uma série de mal-entendidos devem-se a Engels. Diria esquematicamente que Engels, tributário da **problemática historicista linear**, tentou fundamentar o primado da divisão em classes e suas lutas no Estado, calcando **o problema justamente na gênese do Estado**, cedendo desse modo ao mito das origens. Um dos objetivos de *A Origem da família, da propriedade privada e do Estado* é demonstrar a aparição histórica primeira, nas sociedades chamadas primitivas, da divisão em classes nas relações de produção; divisão que teria consequência o nascimento do Estado; supostamente uma “prova” da determinação e fundamento do Estado nas relações de produção” (POULANTZAS, 1981, p.48).

É, portanto, por tal raciocínio de Engels, ao recompor o processo de formação de Estados europeus, que é possível encontrar abordagens marxistas tratando o Estado como instituição de natureza **inerentemente burguesa**. Ela se dá a partir da reprodução da lógica do surgimento do Estado como instrumento de dominação da classe burguesa, sem que traços característicos de determinada composição sócio-

²¹ Ao não deixar uma teoria sistematicamente organizada sobre o Estado antes de sua morte, Marx abriu espaço para que intérpretes o fizessem, causando uma situação não consensual sobre o Estado no marxismo. Ao longo de suas obras o Estado capitalista é exaustivamente tratado, mas não como objeto central de discussão.

histórica no momento de centralização política pesem na análise sobre o Estado²², resultando em uma reprodução da essência burguesa dessa superestrutura política.

Segundo Poulantzas, não é possível encontrar uma teoria geral do Estado no marxismo, pois o método fundado por Marx rechaça o reconhecimento de características inalteráveis e autônomas ao objeto, passíveis de sistematização do modo positivista. Ao contrário, a partir do método é possível construir a totalidade do objeto, respeitando a singularidade dos processos históricos, submergindo da aparência para a essência da questão, aceitando vários níveis de abstração e movimentos contraditórios. A utilização do método do materialismo histórico dentro do campo dialético, parece-me ser uma das principais heranças para o debate sobre o Estado e das relações internacionais; pois, será possível que os interesses dos Estados sejam os mesmos ou seria somente a projeção do ideal? Ou melhor, seria a projeção dos interesses daqueles que detêm as estruturas de manipulação e difusão do sistema, que difundem seus pensamentos como interesses gerais e bem comum a todos, perpetuando as características de hierarquia e domínio?

O materialismo histórico tem o **objeto como produto das relações sociais e produtivas inseridas em determinado momento do desenvolvimento histórico**, necessitando retomar aos movimentos das transformações históricas anteriores para a reconstrução do presente – uma teoria sem esses elementos intrinsecamente ligados não é plausível para compreender a realidade. Para Marx, a riqueza do estudo científico nas ciências sociais não é dada pelo estudo dos elementos comuns, como ocorre na tentativa de sistematização positivista, mas pelo desenvolvimento das particularidades da formação social, sem negar, evidentemente, que a persistência de determinações comuns, estruturas típicas, que podem ser observadas por todo o globo. Entretanto, **transformações podem** ocorrer, produzindo novas formas, e ter diferentes pesos e importâncias em cada sociedade.

Desta forma, o que o campo marxista busca realizar é a extração de categorias centrais para a caracterização e compreensão dos vários tipos e formas de Estado,

²² Trata-se da discussão da natureza do Estado. A centralização política foi observada em sociedades nas quais não havia a classe burguesa em sua composição social, como no caso da brasileira.

ao buscar esclarecer os vínculos entre os modos de produção e as relações sociais em suas diversas esferas (econômica, política, ideológica, cultural, etc.). Dessa forma, ele aceita a transformação dessa categoria pelas determinações que a afligem: despótico, escravagista, Estado mercantilista, Estado capitalista, Estado neoliberal, Estado Social, etc. Neste sentido, uma importante contribuição do marxismo para as leituras de Estado e Sistema Internacional está no método, que pode ser reproduzido e readequado de acordo com as especificidades históricas (nacionais e internacionais). Através do método é possível superar a falta de consenso sobre a origem do Estado sem que haja determinismo econômico sobre as demais esferas, nem limites geográficos na diversidade de Estados presentes nas relações internacionais. Em verdade, a tipificação de Estado pode ser atualizada conforme o desenvolvimento dos modos de produção e reprodução social. Trata-se menos de discutir a gênese do Estado capitalista moderno e mais a compreensão da função desempenhada por cada superestrutura política como instância regional de um sistema de produção internacional.

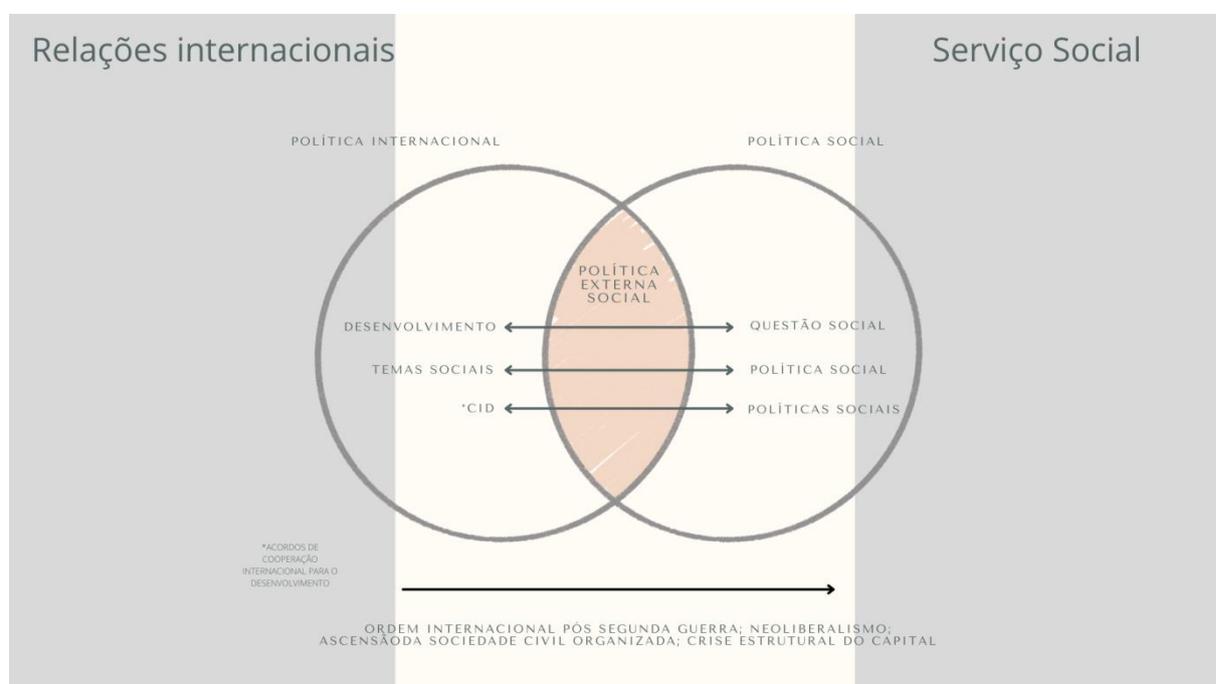
Não obstante, o marxismo volta seus esforços para o estudo dos fenômenos sociais sob o capitalismo, estando, no presente estudo, Nicos Poulantzas e Antônio Gramsci como as principais referências do campo para a análise do marxismo na esfera da **política internacional**. Dado o avanço do capitalismo como sistema hegemônico, as análises marxistas dialogam diretamente com as principais categorias das relações internacionais contemporâneas (guerra, paz, sistema, atores internacionais, política exterior, por exemplo), mostrando-se totalmente coerente e pertinente ao campo do conhecimento ao desempenhar o papel de salientar os limites e contradições do *hegemon*. Portanto, podemos concluir que as duas principais críticas à Marx não se sustentam, assumindo uma função de reprodução de um preconceito estrutural do campo das relações internacionais, uma vez que são, também, palco de disputas ideológicas.

Tendo em vista as contribuições de Boschetti (2016), ao trabalhar a categoria Estado social para se “referir à regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que tem nas políticas sociais uma determinação central” (BOSCHETTI, 2016, p.23) sem desconsiderar a natureza capitalista e seu papel nas relações de

classe à luz do materialismo histórico-dialético, pretende-se, no presente trabalho, construir a categoria de Política Externa Social brasileira. Tal construção faz-se necessária a partir da observação do aumento da projeção da dimensão social da Política Externa Brasileira durante o governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2016).

A existência dessa nova categoria é possível, também, sob a perspectiva marxista, pois, ainda que o sistema internacional aponte tendências estruturais no trato da questão social nos países periféricos, “as condições nacionais atribuem aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem, sem, contudo, suprimir sua morfologia estruturalmente capitalista” (BOSCHETTI, 2016, p.25). Não se pretende construir um conceito, mas uma categoria para uma melhor caracterização do processo histórico percebido, que ganhou mais notoriedade sob a nova ordem neoliberal, mas com composição crescentemente fragmentada. A imagem abaixo busca esquematizar as discussões futuras dessa interseção.

Figura 1 – Caracterização da Política Externa Social



Fonte: Elaboração da autora.

A pergunta mais intuitiva neste caso seria: por que não “Política Social Externa”? Devo assumir que as escolhas do pesquisador devem ser justificadas. Em primeiro lugar, a

escolha justifica-se pela inquietação de não se ter reconhecido até então, especialmente pelo campo das relações internacionais, a existência da dimensão social da Política Externa Brasileira como uma política, compreendida pela existência de uma agenda e **redução das assimetrias sistêmicas**. É corrente na área autores, profissionais, estudantes se referirem à Política Externa Ambiental, Política Externa Financeira, Política Externa de Direitos Humanos, que será compreensível por todos; porém, no que se refere ao social, encontra-se vasto e diluído entre as agendas da Política Externa, sem a devida caracterização, delimitação ou mesmo o que se tem por definição²³. Dar nome em consistência com as demais agendas da Política Externa é caracterizá-la perante a área, o que pode, inclusive, ser útil contra o processo de fragmentação do social na Política Externa Brasileira. De fato, o que seria o social para a Política Externa e as relações internacionais?

Veremos, na parte a seguir, que, acerca das demandas da sociedade civil por políticas coletivas com vistas a conceder melhores condições de bem-estar social, o uso corrente, pela área das Relações Internacionais, é de **temas sociais - uma descaracterização da Política Social e fragmentação da questão social se comparadas com a perspectiva do Serviço Social**. Em segundo lugar, a partir da queda da dicotomia existente entre política nacional e política internacional na Análise de Política Externa (APE), decorrente da realidade complexa que começou a se desenhar com a ascensão da Sociedade Civil Organizada (SCO) como ator e fator a ser considerado para a produção da Política Externa dos Estados ao longo da Guerra, compreende-se a categoria da Política Externa Social caracterizaria melhor o fenômeno observado. Pois, não só reconhece essas duas políticas como faces da mesma moeda, ocorrendo um movimento de intercâmbio entre a política internacional e política doméstica dos Estados; **mas concede protagonismo da Sociedade Civil Organizada como agente político relevante na esfera interna e externa**.

O último motivo decorre da tentativa de contribuir para o campo do estudo do Serviço

²³ Não foi encontrada definição, delimitação e caracterização do que seria o social ou a dimensão social da Política Externa Brasileira. A tendência é verificada em autores de relevância que tratam a Política Externa do período, sendo esses: Cepaluni e Vigevani (2007); Cervo (2012); Pinheiro e Milani (2013); Milani (2012); Lima (2000; 2018); Silva (2010). Por outro lado, autores que tratam do processo de ascensão dos temas sociais nas relações internacionais e política exterior como Rubarth (1999), Faria (2017) e Lindgren-Alves (2018) também não definem o que é social, mas reconstróem com maior proximidade e cuidado a sua relação com as demandas domésticas do Estado e a ascensão da Sociedade Civil Organizada como ator cada vez mais necessário para o diálogo.

Social, especialmente no campo da Política Social, e das Relações Internacionais. Os impactos oriundos da condição dependente e de subordinado ao centro do sistema capitalista, na qual o Brasil se insere no mundo, é objeto de estudo pelas duas áreas. Percebe-se que a Política Social brasileira durante os governos do Partido dos Trabalhadores gerou impactos positivos nas relações internacionais, o que me parece, até o presente momento, pouco explorada como conquista social coletiva ou de classe, mas tratada como um processo quase que natural de ascensão das forças sociais pelo processo histórico. Vejamos a seguir o que é a Política Social e a questão social no capitalismo para que possamos identificá-las nas relações internacionais e analisá-las à luz do materialismo histórico.

1.4 A POLÍTICA SOCIAL E O CAPITALISMO

Escolhe-se o método do materialismo histórico-dialético para o estudo da política social, em primeiro lugar, por compreender a origem contraditória do fenômeno, pois o “estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões” (BEHRING; BOSHETTI, p.42). Portanto, neste sentido, a reconstrução histórica do surgimento dos fenômenos sociais é necessária, bem como o acompanhamento dos seus movimentos e fases deve ser realizado para que não sejam encarados como imutáveis e historicamente lineares. A partir dessa perspectiva, é possível observar e conhecer a diversidade do objeto manifestada na realidade concreta, como pretendemos ao realizar a interseção entre Política Externa e a Política Social do Estado capitalista brasileiro.

Em segundo lugar, optou-se pela abordagem da política social, de matriz marxista, por reconhecer a impossibilidade de dissociação entre os modos de produção econômica e os modos de reprodução social estabelecidos em determinado conjunto social “- movimentos inseparáveis na totalidade concreta - de condições de vida, cultura e produção de riqueza” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.57). A teoria do valor, com destaque para a centralidade no trabalho, como origem da riqueza capitalista, por essa perspectiva, destaca-se como elemento central das

configurações das relações sociais e o surgimento da Política Social emanada pelo Estado nacional.

A partir da reconstrução histórica do processo de surgimento das políticas sociais, seu aparecimento dá-se na Europa ocidental no século XIX em contexto de confluência de movimentos: **a centralização político-administrativa do Estado nacional, a ascensão do capitalismo industrial e a dinâmica da luta de classes em torno de melhores condições de reprodução social**. Nesta conjuntura conflitiva, as políticas sociais surgem como produto de **programas políticos de mediação entre capital e trabalho pela via social-democrata**. Por apresentarem uma natureza contraditória com o sistema capitalista, acompanham o seu desenvolvimento, movimento e expansão por todo o globo, apresentando-se como ferramentas políticas de concessões de “alívios” ao avanço do capital sob os diferentes modos de reprodução social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Apesar da sua generalização ocorrer especialmente após a Segunda Guerra Mundial, para a abordagem marxista, as origens do seu aparecimento estão calcadas no processo de consolidação da propriedade privada como unidade principal da organização social, diferenciando entre proprietários e trabalhadores em prol da dinamização da produção de mercadorias. Assim, pressionando por uma tendência ao desaparecimento de esquemas comunitários, horizontalizados, coletivistas, descentralizados e livres (como o caso dos povos originários) em direção a esquemas cada vez mais individualizados e concentradores. Enquanto a retirada de meios autônomos de produção e subsistência, o surgimento do trabalho assalariado acarretou novas relações sociais de domínio e dependência de uma parcela da sociedade à outra, tendendo para a piora das condições sociais da classe trabalhadora no continente europeu (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Nesse interim, a associação do Estado com o capital acirrou a busca de expansão de fronteiras extraterritoriais e exploração de outros povos. Um exemplo desse movimento, é o caso da inserção subordinada do Brasil como fornecedor de produtos primários, especialmente nos séculos XVIII e XIX, ainda assentado na mão de obra escrava, mas funcional ao sistema capitalista em expansão (MOURA, 1994). Outro exemplo nesse sentido são as disputas imperialistas, que resultou na primeira e segunda guerra mundial.

Na nova configuração das relações de produção na sociedade burguesa, a teoria do valor trabalho como fonte real de riqueza ganha novas inflexões à medida que o sistema se desenvolve. O trabalho ao ser posto como mercadoria, contando com a tutela jurídica do Estado para legitimação e manutenção da ordem, passa a ser objeto de tensionamento das flutuações do mercado, do aumento da produtividade e alargamento das margens de lucro, acarretando o aprofundamento da característica inerentemente desigual da sociedade burguesa, a qual encontra-se dividida entre aqueles que detém e os que não detém formas autônomas de sobrevivência. O capitalismo fundamenta-se, portanto, “nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.51), ainda que a composição social da periferia do sistema seja diversa da observada no centro do sistema capitalista, pois fazem parte de um mesmo sistema em sua totalidade:

“Vale destacar que, quando se fala em produção e reprodução das relações sociais inscritas num momento histórico sendo a questão social uma inflexão desse processo, trata-se da produção e reprodução – movimentos inseparáveis na totalidade concreta – de condições de vida, cultura e produção de riqueza” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.57)

Ainda que ambas as classes não apresentem uma composição uniforme²⁴ para o confronto contínuo, inserem-se no processo da divisão do trabalho, exercendo papéis diferenciados na hierarquização social e no processo de acúmulo do capital. O caráter de disputa de interesses antagônicos está na origem das classes sociais, uma vez que a concepção da geração de riqueza é vislumbrada pela classe proprietária no âmbito da aparência: o valor de troca das mercadorias em detrimento do valor socialmente produzido pelo trabalho disposto.

Enxergando o trabalhador como mais um dentre os fatores de produção, especialmente como um custo variável a ser minimizado para a ampliação das taxas de lucro, é possível observar que ele dá origem a um comportamento concorrencial e predatório (MARX, 2017), que resulta em impactos diretos na qualidade de vida da classe trabalhadora para fins de ampliação de mais-valia. Esses impactos, oriundos

²⁴ Ainda que exista relações do tipo adaptativas e neutralizadoras que amortecem a disputa na luta de classes, o antagonismo se mantém como característica intrínseca da sociedade burguesa. Para Clóvis Moura (1992), tais relações sociais são observadas já entre colonos e escravos na sociedade escravista do Brasil colônia, sendo caracterizadas pela condição de conceder relativa estabilidade aos escravos, enquanto garantia relativa segurança aos colonos.

da “indissociável relação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada” (IANAMOTO, 2008, p.11), são referidos na literatura por **questão social** no campo de estudo do serviço social e, mais especificamente, das políticas sociais. Dentre os elementos pertencentes à **questão social** no sistema capitalista podemos elencar: a fome, o desemprego, a insalubridade, o trabalho infantil, a invalidez, a baixa expectativa de vida, etc. Esses elementos se desdobram a partir da desigualdade social inerente ao modo de produção capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; BOSCHETTI, 2017; IANAMOTO, 2008) **não mais pelos fenômenos naturais alheios às vontades humanas.**

A questão social sempre assume novas formas sob o capitalismo, acompanhando sua capacidade de se regenerar em novas configurações de extração de mais-valia. Considerando a tendência de queda na taxa de lucro, o capital se transmuta para sobreviver, expandindo novas fronteiras de mercado, criando e transformando formas existentes em novas mercadorias, retirando direitos e concedendo paliativos, transformando propriedades coletivas em privadas. Tal capacidade altera novamente a composição social, assim, expressando novas faces da questão social, como: o neoimperialismo, a nova Divisão Internacional do Trabalho com as cadeias globais de valor, a retirada de direitos trabalhistas e previdenciários em programas sociais focalizados, terceirização; “uberização”, etc. Neste sentido, para a abordagem marxista da política social, **a questão social não pode ser superada sem que se desfaça as bases da sociedade capitalista**, pois esta é inerente à produção de desigualdades (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; IANAMOTO, 2001).

Entretanto, o esgarçamento do tecido social provocado pela tendência de aumento da precariedade das condições de vida de parcela da sociedade acarreta situações de contestação da ordem imposta. A mobilização social e a luta popular buscam impor limites ao capital sobre os modos de reprodução da vida e demandam a adoção de políticas apaziguadoras da questão social, as quais são concedidas pelo Estado a fim de evitar a quebra da coesão social no seu interior. Nas sociedades pré-capitalistas, ainda que o Estado assumisse algumas responsabilidades com a sociedade, as legislações e práticas ocorriam puramente no intuito de manutenção da ordem e de punir a vagabundagem, "ao lado da caridade privada e de ações filantrópicas, algumas iniciativas pontuais com características assistenciais são identificadas como

protoformas de políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.47). Já nas sociedades capitalistas, ou aquelas que estão sob influência deste sistema econômico em expansão, as políticas sociais são dotadas de funcionalidade na manutenção da ordem e continuidade do sistema de produção vigente.

As políticas sociais não só nascem da supracitada contradição entre capital e modos de reprodução social, mas também é necessário recordar que sua relação histórica com o capitalismo se mantém, tendo em vista que, a depender do momento histórico de acumulação de capital, as políticas sociais são utilizadas em maior ou menor amplitude. De modo geral, nos momentos de crise do capital, a perda de direitos por parte dos estratos menos favorecidos é justificada pelo Estado e pelas elites dominantes através do desemprego generalizado, da insegurança social, da pauperização das condições de subsistência da população. Retira-se a cobertura das políticas voltadas para o bem-estar coletivo para ser canalizada em direção à nova reestruturação econômica alegando-se insustentabilidade. Sob o Estado, culpa-se a oferta de políticas sociais para melhoria das condições de reprodução humana concedidas pelas crises econômicas, abordando direitos humanos, sociais e trabalhistas como despesas públicas que são indesejáveis na busca do orçamento equilibrado.

Por outro lado, à medida que as expressões da questão social tornam as condições insustentáveis, as políticas sociais passam a ser justificadas pelas elites políticas como medidas para evitar levantes populares que possam desencadear a ruptura da coesão social e das condições necessárias para o funcionamento de acúmulo de riqueza socialmente produzida dentro dos Estados nacionais. Ou seja, **as políticas sociais possuem um caráter de válvula de escape para reorganização da ordem, mas sobretudo, manutenção do sistema ao conter movimento de massas** (MAURIEL, 2009). É o que se considera por natureza dialética das políticas sociais com o sistema capitalista: tornam-se necessárias para que se administrem as questões provenientes do seu esquema de reprodução evitando-se que os sejam buscados outros sistemas mais igualitários.

Entretanto, ainda que conceda fôlego ao arranjo inerentemente desigual e hierárquico, evitando-se a emancipação humana das relações de classe, não se pode menosprezar a política social como conquista, produto direto e precioso da

mobilização dos trabalhadores na luta de direitos sociais perante o Estado²⁵, impondo demarcações ao capital sobre as formas de organização social. Há, no entanto, uma divisão no campo marxista entre aqueles que optam pela via social democrata como estratégia de um estado de bem-estar social, daqueles que vislumbram a revolução social popular como única estratégia possível²⁶ para uma sociedade igualitária, mais justa e socialmente orientada. De forma complementar, usaremos a perspectiva da Ivanete Boschetti (2017) acerca da importância das políticas sociais:

“Significa reafirmar que **as políticas sociais são conquistas civilizatórias** que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, mas instituíram sistemas de direitos e deveres [...] Alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a redução das distâncias entre rendimentos e acesso aos bens e serviços entre classes”(BOSCHETTI, 2017 p.25, grifos meus).

Em vista disso, compreende-se, no presente trabalho, a Política Social como política cujo caráter principal é a criação de mecanismos indutores de redução das disparidades sociais, adotando políticas de enfrentamento às manifestações da questão social, sem desconsiderar que essa “encontra-se necessariamente situada em uma arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a políticas econômicas e sociais” (IAMAMOTO, 2001, p.10), que limitam o campo de atuação das políticas sociais com o caráter redistributivo. “Depreende-se, a afirmação basilar de que direitos humanos e políticas públicas são frutos das relações de classes e camadas sociais e destas com o Estado” (LIMA; SILVEIRA, 2016, p.148).

Em resumo, a política social é uma conquista social por políticas emanadas pelo Estado para melhoria do bem-estar social, buscando mitigar os elementos da desigualdade inerente ao sistema capitalista (MAURIEL, 2009). Portanto, para fins de esclarecimento, quando nos referimos à Política Social estamos falando de uma algo

²⁵ Torna-se, portanto, impossível analisar a política social sem considerar a natureza desigual do capitalismo, o papel central do Estado como mediador (via políticas) e o papel das classes sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Compreendendo a centralidade dessas três categorias para o campo da Política Social, alguns marcos históricos para o capitalismo contemporâneo são observados cuidadosamente, estabelecendo implicações diretas entre a forma que o capital assume e a alteração das organizações sociais.

²⁶ Para conhecer melhor as matrizes teóricas sobre a proteção social no capitalismo, veja Pereira (2013).

que se refere ao conjunto de políticas emanadas pelo Estado nacional no enfrentamento das relações assimétricas no capital²⁷. Em relação ao capital, deve-se levar em consideração a configuração complexa dessa superestrutura política que é o Estado e o sistema capitalista, em sua totalidade, que se dão tanto na seara das relações locais, quanto na seara das relações internacionais. Dada a dualidade de dimensões da ação social pelo Estado, dois caminhos se põem na construção da categoria: Política Social Externa ou Política Externa Social.

Neste sentido, algumas fases do desenvolvimento capitalista global, com impactos diretos para a Política Social nesse mesmo âmbito, podem ser tratadas, principalmente, no que se refere à amplitude das políticas sociais materializadoras dos direitos sociais reconhecidos e aos impactos no trabalho e renda. Ainda que se tenha observado a caracterização de um Estado Social no centro do sistema capitalista no imediato pós 2ª Guerra Mundial – com criação de sistemas de proteção social, pleno emprego e elevação da renda real, concatenada à oferta e ampliação de serviços públicos funcionando como mecanismos de redistribuição de riqueza socialmente produzida – **o mesmo patamar de bem-estar social não foi alcançado na periferia do sistema capitalista e a ocorrência de crises cada vez menos intervaladas no sistema, especialmente após a década de 1970, apontam a existência de crise estrutural do capital.**

As transformações observadas para a reestruturação do capital na década de 1970, para a Política Social, darão início ao processo de desmonte das estruturas do Estado Social, com retirada de direitos e novas formas de trabalho cada vez mais nocivas à classe trabalhadora, o que Behring (2003) chama de contrarreforma. O processo de reestruturação do capital sob sua forma financeira, iniciada na década de 1970, marcada por sucessivas crises econômicas, crescente desregulamentação dos mercados financeiros nacionais, ataques especulativos aos mercados de câmbio e rompimento da ordem estabelecida²⁸ (especialmente de Bretton Woods), deram início à etapa de mundialização do capital, desempenhando o dólar flexível o papel de

²⁷ As políticas sociais são diversas, tal como sua aplicabilidade; mas distingue-se das demais políticas públicas por serem redutoras dos elementos provenientes da questão social sob o capitalismo, estando sua origem nas demandas sociais por melhores condições de bem-estar em uma sociedade marcada pela desigualdade.

²⁸ Referência ao rompimento unilateral realizado pelos Estados Unidos ao Acordo de Bretton Woods em 1971, pondo fim ao lastro do dólar em ouro.

moeda hegemônica na construção de uma nova ordem econômica internacional, cujas reformas estabelecidas pelas principais instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) passam a regular o processo de acumulação capitalista por todo o globo (MAURIEL, 2009; IANAMOTO, 2001; DE OLIVEIRA, 2007).

Novos elementos são observados a partir do novo reordenamento da questão social, no qual a transnacionalização do capital financeiro, a integração de fluxos comerciais e reformas nos Estados nacionais, haja vista que novas legislações foram adequadas ao funcionamento e expansão do capital tiveram destaque, uma vez que operam como componentes regionais do Modo de Produção capitalista. Segundo Behring (2003), flexibilidade, adaptação, atratividade e competitividade serão características nessa nova fase do capitalismo mundial.

A alteração da composição técnica do capital, derivada do avanço tecnológico empregado aos processos de acumulação produtiva, dá, segundo IANAMOTO (2001), origem a um duplo movimento de desigualdade no trabalho a partir de 1980: enquanto é possível produzir em maior quantidade com cada vez menos emprego do trabalho vivo, tais ganhos de produtividade geram, por um lado, a intensificação de trabalho para uma pequena parcela de trabalhadores, e, por outro, uma parcela de trabalhadores se tornam supérfluos às organizações produtivas, e, também, supérfluos ao capital. O que Marx chama de um exército industrial de reserva, que é criado pelo próprio sistema e contribui para regular o valor dos salários, também é, segundo a autora, uma espécie de ociosidade socialmente forçada. Em outras palavras, um acúmulo da miséria propiciado pelo acúmulo do capital.

Tais mudanças provocadas, inseridas no crescente desmonte das barreiras nacionais aos fluxos do comércio e capital financeiro internacionais, reorientam para uma nova Divisão Internacional do Trabalho, que não é só marcada pela volta à especialização produtiva de países, mas possuem uma riqueza cada vez mais concentrada. Esse processo pode estar atrelado à forma de inserção dos diferentes países nas cadeias globais de valor do capital, resultando em desigualdades territorialmente distribuídas (CHENAIS, 1996; OLIVEIRA, 2007).

Neste processo, Mauriel (2009) identifica que alguns aspectos da questão social

também se globalizaram, tornando a questão social “um dilema mundial”, o que nos leva a refletir sobre um problema global a ser enfrentado pela política social. Um dos aspectos observados pela autora é fruto da integração das sociedades nacionais inseridas no processo de integração regional, o qual foi aprofundado a partir da década de 1980, criando lacunas legislativas entre cidadãos nacionais e não nacionais. A procura por força de trabalho mais barata, sem a previsão de legislação trabalhistas mais rígidas e organizações sindicais mais atuantes também foram movimentos observados a partir das novas teorias de comércio internacional. Elas vislumbram o estabelecimento de cadeias produtivas na periferia do sistema como uma saída para diminuição do custo produtivo e aumento das margens de lucro. Outro aspecto apontado, encontra-se na difusão da ideia de que a pobreza é uma questão de inclusão do cidadão ao mercado de trabalho, resultando na construção de projetos sociais voltados para a “construção de uma sociedade salarial”, com políticas de desenvolvimento nacional nas quais a incorporação da massa de trabalhadores é planejada (MAURIEL, 2009, p.55).

A mesma autora ainda aponta que a evolução da fase da mundialização do capital para uma financeirização, além de produzir novas condições de exploração da força de trabalho na periferia do sistema, ao prever a rentabilidade desassociada ao valor socialmente produzido, aprofunda debilidades macroeconômicas em momentos de crise do capital, rompendo possíveis políticas econômicas coerentes com projetos de desenvolvimento e redirecionando para atividades no mercado financeiro. Não obstante, a adoção de programas, medidas, protocolos, políticas paliativas e metas comuns são objeto de discussão nos fóruns multilaterais para unir o alcance de novas formas de produção, especialmente tomando-se a ideia de ser mais sustentável, especialmente mediante o cenário de mudança climática, de maior escassez de recursos naturais e condições mínimas para a reprodução social, resultando, no que viria a ser a partir da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) - o Desenvolvimento Sustentável com a dimensão humana do processo de desenvolvimento.

Entretanto, ainda que a dimensão humana no processo de desenvolvimento seja reconhecida como prioritária na agenda internacional, reformas trabalhistas e previdenciárias são realizadas no interior dos Estados sob discurso de

insustentabilidade dos direitos para a gestão econômica - principalmente para os países periféricos do sistema. O resultado dessas contradições latentes entre o que deveria ser e o que de fato é, caminha para uma nova etapa de adequação das condições de trabalho às necessidades de operação do sistema fundamentado na desigualdade sem que se desfaça os laços da coesão nacional e ordem internacional.

1. 5 OS “TEMAS SOCIAIS” NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DO MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO: A DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL, O MOVIMENTO OSCILATÓRIO E AS FERRAMENTAS PRÓPRIAS DA DIMENSÃO INTERNACIONAL

A imprecisão do que se trata propriamente por social apresenta-se como a principal dificuldade inicial, em razão da frequência na utilização do termo para referir-se a algum problema, demanda ou elemento oriundo da mobilização da sociedade civil que tenha alcançado a dimensão internacional. Os **temas sociais, sistematicamente e amplamente** tratados, só passam a fazer parte da ordem internacional a partir de 1985, ficando os anos 1990 notoriamente conhecidos pela história da diplomacia brasileira como **a década das conferências**. Elas referem-se -se à aparição dos novos temas ou **temas globais** na agenda internacional inseridas no ápice do neoliberalismo pós-Guerra Fria. Anteriormente, concediam-lhes um tratamento desarticulado e marginalizado em detrimento da pauta de securitização da configuração bipolar. Isso era realizado, ainda que fossem inerentemente vinculados à compreensão de modelos para o desenvolvimento pelos Estados e vinculados ao *mainstream* internacional. Será somente na conjuntura neoliberal pós-Guerra Fria, marcada de grande otimismo de interesses universais do neoliberalismo e ascensão da Sociedade Civil Organizada, que os temas sociais ganham maior destaque (RUBARTH, 1999; LINDGREN-ALVES, 2018), sinalizando como duas características do processo de surgimento de uma Política Social na dimensão internacional.

No Itamaraty, os temas sociais surgem a partir da atuação conjunta com a agenda de Direitos Humanos, tendo em vista que em 1997 foi inaugurado o “Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais”. Essa divisão foi responsável por coordenar o crescente diálogo entre o MRE e a sociedade civil para a participação brasileira nas conferências sociais que atravessaram a década de 1990 até os anos 2000. Uma vez

que a recomendação da ONU para os temas sociais orientava a incorporação das sociedades civis como interlocutor necessário para a agenda (MESQUITA, 2016; FARIA, 2017), a instituição visava adequar-se ao fluxo crescente de informações presente na aproximação entre sociedade e Estado e o processo de abertura institucional.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos de Viena (1993), a Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) e a Conferência Mundial sobre as Mulheres de Pequim (1995) são componentes da agenda social ou Ciclo Social da década de 1990. Esses são eventos de referência na materialização do discurso de uma diplomacia pública na ordem democrática (FARIA, 2017).

Tanto os direitos humanos, quanto os temas sociais apresentam certas similaridades, principalmente na esfera doméstica, ao serem progressivamente assimilados no bojo do processo de redemocratização pela Constituição de 1988 - em contraposição ao período de graves violações de Direitos executados pela ditadura militar brasileira do período de 1964 a 1985. Serão nessas duas reformas, uma de **ordem sistêmica** e outra **paradigmática**, quais sejam, o **neoliberalismo** e a **redemocratização**, respectivamente, que consideramos ser as variáveis de caráter endógeno para o surgimento da Política Externa Social tal como se encontra. Nelas haverá a incorporação de elementos imprescindíveis (e contraditórios) para a extrapolação das políticas sociais domésticas para a dimensão internacional.

A fim de esclarecer como o tema da política social é tratado pela área das Relações Internacionais, é necessário distinguir os “temas sociais” do processo de Direitos Humanos, ainda que sejam imbricadas, pois muitas das políticas sociais são políticas materializadoras de direitos humanos já reconhecidos. Utilizo a contextualização de Rubarth (1999), diplomata de carreira, para qualificá-los e sinalizar a conjuntura internacional para a sistematização dos temas sociais na agenda internacional pós Guerra Fria:

“[o] amplo consenso segundo o qual o aumento das **desigualdades de renda** intra e entre países, a persistência e até a **ampliação dos elevados níveis de pobreza**, os impactos sociais negativos decorrentes da **precariedade do emprego** e a **falta de acesso** de numerosos grupos

populacionais **aos serviços básicos de educação e de saúde** constituíam desafios e **temas** a exigir a atenção da comunidade internacional como um todo, na medida em que afetam toda a humanidade, inclusive os países desenvolvidos”(RUBARTH, 1999, p.15, grifos meus)

Nota-se que temas sociais é o termo que pode ser entendido como equivalente aos elementos da questão social para a área de Relações Internacionais. Além disso, o uso no plural reflete o não reconhecimento da relação dialética entre políticas sociais e o sistema capitalista. O não tratamento sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, como no campo da Política Social, mas sim pelas bases positivistas das teorias das hegemônicas das relações internacionais, desdobra-se em quatro problemáticas identificadas que permearam o presente trabalho: i) a invalidação dos sujeitos demandantes dessas políticas, sendo tratados somente pela ótica do indivíduo e não movimento de massas; ii) a questão social pode ser superada com e a partir do desenvolvimento dos países; iii) o tratamento desarticulado da Política Social pelas Relações Internacionais; e, por fim, iv) a dificuldade no acompanhamento dessa agenda e, sobretudo, das causas que provocam avanços e recuos nessa agenda.

O não reconhecimento entre manifestações sociais populares por direitos sociais e dos limites às relações de exploração e do domínio do capital se impõem sobre os modos de reprodução social impedindo o reconhecimento do **movimento oscilatório das expressões da questão social com as etapas do sistema capitalista**, fenômeno acompanhado pela área da Política Social. A falta de legitimidade plena dos movimentos sociais na dimensão internacional também descredibiliza o posicionamento das massas demandantes da materialização de direitos humanos reconhecidos, a chamada política social.

Ocorre, na verdade, uma crescente atenção dada aos “temas sociais” nas relações internacionais inseridos em um contraditório processo de individualização e institucionalização dos movimentos sociais sobre égide neoliberal, no qual o recuo do Estado é tratado como necessário, tanto para o reconhecimento da Sociedade Civil como ator, quanto a criação do Terceiro Setor. Há, portanto, o processo de reconhecimento parcial do indivíduo, mas não ocorre o reconhecimento da sua demanda como política, isto é, ocorre a **descaracterização do social, enquanto**

coletivo, como política à nível das relações entre Estados no sistema capitalista internacional.

Contudo, a partir da identificação do movimento oscilatório dos temas sociais às etapas de acúmulo do capital internacional e seu papel de subordinação frente a esse processo, é possível identificar sua natureza contraditória e suas faces contemporâneas, levando-nos a podendo caracterizar propriamente o termo como equivalente à Política Social.

1.5.1. Os temas sociais à deriva: a subordinação da política social aos cálculos de poder e capital

Maria Regina Soares de Lima (2010), em “Notas sobre a Reforma da ONU e o Brasil”, no contexto dos esforços despendidos pela diplomacia brasileira pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, revela a falsa dicotomia²⁹ introduzida pelos realistas entre poder-instituição. Segundo a autora, as análises convencionais de relações internacionais acerca da "afirmativa de que os resultados das guerras sistêmicas, envolvendo os principais atores do sistema internacional, estabelecem um novo ordenamento mundial favorável aos vencedores” (LIMA, 2010, p. 269-270), consolidada, exclusivamente, a partir da primazia do poder. Para os realistas, a autora aponta: “a superioridade e a assimetria do poder garantem a utilização da nova ordem gerada depois da guerra” (LIMA, 2010, p.270), desconsiderando **de que forma** os vencedores mantêm a estrutura do novo ordenamento durante os períodos de paz ao atribuir unicamente à existência de um ator cujas capacidades materiais são superiores às demais. Utilizando a argumentação de Ikenberry (2001) sobre o papel das instituições na reconstrução da ordem internacional em tempos de paz, a autora sintetiza:

“[...] a criação de instituições internacionais ao longo de um conflito sistêmico

²⁹ Segundo a autora, decorrente do debate sobre novas ordens internacionais após grandes guerras sistêmicas, consolidou-se a visão realista de que a garantia da permanência dessa nova ordem orientada pelos interesses dos vencedores era, por fim, realizada por termos de poder independente das instituições internacionais do reordenamento. Entretanto, a autora considera essa discussão sobre o que impera em termos reais entre instituição-poder falsa, uma vez que os vencedores precisam dessas instituições para que garanta seus interesses em momentos de declínio de poder e em tempos de paz. Para Lima (2010) poder e instituições não são dicotômicos, mas interligados, pois as instituições internacionais apresentam uma dupla função de congelamento de poder e manutenção das assimetrias entre guerras sistêmicas.

é o que garante a permanência/manutenção do poder dos vencedores por um tempo mais longo mesmo depois de terminado o conflito. Instituições, na sua acepção, congelam a estratificação do poder resultante de uma guerra sistêmica estabelecendo um ordenamento de normas e estruturas favoráveis aos seus idealizadores, e portanto, fazem perdurar o poder destes últimos mesmo diante do declínio de suas capacidades materiais.” (LIMA, ANO, p. 2010)

Neste sentido, Lima (2010) aponta a dupla face das instituições internacionais: **a funcionalidade de congelamento do poder e de restrição ao poder, imprimindo à estrutura institucional da ordem internacional vigente os reflexos dos interesses dos atores proeminentes no sistema internacional.** Adiante, sobre o papel das Nações Unidas no reordenamento internacional em 1945, instituição fundada por apelos quase revolucionários de promoção da independência, a ajuda às nações mais pobres, a igualdade internacional e, sobretudo, a paz, simbolizava a primazia do poder americano ao conceber uma instituição palatável às correntes de política externa e políticas domésticas (nacionalistas, internacionalistas e liberais) e aos interesses dos demais vencedores da Segunda Guerra. Mas sobretudo, exerciam essa dupla função em termos de poder.

Ao justificar o porquê da posição pelo *status quo*, em detrimento da possibilidade da reforma no Conselho de Segurança da ONU no pós Guerra Fria, período de relativo otimismo mediante a vitória do neoliberalismo, a autora destaca duas possibilidades das raras mudanças institucionais: **mediante grave crise econômica global** ou na **eventual mudança na correlação de forças mundial.** Segundo Lima (2010), apesar do fim da bipolaridade adequar-se ao segundo caso, o desenho institucional da organização já condizia com os interesses norte-americanos, limitando-se à racionalização e maior eficiência dos gastos na organização. Em vista dos dois momentos conjunturais indicados pela autora, algumas impressões podem ser levantadas para a compreensão dos temas sociais nas relações internacionais.

A primeira impressão que se revela é seu caráter estratégico na dimensão internacional. Os temas sociais passam por um processo crescente de institucionalização ao longo do século XX e XXI, sobretudo, acompanhando a expansão dos dogmas liberais, estando suas grandes conquistas verificadas em momentos de eventual mudança na correlação de forças mundial. A condição de **subordinação** dos temas sociais não se resume à esfera econômica, mas entre um

cálculo de **poder** (econômico, político e ideológico), primeiramente, circunscrito ao agenciamento exclusivo aos Estados, mas depois entre os diversos atores internacionais, dentre os quais os Acordos de Cooperação Internacional figuram como exemplos mais evidentes do caráter instrumental na gestão dos elementos da questão social na manutenção do sistema internacional capitalista. No primeiro momento, o interesse geoestratégico na celebração desses acordos é mais evidente, mas ao longo do processo histórico, interesses econômicos passam a ser prioridade.

Mais recentemente, somam-se a esses, os acordos multilaterais previstos nas Metas do Milênio³⁰ e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável³¹, frutos da Rio 92 e da Rio+20 entre outras cúpulas. Além de prever metas comuns, há o compartilhamento de políticas sociais e auxílio de organizações governamentais e não governamentais na produção, execução e difusão de tais políticas por todo o globo.

É claramente uma conquista das populações nacionais a possibilidade de interlocução no cenário internacional de demandas locais, dentre as quais figuram a reafirmação dos direitos humanos, direitos ao clima e meio ambiente, desenvolvimento social, entre outros que emergiram nas conferências sociais na década de 1990³². No entanto, seu caráter de válvula de escape para manutenção do sistema não é tão óbvio, uma vez que o positivismo predominante promove uma naturalização dos fenômenos socialmente construídos e o discurso de solidariedade internacional evita caminhos da belicosidade. A participação é uma estratégia política de transformação social, mas mostra-se sempre condicionada aos interesses dos atores preponderantes do sistema internacional, que busca sempre atenuar revoltas que acarretem contestação majoritária do sistema dominante.

A segunda impressão que se revela é o **movimento oscilatório entre avanços e recuos dos temas sociais**, indicando que a natureza contraditória das políticas sociais e o capitalismo contemporâneo também é evidente na dimensão externa dos Estados, uma vez que se encontram ligados à percepção de modelo de desenvolvimento pelo *mainstream* internacional. Desse modo, eles produzem resultados contraditórios: se, por um lado, o individualismo metodológico produz

³⁰ Organização das Nações Unidas (2000).

³¹ United Nations (2018).

³² Para saber mais sobre todas as conferências que surgem dos temas globais, ler Lindgren-Alves (2018).

avanços ao reconhecer direitos individuais na esfera internacional, reconhecendo a Sociedade Civil como ator relevante para a produção para as políticas externas e política internacional³³ voltadas para ampliação de direitos individuais e coletivos; por outro, ele os faz de acordo com o processo de acumulação do capital, impondo limites, principalmente, mas não somente, em momento de crise econômica global.

Podemos sustentar tal afirmação a partir da reconstrução histórica de alguns marcos de avanço dos direitos humanos e dos temas sociais no cenário internacional, como as novas ordens posteriores aos grandes conflitos sistêmicos: a Primeira Guerra Mundial (1914-1919), Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e Guerra Fria (1946-1989). Entre todos os três momentos de alteração da correlação de forças, a Sociedade Civil se mostra como um ator internacional em ascensão, aproveitando-se da janela de oportunidade de mudança conjuntural para ampliar suas capacidades efetivas - muito dependentes de institucionalização - e avançar com sua agenda. A parca bibliografia referente aos temas sociais pouco faz referência aos movimentos sociais de massa nesse processo de ascensão dos temas na seara internacional, uma vez que a política doméstica até o neoliberalismo não era fator de relevância na análise de política externa dos Estados.

Dentre os exemplos de avanço da área social na arena internacional, podemos destacar a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ainda em 1919, ano após a Primeira Guerra Mundial, surgindo como principal palco de formulação, disseminação e uniformização de normas do trabalho até os dias atuais. Em seguida à Segunda Guerra Mundial, é possível observar a criação de outros organismos diretamente ligados às áreas sociais no escopo das Nações Unidas, como o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) (1945), a Organização Mundial da Saúde (OMS) (1948) e a Organização para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) (1945), por exemplo. E, por fim, após a Guerra Fria, período de sistematização dos temas sociais em agendas sociais na euforia do período neoliberal (RUBARTH, 1999; LINDGREN-ALVES, 2018).

Rubarth (1999) relembra que até o fim do período bipolar, em 1989, os temas sociais

³³ Temos por: "Política Externa [ação exterior de um Estado surgido das demandas intra-estatal] versus Política Internacional [conjunto das relações inter-estatais que constituem o sistema de Estados]" (BUENO, 2021d).

recebiam tratamento procedimental e fragmentado, uma vez que eram aludidos, em sua maioria, pelas organizações internacionais especializadas, sendo segmentados em tópicos pela Ecosoc e à mercê da disputa hegemônica entre as potências. No arranjo de disputa hegemônica, temas ligados à soberania dos Estados (segurança, defesa e desarmamento) centralizava os debates em momentos de distensão entre os polos, com conseqüente marginalização das demais agendas, ocasionando por diversas vezes a paralisação do multilateralismo como via cooperação e transparecendo sua submissão aos cálculos de poder:

“[...]a consideração das questões sociais estava adormecida: ainda que os órgãos e o sistema das Nações Unidas se dedicassem à tarefa de promover melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais carentes, de modo a cumprir o mandato que lhes fora atribuído pela Carta da ONU, dispensavam aos temas sociais um tratamento segmentado quase mecânico, insuficiente para atrair o interesse político dos países. Estes, por sua vez, reagiam com uma atitude distante e cética em relação às deliberações e resoluções das Nações Unidas, pois estavam conscientes que seriam mínimas as chances de propostas apresentadas virem a ganhar projeção e respaldo necessários para sua implementação, diante da prioridade conferida a outros temas de natureza estratégica ou econômica.” (RUBARTH, 1999, p.15)

A disseminação dos direitos humanos decorre após as atrocidades cometidas pelos Estados na esteira da Segunda Guerra Mundial, cuja Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) celebrada junto à criação da Organização das Nações Unidas (ONU) inaugurou o novo compromisso ético do reordenamento internacional no pós-guerra. Até então, a proteção dos indivíduos e comunidades estava restrita às pontuais legislações de direito humanitário, que versam especificamente sobre condições do indivíduo em contexto de guerra (ACCIOLY; CASELLA; NASCIMENTO E SILVA, 2015). Para alguns autores, até a fundação da ONU, “não era seguro afirmar que houvesse, em direito internacional público, preocupação consciente e organizada sobre o tema dos direitos humanos” (REZEK, 2015, p.260). Anteriormente, o que se tinha era a proteção de direitos estipulada e regulada por instrumentos legais de natureza interna (ACCIOLY; CASELLA; NASCIMENTO E SILVA, 2015).

Dada a necessidade de superação dos antagonismos da Guerra Fria no novo modelo multilateral de poder, as fracas amarras do direito internacional contidas na Declaração de 1948 abriram caminho para instrumentos normativos sucessórios que foram fundamentais para a consolidação do “sistema de proteção” à pessoa humana,

pois estabeleceu-se como um *princípio geral de direito*³⁴, fonte de direito internacional consolidado (TRINDADE, 2008; ACCIOLY, 2014). Para o alcance do *common standard achievement*³⁵, desenhou-se de meados do século XX até os dias atuais um complexo *corpus juri*, compreendido por organizações internacionais, tribunais, e uma gama de dispositivos normativos complementares e coexistentes:

“inúmeros instrumentos internacionais de proteção de origens, natureza e efeitos jurídicos distintos ou variáveis (baseados em tratados e resoluções), de diferentes âmbitos de aplicação (nos planos global e regional), distintos também quanto aos seus destinatários ou beneficiários (tratados ou instrumentos gerais, e setoriais) e quanto a seu exercício de funções e a seus mecanismos de controle e supervisão (essencialmente, os métodos de petições ou denúncias, de relatórios, e de investigações)” (TRINDADE, 2008, p.21).

Evitando-se uma leitura legalista dos direitos humanos, pretende-se reforçar que tal como o reconhecimento deles, quanto a relevância dos temas sociais na agenda internacional dá-se pelo fortalecimento da presença da sociedade civil (TRINDADE, 2008; LINDGREN-ALVES, 2018).

Necessário destacar as determinações (neo)liberais que incidem no processo, tanto em relação às gerações nas quais os direitos humanos são firmados, quanto o reconhecimento da sociedade civil organizada como ator internacional. Os direitos humanos foram originados do gradual reconhecimento de direitos “naturais” e individuais do homem na sociedade burguesa, do jusnaturalismo e do positivismo predominantes do liberalismo clássico. Já a sociedade civil organizada, apresenta características do pensamento neoliberal vigente, uma vez que são produtos de uma crescente individualização do homem em separado da sua representação política, que no cenário internacional é o Estado, mas, permeado de contradições, caminha para uma mercantilização da sociedade e transformação do cidadão em

³⁴ Compreende-se por fontes de direito internacional “os documentos ou pronunciamentos de que emanam direitos e deveres das pessoas internacionais configurando os modos formais de constatação do direito internacional” (ACCIOLY, 2014, p.144), classificadas entre fontes reais (fundamentais, racionais, princípios gerais) e fontes formais formal, positivo, materializado nos costumes e tratados). “No primeiro caso, existe fonte real, que é verdadeira, a fundamental; no segundo caso, existem fontes formais ou positivas, isto é, que dão forma positiva ao direito objetivo preexistente, e o apresentam sob aspecto de regras aceitas e sancionadas pelo poder público” (ACCIOLY, 2014, p.144).

³⁵ Termo corrente no direito internacional público e relações internacionais para referir-se a determinada meta comum a toda a comunidade internacional.

consumidor³⁶.

Merece o devido destaque em nosso estudo, o processo contraditório de reconhecimento da capacidade jurídica do indivíduo no cenário internacional, pois emancipado do Estado, tampouco é reconhecido o movimento de massa sem que este passe pelo processo de institucionalização, ou seja: a assimilação de características organizacionais. Nem Estado, nem empresa, esse novo ator internacional ainda é objeto de divergências jurisprudenciais sobre suas capacidades jurídicas:

“Não têm personalidade jurídica de direito internacional os indivíduos, tampouco, as empresas públicas ou privadas. Há uma inspiração generosa e progressista na ideia, hoje insistente, de que essa espécie de personalidade se encontra também na pessoa humana - de cuja criação, em fim de contas, resulta toda a ciência do direito, cujo bem é a finalidade primária do direito. Mas se daí partimos para a formular a tese de que a pessoa humana, além da própria personalidade jurídica que lhe reconhecem o direito nacional de seu Estado patrial e os demais Estados, tem ainda - em certa medida, dizem alguns - personalidade jurídica de direito internacional, **enfrentaremos em nosso discurso humanista o incômodo de dever reconhecer que a empresa, a sociedade mercantil, a coisa jurídica do direito privado de um país qualquer, também é - e em maior medida, e há mais tempo - uma personalidade do direito das gentes.**” (REZEK, 2015, p.188, grifos meus)

As sociedades, grupos étnicos, minorias e os indivíduos têm tutela de direitos afirmados no que tange a direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, de desenvolvimento, de proteção, etc. (GUINDANI; SOARES, 2017). Conforme a complexidade da realidade se apresenta, a amplitude deste guarda-chuva de direitos aumenta, mas não sem que ocorra a luta social pela titularidade do direito nas esferas domésticas dos Estados até que se alcancem proporções internacionais.

A indivisibilidade e não hierarquização dos Direitos Humanos hoje é reconhecida, necessitando de **abordagem holística**, segundo os neoliberais, (mas nunca tratada pela ótica da totalidade) no encaminhamento das agendas positivas cada vez mais frequentes, que pressionem o Estado e demais atores a executarem a rede de proteção aos indivíduos. Verifica-se então um movimento desigual, seletivo e disforme no processo de incorporação de políticas efetivas em defesa dos direitos

³⁶ “Segundo uma acepção muito difundida, o termo neoliberalismo se refere tanto a uma ideologia que defende um “retorno” ao liberalismo originário quanto a uma política econômica de retração do Estado que abre ainda mais espaço ao mercado. Em suma, a caução de Adam Smith vem legitimar uma mercantilização implacável da sociedade.” (DARTOT; LAVAL, p.1)

humanos pelas nações signatárias. Pois, ainda que possam inibir novas violações, os dispositivos legais do direito internacional não preveem ações específicas para caso de descumprimento, seja por ação ou omissão.

Sobre os direitos humanos em sociedades globalizadas e desiguais, como no caso do Brasil, Lima e Silveira (2016) problematizam a progressiva distância entre o discurso e a efetividade dos direitos humanos inseridos no processo mundial de financeirização da economia a partir dos anos 1980. Segundo os autores, ainda que coalizões político-partidárias no seio do Estado no pós-redemocratização estejam subordinadas à plataformas políticas de defesa e promoção dos direitos humanos, eles o fazem em sincronia com a dotação de medidas econômico-financeiras, as quais objetivam a diminuição do custo operacional do Estado como mediador da questão social. Ou seja, dá espaço para um Estado “racionalmente mais criminalizador do ponto de vista social e mais econômico do ponto de vista dos interesses do mercado, no processo mundial de financeirização da economia e de modernização conservadora” (LIMA; SILVEIRA, 2016, p.150).

Há, portanto, uma tendência econômico-institucional de programática empresarial nas entranhas do Estado, incorporando racionalidade administrativa, meritocracia, ganhos de produtividade e gerencialismo que "incide diretamente na reprodução de práticas de intolerância claramente violadoras dos Direitos Humanos, no sentido de omissão quanto às possibilidades de reversão" (LIMA; SILVEIRA, 2016, p.150) da condição, além da “consequente moralização da questão social como problema individual” (*ibidem*, p.150). Neste sentido, apontam a hegemonização dos interesses do capital e restrição do papel do Estado na promoção e defesa de direitos humanos, transformando as políticas sociais materializadora de direitos em simples gastos públicos, sob o entendimento de que são melhor alocados por segmentos da SCO transformados em agentes econômicos - refiro-me às Organizações Sociais e a criação do Terceiro Setor. Tais atores passam a gerir a questão social em uma dinâmica de metas quantitativas, na qual deve-se responder a avaliações periódicas de performance e sempre circunscritas a um cenário de baixo custo.

O ideário neoliberal da “renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, na medida do possível, a superação da pobreza” (FALCONI, 1999, p.34) renovou o assistencialismo e filantropia sob o

signo de Estado mínimo. Ocorre a importação de um modelo composto pelo relacionamento entre Estado, mercado e associativismo originado na sociedade norte-americana com impulso de Organismos Internacionais (FM e Banco Mundial). Tal processo não pode ser considerado como fenômeno isolado, mas inserido em uma etapa de reestruturação produtiva do capital, na qual busca-se desarticular a totalidade social: o Primeiro Setor, refere-se ao Estado; o Segundo Setor, ao Mercado; e o Terceiro Setor, nem público, nem do lucro, mas fortemente condicionado para a sua sobrevivência à filantropia e às políticas governamentais de gestão da questão social. Trata-se da descaracterização e individualização da luta de classes no enfrentamento entre grande capital e trabalho ao transformar em interesses setoriais, específicos e dependentes dos demais setores (CALEGARI; SILVA JUNIOR, 2009; FALCONER, 1999; MONTAÑO, 2003).

As determinações do mercado também ficam evidentes no tratamento dispensado aos temas sociais e os esforços na promoção do desenvolvimento no princípio do período neoliberal nos países do Terceiro Mundo.

Inicialmente, a compreensão da suficiência do crescimento econômico para o desenvolvimento social altera-se, à princípio, pelas agências internacionais especializadas da ONU, ganhando contornos mais nítidos apenas a partir de 1985, com o lançamento do estudo “Por uma economia com face mais humana” pela Unicef (1985) posicionando-se contra os pacotes de ajustes do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo da organização internacional era conscientizar sobre os impactos sociais provocados pelos pacotes de austeridade direcionados pelas instituições internacionais envolvidas e implementados pelos governos como alternativa para a superação da crise da dívida externa vivenciada em quase toda América Latina e demais países periféricos (RUBARTH, 1999).

Dentre as principais razões para o tratamento da dimensão humana como “prioridade” nas estratégias de promoção do desenvolvimento, destaca-se o tratamento de grupos em situação de vulnerabilidade como **capital humano** na tentativa de explicitar o valor dessa coletividade na reprodução econômica e os danos às capacidades produtivas em caso da não oferta às condições mínimas de subsistência da população:

“Apresentava, em síntese, três razões principais para não haver descuido com as dimensões humanas nas estratégias de desenvolvimento: em primeiro lugar, o fato de que as necessidades em básicas de saúde, nutrição e educação são imediatas, e não sendo atendidas, comprometem toda a geração futura de um país; em segundo, a ideia de que as medidas de apoio aos segmentos carentes constituem investimentos em **capital humano** e, conseqüentemente, reforçam a **capacidade produtiva** de um país; por último, argumentava que se admitirmos como **objetivos últimos de toda política de desenvolvimento o progresso social e o bem estar**, seria uma incoerência pensar que eles poderiam ser alcançados a longo prazo sem uma ênfase nos aspectos humanos a curto prazo.”(RUBARTH, 1999, p.19, grifos meus).

No mais, o autor destaca seis elementos centrais da proposta do novo modelo de desenvolvimento a serem seguidos pelos países em desenvolvimento, cujas bases remetem a um modelo keynesiano de indução do crescimento por demanda, que também não retiram da lógica de acumulação do capital: i) a adoção de políticas econômicas expansionistas, objetivando manter elevados os níveis de produção e de investimento, bem como atendimento aos recursos humanos; ii) políticas e recursos econômicos destinados “em favor dos pobres e de proteção aos grupos vulneráveis”; iii) programas de elevação do emprego e renda em setores de pequena escala; iv) políticas com fins de equidade e eficiência social, “direcionando o gasto público de áreas de dispendiosas para serviços básicos de baixo custo” (RUBARTH, 1999, p.19); v) criação de programas com duração limitada para a promoção de saúde e nutrição básica para segmentos vulneráveis nos períodos de ajuste; vi) além de mecanismos de monitoramento das políticas e programas para fins de avaliação e ajuste de eficácia (RUBARTH, 1999).

Em relação à postura dos países desenvolvidos, direcionava-se a três práticas com vias a alterar o Sistema Econômico Internacional, uma vez que detinham maior capacidade de articulação no sistema internacional de poder. A primeira política dizia respeito a permitir maior acesso aos mercados dos países desenvolvidos pelos países em desenvolvimento para elevação da demanda mundial, redução das taxas de juros internacionais, para injeção de liquidez, e para uma maior margem de atuação econômica. A segunda seria a criação de mecanismos de compensação para os países de baixa renda, ou seja, um tratamento diferenciado; e o terceiro, incentivo à participação dos países para a implementação de políticas de ajustes com “rosto humano” (RUBARTH, 1999, p.19).

É possível concluir que o tratamento concedido às expressões da questão social faz

parte de uma visão reformista do sistema capitalista, na qual a redução das desigualdades é possível dentro do mesmo padrão de acumulação que opera inerentemente na extração de mais valia do trabalho socialmente produzido. Considerando que a funcionalidade do sistema depende da postura subserviente dos Estados frente aos laços de dominação existentes para a manutenção da ordem vigente, da coesão social nas esferas nacionais, da oferta de condições mínimas para a reprodução da classe trabalhadora e legislações articuladas com os processos de produção e reprodução do capital; a dimensão internacional também terá suas políticas sociais próprias para a garantia do capitalismo no sistema global de poder, os Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

1.5.2 As expressões da Questão Social nas Relações Internacionais: A ótica do Desenvolvimento e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) como política social própria da dimensão internacional

A partir da análise qualitativa realizada da bibliografia da área das Relações Internacionais para a compreensão do lugar da Questão Social nas Relações Internacionais, é possível dizer que a Questão Social está para o Desenvolvimento assim como a Política Social está para os Temas Sociais. A relação entre o avanço do capitalismo como sistema econômico internacional e o surgimento/agravamento das expressões **da questão social são tidos, pelo *mainstream* nas relações internacionais, como deficiência no desenvolvimento econômico social dos países, condição que pode ser superada pela via de cooperação internacional**, não pela extinção do sistema internacional de produção assentado nas condições de desigualdade entre classes - e Estados - para o seu próprio funcionamento, como considerado para a perspectiva marxista.

No entanto, o relacionamento direto entre as Cooperções Internacionais para o Desenvolvimento e o desenvolvimento do capitalismo é reconhecido³⁷:

“Os antecedentes da CID relacionados à empresa colonial, à emancipação política africana e asiática, bem como à disputa ideológica Leste-Oeste

³⁷ Do reconhecimento do relacionamento entre CID em suas relações com o capitalismo e política internacional derivam diferentes abordagens e conclusões sobre propósitos, impactos e classificações. Para saber mais sobre o que dizem os liberais, os realistas e os marxistas sobre as CID, leia Milani (2012).

confirmam que as noções de “cooperação internacional” e “desenvolvimento” acompanham a própria história do sistema econômico capitalista, do projeto universalizante de modernização das sociedades e do liberalismo multilateral nas relações internacionais. Ambas as noções de “cooperação internacional” e “desenvolvimento” encontram suas fundações no ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como a construção de amplos consensos políticos entre as nações (MILANI, 2012, p.212).

Em vista disso, iniciando pelo nível mais concreto de análise, pretende-se com a reconstrução histórica das Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento (CID) justificar a escolha de considerá-las como **políticas sociais próprias da dimensão internacional**. Busca evidenciar a sua relação com a orientação da economia política internacional, exprimindo a assimetria e hierarquia do sistema nas relações interestatais - relação reconhecida pela área das Relações Internacionais (MILANI, 2012; PUENTE, 2010), mas ainda não identificadas como políticas sociais propriamente ditas.

Mas qual seria a pertinência acadêmica em caracterizá-las pela perspectiva da Política Social? A primeira razão é dada pelo crescente reconhecimento de que os projetos de CID estão cada vez mais entrelaçados às políticas públicas executadas no interior dos Estados, indicando uma mudança de conjuntura na qual os agentes sociais demandantes e instrumentalizadores dessas políticas públicas ganham maior peso na determinação do modelo e nas políticas a serem materiais das CID, fator que a área das Relações Internacionais pouco explora (MILANI, 2012). A segunda razão mostra-se pela necessidade do tratamento adequado ao objeto para melhor acompanhamento pelo campo da Política Social.

Na literatura das relações internacionais, poucos elementos da questão social eram objeto de preocupação dos Estados e das relações interestatais entre os séculos XIX e XX, aparecendo nas agendas de discussão de acordo com o grau de importância dados por esses atores, como são os casos dos temas do trabalho e da área da saúde (LINDGREN-ALVES, 2018; PUENTE, 2010). Pelo fato do desenvolvimento capitalista, principalmente via industrialização, ter suas primeiras origens no continente europeu, a proteção ao trabalhador assalariado, a discussão sobre regulamentação do trabalho infantil e os limites às extensas jornadas de trabalho foram questões tratadas ao longo do século XIX naquele continente, em meio às contradições e disputas entre trabalho e capital. A regulamentação do trabalho foi útil

como uma possível via para buscar diminuir tensões domésticas resultantes da alteração dos modos de organização social sobre a população trabalhadora, contribuindo também para desacelerar escaladas de conflito no crescente tensionamento social e a concorrência empresarial entre os Estados do continente. No caso da saúde, as discussões concentravam-se nos precários sistemas sanitários, bem como de epidemias/endemias/pandemias que não enxergam fronteiras nacionais (RUBARTH, 1999; CARDOSO; FALETTO, 2000).

Apenas a partir do pós Segunda Guerra Mundial, com a criação de instituições internacionais de cooperação para a nova ordem, o tratamento dado ao gerenciamento dos temas sociais **passa a relacionar-se gradativamente aos modelos de desenvolvimento econômico, principalmente na América Latina**, a partir da percepção de que o grau de desenvolvimento dos países capacita os atores a superar os gargalos econômicos e sociais internos³⁸ (RUBARTH, 1999), tal qual orientada pelo Conselho Econômico e Social (Ecosoc). Institucionalmente ligada ao sistema da Organização das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) traz para o bojo do sistema internacional de cooperação, de natureza idealista liberal, a sistematização teórica e metodológica tanto de um diagnóstico da inserção internacional da região (sistema Centro-Periferia), quanto de um projeto latino-americano de desenvolvimento nos marcos do capitalismo: o “princípio normativo é a ideia da necessidade da contribuição do Estado e do ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana. Trata-se, em resumo, do paradigma desenvolvimentista latino-americana” (BIELCHOWSKY, 2000, p.16).

As origens desse pensamento estão calcadas na ótica positivista do centro capitalista, ao vislumbrar a formação social como um processo evolutivo na qual as sociedades tradicionais transformam-se em sociedades modernas a partir da configuração de certos elementos dinamizadores, desconsiderando o papel imprescindível do subdesenvolvimento na sustentação da Divisão Internacional do Trabalho para o modo de produção capitalista. A CEPAL, ao propor uma teoria sobre o subdesenvolvimento, representa uma inflexão dentro do *mainstream* internacional e

³⁸ Trata-se, portanto, de uma via social democrata ao ter as políticas sociais como alternativas à promoção do bem estar social sem desconstruir a base desigual da sociedade capitalista. Para compreender melhor as origens da sectorizações da proteção social no capitalismo, leia Pereira (2013).

da institucionalidade da ordem internacional vigente.

Por desenvolvimentismo, entende-se como um fenômeno histórico manifestado em países periféricos do sistema capitalista caracterizado pela “existência de um projeto de estado nacional, a industrialização e o intervencionismo pró-crescimento” em seu núcleo duro, “representando a expressão da modernidade e traz consigo a utopia de construção de uma sociedade melhor para o futuro” (FONSECA, 2016, p.10). Revela-se, assim, o **aspecto ideológico, pois não se pode qualificar como política desenvolvimentista sem que ela seja consciente e deliberadamente inserida em um guia de ação para um projeto de determinado Estado capitalista.**

Segundo Fonseca (2016), o surgimento do desenvolvimentismo como elemento norteador da política econômica dá-se pelo gradual amadurecimento político e intelectual em torno das vicissitudes de determinada realidade brasileira, confluindo-se ao longo do século XX. O intervencionismo estatal, de caráter desenvolvimentista dá-se por bases peculiares, cuja “razão de ser é a reversão do subdesenvolvimento” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p. 10), não se contrapondo aos princípios liberais de economia de mercado, muito embora a máxima parta da compreensão que “por si só [o mercado] não levaria ao desenvolvimento ou, pelo menos, o faria em tempo demasiadamente longo” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p.6). Nota-se que o pensamento predominante é a possibilidade de desenvolvimento sem que seja contestado o sistema vigente. Ele ocorre com intensa atuação do Estado seja como agente coordenador do plano de desenvolvimento, seja como planejador, seja como financiador, seja como empresário.

A busca do Estado brasileiro pelo desenvolvimento é observada nas relações internacionais na instrumentalização de Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ao longo do século XX. Essas são ferramentas internacionais que passaram a ser assimiladas pelo Brasil a partir dos anos 1930, sob governo de Getúlio Vargas. A tradição do Brasil como país receptor desses acordos inicia-se a partir de pontuais assistências recebidas pelos Estados Unidos como moeda de troca por uma eventual participação brasileira no grande conflito (Segunda Guerra Mundial). Contudo, ela ganha expressão somente na década seguinte, formando-se até os dias atuais uma sólida agência de cooperação na centralização de projetos e articulação interministerial, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (PUENTE, 2010). Até os

anos 1990, o Brasil não assumia uma posição expressiva como país doador, resumindo-se ao papel de país receptor em cooperações Norte-Sul.

Se buscarmos realizar uma análise comparativa entre políticas sociais e os Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, é possível verificar que estamos tratando, basicamente, das mesmas ferramentas, salvo especificidades do processo histórico e do plano de ação, estando as políticas sociais executadas nas relações Estado-classes sociais e os CID nas Relações Internacionais (Estado-Estado e Estado-Organizações Internacionais).

Ambas as ferramentas são oriundas da desigualdade estrutural do sistema capitalista, **atuando na promoção de condições menos assimétricas entre os pares a fim de alcançar determinado objetivo político, econômico e estratégico**. Conforme vimos na primeira parte do capítulo, o caráter estratégico das políticas sociais repousa na manutenção da ordem e coesão social, atuando como válvulas de escape e impedindo o rompimento do sistema vigente. Da mesma forma, funcionam os CID. Entretanto, o seu caráter estratégico fica mais evidente pelas especificidades do sistema internacional, caracterizado pela anarquia, possibilidade de disputa hegemônica e reordenamento das relações de poder - ainda que, na prática do discurso, prevaleça como objetivo a distribuição do desenvolvimento e alcance de melhores condições sociais em todo o globo sob a égide da conformação do sistema econômico hegemônico. Pois, qual seria a vantagem do reconhecimento de uma ordem internacional institucionalizada se não houvesse os benefícios da cooperação internacional? O que poderia levar os Estados a fazerem parte de um consenso marcado pelas relações assimétricas de poder e domínio sem o uso da força?

As CIDs tradicionais, de caráter Norte-Sul, originam-se da reconfiguração do sistema internacional nos pós-Segunda Guerra Mundial, figurando as instituições multilaterais (Plano Marshall, Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial de Desenvolvimento) e países do Norte global como articuladores da dinâmica de cooperação multilateral para desenvolvimento, bem como de todo o restante da arquitetura do sistema internacional. Mediante a conjuntura de competição entre Estados Unidos e União Soviética por áreas de influência, as CID antes caracterizadas por serem temporárias e de urgência, passam por um processo de institucionalização e permanência (MILANI, 2012).

Suas formas e configurações procedimentais classificam-se de acordo com quatro critérios: origem (público ou privado); canais de execução (bilateral, triangular, multilateral, descentralizada e Organização Não Governamental de Desenvolvimento); instrumentos (Cooperação Financeira (CF); Cooperação Técnica (CT); Assistência Humanitária (AH) **e o nível de desenvolvimento dos países** (PUENTE, 2010, p. 41). Países com capacidades intermediárias (potências médias) figuram tanto como receptores, como beneficiário à medida que suas instituições domésticas adquirem experiência no compartilhamento técnico. No caso do Brasil, as Cooperações Técnicas apresentam tradicional papel de destaque da ABC como beneficiário, enquanto, pelo entendimento da posição desconfortável na hierarquia do sistema econômico internacional, as CF só são realizadas em posição de receptor.

Desde o seu surgimento, as cooperações para o desenvolvimento são caracterizadas por serem “combinações de fatores políticos, econômicos, sociais, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos” inseridos em determinada conjuntura histórica, expressando os interesses dos agentes envolvidos no instrumento (PUENTE, 2010, p. 40). Seus propósitos, objetivos, áreas de cooperação, destino e prioridade variam, principalmente, de acordo com os interesses dos países doadores e do entendimento *mainstream* sobre as vias de desenvolvimento na agenda internacional ao longo dos anos.

Para os países de capacidade média³⁹, essas válvulas de escape funcionam tanto no sentido de gerar maior nível de bem-estar social no plano doméstico, quanto um melhor posicionamento no cenário internacional ao cooperar em bases mais simétricas. Tais bases são guiadas por princípios de respeito à soberania, à independência, à igualdade, posicionando-se contrária à ingerência externa em assuntos nacionais e condicionalidades impostas nos Acordos de Cooperação

³⁹ A capacidade aqui utilizada não se restringe aos aspectos relativos às rendas nacionais, mas as capacidades em termos de poder, isto é, capacidade de influenciar os demais atores a partir dos seus próprios interesses seja no plano econômico, no plano ideológico ou no plano político se formos usar as análises gramscianianas derivadas de Maquiavel como os realistas. Por exemplo, há países de renda elevada, mas possuem pouco impacto no cenário internacional, vide a Suíça que encabeça a lista de renda per capita com baixa capacidade de influenciar rumos da política internacional – inclusive por escolha própria derivada da sua composição social ao longo da história. Não utilizamos nesta pesquisa o termo *potência regional* para se referir ao Brasil pelos traços universalistas e tentativas recentes de se tornar um *global player* em sua Política Externa recente, vide a Política Externa dos governos do Partido dos Trabalhadores, não se circunscrevendo desta forma ao âmbito regional. Para saber mais sobre a classificação do Brasil como potência média e potência regional, leia Hist e Lima (2006).

(FILHO; SILVA, 2020). As Cooperações Sul-Sul (CSS) derivam⁴⁰ da tentativa de **criar relações internacionais mais autônomas do centro do sistema e, assim, reordenar a disposição das relações de poder, ainda que não altere o sistema vigente** (GONÇALVES, 2013). Essas últimas diferenciam-se qualitativamente no arranjo e aspecto político, possuindo baixo interesse estratégico e econômico, uma vez que executada entre países cuja capacidade relativa é aproximada (ambos os países são condicionados ao subdesenvolvimento). Entretanto, o receio de que as potências médias possam estar emulando práticas de domínio sobre países parceiros também é considerado, uma vez que a Cooperação Sul-Sul também se insere na escolha estratégica de “inserção internacional desses Estados (projeção de poder político) e internacionalização de seus respectivos capitalismos no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico e regional)” (MILANI, 2012, p.226).

Dado o reconhecimento da relação direta com essas ferramentas com o desenvolvimento do capitalismo, procurou-se sistematizar na tabela 1 a evolução dessas ferramentas à luz do materialismo histórico-dialético utilizando Puente (2010) como principal autor.

⁴⁰ A I Conferência de Países da Ásia e da África em Bandung (1950) é considerada o marco inicial do tipo de cooperação política com bases mais igualitárias e autônomas do centro do sistema, uma vez que criou-se na referida conferência o Movimento dos Países Não-Alinhados às potências hegemônicas.

Tabela 1 – A evolução das Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento ao longo do processo histórico

| Fases | Pensamento Econômico Predominante | Contexto | Característica Principal Levantada pelos Autores | Tipos de CID predominantes |
|---|---|---|--|---|
| Fase das Lacunas (1950-1960) | O crescimento econômico era suficiente para a posterior redistribuição dos recursos econômicos a toda a sociedade. | Termos geoestratégicos na dicotomia da Guerra Fria acarretavam termos e concessões diferenciadas: zonas de disputa de influência recebiam maior atenção, enquanto no Terceiro Mundo as relações eram marcadas pela dependência comercial. | Cooperação Financeira ocorria na tentativa de sanar lacunas na escassez de recursos internos para a realização de projetos de longo prazo. Visão dos países doadores da inexistência de condições adequadas ou recursos mal aplicados. | Ajuda humanitária de caráter emergencial e temporário. Cooperação Financeira marcada pelo caráter geoestratégico das relações de influência na conjuntura da Guerra Fria. |
| Fase da Dimensão Social (1970) | Substituição da noção de crescimento econômico para o conceito de desenvolvimento social por renda <i>per capita</i> . Teorias da Dependência e Desenvolvimento da América Latina ganham maior atenção. | Aumento das desigualdades e queda dos indicadores sociais por todo o planeta em meio às instabilidades do sistema econômico internacional. | A dimensão social do desenvolvimento começa a se impor e a redistribuição de renda passa a ser discutida, bem como a luta contra a pobreza, a condição da mulher e acompanhamento de indicadores sociais. | O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE qualifica os países beneficiários na tentativa de barrar os países de rendas médias. Primeiras iniciativas de Cooperação Sul-Sul e ganho de ênfase nas multilaterais. |
| Fase do Ajuste Estrutural (1980) | Estabilidade macroeconômica e ajuste estrutural dos Estados. Início do neoliberalismo. | CID enquadradas nas orientações do Consenso de Washington. Tentativas de agências especializadas em dar resto humano ao ajuste recessivo. | Condicionalidades para a realização das CID atreladas às reformas macroeconômicas no intuito de conceder estabilidade ao sistema financeiro. Atuação do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. | Ajuda Alimentar e Humanitária e Cooperação Financeira com queda drástica da participação dos países doadores. Inicia-se a participação das Organizações Não governamentais (ONGS) no gerenciamento das expressões da questão. |

Tabela 1 – Continuação...

| Fases | Pensamento Econômico Predominante | Contexto | Característica Principal Levantada pelos Autores | Tipos de CID predominantes |
|--|---|---|---|--|
| <p>Fase da Boa Governança (1990-2000)</p> | <p>Ideologia neoliberal caracterizada pelo livre mercado e Estado mínimo: desresponsabilização do Estado para a gestão privada da questão social: surgimento do Terceiro Setor.</p> | <p>Fim da Guerra Fria e prioridades estratégicas mudam para a reorientação da nova ordem internacional. Sociedade Civil Organizada passa a ser um ator considerado na dimensão internacional. Movimentos sociais domésticos passam pelo processo de institucionalização para o credenciamento ao diálogo.</p> | <p>O Estado deve adotar práticas de “boa governança”: críticas à falta de transparência no gerenciamento dos recursos e atribuição a baixos resultados pela falta de comprometimento com os projetos sociais.</p> | <p>Processo de individualização e compartilhamento de responsabilidades pelo desenvolvimento. Metas do Milênio transformam-se em Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, consolidando o pensamento de que sem combate à desigualdade social não há desenvolvimento. Primeiras parcerias de CSS conduzidas por países em desenvolvimento da América Latina, com destaque para o Brasil.</p> |

| | | | | |
|--|--|---|---|--|
| <p>Fase do Desenvolvimento Sustentável (2000-2014)</p> | <p>Aprofundamento da lógica de boa governança e atribuição de responsabilidades compartilhadas entre Estado, Empresas e Indivíduos. Tentativa de superar as oscilações em direção ao equilíbrio.</p> | <p>A crise estrutural do capital é tratada pela multidimensionalidade do desenvolvimento. A preocupação acerca da manutenção da reprodução do capital mediante esgotamento dos recursos limitados (ambientais, sociais e econômicos).</p> | <p>Programas, planos, metas e práticas devem ser adotadas visando o desenvolvimento equilibrado entre economia, sociedade e meio ambiente. Fragmentação do enfrentamento da questão social mediada pela lógica do capital.</p> | <p>Acordos de Cooperação Técnica Internacional. Difusão de programas, políticas públicas e práticas por vias multilaterais e bilaterais.</p> |
| <p>Fase da Crise do Desenvolvimento Sustentável (2014-até os dias atuais)</p> | <p>Contestação da sustentabilidade das políticas sociais mediante o baixo crescimento econômico. Preocupação com a dívida pública dos países em desenvolvimento, passa a ser uma defesa para a manutenção do patamar elevado das taxas de juros.</p> | <p>Desaceleração econômica à nível internacional abre espaço para a austeridade fiscal. Recuo de governos progressistas na América Latina acarreta o desmonte da Política Social observada no período anterior.</p> | <p>O grande desafio do Desenvolvimento Sustentável é encontrar equilíbrio entre os quatro grandes sistemas complexos (economia mundial, interações sociais, sistemas da terra e governança). A crise da economia mundial reverberando nos demais sistemas. Distribuição desigual dos recursos e impactos diferenciados.</p> | <p>Queda do número de CID, principalmente via CSS. Observa-se um caráter inercial desses instrumentos, uma vez que há somente a continuidade dos que estão em andamento sem a previsão de novos acordos.</p> |

Fonte: Elaboração da autora com base nas análises de Puentes (2010); Rubarth (1999); Milani (2012); Sachs (2010); Almeida Filho e Silva, 2019.

Dentre as tendências recentes da agenda de CID, podemos destacar dois elementos, de modo geral, que dialogam diretamente com as preocupações da Política Social no capitalismo contemporâneo e o que será tratado no próximo capítulo.

O primeiro movimento a destacar é a **fragmentação da questão social**, ou sob o ponto de vista neoliberal, sobre o desenvolvimento. Milani (2012) discorrendo sobre as tendências da CID de 1990 para os dias atuais pondera que, apesar da construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ser um uma métrica necessária para institucionalizar a multidimensionalidade do desenvolvimento, dando fim à supremacia da renda per capita como métrica para o desenvolvimento por uma observação mais abrangente, assume que corroborou com a noção mais “nacionalizada e individual (sedimentada nas capacidades de cada pessoa) do desenvolvimento, colocando para escanteio o debate estrutural e político sobre as desigualdades entre países ou regiões e as diferenças de classe sociais na ordem internacional” (MILANI, 2012, p.214).

Entretanto, devemos pontuar – na realidade, não é a construção do índice, mas a relação do neoliberalismo com a fragmentação da coletividade social, tendo em vista que ela é tratada pela lógica utilitarista. Ou seja, pela abordagem do individualismo metodológico, em separado do coletivo no qual está inserido, cada vez mais assimilado a um modelo de uma sociedade ideal, eficiente e mercadológica. Milani (2012) sinaliza estar ciente da discussão sobre o Terceiro Setor e gestão da pobreza, chamando de “mercado da ajuda”; mas reconhece que o papel das forças sociais na elaboração dos programas na promoção do desenvolvimento é pouco explorado pela área das Relações Internacionais. Para nós, esse ponto cego acarreta um equívoco sobre o papel supervalorizado do neoliberalismo nas forças sociais no interior dos Estados.

O segundo a destacar, consiste no movimento de ampliação dos temas de preocupação dessas ferramentas, discutido como temas sociais, mas por vezes, temas globais, ciclo social, agenda social (educação, cultura, saúde, habitação, urbanização, etc.) que, inseridos na lógica de governança, passaram a ser objeto de maior monitoramento, avaliação de impacto e focalização nas camadas mais vulneráveis da sociedade sob o signo neoliberal. A Estratégia Fome Zero, o Bolsa Família e a presença brasileira no desenho de políticas públicas na seara

internacional, principalmente a partir de 2010, são ótimos exemplos desse movimento, que não acaso, são internacionalmente premiadas pelos resultados obtidos, com contribuição direta na redução do índice Gini (FILHO; SILVA, 2020; PINTO; TEIXEIRA, 2012).

Considerando a lacuna sobre os impactos dos fatores sociais domésticos na condução da política externa brasileira a partir da abordagem das relações internacionais e que há, de certa forma, um descompasso na bibliografia das Relações Internacionais sobre qual seria o papel do neoliberalismo em relação a dimensão social da Política Externa Brasileira, tentaremos, no próximo capítulo elucidar o papel do neoliberalismo e das forças sociais no seu relacionamento com o Estado para que tenha ocorrido sob os governos do Partido dos Trabalhadores o aprofundamento da Política Externa Social brasileira com resultados na diminuição de desigualdades sociais internacionalmente reconhecidos.

1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente capítulo, buscou-se traçar um paralelismo entre áreas fundamentadas em bases teóricas diferenciadas, estando a Política Social sob prisma marxista e as Relações Internacionais predominantemente fundamentadas em teorias positivistas. A discussão levantou termos equivalentes, fenômenos observados e tendências contemporâneas nessa interseção entre duas áreas para compreender qual é o lugar da política social e da questão social nas relações internacionais. Como foi possível sintetizar na ilustração 1, criamos a categoria Política Externa Social para tratar dessa interseção, utilizando o método materialista histórico-dialético para caracterizar essa dimensão social da Política Internacional e Política Externa brasileira até então descaracterizada como política.

Uma vez identificado termos paralelos – na verdade, trata-se do mesmo fenômeno sobre outra ótica; foi possível estabelecer que a Política Social é tratada como temas sociais, enquanto a questão social é tratada como desenvolvimento/subdesenvolvimento. A reconstrução histórica da origem dos Temas Sociais à luz do materialismo histórico nos permitiu observar a natureza contraditória do fenômeno com o capitalismo contemporâneo, colocando-se na seara

internacional em uma posição de subordinação em termos de poder, seja ele político, econômico ou ideológico. Neste mesmo sentido, foi possível perceber o seu movimento oscilatório entre avanços e recuos a depender dos ciclos econômicos e a relação íntima dos temas sociais com o *mainstream* internacional sobre desenvolvimento social e a ascensão da Sociedade Civil Organizada. A natureza contraditória das políticas sociais com o capitalismo foi trazida para a análise dos CID, nos levando a concluir que essas são políticas sociais próprias da dimensão internacional – possuindo, portanto, correspondência.

Considera-se nesse sentido, as CID como parte constituinte de uma Política Externa Social, que ganhou novos contornos durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) e funcionou como canal de difusão de políticas sociais domésticas à países parceiros. Identificando que a área das Relações Internacionais apresenta limitações para identificar o papel das forças sociais nesse processo de ascensão da Política Externa Social e uma supervalorização do neoliberalismo; os capítulos posteriores realizam os esforços de dissertar sobre os fatores endógenos fundamentais para o surgimento, avanço e recuo da Política Externa Social no período em questão.

CAPÍTULO 2 - O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E O BLOCO NO PODER SOB NOVA ORDEM: O NEOLIBERALISMO E AS REFORMAS DO ESTADO COMO CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA

2.1 INTRODUÇÃO

A Nova Ordem Internacional⁴¹ sob hegemonia norte-americana, consagrada pelo fim da bipolarização do sistema internacional após a Guerra Fria, é um marco histórico das relações internacionais contemporâneas. O início da nova configuração unimultipolar⁴² do sistema internacional impulsionou os processos de globalização, financeirização e liberalização econômica, os quais foram liderados pelas potências ocidentais a partir da queda das barreiras políticas e ideológicas nas relações interestatais. Além disso, pressionou pela redemocratização de países que possuíam regimes autoritários, foi marcada pelo surgimento de crises financeiras de natureza sistêmica (desde o fim de Bretton Woods), pelo processo de reconhecimento do indivíduo no cenário internacional (surgimento do ativismo⁴³, ascensão da Sociedade Civil Organizada e pela velocidade de informações com expansão dos veículos de comunicação de massa); e pela admissão de novos temas e questões a serem discutidas nas relações internacionais, especialmente marcada pelo enfraquecimento, ou até mesmo retirada do monopólio dos Estados.

Os prelúdios das mudanças no quadro internacional, comandado por países centrais, somaram-se, nos países periféricos, aos impactos da crise da dívida externa e ao

⁴¹ Para mais informações ver: Pinheiro e Milani (2013); Lima (2000;2010); Tavares (1997); Batista (1994).

⁴² O prefixo "uni" faz referência à existência de apenas um hegemônico, enquanto o multipolar faz alusão à fragmentação do poder entre os demais atores do sistema internacional.

⁴³ O ativismo consiste em ação civil visando a mudança prática da realidade. Em Gohn (2010), a autora esclarece que dada a nova conjuntura observada a partir da década de 1980, o associativismo passa por uma transformação na qual os novos "ativistas/mobilizadores" são direcionados para a participação de ações sociais estruturadas pelo "Terceiro Setor, ou por agências governamentais, via políticas públicas indutoras da organização popular, como nos conselhos gestores; ou mobilizados pelos fóruns temáticos nacionais, regionais ou internacionais onde a presença de antigos e novos movimentos sociais é corrente." Tal segmento coexiste e se entrecruza com os movimentos sociais em função de projetos sociais pontuais, entretanto as "duas formas de protagonismo civil que atuam segundo pólos diferenciados da ação sócia - uma trabalha o campo do conflito e a outra o campo da cooperação e integração social" (GOHN, 2010, p.27).

esgotamento de regimes autoritários. No Brasil, tal manifestação pode ser observada pela grave crise fiscal e financeira do Estado que estourou em 1982⁴⁴, além de pressões de movimentos sociais pelo retorno do regime democrático e do Estado de Direito no Brasil e à ruína a ditadura civil-militar instaurada desde 1964. Entretanto, a fim de garantir, ao mesmo tempo, a manutenção de privilégios econômicos para as elites em um cenário de efervescência de ideias em volta do projeto democrático, as elites políticas do país realizaram um processo de redemocratização lento, gradual e seguro nos moldes das modernizações conservadoras. Assim, foi garantido, em meio a instabilidade econômica, a importação de lógica neoliberal para o seio do Estado, ainda que tardiamente, se comparado com países centrais ou mesmo periféricos (TAVARES, 2019).

As contradições das décadas de 1980 e 1990 saltam aos olhos, pois, enquanto se vislumbra o retorno do regime civil e da democracia com amplas garantias sociais previstas na Constituição Cidadã de 1988, há a assimilação do neoliberalismo. O neoliberalismo, que implica, por exemplo, em abertura comercial, financeira e privatizações, levou também a uma redução dos graus de liberdade na política econômica, tornando o país refém do capital internacional, agora sob batuta da nova ordem. O mercado, entendido na perspectiva burguesa como melhor alocador de recursos escassos e a concorrência como processo de mediação social, produz uma lógica de funcionamento que são assimilados, inclusive, no modelo de produção de Política Externa Brasileira. Antes ela era conduzida pela premissa do interesse nacional ou da reciprocidade, ou seja, se vislumbrava a equalização dos interesses setoriais domésticos e do Estado.

Em vista do quadro brevemente esboçado, qual seja, sobre mudanças estruturais de ordem sistêmica e na forma do Estado capitalista brasileiro na virada do século XXI, somada à problemática levantada no capítulo anterior, que tratou sobre qual seria o verdadeiro papel do neoliberalismo na maior articulação das forças sociais endógenas no processo de elaboração das políticas públicas mais articuladas às CID e concedendo contornos à Política Externa Social, a primeira parte do capítulo tem

⁴⁴ Para crise fiscal e financeira da economia brasileira, ver Belluzzo e Almeida (2002) e Carneiro (2002).

como objetivo analisar como o historicismo de paradigmas de Estado de Cervo e Bueno (2012), articulada com elementos apresentados por Milani e Pinheiro (2013) e Lima (2010). Tratando das contradições do novo modelo de produção de PEB em uma ordem neoliberal, procuramos elucidar os equívocos em considerar o neoliberalismo também como uma variável de caráter endógena necessária para o surgimento da Política Externa Social.

Nesse momento, a discussão sobre o papel e funcionamento do Estado é tratada com centralidade uma vez que, tanto a Política Externa, quanto a Política social pressupõe a existência de um Estado nacional legítimo e soberano, figurando essa superestrutura política como palco de disputa entre os mais diversos atores sociais circunscritos sob a sua representação.

Posteriormente, apresentaremos o Estado capitalista segundo o intérprete marxista Nicos Poulantzas (1975) e sua abordagem de bloco no poder para a análise política. Utilizaremos em seguida, o apoio de Berringer (2013; 2014), Boito jr (2007; 2013) e Singer (2012) para tratar do movimento dos blocos no poder no Estado brasileiro nos governos do PT. Acredita-se a abordagem de blocos no poder apresenta uma leitura mais completa para o objeto em questão, ao tratar de lacunas deixadas pela perspectiva das relações internacionais sobre as forças sociais no papel da política externa brasileira.

2.2 O ESTADO NEOLIBERAL E A INTEGRAÇÃO COMPETITIVA: O CASO BRASILEIRO

As teorias neoliberais das RI reconquistaram o protagonismo internacional na virada da década de 1990, descrevendo a emergência da nova configuração de poder no SI contemporâneo ao abrigo da *Pax Americana*. Joseph Nye Jr. (2009) aponta que a “globalização e revolução tecnológica da informação representam novos desafios à soberania do Estado” (NYE, 2009, p.308), indicando que a força integradora dos fluxos internacionais tem papel fundamental nas relações de interdependência que se dão

com elevado grau de complexidade. A partir daí, conclui o autor, como **possível**, o desaparecimento dos estados territoriais ao longo dos anos: “O estado territorial nem sempre existiu no passado, portanto, não precisa necessariamente existir no futuro” (NYE, 2009, p.308). É a certeza, na visão do autor supracitado, de que o resto do mundo ajustar-se-ia em direção aos interesses do modelo neoliberal, confluindo em valores uniformes e universais entre os indivíduos.

Os ecos do discurso neoliberal produziram efeitos nocivos às estruturas dos Estados nacionais de uma América Latina que sofria pela crise da dívida externa. O credo nas forças dinamizadoras do livre mercado, em detrimento da limitação dos Estados nacionais em formular políticas macroeconômicas estabilizadoras, atribuiu nuances à tese da falência do Estado no exercício das suas funções anteriormente voltadas para o desenvolvimento especialmente via industrialização. A partir daí, julgou-se necessário, sobretudo, redimensionar o seu tamanho e rediscutir seu papel. Verificase a assimilação de conceitos e aceitação de sugestões de políticas vindas de organismos internacionais - especialmente Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) -, vistos como desinteressados e imparciais, com fragilização da soberania nacional e defesa da supremacia dos mercados (BATISTA, 1994).

Inserido em um período de adaptação à ordem global ditada pelos movimentos de mercado sob égide do Consenso de Washington, Amado Cervo (2012) aponta o paradigma de Estado **normal** ou **neoliberal** que emergiu nos governos latino-americanos, principalmente na última década do século XX. Orientados pela supremacia do mercado, mediada pela concorrência, como melhor alocador de recursos, “se sentiam à vontade para impor o triunfo do indivíduo e o empreendimento livre sobre o coletivo e social” (CERVO, 2012, p. 51). Essa lógica levou ao rompimento da política externa como vetor de ação externa voltada para a busca do desenvolvimento nacional. De acordo com o autor, a mudança de paradigma de um Estado desenvolvimentista para o **Estado neoliberal** substituiu a estratégia de desenvolvimento nacional pela abertura econômica indiscriminada, com enfraquecimento dos centros internos de decisão e guiada pela fé no império do

mercado como indutor do desenvolvimento, redefinindo a construção de interesse nacional:

“[...]longe do equilíbrio interno-externo, aprofundaram-se dependências estruturais com relação ao exterior de modo a fazer prevalecer sobre o interesse nacional os interesses carregados pelas forças transnacionais da globalização [...]sob o signo neoliberal, os dirigentes introduziram uma estratégia de destruição de forças nacionais, cedendo sua apropriação e controle às forças do capitalismo transnacional.”

Contemporaneamente, coaduna-se o processo de retirada do Itamaraty da secular posição de insulamento do debate público no movimento de abertura democrática e ajuste à nova ordem internacional, esfacelando gradualmente o mito que o diferenciava a política externa brasileira das demais políticas: a natureza como política puramente de Estado e temas exclusivos da *high politics*⁴⁵ devem ser preservadas dos dissabores populares inexperientes, orientados pela moralidade e paixões momentâneas ao invés do **interesse nacional** pertencente aos grandes estadistas (LIMA, 2000). Trata-se, contudo, da retirada do agenciamento exclusivo da PEB, antes restrita ao chefe do executivo e Itamaraty, para o compartilhamento dessa agenda com o Legislativo, outras agências de governo e vulnerável à opinião pública no rito do regime democrático. Nota-se a simbiose entre elitismo e exclusão do tradicionalismo diplomático em bases realistas⁴⁶, sendo superado pela abertura do modelo de produção da PEB, embora não signifique a automática conversão em uma política democraticamente construída, que tenha bases isonômicas e igualitárias.

A referida mudança em um princípio norteador tradicional da política externa brasileira provocou efeitos profundos na finalidade da referida política, que desde a década de 1930 voltava-se para a proteção e evolução da indústria nacional e abertura das fronteiras agroexportadoras. Utilizando a abordagem historicista, Cervo (2012) atribui

⁴⁵ As *high politics* são caracterizadas por serem marcadas pela alta sensibilidade político-estratégica para a sobrevivência dos Estados nas Relações Internacionais. A questão militar se destaca como tema exclusivo da *high politics*.

⁴⁶ A análise aqui utilizada alinha-se com a de Lima (2016) de que o corte autonomista é uma excepcionalidade na Política Externa Brasileira, assumindo tradicionalmente o caráter de diplomacia de prestígio, como o salientado sinalizado por Morgenthau (2003). Para esse autor, a política de prestígio busca demonstrar para as demais nações alto desempenho e capacidades através de ritos, costumes, protocolos. Para Lima (2016), o Brasil enfatizou a importância da diplomacia de prestígio em substituição das capacidades efetivas (*hard power*) que não detém.

a Getúlio Vargas (1930-1945) a incorporação da promoção do interesse nacional mediada pela lógica de governabilidade conduzida pelo chefe do executivo ao modelo tradicional da Política Externa Brasileira. Neste sentido, temos:

“a característica de racionalidade a manter, o padrão de conduta segundo o qual os segmentos dinâmicos da sociedade – empresários industriais, agricultores, comerciantes, banqueiros, operários, consumidores e outros – não são excludentes nem conflitantes para os dirigentes e seus interesses sociais devem ser protegidos e promovidos com equilíbrio, porém todos eles, sem discriminação. [...] Ao governo cabe incorporar o senso do interesse nacional, entendido como equalização de interesses por vezes conflitantes entre si, ou seja, a harmonização dos interesses setoriais [...] Assim, as políticas interna e externa efetiva a noção de um superior interesse nacional, algo que no Brasil explica a harmonia entre Estado e sociedade, que se firma por sobre governos, partidos e regimes políticos”. (CERVO, 2012, p.41-42)

Lima (2000) investiga as características atribuídas ao conceito de interesse nacional pelos neo-neo (neoliberais e neorealistas⁴⁷), cujos principais autores analisados são Helen Milner e Stephen Krasner, no qual podem ser destacadas duas características fundamentais para o modelo de produção de política externa pelos pólos hegemônicos. Enquanto Krasner, neorealista, delimita o sentido de interesse nacional por: “apenas ações do Estado que não têm consequências distributivas domésticas se qualificariam como interesse nacional” (LIMA, 2000, p. 286), tendo em vista que devem ser regidas por princípios de **bem-estar da coletividade**. Isso tende a impedir a sobreposição de interesses particulares ou de classes, justificando-se pela lógica de que ganhos e perdas políticas não devem estar concentrados em um único segmento para que não ceda às bases de apoio ao governante. Por outro lado, Milner, neoliberal, avança no sentido de explicitar que, a definição sobre o que é de interesse nacional é produto do “jogo estratégico entre atores domésticos na luta pelo poder interno” (LIMA, 2000, p.287). Ela aponta a política externa como objeto de interesse em uma dinâmica marcada pela disputa nas esferas internas do Estado. Ambas as correntes revelam como o interesse nacional funciona de acordo com os interesses do jogo político do centro hegemônico tal qual ele é.

⁴⁷ O neorealismo e o neoliberalismo são atualizações do idealismo liberal e do realismo clássico conforme a conjuntura do sistema internacional se apresenta e as percepções sobre o campo de conhecimento das relações internacionais se altera. Para saber melhor sobre a dinâmica dos debates, indico a leitura de Herz (2002) e Pereira e Rocha (2014).

A nova ordem internacional, caracterizada pelo avanço da globalização econômica orientada sob uma ordem internacional uni-multipolar, acarretou a queda da distinção entre questões domésticas e questões internacionais, emergindo, assim, os famosos “temas globais” - um **aparente** processo de democratização da Política Internacional ao retirar a exclusividade do Estado sobre o agenciamento do vetor externo da ação política com o aparecimento de fenômenos e atores transnacionais. Tal movimento de recuo do Estado, no Brasil, em um contexto doméstico marcado pelo neoliberalismo e redemocratização, produziu resultados **contraditórios** no modelo de formulação da política externa brasileira (LIMA, 2000). Internamente, a diversificação de interesses induzido pela democracia-participativa trouxe “demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo” (LIMA, 2000, p.266). Assim, aproximou a PE da configuração das demais políticas públicas (PINHEIRO; MILANI, 2013), todavia, ocasionou a fragmentação do *policy making* (MESQUITA, 2012).

A incorporação de novos atores na defesa, tanto de interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura, entre outros), mas, também, interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas, entre outros)” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.18) no novo ambiente democrático, concedeu possibilidades de novas fronteiras de ação política em favor da sociedade. Progressivamente, em bases mais horizontais, desenhou-se um novo relacionamento entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE), demais agências da burocracia estatal (poder legislativo, ministérios e entes subnacionais) e organizações sociais, desta vez materializados nos novos mecanismos de participação social inaugurados na Constituição de 1988. Serão passos importantes para a previsão de direitos humanos e sociais na larga agenda social da década de 1990 e posterior internacionalização das políticas sociais domésticas orientadas para superar os desafios do subdesenvolvimento na primeira década do século XXI.

Por outro lado, o modelo de produção de política externa brasileira na virada da década de 1990, organizando-se por diretrizes neoliberais, caminhou para o que Lima (2000) caracteriza por “integração competitiva”, desfigurando a capacidade de orientação sobre princípios de bem coletivo para lógica individualista de mercado, abrindo espaço para a dinâmica concorrencial como mecanismo de mediação entre os atores:

“Nesta, assiste-se a uma nova realidade, uma vez que a política externa – antes caracterizada pela condução de políticas sem efeitos distributivos – passou a ter que contemplar interesses setoriais, que se refletiram sobre a alegada histórica autonomia relativa do Itamaraty na condução da política externa” (PINHEIRO; MILANI, 2013, p.17).

Para Lima (2010), a natureza das questões trazidas pela política externa, até o rompimento desse momento histórico, não eram questões direcionadas para setores específicos. Portanto, ela contribuía para a despolitização da agenda externa ao ter impactos gerais e diluídos, sem que houvesse, necessariamente, a percepção de privilégios. Conseqüentemente, a mudança da percepção sobre disputa de interesses de classe influenciou na dinâmica dos atores e condução da PEB. A maior integração com o resto do mundo, que se deu por meio do processo de globalização, provocou não somente a internacionalização da economia, mas o movimento de internacionalização das agendas domésticas. De outra maneira, questões antes restritas ao Executivo (LIMA, 2000; PINHEIRO; MILANI, 2013) - passaram a ser temas de disputa política intensa, tanto na política internacional, quanto na política nacional; e a PEB afasta-se da função de promotora do desenvolvimento nacional.

Exemplos emblemáticos foram temas de disputa de classes, como o projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), encabeçado pelos Estados Unidos em 1994; a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995; e orientações do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Esses elementos ocorreram em uma conjuntura marcada por intensas reformas do Estado em benefício da consolidação da opção neoliberal. Entretanto, outros menores podem ser observados e perduram até os dias atuais, como as tensões sobre taxações contra bebidas

açucaradas e atuação da indústria de ultraprocessados, cujos debates ocorrem em temas realizados em cúpulas sobre os Sistemas Alimentares da ONU⁴⁸.

Nesse mesmo sentido, Amado Cervo (2012) sintetiza a política externa conduzida nos primeiros anos de governo eleito por eleições diretas sobre o prisma neoliberal: “À primeira vista, parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional” (CERVO, 2012, p.487). Amado Cervo faz, portanto, referência **ao abandono da ação diplomática como instrumento de proteção frente às assimetrias do sistema internacional**, sendo substituída pela condução da equipe econômica para os assuntos referentes à agenda econômica brasileira, sem que houvesse previsão de mecanismos de proteção pública prévia à dinâmica concorrencial entre os novos atores sob o Estado **neoliberal (ou normal)**.

“Além de haver-se enfraquecido em razão da discordância interna e da prevalência de pensamento externo à casa, o processo decisório em política exterior do Itamaraty perdeu força sob outro ângulo também, na medida em que as decisões nas áreas de alfândega, das finanças externas e da abertura empresarial foram deslocadas para as autoridades econômicas, que aplicavam diretrizes monetaristas e liberais com desenvoltura e com consequências sobre a organização nacional.”(CERVO, 2012, p.488).

Perceba que, o Estado neoliberal está fragilizado para Cervo (2012), entretanto, no processo de aproximação entre sociedade civil e Estado, **independente dos interesses dos atores** (os quais são chamados de “insumos nacionais” pelo autor) são contabilizados avanços concretos positivos e imprescindíveis para o aparecimento do Estado **logístico**, na substituição do Estado **normal** e mediante crise do modelo neoliberal na virada do milênio.

⁴⁸ Notas realizadas ao participar dos diálogos nacionais sobre Sistemas Alimentares da ONU 2021 pelo Itamaraty. Acesso aos documentos e às transmissões sem o chat podem ser vistas em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/cupula-2021-sistemas-alimentares-dialogos#:~:text=14%2F05%2F2021,a%20conflitos%20ou%20desastres%20naturais>. > Acesso em 03 novembro de 2022.

2.3 O ESTADO LOGÍSTICO: UMA NOVA CONCEPÇÃO DE ESTADO NO GOVERNO LULA?

Ainda que se aponte o desmonte de estruturas nacionais caras para o Estado brasileiro, “a indefinição oriunda da coexistência paradigmática da política exterior brasileira, desde 1990, levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio de Estado logístico”⁴⁹ (BUENO; CERVO, 2012, p.490), considerando o redimensionamento do Estado, logo, alteração na correlação de forças, **sendo uma etapa essencial para as forças sociais atingirem o processo de maturação**. Para o autor, a assimilação do liberalismo na abertura econômica e diminuição do papel do Estado desempenha papel fundamental no surgimento da sociedade para promoção de crescimento e desenvolvimento econômico, “bem como condução da ação externa” (CERVO, 2012, p.526).

Cervo (2012) aponta que o Estado Logístico é o Estado que não se limita a prestar serviço, “como se fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo” (CERVO, 2012, p.39). Na verdade, é **o Estado que recupera o projeto nacional de desenvolvimento agindo estrategicamente no exercício de apoio e legitimação de atores econômicos e sociais nacionais que operem a favor de interesses específicos na dimensão internacional, repassando responsabilidades e poder**. Para o surgimento desse Estado, mais eficiente, operacional e competitivo, tanto o Estado quanto a Sociedade Civil Organizada (SCO) passaram por um processo de maturação, no qual eventos internos e externos, sob o neoliberalismo, desempenham um papel determinante na organização social. Para o autor, o redimensionamento do Estado nos moldes neoliberais abriu espaço para a emergência da sociedade civil como ator responsável no desenvolvimento, retirando-lhes da condição de marginalidade “à sombra do Estado [desenvolvimentista] todo poderoso” (CERVO, 2012), estando finalmente preparada para o jogo diplomático. Esse processo no qual o autor se refere, para o estudo dos movimentos sociais dentro

⁴⁹ Para os autores, a concepção do Estado Logístico já se desenhava no final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. As condições dos insumos nacionais deixados por FHC foram imprescindíveis para que seu sucessor caminhasse em direção à inserção interdependente.

da Política Social, trata-se do processo de institucionalização desses grupos para que fossem creditados como força política - um processo contraditório que as mediações necessárias não são realizadas pela área das Relações Internacionais por não ser o escopo da área.

De acordo com o Cervo (2012), a governabilidade na condução do interesse nacional é retomada pelo Estado, mas difere-se pelo Estado desenvolvimentista pelo alto grau de introspecção deste último, tendo em vista que esse direciona esforços para potencialidades internas (industrialização por substituição de Importações e protecionismo do mercado doméstico), e o Estado Logístico se engaja na eliminação de obstáculos e promotor de oportunidades para os próprios agentes sociais internos no cenário internacional. Além disso, o Estado Logístico, segundo o autor, irá atuar na concretização dos interesses privados dos seus segmentos mais dinâmicos sem que se adote uma postura subserviente às estruturas dominantes do sistema internacional contrárias aos interesses de Estado. Nesse sentido, busca articular um jogo de ganha-ganha entre os atores domésticos, como se o cenário global de relações centro-periferia em bases igualitárias fosse possível de ser alcançado:

“[...] Lula embarcou nesse trem já posto em movimento e avançou pelo **caminho da interdependência real**. Deixou para trás mecanismos de inserção dependente para situar o Brasil entre as nações que andam por si à busca de seu destino, tendo, porém o apoio de seus governos, convertidos em agentes logísticos. Nisso consiste o avanço de qualidade do modelo brasileiro de inserção internacional na virada do milênio: o papel intermediário entre os segmentos sociais e sua ação externa exercido pelo Estado, como amálgama superior do interesse nacional, a equalizar objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados.” (BUENO; CERVO, 2012, p.526, grifos meus)

O autor prevê a constância, em outras palavras, a estabilidade do paradigma no século XXI ao apontar:

“Três causalidades do colaboram para a consolidação do Estado Logístico no Brasil no século XXI: a) a sociedade encontra-se em nível avançado de organização, com suas federações de classe articulando, setorialmente, industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores, condição que facilita a função de coordenação superior do Estado guiado pelo interesse nacional, **entendido como a soma dos interesses setoriais**; b) **a estabilidade**

política e econômica, que sugere associar a lógica da governabilidade interna com a lógica da governança global à época da interdependência global; c) o nível comparativamente avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competitividade sistêmica.” (CERVO, 2012, p.40, grifos meus)

O modelo de inserção internacional brasileiro composto por “ação diplomática, política exterior e movimento de atores não estatais que perseguem interesses específicos” (CERVO, 2012, p.37) passou a corresponder por uma projeção globalista, cujo perfil corresponde a globalização produtiva, a qual está relacionada com o **desenvolvimento maduro**, na qual o país se encontra no período. Segundo Bueno e Cervo (2012), a inserção internacional brasileira é marcada por dois traços: a estratégia de multilateralismo de reciprocidade, caracterizada pela contrapartida de benefícios e condições mais igualitárias nas relações; e a internacionalização econômica. Aproveitando-se da queda da velha ordem mundial, na qual “teceu e prolongou o mundo das assimetrias. O princípio da reciprocidade de benefícios postula, nesse sentido, condições para promover mais igualdade entre as nações” (CERVO, 2012, p.38), encontrando-se no Direito Internacional a legitimidade na construção de uma ordem internacional mais justa. Assim, o projeto de integração regional está mais direcionado para projeção econômica e novas parcerias como instrumento de poder na virada do século XXI.

Verifica-se, ainda assim, a assimilação de determinações capitalistas neoliberais no interior da política externa brasileira, cujo braço mais evidente (e otimista) é a internacionalização do setor produtivo da economia brasileira ser considerada como objetivo de Estado e sociedade - a qual, inclusive, contou com a articulação da diplomacia presidencial dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (CERVO, 2012). Referindo-se ao primeiro, como responsável pelas privatizações dos anos 1990, e, ao segundo, como o que conglomerou as empresas suficientemente fortes para competir em escala global. A orientação da política externa do período contou com entusiasmo de parcela do empresariado nacional e o apoio de instituições financeiras do Estado (com destaque para o BNDES e Banco do Brasil) (CERVO, 2012; BUENO; CERVO, 2012):

“Após um início tímido nos anos anteriores, a internacionalização da economia brasileira acelera o ritmo a partir de 2005. Os investimentos diretos brasileiros no exterior apresentam desde então um crescimento médio de 14% ao ano. Em alguns anos, superam os investimentos estrangeiros no Brasil. O movimento de empreendimentos brasileiros acompanha os emergentes: estes detêm cerca de 5% dos investimentos diretos no exterior em 1990 e mais de 20% em 2007. Neste ano, com 108 milhões de dólares consolidados, o Brasil tornou-se o segundo investidor externo entre os emergentes no ano seguinte, 2008[...] A destinação geográfica dos investimentos diretos brasileiros no exterior se desloca em 2006, grosso modo, da vizinhança para o mundo: Estados Unidos, Canadá, África e Europa. Grandes grupos, como **Vale do Rio Doce** e **Petrobras** puxam essa tendência, seguidos por **Gerdau**, **Embraer**, **Odebrecht**, **Itaú**, **Braskem**, **Votorantim**, **Camargo Corrêa**, **AmBev** e **WEG**, entre outros. A especialização dos grupos indica que as **empresas brasileiras** atuam no exterior em diferentes áreas, como **mineração**, **prospecção**, **metalurgia**, **indústria e tecnologia**.” (CERVO, 2012, p.52, grifos meus)

Segundo o autor, a globalização de FHC a Lula entra em uma nova fase, a da **globalização interdependente**, momento no qual observa-se o recuo do neoliberalismo, o surgimento de novos atores transnacionais críticos às assimetrias e o sentimento de dependência mútua: “cada qual se sente amarrado ao todo, rico e pobres, desenvolvidos e emergentes, beneficiários e excluídos do capitalismo, afetados que são pelo comércio internacional, a paz e a guerra, o meio ambiente, os direitos humanos (...)” (CERVO, 2012, p.527). A diplomacia brasileira passa a articular-se com os demais países emergentes na redemocratização das relações internacionais e distribuições dos benefícios da nova ordem, negociando com lideranças de objetivos compartilhados, incrementando o discurso com “uma pitada de moral, o combate à pobreza e à fome” (*ibidem*, p.527) no combate das assimetrias.

Dito isto, algumas considerações devem ser realizadas. Em primeiro lugar, Cervo (2012), ao atribuir a ascensão da SCO à abertura econômica, comete um equívoco grave que, ainda que seja de natureza cronológica, corrobora com a descaracterização da política social no campo das relações internacionais, validando a existência dos atores dos movimentos sociais populares somente quando há um processo de individualização da classe ou institucionalização dos movimentos de massa. Pela fragilidade do campo ao desconsiderar as forças sociais domésticas como atores na condução da Política Externa, o autor, por tabela, desconsidera a luta social pela abertura democrática, cujo primeiro passo de aproximação institucional

entre sociedade civil e Estado é a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Essa é justamente o momento no qual há a participação da sociedade civil na construção dos princípios norteadores das Relações Exteriores do Brasil presentes no artigo 4º da Constituição de 1988 (LOPES; VALENTE, 2016). O autor, contudo, atrela resultados positivos de um ambiente democrático às reformas neoliberais, realizadas apenas em 1990 sob o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Dito isto, deve-se considerar variável independente e de caráter endógeno para o surgimento da Política Externa Social a Constituição de 1988, na qual prevê o Estado democrático-participativo, inclusive, na PEB, não as reformas neoliberais assimiladas pelo Estado.

De certo, houve alteração das correlações de força entre Estado e sociedade, mas seria toda a sociedade beneficiada pelo recuo do Estado? Pensamos que não, como vimos sob o signo neoliberal, o Estado perdeu a capacidade de gerenciar a equalização dos interesses setoriais para reproduzir os interesses econômicos dos países centrais, implicando desdobramentos econômicos, políticos e sociais no aumento da vulnerabilidade externa⁵⁰. Na verdade, o modelo de produção de política externa sob o Estado logístico demanda força do Estado para manter os interesses setoriais sob o guarda-chuva do interesse nacional.

A abertura econômica só pode ser considerada como uma variável propulsora dos interesses privados e setoriais específicos, pois segmentos atrelados à indústria nacional, por exemplo, não foram capazes de imprimir mecanismos de proteção frente ao capital internacional. O tal processo de maturação social, com efeitos positivos provocado pela assimilação dos princípios neoliberais no Estado, é traduzido em quebra de parcela da indústria nacional, privatizações e desnacionalização de empresas brasileiras, rompimento de elos de cadeias produtivas, instabilidade macroeconômica, acentuação do desemprego, da fome e da desigualdade social (BATISTA, 2002; KRUPFER, 2003; SAMPAIO, 2015).

⁵⁰ Entendemos a vulnerabilidade externa como grau de capacidade doméstica de resistir ou fazer valer os interesses domésticos frente às oscilações, interesses ou eventos externos. Para compreender melhor a vulnerabilidade externa do Brasil a partir dos anos 2000 pela abordagem econômica, leia Noiye (2014).

Sobre o surgimento da SCO como ator atuante na dimensão internacional sob o signo neoliberal, deve-se ponderar o processo contraditório da institucionalização dos movimentos sociais de massa, que será objeto tratado no capítulo 3. Por ora, cabe mencionar que a ascensão da sociedade civil pode ser atrelada às mudanças conjunturais da ordem internacional, pois eventos externos funcionam como indutores de mudanças estruturais nas relações de poder. Entretanto, não podemos supervalorizá-los em detrimento dos eventos domésticos e forças sociais endógenas, que lutaram pela redemocratização e ocupação dos espaços de participação e controle social.

Em segundo lugar, Cervo (2012) não distingue os novos atores, sociedade e/ou insumos internos e interesses perseguidos por esses segmentos. Ainda que o autor aponte o sucesso na equalização dos interesses de produtores e consumidores, empresários e assalariados sob o Estado Logístico - amálgama do interesse nacional -, a não qualificação esconde a capacidade diferenciada de cada segmento em perseguir seus interesses na dimensão internacional, seja pela paradiplomacia, seja pela disputa da diplomacia pública. Em decorrência disso, ocorre uma homogeneização dos atores, inclusive atribuindo a perseguição da democratização das relações internacionais por atores de interesses privados, dentre os quais o regime político, seja autoritário ou democrático no interior dos Estados, pouco importou na concretude de seus interesses⁵¹.

A análise de paradigmas de Estado em Cervo (2012), para o que se refere à dimensão social do Estado, mostra-se, portanto, insuficiente.

⁵¹ Tal equívoco no tratamento é corrente no Brasil. Conforme aponta Pontes (2010), o termo Sociedade Civil passou a ser utilizado para referir-se àquele que não é militarizado ou eclesiástico, fazendo uma contraposição ao regime militar vigente no Estado autoritário da época no qual surgiu no país, afastando-se do termo anglo-saxão e liberal. Concatenado à luta antiditatorial, movimentos sociais, principalmente os de base popular, passaram a traduzir questões que o processo de industrialização e urbanização acelerada deixou de contemplar às camadas mais baixas da sociedade. Merece destaque a classificação de classes patronais como pertencentes ao segmento da sociedade civil, bem como o surgimento de movimentos sindicais. Por outro lado, o termo também contempla as Organizações Não Governamentais, que se diferem dos movimentos sociais por adquirirem certa profissionalização, posição cooperativa com o Estado e lógica privada ao estarem atreladas às formas de financiamento para execução de suas pautas reivindicatórias. Muitas dessas organizações passaram a se inserir no Brasil como pontos locais de Organizações Internacionais ou de fundos internacionais a partir da década de 1980.

Por último, mas não menos importante, a visão etapista do autor sobre o desenvolvimento, às vezes atribuindo certa linearidade à economia internacional, às vezes reconhecendo o arrefecimento do centro do capitalismo à periferia do sistema. A resposta está na incongruência da realidade com as bases estruturantes do Estado Logístico de Cervo (2012), pois parte da crença da possibilidade do capitalismo maduro inserido em relações de interdependência pudesse ser condição estável e ideal para o Brasil:

“multilateralismo da reciprocidade, internacionalização econômica, abertura do mercado de consumo bem como sistemas produtivo e de serviço, estabilidade monetária e moeda forte, agências de fomento, equilíbrio financeiro interno e externo, ascensão da sociedade e diminuição do Estado, organização social avançada, competitividade sistêmica global elevada. Em síntese, **inserção internacional interdependente no capitalismo maduro**, sendo o Brasil o protótipo desse modelo na América do Sul.” (CERVO, 2012, p.55)

Percebe-se pela última passagem que refere-se a uma visão otimista de uma conjuntura bem específica no capitalismo “dependente-associado” periférico, na qual economistas apontam a oportunidade política em alta no valor das *commodities* no comércio internacional como fator decisivo para as bonanças econômicas vivenciadas pelo Estado brasileiro no período. Entendendo que a condição de subdesenvolvimento, ou seja, os laços de exploração na apropriação de mais valia pelo centro do sistema não cessou, faz oportuno indagar: o que acontece com a nova configuração da política externa brasileira quando as condições para o jogo de ganha-ganha de efeitos distributivos entre os setores da sociedade se esgota? O que altera nesta nova política pública quando a crise econômica e instabilidade política assola o Estado? A resposta para essa pergunta permeia toda a presente pesquisa, e nos aprofundaremos mais nas próximas seções.

2.4. A CONTRIBUIÇÃO MARXISTA PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E AUTONOMIA DO ESTADO PARA POULANTZAS.

Conforme pode-se observar, o paradigma de Estado segundo Cervo (2012) demonstrou-se ser insuficiente e/ou inadequada para explicar o papel das forças sociais na condução da Política Exterior Brasileira, reforçando a ideia de Milani (2012) de que o papel da sociedade ainda é pouco explorado pela área. Mas qual abordagem se apresenta como a mais adequada para identificar as relações entre forças sociais e o Estado capitalista? Qual abordagem aceitaria que uma Política Externa Social teria sido inaugurada a partir da Constituição Cidadã de 1988, explicando, não somente o movimento de avanços e recuos, mas a equalização dos interesses antagônicos no interior do Estado? Considera-se no presente trabalho a teoria do Estado em Poulantzas (1977; 1981) uma possibilidade de caminho relativamente mais adequada do que a proposta de Cervo (2012), como será discutido ao longo do texto. Desenvolvendo o que Marx teria deixado como uma contribuição sobre o Estado capitalista, o autor busca explicar por qual razão, dentre todas as formas possíveis de Estado, “a burguesia dispõe, para sua dominação política, deste aparelho de Estado absolutamente específico que é o Estado capitalista moderno, este Estado nacional-popular de classe?” (POULANTZAS, 1981, p.54). A compreensão sobre as estruturas e função do Estado capitalista moderno em moldes da democracia participativa, nos permite explicar a existência e a oscilação da Política Externa Social no Estado capitalista brasileiro.

O ponto de partida de Poulantzas (1977) sobre o Estado em muito se assemelha aos conceitos correntes nas relações internacionais, facilitando o diálogo para a compreensão do materialismo histórico no campo da ciência política. Em resumo, temos o Estado moderno como uma entidade institucionalmente organizada, guiada por princípios de liberdade e igualdade individual, cujo papel desempenha-se na união do interesse geral de toda a sociedade, conformando o corpo da nação. No nível superficial, o Estado assume, portanto, uma **aparência** popular de classe, uma superestrutura política acima das relações sociais econômicas para representar, exclusivamente, a união das vontades individuais. Entretanto, a análise minuciosa realizada pelo autor revela que, entre o nível da aparência e o da essência, há mediações necessárias, que nos leva a compreender por qual razão de o Estado não ser exclusivamente mero instrumento de dominação burguesa, tampouco neutro no papel que desempenha na luta de classes. Assim, nos esclarecendo os motivos que

levam a “burguesia geralmente recorrer, com fins de dominação, a este Estado nacional-popular, a este Estado representativo moderno com suas instituições próprias e não a um outro” (POULANTZAS, 1981, p.15).

Nesse imbróglio teórico sobre a natureza desse poder Centauro (“metade-homem”, “metade-fera”), o autor verifica a existência de estruturas específicas ao Estado representativo moderno: a **materialidade institucional** e o **institucionalismo jurídico-político**, isto é, um aparelho especial próprio, um corpo burocrático centralizador e organizacional que permite uma série de funções do deste na representação da totalidade social complexa, enquanto assegura o modo de produção. O segredo do Estado capitalista para aparentar estar acima da luta de classes, para tal, está na dimensão ideológica do Estado, a instância política jurídica na qual está estruturado que, ao tempo que concede coesão, unidade e autonomia, mascara a função de representante regional do modo de produção capitalista.

“Esta separação é a forma precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção. A separação do Estado e da economia e a presença-ação do Estado na economia, que não passam de uma única e mesma figura das relações do Estado e da economia sob o capitalismo, atravessam, embora modificadas, toda a história do capitalismo, todos os seus estágios e fases: pertencem ao duro cerne das relações de produção capitalistas.” (POULANTZAS, 1981, p.23).

Segundo Poulantzas, a face jurídico-política do Estado capitalista, que é constituída pelo direito capitalista e pelo burocratismo, seria a responsável por isolar as dimensões políticas, sociais e econômicas do homem, ascendendo a figura de “indivíduo” ou a “pessoa política” decorrente do processo de “libertação”, “individualização” ou “nudez”. Assim, corrobora com a visão de Marx e afasta-se da concepção idealista liberal. Refere-se, portanto, à transformação do homem feudal no trabalhador livre, segundo qual o indivíduo jurídico, elemento fundador e “substrato das estruturas estatais modernas” passa por um processo contraditório. Nele, ao mesmo tempo que o emancipa das relações de dependência pessoal da sociedade feudal, o desnuda após a retirada de relações naturais de trabalho, assim, deixando-o vulnerável como exército industrial de reserva, sendo uma importante contribuição para dar início ao surgimento da grande indústria e da reprodução ampliada do capital.

Com a individualização dos agentes de produção, no entanto, é reconhecida a dimensão econômica do homem, seja como proprietário, seja como trabalhador, pois “o conjunto desses indivíduos-agentes consistiria a sociedade civil, quer dizer, de algum modo o econômico nas relações sociais. A separação entre sociedade civil e Estado indicaria **o papel de uma superestrutura propriamente política**” (POULANTZAS, 1977, p.120), **necessariamente isolada das esferas sociais e econômicas**: o Estado moderno com seu corpo institucional jurídico orientado na distinção entre o espaço público (unidade da vontade dos sujeitos) e o espaço privado (marcada pela luta econômica e interesses privados). Esse esquema de aparente alienação da relação do sujeito (indivíduos concretos) e sua essência objetivada (o Estado) é o que impossibilita a compreensão da real relação do Estado para com a luta de classes. Do isolamento do político, surge o Estado de formação capitalista, unidade de poder político institucionalizado, no qual apresenta uma coesão interna específica que impede a fragmentação do seu poder como representante da totalidade social. Essa **superestrutura propriamente política**, que o impede de ser exclusivamente instrumentalizado ao prever a ausência de classes dominantes no seu corpo burocrático, é o que concede a **autonomia específica** da política frente ao modo de produção capitalista, levando as classes dominadas a assimilar o Estado como uma **instituição acima da luta de classes**, como um campo político a ser conquistado e mascarando as reais problemáticas decorrentes da autonomia específica.

Poulantzas (1977) atenta-se para a fragmentação das classes sociais dominadas decorrentes desse processo de separação entre “luta política e luta econômica, luta do poder político e do poder econômico, dos interesses econômicos de classe e dos interesses políticos de classe” (POULANTZAS, 1977, p.185) e da finalidade ideológica de encobrir que “o político-Estado (válido igualmente para ideologia), embora de formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo” (POULANTZAS, 1981, p.20).

Em todo o caso, ainda que a autonomia específica do Estado conceda função de indiferença frente às relações sociais do indivíduo e relações de produção econômica, desdobrando-se em uma **autonomia relativa** do Estado à luta de classes e bloco no poder, **o direito capitalista incide nas demais esferas:**

“Esta estrutura do processo de trabalho é sobredeterminada pelo jurídico-político: através da sua reflexão no jurídico político, e através da intervenção deste último no econômico, ela conduz a toda uma série de *efeitos sobredeterminados* nas relações sociais, no campo da luta de classes” (POULANTZAS, 1987, p.125).

A partir da dimensão ideológica do Estado capitalista, da sua instituição jurídico política e, conseqüentemente, autonomia específica, decorre **a percepção de disputa pelas políticas emanadas pelo Estado como possibilidade de transformação das condições sociais**, uma vez que esse adota, por vezes, políticas contrárias aos interesses econômicos da classe dominante, afastando-se da visão instrumentalista de Estado. Mediante tal eventualidade política, que o bloco socialista irá dividir-se entre aqueles que creem transformação social pela via de ação estatal, daqueles que defendem a radicalização social para superação do Estado e emancipação humana de todas as formas de dominação, seriam o campo da social-democracia e do marxismo respectivamente.

“As relações de produção e as ligações que as compõem (propriedade econômica/posse) traduzem-se sob a forma de poderes de classe que são organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram e os legitimam” (POULANTZAS, 1981, p.31)

O Estado capitalista, ainda que representante regional do modo de produção capitalista, desempenhando sua função no processo de acumulação de capital ao regulamentar as relações de produção quando convém as etapas do capital e com direção hegemônica de classe “não representa diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas os seus interesses políticos: ele é o centro do poder político das classes dominantes na medida que é o fator de organização da sua luta política” (POULANTZAS, 1977, p.185). Utilizando-se do desencadeamento lógico de Gramsci, o autor corrobora neste sentido com a multidimensionalidade da hegemonia,

estando posta em nível do **poder político, poder econômico e poder ideológico**⁵², frisando que as relações de dominação do Estado e das elites dirigentes não são realizadas exclusivamente pela coerção, mas por uma ideologia política de consentimento de dominação do Estado. A hegemonia pode ser resumida pela capacidade de influenciar os demais atores a partir dessas três dimensões do poder.

Considerada a sua função na luta política de “desorganizar as classes dominadas enquanto organiza as classes dominantes” (BERRINGER, 2014, p.439) para que não se ponha em xeque as bases do poder político do Estado como legítimo representante da totalidade social, o Estado viveria em uma condição de **equilíbrio instável de compromisso** no qual os interesses dos grupos dominantes e dominados levam vantagem até certo ponto, comportando dentro da sua estrutura institucional, um jogo que permite, **dentro dos limites estabelecidos**, sacrifícios **de curto prazo** na garantia de interesses econômicos das classes subordinadas, pois o “Estado não é um utensílio de classe, ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes” (POULANTZAS, 1977, p.186), portanto, a luta de classes é prevista no seu interior. Dito isto, prova-se como a política social, seja essa circunscrita ao território nacional ou na dimensão internacional, é possível em um tipo capitalista de Estado por meio da **luta política** desde que dentro dos limites de sua estrutura de dominação.

Sem a ocorrência desse confronto, mantém-se os compromissos hegemônicos de classe sem sacrifícios, uma vez que os limites estabelecidos para a conquista de interesses são, sobretudo, postos pela conjuntura concreta na qual a luta política entre as diferentes forças sociais se realiza. Os limites desses interesses de curto prazo podem ser contraídos ou expandidos pelas políticas emanadas pelo Estado, mas nunca antagônico aos interesses essenciais que botem em risco o funcionamento do sistema hegemônico - político, econômico e ideológico. Em outras palavras, a garantia de interesses ocorre **mediante alteração da correlação de forças entre grupos subordinados e grupos dominantes**, pois o Estado busca evitar o rompimento da coesão social no seu interior. Do contrário, colocaria em dúvida sua estrutura como

⁵² Na mesma linha de Gramsci, Poulantzas verifica que a ideologia é compreendida por um sistema de ideias, representações, signos, práticas materiais “extensivas aos hábitos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas.” (POULANTZAS, 1981, p.33).

representante do interesse geral, em outras palavras, colocaria em questão a sua legitimidade e soberania.

“A noção de interesse geral do “povo”, noção ideológica mas que recobre um jogo institucional do Estado capitalista, denota um fato real: esse Estado permite, pela sua própria estrutura, as garantias de interesses econômicos de **certas classes dominadas, eventualmente contrárias aos interesses econômicos de certas classes dominadas**, eventualmente contrárias aos interesses econômicos de **curto prazo** das elites dominantes, mas compatíveis com seus interesses políticos, com a sua dominação hegemônica” (POULANTZAS, 1977, p.185, grifos meus).

Deste modo, a autonomia relativa do Estado capitalista ocorre em dois sentidos: primeiro, pelo seu jogo de equilíbrio, que “segundo a relação de forças concreta, de uma política “social”, de sacrifícios econômicos em proveito das classes dominadas” (POULANTZAS, 1977, p.188); segundo, no poder político institucionalizado que busca isolar-se dos campos econômicos e sociais, “que permite cercear, por vezes o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar seu poder político” (*ibidem*). Essa política social é referida por Poulantzas e Marx como os **falsos sacrifícios** do Estado capitalista, uma vez que **são de curto prazo e não enfrentam o cerne da questão social no capitalismo**:

“Aliás, é claro, que esta “política social” do Estado nada tem a ver com uma intervenção do Estado nas relações de produção no sentido exato do termo - isso é outro problema; o que quero aqui dizer é que o tipo de Estado capitalista, tal como aparece delineado indiretamente em *O Capital*, implica na possibilidade, inscrita nos limites das suas estruturas, de uma “política social”, cuja realização e modalidades - as variações - dependem, como é evidente, da relação concreta de forças na luta de classes. Deste modo, essa “política social”, embora eventualmente se caracterize por sacrifícios econômicos reais *impostos* às classes dominantes *pela luta das classes dominadas*, não pode em caso algum, operada nesses limites, questionar as estruturas do tipo capitalista de Estado” (POULANTZAS, 1977, p.188, grifos do autor)

Poulantzas (1977) não somente irá reconhecer a heterogeneidade das classes sociais ao analisá-las “em relação ao modo de produção e relativo a uma formação social historicamente determinada” (POULANTZAS, 1977, p.68), bem como Marx e Gramsci, como também irá categorizá-las, esquematizando o seu relacionamento com a superestrutura política do Estado. Diferentemente do nível de abstração de Marx em

O Capital ao tratar o modo de produção capitalista puro, o autor parte da **pluralidade das classes e frações**, possibilitando analisar a dinâmica interna do Estado capitalista ao trazer a abordagem de condução do Estado pelo **bloco no poder**. Além das classes originárias, proletária e burguesa do Estado capitalista, tais classes sociais se subdividem em frações, fenômeno típico das formações capitalistas, pois desempenham papéis diferenciados nas fases da constituição lógico-histórica do capital (capital financeiro, capital comercial, capital monopolista, capital concorrencial) e nas distintas formações sociais, cuja composição “consiste em uma superexposição de vários modos de produção⁹”, os quais retiram a centralidade do dualismo entre dominados/dominantes que coexistem, mas sempre em uma lógica na qual “um dos quais detém o papel dominante” (POULANTZAS, 1977, p.70).

“De modo preciso, a classe social é um conceito que indica os efeitos do conjunto das estruturas, da matriz de um modo de produção ou de uma formação social sobre os agentes que constituem os seus suportes; esse conceito indica, pois, os efeitos da estrutura global no domínio das relações sociais” (POULANTZAS, 1977, p.65).

Dado a típica estrutura do Estado capitalista, tanto de permitir a luta de classes, quanto a coexistência de diversos modos de produção no seu interior por meio do jogo político institucional, deriva desse esquema o fenômeno do bloco no poder: “a existência de uma relação específica entre classes e frações de classe a cujos interesses políticos este Estado responde” (POULANTZAS, 1977, p.224), diferenciando dos demais tipos de Estado de dominação exclusiva de uma classe ou fração de classe. O conceito de bloco no poder, portanto, consiste “numa unidade contraditória particular das classes ou frações de classe **politicamente dominantes**, na sua relação com uma forma particular do Estado capitalista” (*ibidem*), podendo estar inseridas via o rito do regime político, nos centros de poder do Estado, ou não. Pois, ainda que ausentes da estrutura do Estado, as classes dominantes detêm capacidade de imprimir suas preferências na **forma de Estado** de modo que possam **coexistir**. Conforme aponta Poulantzas, as relações de poder encontram-se entrelaçadas, ainda que revestidas pelo direito burguês, estando “as ligações entre os poderes de classe e o Estado tornam-se cada vez mais estreitas” (*ibidem*), ultrapassando, inclusive, o próprio Estado, pois os poderes de classe não são redutíveis ao Estado. Mas atenhamo-nos

às relações que circunscrevem essa unidade política central para a política social e política externa brasileira.

A consistência do bloco no poder dependerá, de um lado, da **pluralidade das classes dominantes** e, de outro, **das estruturas institucionais do Estado que permitam a sua participação**, isto é, a dimensão jurídico-política da qual as práticas políticas pertencem influem nos processos de condução política do Estado, podendo levar às mudanças institucionais e procedimentais dessa superestrutura política. O bloco no poder é composto com classes e frações de classe politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica, revestindo-se assim de certa unidade, especialmente ao mitigar os interesses divergentes e exprimir os interesses da totalidade:

"A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: **interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política.**" (POULANTZAS, 1977, p.234).

Enquanto a fração hegemônica será capaz de representar os interesses das demais classes dominantes a partir dos interesses econômicos, configurando, o que em Gramsci é denominado de **hegemonia restrita** - aqui circunscrita ao bloco no poder - ; em relação às demais classes e frações subjugadas da sociedade, a sua função ideológica ou política do hegemônico se sobressai - isto é, passa pelo campo político do Estado. Tendo em vista que a ideologia do Estado tem função de organizar a sociedade a partir de consensos, além da utilização dos seus **aparelhos repressivos**⁵³, as classes dominantes irão buscar invadir os **aparelhos ideológicos**⁵⁴ do Estado e assegurar a conformidade a partir dos seus interesses políticos, econômicos e ideológicos em direção à hegemonia.

⁵³ Aparelhos nos quais compete exclusivamente o exercício da violência legítima do Estado concedida pela soberania.

⁵⁴ Aparelhos do Estado nos quais ocorre a difusão da ideologia. Poulantzas (1981) verifica que há um relacionamento interligado entre o aparelho ideológico e o aparelho repressivo do Estado, apesar das distinções serem nítidas.

Quando ocorre a concentração e dupla função da hegemonia em uma única fração, determinada a partir “da capacidade da classe dominante de promover um projeto hegemônico que vincule os interesses individuais ao interesse nacional-popular, que também serve aos interesses de longo prazo da classe capitalista e seus aliados do bloco no poder” (JESSOP, 2009, p.132), configura-se a **hegemonia ampla**, o que em Poulantzas acrescenta ser a regra dos Estados do tipo capitalista. Dito isto, qual seria o papel do Estado capitalista nas relações de poder, uma vez que o poder é uma categoria que supera o próprio Estado? Poulantzas (1977), observa:

“De fato, ele constitui o fator da unidade política do bloco no poder sob a égide da classe ou fração hegemônica. Por outras palavras, **constitui o fator de organização hegemônica dessa classe** ou fração de forma a que os seus interesses específicos possam polarizar os das outras classes e frações do bloco no poder” (POULANTZAS, 1977, p.296).

O Estado, portanto, funciona como representante dos interesses do bloco no poder no seu conjunto, mas mantém uma relação específica com a classe ou fração hegemônica, dada sua capacidade particular de organização dos interesses divergentes para que a fração hegemônica possa polarizar os divergentes. Isto é, em última instância, o Estado estará sempre à serviço dessa fração hegemônica; o que não quer dizer, necessariamente, que tal fração fará parte do bloco no poder. Em cenários que a fração hegemônica está ausente no bloco no poder, o Estado como “fiador político dos interesses de diversas classes e frações do bloco no poder, face aos interesses da classe ou fração de classe hegemônica, pode fazer funcionar por vezes aquelas classes e frações contra esta última” (POULANTZAS, 1977, p.298), realizando sacrifícios aos interesses do *hegemon* necessários para que o Estado continue sendo o representante da totalidade social e sua legitimidade não seja posta em xeque. É o que Poulantzas (1977) chama de **autonomia relativa do Estado**.

Tanto a realização da hegemonia ampla, quanto o cenário de autonomia relativa do Estado dependerá da conjuntura⁵⁵ das forças sociais, que detém capacidade de modificar as dimensões do poder e, assim, alterar a correlação de forças da conjuntura

⁵⁵ De acordo com o autor há outras disposições além do bloco no poder, como as classes ou frações de classes aliadas e as classes e frações de apoio ao bloco no poder, que não fazem parte da condução do Estado e, portanto, não podem modificar a sua forma.

concreta - pois, o equilíbrio de forças em Poulantzas não é fixo, é dado pelo movimento das relações sociais. Neste sentido, as classes subjugadas possuem capacidade de imprimir seus interesses políticos, tanto em cenários nos quais encontram-se ausentes do corpo burocrático do Estado, quanto inseridas no bloco no poder, desde que realizada **a luta política de classes**, que inclusive podem alterar a forma do Estado transformando-o da forma estatista autoritária para a forma democrático-participativa. Há, portanto, uma relação direta entre a luta política de classes, materialismo institucional do Estado e concessão de políticas sociais contrárias aos interesses da fração hegemônica, desde que não coloquem em risco as bases essenciais ao Estado e o funcionamento da acumulação do capital.

2.5 BLOCOS NO PODER NO NEODESENVOLVIMENTISMO DOS GOVERNOS DO PT: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA SOCIAL

Afim de verificar mais cuidadosamente a composição e a dinâmica dos blocos no poder nas esferas internas do Estado capitalista, durante os governos dos Partido dos Trabalhadores, que tenham contribuído para ao mesmo tempo condicionar e limitar a realização de uma política externa social, faz-se pertinente a utilização da aplicação do conceito discutido na seção anterior, tal qual proposto por Nicos Poulantzas (1977), com o intuito de complementar o modelo de integração competitiva assinalado por Soares (2010).

Realiza-se esse esforço por dois motivos entrelaçados: o primeiro deles refere-se ao entendimento de que o processo de maturação do Estado e de forças sociais inseridos em um cenário de capitalismo maduro, no qual o Brasil estaria finalmente estabelecido para Cervo (2012), não se sustenta à longo prazo e esconde a dinâmica de disputa de classes travada no interior do Estado por esses insumos nacionais. Tal afirmação se sustenta pelo desfecho dos governos do PT em ocasião do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, início do processo de extinção dos Conselhos de participação social ligados ao Itamaraty como espaços de construção coletiva e controle popular.

O segundo motivo parte da compreensão de que o redimensionamento do Estado, sob moldes neoliberais, e o seu papel de articulador desempenhado entre os novos segmentos sociais inseridos, por si só não teriam projetado uma política social doméstica com forte instrumentalização dos Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em bases mais horizontais. Havia, de fato, orientação política consciente com determinações sociais de cunho popular na condução do Estado durante o período, em outras palavras, **frações de classes populares** presentes no **bloco no poder** cuja combustão é proveniente da luta de classes em torno do projeto de Estado durante as campanhas presidenciais de 2002, que muda de classe de apoio político a partir de 2006, e que se esvaziaram nos meados do segundo governo Rousseff. As abordagens sobre bloco no poder não são consensuais, estando a composição do bloco no poder o fator de maior clivagem entre Berringer e Boito (2014) e Pinto e Teixeira (2012). Primeiramente, trabalharemos o primeiro motivo para construir o segundo.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva atestou a insatisfação popular com o modelo neoliberal para o alcance de melhores condições socioeconômicas, ainda que por todo o primeiro governo tenha se mantido as linhas gerais da condução modelo macroeconômica de ajuste estrutural do Consenso de Washington. Se, com uma mão Lula acalmou os ânimos do mercado financeiro com a “Carta ao povo brasileiro” e manteve a taxa de juros elevada – junto a expressivos superávits fiscais à serviço da dívida -, por outra buscava atender aos interesses de uma **heterogênea frente nacional**, que ia das elites industriais às classes de baixa renda que perseguiram um projeto nacional de desenvolvimento guiado pelo Estado (SINGER, 2012; MARQUES, 2012). Tal estratégia se manteve, em termos gerais, durante a gestão de Dilma Rousseff, ainda que alguns autores apontem que o lulismo produzido com a mudança do perfil base política a partir de 2006 tenha se tornado um fenômeno diferenciado da sua sucessora (SINGER, 2012).

Neste caminho, Berringer e Boito jr. (2013) qualificam **o bloco no poder chamando de frente política neodesenvolvimentista dirigida pela burguesia interna brasileira**, mas também composta pela baixa classe média, pelo operariado urbano, pelo campesinato e pelos segmentos mais paupérrimos da população

(subempregados, desempregados, trabalhadores informais e pessoas em situação de penúria). Eles se colocam em posição de antagonismo frente ao bloco liberal ortodoxo, o qual reúne o grande capital internacional, a fração da burguesia articulada a esse capital, a maior parte dos latifundiários e a alta classe média (tanto do setor público quanto do setor privado). A substituição do segundo campo pelo primeiro com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002, ocasionou uma mudança no interior do bloco no poder do Estado brasileiro⁵⁶.

A burguesia interna brasileira é composta por diversos setores da economia, como mineração, indústria, construção civil e empresas agroexportadoras, que se **aglutinam pelo interesse de proteção no Estado contra a concorrência do grande capital internacional**. Segundo os autores, a mundialização do capital exercida pela internacionalização da economia capitalista não logrou êxito em **concatenar totalmente** a burguesia interna à burguesia mundial durante o ápice do período do Estado neoliberal dos anos 1990. As divergências de interesses entre as elites compradoras do centro do sistema e as elites fornecedoras nos países dependentes ficaram claras mediante os prejuízos econômicos vislumbrados no processo de desindustrialização⁵⁷ em curso, baixo crescimento do PIB, elevação do desemprego, perfil da balança comercial, etc. (BERRINGER; BOITO, 2013).

Há, portanto, no ciclo político seguinte, a ascensão de um bloco no poder em resistência aos efeitos nocivos provocados pelas reformas do Estado, apoiado pela classe média (sendo posteriormente substituída pelas classes de mais baixa renda da sociedade), as quais se situavam principalmente em torno da política social e econômica de caráter reformista, mas que não logrou sucesso em ocupar o lugar do capital financeiro, nacional e internacional, como grupo hegemônico. Tal afirmação é sustentada pela continuidade da política macroeconômica em substituição às grandes mudanças estruturais previstas nos programas de governo do Partido dos

⁵⁶ Aqui segue o recorte utilizado por Boito, entretanto os recortes sobre as análises do bloco no poder são diversos e apresentam contraposições. Para saber melhor sobre críticas às teses de Boito, veja Oliveira (2016).

⁵⁷ Para compreender melhor os estágios do processo de desindustrialização brasileira ver Sampaio (2015).

Trabalhadores nas eleições entre 1989 e 2002 a fim de evitar sinais de rompimento com a ordem vigente e garantir um reformismo, ainda que fraco⁵⁸.

Trata-se, sob a perspectiva poulantziana, de um cenário no qual o bloco no poder aglutina-se frente à materialização dos interesses da fração hegemônica, realizando, ainda que de curto prazo e dentro dos limites, sacrifícios antagônicos ao hegemônico para a manutenção da coesão social e legitimidade do Estado como totalidade social: um **cenário de autonomia relativa do Estado**. Válido lembrar, que uma das particularidades do Estado capitalista é a possibilidade de não ter a classe hegemônica, nem no interior do Estado, nem em seus centros de poder para que sejam mantidas as relações de dominação. Vejamos, agora, a condução do governo para o avanço da política social neste período de autonomia relativa.

Singer (2012), observando o lulismo como objeto central, levantou alguns elementos importantes que buscam explicar a opção pela estratégia de reforma gradual e manutenção de elementos do pacto conservador, ou seja, das contradições representadas pela busca ao atendimento de duas classes antagônicas. Por um lado, a elite hegemônica do capital financeiro e, por outro, a do subproletariado, fração da classe trabalhadora, cuja remuneração não atinge o mínimo para assegurar as condições normais de reprodução social. De acordo com o autor supracitado, a baixa capacidade de mobilização dos eleitores desse segmento e a não identificação de que a clivagem entre direita e esquerda não se encontra na redução da desigualdade social, mas sim em como fazê-la, os leva a optar pela ordem já posta pelas classes dominantes, rejeitando partidos políticos que indiquem pôr em risco a estabilidade conhecida em ações de desobediência civil na conquista de direitos sociais e trabalhistas, como é o caso das greves e paralisações. Apesar de conscientes das desigualdades sociais e o papel do Estado como agente de transformação dessa realidade, a auto localização intuitiva das classes baixas brasileiras à direita no espectro político, justifica, para Singer (2012) a adesão desse segmento social como

⁵⁸ Singer (2012) aponta a característica de direitismo conservador das classes mais baixas, que marcadas pela baixa capacidade de mobilização, preferem a estabilidade à opção que ponha a ordem em risco.

base política do governo Lula **apenas em 2006**, quando as bases do lulismo se configuram.

Para Singer (2012), o presidente Lula, ao executar um programa de combate à pobreza dentro da ordem conservadora, transforma-se em um fenômeno ideológico e material que se manifestou acima do próprio partido e da face mais aparente da dinâmica de luta de classes. Mobilizou com extensa base política das classes de renda mais baixas para a instrumentalização de políticas voltadas para o combate à pobreza extrema, aumento do poder de compra e inserção de uma classe historicamente excluída de projetos políticos do Estado. Trata-se, à luz da abordagem poulantziana, do uso da **autonomia específica** do Estado frente às relações econômicas para executar políticas de falso sacrifícios aos interesses das classes dominantes. Para muitos autores, será uma espécie de um período de conciliação de classes, em outras palavras, uma estratégia que pode ter buscado a equalização dos interesses a fim de evitar o antagonismo das classes sociais. Posteriormente será assimilada pelo Partido dos Trabalhadores e difundida em muito eixos, vide o modelo de Política Externa Brasileira e a continuação dela no governo Dilma. À luz da referida abordagem, trata-se do jogo de equilíbrio que somente é possível nas especificidades do Estado capitalista e sua resposta à conjuntura concreta. Entretanto, para a classe média, base de apoio político das propostas orientadas para a transformação radical das estruturas sociais nas eleições de 2002, essas políticas serão entendidas como uma espécie de traição, que levará à futura migração para o partido opositor do espectro político, especialmente para o lado da ultradireita.

Pinto e Teixeira (2012) apontam que a análise de Singer (2012), apesar de dar uma boa leitura política do cenário eleitoral, encontrava-se, de certo modo, incompleta, uma vez que não foi verificado pelo autor o apoio simultâneo dado pela fração hegemônica ao projeto político de Lula em 2006, logo depois que foi considerado ser possível promover seus interesses sem comprometer a política macroeconômica. Diferentemente de Berringer e Boito (2014), que assumem a fração bancária financeira como exterior ao bloco no poder desde as eleições de 2002, Pinto e Teixeira (2012) irão assumir que a referida fração hegemônica não estava ausente do bloco no poder, pois “para que uma classe ou fração consiga controlar os centros de poder

do Estado, é preciso muito mais do que uma simples vitória eleitoral (PINTO; TEIXEIRA, 2012, p.921)”. Isto é, iria além do nível das práticas políticas, mas na totalidade das relações de poder. Consideramos que a divergência dos autores se dá pela discussão acerca da hegemonia e das relações das classes e frações de classes dominantes para com o Estado capitalista.

Necessário reconhecer que uma das contribuições da abordagem sob a perspectiva em Pinto e Teixeira (2012), é considerar a predominância financeira e a inserção internacional subordinada do Brasil no sistema, apontando que há uma nova configuração das relações de dependência, as quais foram forjadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa predominância será herdada pelo governo Lula e alterada nos prelúdios do governo Dilma Rousseff. Para os autores, FHC, tanto no papel de sociólogo, quanto no papel de presidente, criou novas formas de dependência ao defender que seria possível a condição de desenvolvimento dependente-associado, acreditando ser o obstáculo à condição de desenvolvimento a ineficiência da máquina pública e o velho corporativismo das elites. Desta forma, durante sua gestão presidencial, as reformas ao Estado brasileiro irão ceder espaço à iniciativa privada, ao capital estrangeiro e aumentar a vulnerabilidade externa. Enquanto isso, se aprofunda a dependência financeira ao capital internacional, sofrendo assim, com desdobramentos do novo modelo de acumulação capitalista liderado sob égide do sistema financeiro a partir dos anos 1970.

Pertencendo ao bloco no poder dos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, o capital financeiro internacional, fração hegemônica, articulado com o braço doméstico irá garantir a permanência dos mecanismos de acumulação do capital pela política macroeconômica de ajuste estrutural na qual se promove um constante “estado de emergência econômico”, cuja centralidade da manipulação da taxa de juros detém destaque, especialmente à favor do serviço da dívida - ora de origem externa, ora interna. Formou-se um consenso fundamentado “no plano teórico pela *new neoclassical synthesis* por meio da articulação da ação de metas de inflação, da independência do Banco Central (BC) e da política fiscal voltada estritamente à sustentabilidade da dívida pública” (PINTO; TEIXEIRA, 2012, p.922), isto é, um projeto de poder capaz de se impor como interesse da totalidade: um projeto hegemônico.

Dada a função subordinada do Brasil no sistema capitalista internacional, é necessário apontar que a fração hegemônica é a do capital financeiro internacional, não no sentido do capital financeiro ser revestido de uma nacionalidade que enfraquece seu objetivo final de extração da mais valia, mas que os centros de decisão da fração hegemônica não são tomados no Brasil, mas estão localizados no eixo Estado Unidos - Europa, o centro do capitalismo.

O poder ideológico dessa classe hegemônica na política doméstica é verbalizado no discurso de adoção de uma política econômica que se posiciona como tecnicista, baseada na previsibilidade dos agentes privados na condução do investimento, neutralidade das instituições econômicas do Estado e estabilidade monetária à custo dos gastos sociais do Estado.

2.5.1 O equilíbrio instável de compromissos: a economia política e os limites da fração hegemônica.

Realizada dentro dos limites condicionados pelo sistema financeiro, a política econômica seguida pelos governos do PT, segundo Fritz, Paula e Prates (2017), é por muitos classificada por “desenvolvimentista”, atribuindo-lhe o prefixo “novo” (BRESSER-PEREIRA, 2018), ou “social” (BASTOS, 2012) a depender dos objetivos, metas e instrumentos⁵⁹. Mas de modo geral, referem-se “ao objetivo de combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e distribuição de renda, concedendo ao Estado papel ativo” (FRITZ; PAULA; PRATES, 2017, p.188)⁶⁰ inserido em uma ordem internacional neoliberal. Adotaremos o termo neodesenvolvimentista para diferenciar do desenvolvimentismo clássico, tal qual observado durante o período de 1930 a 1980 no Brasil, os quais já foram trabalhados no capítulo 1 ao tratar da questão social sob a ótica do desenvolvimento sem romper com a lógica de mercado.

⁵⁹ De acordo com a classificação de Fritz, Paula e Prates (2017) a partir de uma abordagem keynesiana-estruturalista.

⁶⁰ Fritz, de Paula e Prates (2017) não classificam o governo como neodesenvolvimentista, apenas parte das referidas classificações dada por autores da economia política para criar as tipologias e verificar se as políticas desenvolvimentistas foram a causa da crise econômica de 2014. Os autores concluem que não é possível afirmar tal conclusão, uma vez que há um mix de matrizes econômicas durante o primeiro governo Lula até o segundo governo Dilma.

O neodesenvolvimentismo no século XXI, originados a partir da percepção do fracasso da experiência neoliberal, subdividem-se e diferenciam-se em dois: i) os defensores de um projeto desenvolvimentista liberal puxado pelo setor privado exportador, operando a taxa de câmbio como instrumento fundamental, denominando de “novo-desenvolvimentismo”; e ii) os “sociais desenvolvimentistas”, guiados por um projeto orientado pelo Estado, no qual a demanda doméstica (consumo, gasto público e investimento), combinada às políticas de redistribuição de renda provocam um desenvolvimento com caráter menos desigual. Ambos os grupos perseguem estratégias de desenvolvimento nacional orientadas pelo Estado com forte participação do setor privado, vislumbrando este como promotor de reformas para a retomada da industrialização e do crescimento⁶¹.

Apesar do novo desenvolvimentismo ter o comércio exterior como agente de transformação, possui ferramentas que podem ser consideradas inconsistentes à luz da realidade brasileira. A intervenção estatal dar-se-ia pelo ajuste da macroeconomia: desvalorização cambial visando elevar **superávit nas exportações, sobretudo de manufaturados**; crítica do crescimento com poupança externa; e juros, impostos e salários operando em direção à reindustrialização para alavancar o modelo de desenvolvimento, tendo como modelo básico a experiência das economias do sudeste asiático (BASTOS, 2012; FRITZ; PAULA; PRATES, 2017). Nesse cenário, o Estado precisaria elevar a competitividade da indústria nacional, para que fossem promotoras de investimento em um **mercado aberto**, neutralizando a chamada “doença holandesa⁶²”, mas também rompesse com limites impostos pelo ajuste estrutural. De acordo com essa vertente, a política de redistribuição de renda desempenha um papel secundário e o salário opera inicialmente em valores mais baixos que o crescimento da produtividade industrial, em virtude da vasta oferta da mão de obra. Em outras

⁶¹ Para saber mais sobre os neodesenvolvimentismos no século XXI, veja Bastos (2012).

⁶² Segundo Bresser-Pereira (2018) a doença holandesa é provocada pela sobreapreciação da taxa de câmbio à longo prazo causada pela exportação de commodities, “que devido a rendas ricardianas ou diferenciais e/ou a um boom de preços das commodities, podem ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que torna competitivas as empresas industriais que utilizam tecnologia no estado da arte mundial” (BRESSER-PEREIRA, 2018, p.48). Desta forma, a taxa de câmbio apreciada fora do nível de equilíbrio das transações correntes beneficia os produtores de commodities enquanto desestimula o setor de produtores de bens e serviços “tradable não-commodities”.

palavras, o novo projeto de Estado perpetua a velha prática de não contemplar, como centro da estratégia de desenvolvimento, as camadas populacionais mais vulneráveis.

Já o social desenvolvimentismo, se aproxima mais da abordagem clássica do desenvolvimentismo brasileiro, ao priorizar o mercado interno como indutor de crescimento econômico, mas difere-se de seu antecessor ao lançar mão de política econômica e da política social como instrumentos de alavancagem das mudanças estruturais necessárias para **combinar crescimento com redistribuição mais igualitária da riqueza**. Nesta abordagem, **o mercado interno e mercado externo se complementam**, estando o primeiro induzido pelo fomento da demanda doméstica, enquanto o segundo impulsionado por eventuais benefícios advindos da intensificação primária-exportadora e da internacionalização produtiva: políticas que imperaram na atuação da PEB do período tratado evidenciados por Cervo (2012) e Pinto e Teixeira (2012).

O combate à extrema pobreza, com políticas de transferência de renda e processo contínuo de valorização do salário mínimo; a facilitação do acesso ao crédito às pessoas de baixa renda (crédito consignado e políticas habitacionais); ampliação do crédito a juros subsidiados do pequeno ao grande empreendedor; a articulação de grandes projetos voltados à criação de infraestrutura; o apoio à abertura de novos mercados ao segmento exportador e a política econômica anticíclica em resposta à crise financeira internacional de 2008, foram alguns dos elementos da política econômica adotados em momento de alta de preços das *commodities* no comércio exterior para a realização de um modelo de crescimento econômico mais redistributivo. Aproveitou-se, portanto, a escolha de desenvolvimento sintetizada por Bielschosky (2012) por meio das três frentes de expansão e dos dois motores, e de se aproveitar a conjuntura de **relativa autonomia** no cenário internacional para crescer e redistribuir renda.

Segundo esse autor, o Brasil possui três frentes de expansão promotoras de crescimento e dois motores que, se acionadas e bem aproveitadas, podem ampliar os efeitos multiplicadores de renda e emprego advindos do crescimento e tendem a reduzir a vulnerabilidade externa. As frentes de expansão são: i) a ampliação do

mercado interno de consumo de massa, seja por meio de programas de transferência de renda, aumento real do salário mínimo, expansão do emprego, expansão do crédito; ii) a ampla demanda internacional por bens intensivos em recursos naturais, especialmente pela demanda advinda da China e aproveitando-se do ciclo favorável de commodities (que aqui são abundantes), torna-se elemento importante para expansão do PIB e absorção de divisas externas; e, por fim, iii) a ampliação demanda estatal e privada por investimento em infraestrutura econômica e social, tais como portos, estradas, aeroportos, habitação, saneamento, entre outras. Elas podem contribuir para redução do custo das empresas e possibilitar acesso à população a bens e serviços típicos da civilização ocidental. Dentre os dois motores, que podem ampliar a capacidade das frentes de expansão, encontram-se a inovação tecnológica e os encadeamentos produtivos, os quais podem dar maior ou menor intensidade às frentes de expansão. Analogamente, essas três frentes de expansão, podem ampliar a demanda agregada, estão presentes nos projetos de desenvolvimento nacional elaborados no período do Partido dos Trabalhadores, resumida, de modo geral, em consumo de massas, recursos naturais e infraestrutura.

“Os candidatos a organizadores de um projeto nacional de cunho desenvolvimentista no período foram três: i) crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa – Plano Plurianual (PPA 2004-2007); (ii) investimentos em infraestrutura – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e (iii) inovação - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), Plano Brasil Maior” (BIELSCHOWSKY, 2012).

Percebe-se que tal estratégia de desenvolvimento, realizada pelos governos do PT⁶³, tende a potencializar o mercado interno, estando a estratégia de exportação, especialmente de bens industriais, como um complemento à demanda gerada inicialmente pelo mercado interno. Nesse sentido, mostrando-se mais coerente com a realidade brasileira e um projeto mais autônomo e inclusivo de desenvolvimento em comparação à vertente novo-desenvolvimentista.

⁶³ Ainda que os projetos tenham sido desenhados em lançados nos governos de Lula, os governos Dilma mantiveram suas diretrizes e outras rodadas de investimentos e políticas foram adotadas para impulso do mercado doméstico. Dilma enfrentou a desaceleração do mercado doméstico e queda de produção do setor industrial durante seu governo, inclusive, adotando medidas de isenção fiscal para a recuperação do setor.

Em vista dos elementos trazidos até o presente momento, é possível afirmar que entre o ano de 2002 até o ano de 2014, período dos governos do Partido dos Trabalhadores, a conjuntura de forças sociais e aglutinação do bloco no poder frente à fração hegemônica tenha propiciado um período de autonomia relativa ao Estado, isto é, um estado de equilíbrio de forças entre classes e frações de classe dominadas e classes e frações de classes dominantes, aglutinadas frente aos interesses irrestritos do centro hegemônico. Realizou-se nessa conjuntura, portanto, falsos sacrifícios às classes dominadas, posto que avançou-se no combate aos elementos da chamada questão social, ainda que tenham sido no curto prazo e focalizados nos elementos mais extremos, respeitando, sobretudo, as bases de dominação da fração hegemônica. Ainda que reconhecidos avanços sociais tenham sido observados neste período de **equilíbrio instável de compromissos do Estado** (POULATZAS, 1977;1981), com perceptível recuo da fração hegemônica no entorno da crise de 2008, sabemos que o estado de equilíbrio não é a ordem natural do sistema econômico capitalista.

A tabela de tipificação da política econômica ao longo dos quatro governos do PT elaborada por Fritz, Paula e Prates (2017), nos ajuda a elucidar tanto os avanços sociais, quanto os limites impostos pela fração hegemônica, inclusive nos indicando a alteração de correlação de forças após a crise financeira de 2008. Os autores dividem os períodos pelo ciclo político (governos de chefes do executivo federal) e crises econômicas (crise financeira global de 2008 e crise econômica brasileira a partir de 2014) elaborando a seguinte tabela:

Tabela 2 - Classificação de políticas durante os governos do Partido dos Trabalhadores*

| Período | 2003 - ago.2008 | set. 2008-2010 | 2011 - meados de 2016 | |
|--------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|
| Governo | Lula antes da GCF | Lula durante a GCF | Dilma I (2011-2014) | Dilma II (2015-ago./2016) |
| Política Macroeconômica | | | | |

| | | | | |
|------------------------------|-----|--------------|---------|-----|
| Política Monetária | ORT | OTD; ND; ORT | ND; ORT | ORT |
| Política Cambial | ORT | ORT; ND | ND; ORT | ORT |
| Política Fiscal | ORT | SD; ORT | ORT; SD | ORT |
| Outras Políticas | | | | |
| Investimento Público | SD | SD | SD | SD |
| Políticas Financeiras | SD | SD | SD | ORT |
| Política Industrial | ND | SD | SD | SD |

Fonte: FRITZ; PAULA ; PRATES (2017, p. 210). Elaboração dos autores.

* Legenda: GCF: grande crise financeira internacional de 2008; ORT: ortodoxia; ND: novo-desenvolvimentismo; SD: social-desenvolvimentismo.

Em primeiro lugar, é possível verificar que há um mix de políticas, estando a predominância de certa vertente a depender da matéria, seja ela ortodoxa, novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista - que nos indicaria a disposição e prioridade dada pelas classes e frações de classe desse heterogêneo bloco no poder nos referenciais de Berringer e Boito (2014). No caso da macroeconomia, manifesta pela política, fiscal, monetária e cambial, percebe-se um movimento pendular entre a política ortodoxa e a novo-desenvolvimentista, o que nos indica que os limites postos pela fração hegemônica, sobretudo do capital financeiro, concentrava-se ali, conforme sinalizado por Pinto e Teixeira (2012). Eles são mantidos independentemente de estarem presentes no bloco no poder ou não. Enquanto isso o social-desenvolvimentismo, por nós caracterizada com recorte mais autonomista, manteve-se predominante na área da política social, investimento público e políticas financeiras, provavelmente proveniente das classes e frações de classes ligadas ao Partido dos Trabalhadores.

A respeito da crise financeira de 2008, o momento de alteração das correlações de força entre o bloco no poder e a fração hegemônica permitiu o aumento da autonomia relativa do Estado, significando a maior margem de manobra. Ainda que por um curto período, os limites postos pela fração hegemônica foram flexibilizados. Enquanto a estratégia de acumulação de reservas internacionais observadas a partir de 2005 após a quitação da dívida externa com o Fundo Monetário Internacional, fortaleceu o bloco no poder, ao diminuir a vulnerabilidade externa, a crise financeira de 2008 enfraqueceu a fração hegemônica no centro do sistema internacional. Uma série de

medidas com características sociais-desenvolvimentistas foram crescentemente incorporadas, como “aumento do salário mínimo em termos reais e o estímulo do crédito privado, bem como elevação do poder aquisitivos das famílias em contexto de queda dos preços dos bens importados devido à apreciação cambial”, garantindo a estabilidade doméstica em meio a crise sistêmica (FRITZ, Paula e Prattes, 2017, p.209). Fritz, Paula e Prattes (2017) referem-se ao momento de 2008-2010 como “todos somos keynesianos”, uma alusão à flexibilização da camisa de força imposta pela política macroeconômica de tipo ortodoxo, a qual caminhou no Brasil, principalmente em direção ao novo-desenvolvimentismo. Em outro sentido, mas não divergente, Pinto e Teixeira (2012) atribuem a manutenção da taxa de juros e a permanência do crescimento do mercado interno como fatores decisivos para o redirecionamento da liquidez internacional, que se converteu em investimento externo em busca da alta rentabilidade.

À luz da abordagem marxista, faz-se necessário destacar a ordem internacional contemporânea, caracterizada pela mundialização do capital sob a sua forma financeira, na qual os mercados nacionais, crescentemente interligados e desregulamentados operam sob a égide do dólar flexível como moeda hegemônica (TAVARES, 1985; CHESNAIS, 1996). Desdobra-se desse processo de financeirização, a predominância do capital fictício, caracterizado pela dinâmica especulativa e parasitária do capital financeiro, na qual observa-se um descolamento crescente do capital da sua base produtiva por meio da promessa de rentabilidade futura. Nessa dinâmica, a instrumentalização de elevadas taxas de juros e endividamento de Estados nacionais operam à favor dessa nova etapa do capitalismo, mas que revelam uma crise estrutural do capital a longo prazo, marcada pela estagnação econômica, crises econômicas cada vez mais frequentes, profundas e multissetoriais (crise ambiental, energética, social) desempenhando a intervenção estatal um elemento chave para uma nova etapa de reestruturação do capitalismo em crise (GOMES; NAKATANI, 2015). Isso ocorre enquanto, por outro lado, evita rompimentos da ordem vigente por meio de política econômica e social mitigadoras da crescente deterioração das condições de reprodução social. É neste sentido que a flexibilização do entendimento ortodoxo ocorreu, respeitando ser de curto prazo e sem

tocar nos limites postos pela fração hegemônica, de fato, servindo de justificativa para que o Estado interviesse nas relações de produção em favor da classe dominante.

Considerando ser a tabela elaborada pelos autores de enorme contribuição para a compreensão da economia política, da política macroeconômica e da política social dos governos petistas inseridas nas relações entre o Estado capitalista, o bloco no poder e a fração hegemônica, nos faz indagar em como se deram essas relações no tocante à Política Externa Brasileira e quais foram os impactos para as frações de classes populares presentes no bloco no poder mediante conjuntura de crise econômica que surge a partir de 2014, início do segundo mandato de Dilma Rousseff.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se inicialmente dar uma compreensão geral ao leitor sobre como autores de referência na área das relações internacionais explicam mudanças profundas observadas a partir da nova ordem internacional e das reformas no Estado brasileiro, a redemocratização finalizada em 1988 e das reformas neoliberais. Discutindo o papel do Estado e as transformações sofridas no período, foi possível abordar como autores das relações internacionais tratam as influências sobre o modelo de produção da política externa brasileira durante o período. Foi possível verificar que atribuem aspectos positivos e otimistas ao neoliberalismo no Estado brasileiro no processo de imbricação entre política doméstica e política internacional ao não diferenciarem os resultados de cada processo, tratando-os com sincronismo e certa simbiose.

Entendemos que, ao não tratar do comportamento do Estado capitalista, a análise de paradigmas de Cervo (2012) apresenta inadequações para abordar o papel das forças sociais (representada pela sociedade civil), o surgimento da Política Externa Social e o movimento oscilatório no capitalismo. Dessa maneira, expusemos a estrutura do Estado capitalista em uma ótica marxista para tratar adequadamente do objeto e reafirmar o prisma marxista como pertinente na área das relações internacionais. Trouxemos a lógica liberal sobre sociedade civil abarcando a compreensão do processo de individualização das classes, a separação da totalidade social e a aparente divisão entre esferas econômicas, políticas e ideológicas; expusemos as

estruturas materiais e jurídicas do Estado capitalista moderno sob o modelo democrático participativo e os mecanismos de equilíbrio entre as forças sociais distintas no seu interior ao passo que desempenha sua função de representante do interesse nacional e do modo de reprodução capitalista.

À vista disso, trabalhamos a abordagem de blocos no poder para entender a condução política durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), as estratégias políticas adotadas, os importantes avanços e os limites enfrentados no interior do Estado.

CAPÍTULO 3: A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS DO PT À LUZ DA ABORDAGEM POULANTZIANA: DO AVANÇO AO RECUO

Com a eleição do Presidente Lula, o povo brasileiro expressou de forma inequívoca o desejo de ver realizada uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado. Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula.
(Discurso de posse do ministro Celso Amorim, 2003)

3.1 INTRODUÇÃO

Conforme vimos no capítulo anterior, a nova ordem neoliberal e a abertura democrática confluíram e realizaram impactos profundos e contraditórios no seio do Estado brasileiro na última década do século XX, contribuindo para o surgimento do objeto em questão. Diferentemente da leitura observada pela área das relações internacionais no capítulo anterior, para o presente trabalho, a reforma neoliberal realizada no Estado nacional a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992), continuada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), para estar em conformidade com a estrutura do sistema internacional vigente não figura como variável necessária para a percepção da política externa como política pública, tampouco para o amadurecimento de forças sociais domésticas para atuar na esfera internacional, tal qual presente em Cerro (2012). De fato, aumentou a vulnerabilidade externa e novas relações de dependência foram criadas em uma ordem internacional marcada pela mundialização do capital sob a predominância da fração financeira.

À luz do método materialista histórico-dialético e abordagem de blocos no poder de Poulantzas (1977;1981), procura-se fundamentar que, no lugar do Estado neoliberal como variável endógena, deve ser considerado o processo de redemocratização e o

reconhecimento dos efeitos positivos produzidos pela assimilação da democracia participativa, como fundamentados na Constituição de 1988, a qual aponta mecanismos de participação social para exercício do controle social democrático do Estado e da formulação de políticas públicas que reflitam as demandas da sociedade. Essa característica é a que pretende ser trabalhada no presente capítulo. Portanto, ainda que a progressiva aproximação entre a sociedade civil e o Estado tenha sido observada sob governos neoliberais na década de 1990, **é necessário ressaltar que dava-se, de modo geral, por uma política responsiva à nova configuração das correlações de força nas conjunturas doméstica e internacional**, segundo a qual as forças sociais aumentam sua capacidade de influência, estando o momento da Assembleia Nacional Constituinte como marco inicial em direção à abertura do agenciamento da política externa brasileira.

Deste modo, o objetivo do terceiro e último capítulo do presente trabalho dedica-se a estudar as três condicionantes, que interrelacionadas e combinadas, são consideradas necessárias para caracterizar a Política Externa Social, diferenciando-a das demais políticas presentes na Política Exterior: i) a mobilização social e os mecanismos de participação social no interior do Estado concedendo material qualitativo na condução da agenda social, isto é, a Política Externa Social; (ii) o projeto político e a estratégia de governo na ampliação de autonomia relativa do Estado; e (iii) o redesenho institucional na burocracia do Estado. Para fins de exemplificação, usaremos a política social de combate à pobreza extrema e fome, intitulada de Estratégia Fome Zero para efeitos exemplificativos da ampliação da Política Externa Social durante os governos do Partido dos Trabalhadores.

3.2 A POLÍTICA EXTERNA SOCIAL: AS ORIGENS NOS MOVIMENTOS SOCIAIS, A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ATORES E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os movimentos sociais desenvolvem-se ao longo do processo histórico, assumindo formas diversas de expressão, protesto e resistência: “A intensidade da luta varia de

acordo com os usos e costumes da época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez” (ROCHA, 2008, p.132). Considerando que não há conquista de direitos sem luta, a previsão de mecanismos de participação social na elaboração leis, políticas públicas e gerenciamento do fundo público, sobretudo no orçamento participativo, previstos na Constituição Cidadã de 1988 pode significar, uma importante etapa institucionalização das manifestações sociais sobre os elementos da questão social. Ela se dá com a progressiva ocupação em torno das ações do Estado no interior do mesmo (ROCHA, 2008; FERRAZ, 2019). Necessário lembrar, que a social-democracia também é forjada na luta política.

Materializa-se, portanto, espaços de representação da diversidade de modos de produção existentes dentro do Estado nacional pela via democrática participativa sob égide de uma Carta Magna, na qual a coexistência de forças antagônicas busca ser equalizada pelas políticas distributivas emanadas pelo Estado. Tal qual sinalizado em Poulantzas (1977;1981). O Estado torna-se palco de disputas entre classes e frações de classes dominantes e classes e frações de classe dominadas no exercício da cidadania. Isso corre à luz da dimensão jurídico política do Estado capitalista, podendo ser produzida da dinâmica de luta de classes políticas contrárias aos interesses econômicos da classe dominante ou da fração hegemônica, o que pode ser entendido como os falsos sacrifícios para Marx e Engels ou a política social para Poulantzas (1977).

Argumenta-se no presente trabalho, que a permanente mobilização social após o processo de redemocratização foi essencial para a conformação de uma conjuntura de crescente criação dos mecanismos de participação social e controle popular. É possível afirmar que, os governos de neoliberais Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso tiveram uma postura responsiva à alteração da correlação de forças no cenário internacional e nacional, ao passo que nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff a ampliação dos Conselhos de participação social e de assimilação de lideranças da sociedade civil era vista como estratégia política. O objetivo de tal estratégia alterou a composição no interior do Estado e permitiu o avanço de interesses das classes dominadas.

Entretanto, a assimilação de classes sociais populares ao jogo político para a construção da social-democracia é contraditória, pois, da mesma forma que promove avanço de interesses sociais populares, opera em favor da desmobilização da luta popular, sobretudo ao apaziguar as expressões radicais que acarretem a ruptura institucional e superação dos laços de dominação. A valorização da disputa eleitoral, as reformas conservadoras e certo pragmatismo político foram elementos que passaram a fazer parte da percepção dos movimentos sociais na virada do século XX (GOHN, 1997), que assimilados pela ossatura material do Estado, sobretudo nos governos do Partido dos Trabalhadores, passaram a ter a lógica da governabilidade inclusa no cálculo da luta política, o que acarretou, ao menos em parte, em sua desmobilização. Mesmo mediante o esfacelamento da frente neodesenvolvimentista, após a crise do segundo governo Rousseff, os movimentos sociais mais progressistas, relativamente desmobilizados, não foram capazes de promover uma conjuntura que impedisse uma reação conservadora que operou contra os mecanismos de participação social e conquistas sociais que estavam ligado à Política Externa Brasileira. Veremos em seguida como chegamos a essas conclusões a partir da reconstrução histórica do processo.

Os mecanismos de participação e controle popular diferem-se pelo propósito e formato, materializando-se na criação de conselhos, conferências, plebiscito, consultas públicas, grupos de trabalho, diálogos nacionais, etc. Eles são constituídos a partir de atos do poder executivo ou legislativo em todos os três níveis da federação (União, estados e municípios). Ainda que sejam observados com maior frequência na discussão de outros temas de interesse social desde os anos 1970 - como saúde, educação, orçamento, planejamento regional, planejamento urbano, por exemplo - eles irão, ainda que tardiamente, ampliar-se em direção à Política Externa Brasileira (BEHRING, BOSSETTI, 2007; FARIA, 2017). Esse movimento ocorre, mesmo que a Constituição de 1988 não preveja sobre tais mecanismos em relação a temas ligados à Política Externa. Dentre os motivos dessa ausência, podemos destacar: o entendimento de ser uma política exclusivamente de Estado; a posição de insulamento burocrático crescente a partir da Segunda Guerra Mundial; o corpo burocrático com formação própria precoce e extremamente especializada; e o

tradicionalismo e prestígio, nacional e internacional, que a corporação carrega desde a época do Império (FARIA, 2008; RICUPERO, 2021). Segundo Nunes (1997):

“o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1997, p.34).

Resulta dessa configuração uma corporação estável, elitista e sem transparência, uma incongruência para o Estado democrático participativo que se construía sob o fim da ditadura militar. O primeiro passo de aproximação da sociedade civil com o Itamaraty ocorreu em contexto da formulação dos conteúdos programáticos e princípios regentes das Relações Internacionais do Brasil durante a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987 (FARIA, 2017; MESQUITA, 2016; LOPES; VALENTE, 2016). Esse momento, descartaria as origens da agenda social de Política Externa sob a alcunha do Estado neoliberal.

“Realizou-se [na subcomissão temática referente às Relações Internacionais do Brasil] audiências públicas com a participação de membros da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de substanciar as discussões, as emendas e as deliberações” (LOPES; VALENTE, 2016, p.1001)

Sobre esse primeiro passo de abertura do diálogo, Lopes e Valente (2016) apontam os dois principais resultados: “a participação destacada do Itamaraty como fonte e agente de constitucionalização de certos valores e práticas da política externa nacional” (LOPES; VALENTE, 2016, p.997) e a “a contribuição de grupos de interesse não-estatais para a ampliação da agenda de discussões e constitucionalização de temas não tradicionais da PEB” (*ibidem*). É possível destacar nessa dinâmica o envio de “108 propostas, sendo 64 conteúdos normativos diferentes, das quais 13 foram constitucionalizadas” (LOPES; VALENTE, 2016, p.1005), dando vida ao artigo 4º da Constituição Federal. Necessário salientar que a possibilidade de agir, tanto na forma de fonte, quanto na forma de agente, é derivada da característica peculiar de materialidade institucional do Estado capitalista, cujo papel de representante da totalidade social necessita do equilíbrio instável de compromissos, na qual a **conjuntura concreta** detém centralidade. Nesse sentido, e a **composição do bloco**

no poder, representa a sua própria pluralidade e, também, alterações na dimensão jurídico institucional do Estado.

Alguns eventos fundamentam nossa percepção. Em primeiro lugar, o refinamento da percepção do corpo diplomático sobre a necessidade de abertura democrática são traços presentes nos discursos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), desde 1985 até a tese de débitos sociais para uma inserção brasileira com maior credibilidade frente à nova dinâmica internacional⁶⁴ (FARIA, 2017; LINGREN-ALVES, 1999; VIGEVANI, 2007), que antecedem o próprio Estado democrático. Em segundo lugar, pela progressiva inserção de novos atores na seara internacional, especialmente as Organizações Não Governamentais (ONG), culminando no credenciamento da Sociedade Civil Organizada (SCO) como interlocutor necessário para o debate sobre os novos temas globais ao longo da década das conferências (que, como já afirmado, ocorreu na década de 1990).

Sob a orientação da Organização das Nações Unidas, Comitês Nacionais preparatórios foram criados para substanciar o posicionamento brasileiro sobre os temas do Ciclo Social⁶⁵, estando a Rio+92 como um *turning point* de paradigmas dentro da corporação devido a ampliação da participação da sociedade civil nas discussões. “A necessidade de participação da sociedade civil tornou-se constante em todos os documentos adotados sobre temas globais” (FARIA, 2017, p.90), substituindo os Comitês Preparatórios por seminários coordenados pelo Itamaraty. Isso ocorreu mesmo quando diretrizes da ONU não previam espaços de participação da sociedade civil, como foi caso da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos

⁶⁴ A bibliografia da história da política exterior brasileira aponta que lideranças no Itamaraty já antecipavam a necessidade de retorno do regime democrático pelo desgaste frente à comunidade internacional pela longa permanência dos militares no poder, principalmente no que se refere às violações de Direitos Humanos. Para exemplos antes da Assembleia Nacional Constituinte, verificar em Bueno e Cervo (2012) e Ricupero (2021). Em ocasião da chancelaria de Celso Lafer, o então ministro das Relações Exteriores, houve maturação o pensamento de que para a recuperação do prestígio do Brasil nas relações internacionais seria preciso quitar três hipotecas: autoritarismo, instabilidade econômica e desigualdade social.

⁶⁵ A maioria dos comitês preparatórios são criados mediante decreto presidencial, contudo, podem partir da iniciativa do legislativo ao executivo, uma vez que partem da pressão da sociedade civil no congresso nacional. Segundo Mesquita (2016) a chamada para a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos não previa a sociedade civil como ator necessário para a posição nacional, cabendo ao Congresso Nacional demandar a criação de um Comitê Preparatório à Presidência da República.

em 1993⁶⁶. Por outro lado, para o tratamento da agenda econômica multilateral, prevaleceram mecanismos de consultas *ad hoc* de composição diversa, grupos de trabalho interministeriais e seminários com previsão da participação da sociedade (LINDGREN-ALVES, 2018; FARIA, 2017; MESQUITA, 2016).

Concomitantemente, a permanente mobilização da sociedade brasileira em um cenário internacional favorável aos temas sociais, aumentou a pressão pelo processo de abertura da agenda da política exterior e direcionou para maior diálogo do Ministério das Relações Exteriores com a sociedade civil organizada, principalmente o segmento popular queixoso “por maiores espaços de participação e por direitos contra a desigualdade, a discriminação e pobreza” (FUKUSHIMA, 2019, p.40). Não obstante, durante a presidência de Itamar Franco, observou-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), inaugurando a vitória da mobilização popular em torno das ações de combate à fome, ao transformar o caráter imediato da pauta à necessidade da construção de políticas públicas de caráter célere e permanente vinculado à esfera federal (FARIA, 2017).

Somente com a articulação de um político à frente do ministério, Fernando Henrique Cardoso durante o governo de Itamar Franco, a criação de iniciativas de ampliação democrática na política externa brasileira além dos discursos substituiu as desconfianças dos diplomatas de carreira sobre a inserção dos novos atores internacionais em temas afeitos ao monopólio dos Estados (LINDGREN-ALVES, FARIA, 2017; MESQUITA, 2016). Nesse sentido, pode-se observar “uma abertura mais expressiva à sociedade civil nos temas econômicos, cujas negociações se intensificaram” (FARIA, 2017, p.96). Supõem-se no presente trabalho, que a afeição à ordem democrática de Cardoso combinada a sua habilidade no jogo político foram fatores desencadeadores de mudança de postura do Itamaraty em direção à progressiva participação social e abertura, **ainda que realizado de modo responsivo às conjunturas vivenciadas**. Fundamenta-se tal percepção por concordarmos, em partes, com análises de política externa do período sobre a estratégia de inserção

⁶⁶ De acordo com Faria (2017) e Lindgreen-Alves (2018), a realização de um seminário prevendo a participação de 23 entidades da sociedade civil para discutir o posicionamento brasileiro sem a previsão regimental da conferência foi algo inédito na relação entre MRE e sociedade civil; ainda que o Fórum Mundial de ONGs também ocorresse.

pela conformação aos regimes internacionais sob hegemonia neoliberal, dentre os quais verificam a assimilação de valores globais compartilhados, a defesa da democracia e o direito internacional na orientação das “regras do jogo”, uma estratégia institucionalista pragmática ou (neo)liberal⁶⁷ (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007; SARAIVA, 2010).

Inserida em uma conjuntura marcada por reformas neoliberais em direção ao chamado Estado mínimo, a crescente aproximação entre sociedade civil e Estado na gestão de Fernando Henrique Cardoso será marcada pela necessidade de regulamentação⁶⁸ do relacionamento entre esfera pública e esfera privada - parceria público-privada originada da desresponsabilização do Estado sobre a questão social - além da burocratização dos movimentos sociais, transformando-os em personalidades jurídicas para validação como organização social⁶⁹.

O alto grau de mobilização da diversidade de movimentos sociais em torno da redemocratização brasileira, dentre os quais destacam-se grupos ambientalistas, grupos de direitos humanos, direitos de gênero e raça, a Igreja Católica e associações comunitárias e sindicatos⁷⁰ desempenharam papel de transformação da insatisfação popular em força política, **em muito capitaneada historicamente pelo Partido dos Trabalhadores**. A criação desse vínculo entre um partido político classista operário e movimentos sociais na luta contra elementos relacionados à questão social, especialmente nos grandes centros urbanos, remetem-se ao período de esgotamento do modelo de expansão industrial observado após a década de 1970, atravessando o

⁶⁷ Miriam Gomes Saraiva (2010) identifica um recorte no corpo diplomático, diferenciando entre os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas, seguindo a corrente de Cepaluni e Vigevani (2007) que denomina a estratégia de política externa de Cardoso como autonomia pela participação, fazendo alusão à ampla adesão à nova ordem internacional. A discordância com tal análise é por concordar com Lima (2018) sobre a autonomia como excepcionalidade, não como característica comum, apesar de ambos os grupos objetivarem as melhores condições de inserção brasileira na busca pelo desenvolvimento.

⁶⁸ Tais relações passam a ser regidas pelas leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999. Em 2014, será criado um novo marco legal para as organizações da sociedade civil, a lei nº 13.019/2014.

⁶⁹ O Terceiro Setor é compreendido por Organizações Não Governamentais (ONG) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Há, por vezes projetos e interesses comuns entre movimentos sociais e organizações não governamentais. Gohn (2008) alerta que, enquanto o primeiro parte da conquista por direitos sociais pelo enfrentamento, o segundo grupo parte do consenso; portanto, possuem constroem relacionamentos diferenciados com a esfera pública.

⁷⁰ Necessário destacar a figura de Luiz Inácio Lula da Silva como uma das lideranças surgidas do “Novo Sindicalismo” da década de 70 na região do ABC paulista.

período de restauração democrática, que seria reorientado para o combate à adesão do modelo neoliberal no Brasil no final do século XX.

“O chamado projeto democrático participativo construído pelo PT estabeleceu um importante horizonte para a luta política do movimento radical e demais movimentos sociais nos anos 1980 e 1990. O PT rejeitava experiências socialistas da União Soviética e Europa oriental. Objetivava construir um caminho próprio para o socialismo a partir da inserção das massas trabalhadoras nos processos decisórios nas instâncias do Estado, acirrando o tensionamento entre os interesses do capital e do trabalho na disputa pelos recursos do Estado (FERRAZ, 2019, p.351)”

Evidenciados os limites do Estado Social em uma inserção subordinada e dependente no sistema capitalista internacional, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder executivo, que num primeiro momento atingiu nas esferas municipais e estaduais (principalmente nas áreas urbanas centrais), provocou a maturação da percepção do projeto democrático-participativo como alternativa viável na realização de pequenas reformas voltadas para a garantia de direitos sociais, abandonando reformas estruturais (IASI, 2012; FERRAZ, 2019).

Neste processo de institucionalização sob signo neoliberal, o relacionamento entre o Partido dos Trabalhadores e movimentos sociais contribuiu para a capacitação desses atores:

“A definição de pautas claras, a formalização dos movimentos, a constituição de lideranças, o estabelecimento de regras e de hierarquia no processo decisório (coordenações, encontros, congressos), bem como uma determinada leitura da realidade eram o resultado da articulação entre movimentos sociais na sociedade civil e partido político tanto como educador quanto como participante das instâncias decisórias do Estado (sociedade política/poder executivo e parlamentos)” (FERRAZ, 2019, p.251).

Esse intercâmbio cooperou para uma sociedade civil operando em rede, na qual a estrutura interligada complementa o papel desempenhado por cada um dos participantes, direcionando para o centro do debate político temas em voga na seara

internacional concatenada aos problemas vivenciados na realidade brasileira⁷¹. É possível afirmar que alguns desses problemas foram reprimidos pelo regime militar (como civis e políticos, direitos gênero e raça, meio ambiente e participação política), outras acentuados pelo ajuste macroeconômico do signo neoliberal (precarização do emprego, aumento da desigualdade social e da pobreza, população sem moradia e insuficiência de serviços públicos). Na mesma linha argumentativa, “As redes se caracterizam pela fluidez na participação de seus membros, pela ausência de hierarquias, pela descentralização e pelo pluralismo organizacional e ideológico” (FERRAZ, 2019, p.354).

O relacionamento entre mobilização social, abertura da política externa brasileira e participação fica mais evidente quando exemplificada na clivagem formada em torno de projetos de integração regional, resultando construção de espaços de diálogo entre Estado e atores credenciados, os quais se dera a partir da pressão da sociedade civil. Destacaram-se os debates realizados no interior das Seção Nacional de Negociação para a Área de Livre Comércio das Américas (SENALCA) e Seção Nacional para Negociação Acordo Mercosul-União Europeia (SENEUROPA). Em entrevista concedida para a tese da diplomata Vanessa Dolce Faria (2017), o embaixador Antônio José Ferreira narra:

“A SENALCA nasceu como unidade de coordenação dentro do governo. Depois fomos progressivamente incluindo outros atores, outro tipo de representação, empresários, ONGs, a REBRIP, sindicatos, isso foi um processo progressivo. No final, havia mais de cinquenta membros. O ministro Celso Lafer foi a uma reunião da SENALCA. Ele teve muita visão, viu que era importante. Ao mesmo tempo, estava sendo discutida a relação entre UE-MERCOSUL, e isso ajudou na criação da SENEUROPA, e os mesmos atores pediram que quanto à OMC também houvesse um espaço assim. *Gerou um efeito dominó.*” (Embaixador Antônio José Ferreira Simões, entrevista concedida em FARIA, 2017, grifos da autora)

Além da percepção de ineditismo da ampliação da participação social no debate de temas da política exterior dentro do Estado, Boito e Berringer (2013) destacam a ALCA como ponto aglutinador do bloco da grande burguesia interna brasileira, sobretudo na

⁷¹ Para fins de exemplificação, podemos mencionar os Direitos Humanos, Meio Ambiente, Integração Regional, Desenvolvimento, entre outros como temas discutidos pelo Ciclo Social da ONU em consonância com a pauta social doméstica.

liderança do bloco no poder durante o governo do Partido dos Trabalhadores. Se por um lado as classes patronais do Brasil formaram a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), por outro organizam-se os grupos mais populares do bloco em torno da Campanha Nacional contra a ALCA (CNA), reunindo 55 organizações⁷². Essa organização teve seu trabalho pautado na conscientização e pressão social contra a assinatura do tratado da ALCA. Ambos os lados, portanto, converteram a capacidade de mobilização em peso político ao formarem a frente neodesenvolvimentista contra alguns dos efeitos do neoliberalismo, explorando com intensidade os mecanismos de participação social durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

3.3 O AVANÇO DA POLÍTICA SOCIAL À POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A AMPLIAÇÃO DOS CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, AS FORMAS DE INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

Segundo Guindani e Soares (2017), ao se referirem sobre os direitos humanos e sociais, os governos do Partido dos Trabalhadores “promoveram alguns avanços significativos, e, sobretudo, não impuseram retrocessos nas esferas que já vinham acumulando conquistas” (GUINDANI; SOARES, p.191), aproveitando dos conselhos de participação social e cargos de confiança para equilibrar interesses antagônicos presentes entre a liderança do bloco no poder e sua base política. Nesse cenário de estímulo à participação cidadã, no qual “os governos do PT incentivaram a criação de muitos conselhos, que consistem em espaços expressivos de representação” (GUINDANI; SOARES, 2017, p.194) e “corresponde a etapa significativa da realização da democracia” (*ibidem*) alguns dos Conselhos Nacionais destacam-se, como o caso do CONSEA⁷³ e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social⁷⁴ (CDES) para a Política Externa Brasileira, conforme sinalizado por Faria (2017).

⁷² Dentre as organizações que se destacam no movimento é citada pela autora a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Sem-Terra (MST), Partido Socialista dos Trabalhadores (PSTU), Marcha Mundial das Mulheres e pastorais da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

⁷³ Destaca-se pela estrutura robusta criada desde a gestão de Itamar Franco até Dilma Rousseff, desempenhando a estratégia Fome Zero lançada em 2003, um divisor de águas para a agenda de combate à fome e segurança alimentar e nutricional (FAO, 2010; MDS, 2010)

⁷⁴ Destaca-se por pela composição mista, sendo presidido pelo Presidente da República ao lado de 18 Ministros de governo e 90 representantes da sociedade civil, contribuindo de forma ímpar para a elaboração do posicionamento brasileiro na Rio+20 (FARIA, 2017)

Os números de mecanismos de participação social, dentre eles Conselhos e Conferências, operantes durante o período são inexatos. Enquanto Guindani e Soares (2017) citam mais de 20 conselhos criados, Faria (2017) contabiliza 50 Conselhos Nacionais e 17 Comissões Nacionais até a data de elaboração da sua tese em 2015, diferenciando entre as de caráter provisório ou permanente. Com composições diversas, a depender da matéria, eles possuem representação equilibrada entre segmentos da sociedade civil, empresariado, academia e representantes ministeriais, estando sua regulamentação prevista tanto pela Constituição, por leis, quanto por decretos presidenciais. O esforço político em promover palcos de disputa entre diversos segmentos da sociedade em torno de projetos societários, especialmente entre 2003-2015, ampliou o coeficiente democrático popular das políticas públicas gestadas no interior do Estado, produzindo política social mais responsiva à questão social vivenciada em período de contínuo processo de financeirização (e posterior crise) - evidenciando, dessa forma, o caráter apaziguador das políticas sociais.

Muito embora os conselhos de participação social fossem práticas já observadas durante as gestões dos PT nos executivos municipais, Ares, Serafim e Tatagiba (2014) consideram que, apesar de ser uma promessa a continuidade desse legado e fortalecimento na esfera federal, seria um equívoco atribuir mais a um compromisso da presidência da república com a participação social do que das dinâmicas políticas de elaboração das políticas públicas de cada setor, uma vez que resultam interações entre sociedade civil e Estado diferenciadas e variáveis. Isso ocorre, pois movimentos sociais são dotados de padrões históricos que operam nas relações Estado-sociedade, assumindo novas formas e combinações. Deve-se considerar que, no governo do Partido dos Trabalhadores, ativistas e líderes sindicais ocuparam altos postos no executivo federal, chegando ao pico de 45% dos ministros terem relacionamento próximo com os movimentos sociais no segundo mandato do governo Lula, trazendo o modelo de participação para a produção das políticas públicas. Por outro lado, governos anteriores alcançaram um quarto dos seus ministros, o que levam as autoras a defender que, nesse contexto de maior interação e proximidade, “movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretam rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras” (ARES, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.326).

Para as autoras supracitadas, ativistas presentes no corpo burocrático frequentemente transformaram suas agências governamentais em espaços de militância na defesa de suas bandeiras, o que acarretaria o fortalecimento dos espaços formais de participação social. Por outro lado, também assumiram outras formas de comunicação mais flexíveis ou discretas, como negociação, colaboração, negociação com protesto e encontros públicos entre partes. Essa variação, para as autoras, dependeu do padrão histórico de cada setor das políticas públicas, o que expressaria a heterogeneidade do governo. E, cabe destacar, a abertura inédita dos governos Lula a “um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado” (ARES, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.327). Ainda que o estudo publicado pelas autoras tenha comparado três setores tradicionalmente bem diferenciados em suas práticas políticas, elas concluem que, apesar das diferenciadas combinações, eles chegaram ao mesmo resultado: o aumento da formalização da participação social no processo de elaboração de políticas públicas através da criação e ampliação dos conselhos e conferências nacionais. Em outras palavras, significa a assimilação desses atores resultou na ampliação da Estratégia democrático participativa.

Sinalizando continuidade da estratégia botada em prática pelo Partido dos Trabalhadores, durante o governo Dilma Rousseff, os Conselhos terão seus pareceres diferenciados entre “consultivos” e “deliberativos”, atribuindo-lhes maior robustez a esses últimos pela capacidade de emitir decisões vinculantes ao Estado (FARIA, 2017; MESQUITA, 2016). Há, portanto, uma continuidade da estratégia democrático participativa durante o governo de Dilma Rousseff, apesar da presidenta enfrentar um cenário econômico e político muito diferente de seu antecessor.

À luz da abordagem Poulantziana (1977), podemos levantar algumas considerações que se interrelacionam. Em primeiro lugar, a heterogeneidade apontada pelas autoras pelo processo de assimilação das lideranças dos movimentos sociais é compatível com a visão de Berringer e Boito (2014) sobre a frente neodesenvolvimentista, segundo a qual vislumbra a composição de frações de classe de origem progressista no bloco no poder durante os governos do Partido dos Trabalhadores. Em segundo

lugar, mas decorrente da primeira, essa possibilidade de pluralidade de forças sociais no interior do Estado dependerá da dimensão jurídico-institucional do Estado capitalista a partir da conjuntura. Vimos que tais lideranças no corpo burocrático do Estado realizaram alterações institucionais no sentido de ampliar os espaços formais de ocupação social no interior do Estado, que resulta não somente na produção de política social alinhadas às demandas anteriormente defendidas pelo seu histórico de luta política, mas um fortalecimento da estratégia democrático participativa.

Segundo Ferraz (2019), esse novo cenário demandou dos movimentos sociais suas principais lideranças “à disposição do processo de construção dos arranjos participativos em uma perspectiva propositiva e colaboracionista, substituindo as estratégias de ação direta e confronto pela negociação e cooperação” (FERRAZ, 2019, p.353) - estratégia essa que pode ter contribuído para uma certa desmobilização social nas ruas, uma vez que seus atores passam a adotar os riscos políticos ao governo nas suas práticas políticas.

Não obstante a relevância dos mecanismos de participação para diálogo direto entre sociedade e governo, tais ferramentas guardam a mesma natureza contraditória da política social. Em primeiro lugar, por estarem fragilmente vinculadas à orientação da política econômica dos governos, dada a necessidade de regulamentação de atos da Presidência da República e do Congresso Nacional, assumindo um caráter não permanente como política de Estado. Em sua maioria, esses mecanismos foram criados via decretos presidenciais para que não sofressem resistência mediante processo de negociação com a câmara e senado. Isso ocorreu, inclusive, com aquelas previstas em leis orgânicas a serem regulamentadas por leis complementares, como o caso do Consea à esfera federal. E, em segundo lugar, pelo relativo enfraquecimento de movimentos sociais, o qual foi promovido tanto pela assimilação de lideranças e quadros políticos aos projetos de governo, quanto pela alta capilaridade da atuação em rede, cuja ampliação de objetivos e de atuação “dificulta a construção de projetos societários de oposição e enfrentamento à ordem do capital” (FERRAZ, 2019, p.361).

Dessa maior heterogeneidade do governo e maior interação entre sociedade civil e Estado resultará duas as contribuições para a orientação da política externa brasileira: a primeira pela contribuição qualitativa e técnica dos temas tratados em momento de ampliação de assuntos da agenda internacional, concedendo celeridade nas negociações e posicionamento brasileiro; e a segunda, de caráter estratégico para inserção internacional brasileira ao utilizar-se da internacionalização da sua política social no aumento do *soft power* brasileiro dentro da estratégia em busca de mudanças na ordem internacional⁷⁵. Para tratar a contribuição qualitativa da agenda brasileira, traremos o caso do Combate à Fome e à Extrema Pobreza, eixo destacado na posição brasileira durante a gestão de Lula e continuado no governo de Dilma Rousseff, enquanto a internacionalização da política social doméstica como estratégia de aumento da autonomia relativa do Estado será discutida neste mesmo capítulo.

3.3.1 O caso da Estratégia Fome Zero

“Quero falar-lhes de forma simples e direta: venho propor-lhes ações coletivas, responsáveis e solidárias, em favor da superação das condições desumanas em que se encontra grande parcela da população do globo. A fome não pode esperar. É preciso enfrentá-la com medidas emergenciais e estruturais”. (LULA DA SILVA, discurso no Diálogo Ampliado da Cúpula do G8 em FUNAG, 2008, p.19)

Em 2014, o Brasil comemorava um reconhecimento histórico no seu relacionamento com a pobreza extrema, a saída do Mapa da Fome, cuja publicação se dá pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). O relatório “Insegurança Alimentar no Mundo” (FAO, 2014), retirou o Brasil da condição de “observado” para um caso de sucesso, ratificando a escolha exitosa da organização na assimilação do modelo brasileiro para o modelo internacional ainda em 2005: “O Brasil é hoje uma referência internacional de combate à fome” (FAO, 2014, p.4).

Dentro dos padrões internacionais, a boa governança brasileira na direção da erradicação⁷⁶ da fome é fruto da priorização da agenda de Segurança Alimentar e

⁷⁵ Para compreender melhor a estratégia de mudança da ordem internacional, leia Gonçalves (2011).

⁷⁶ Considera-se erradicação da situação de fome quando menos de 5% da população está em situação de insegurança alimentar grave.

Nutricional (SAN) na política nacional conduzida a partir de 2003, contando com um “ambiente institucional que facilitou a cooperação e coordenação entre os ministérios e as diferentes esferas de governo, com responsabilidades definidas; de maiores investimentos em áreas como agricultura familiar; e do forte envolvimento da sociedade civil no processo político” (FAO, 2014, p.6). As referências fazem alusão à estratégia de combate à fome orquestrada pela sociedade civil⁷⁷, observada ao final da década de 1980 e transformada em programa governamental, o Fome Zero, que ocorreu em ocasião da posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Além disso, passou pela recriação do Conselho de Segurança Alimentar Nutricional (CONSEA)⁷⁸, pela diversidade de marcos legais regulatórios que nortearam as execuções de políticas públicas específicas e correlatas de diferentes áreas no combate da fome e pobreza extrema no Brasil (TAKAGI, 2010)⁷⁹.

Nota-se aqui que, apesar de focalizada na situação mais urgente e extrema da questão social, que é a situação da fome, temos uma inflexão à postura observada pela gestão anterior, na qual há a transferência do gerenciamento das questões sociais ao Terceiro Setor sem a ampliação das responsabilidades do Estado. A partir desse objetivo específico, a agenda se desmembra em combate à desigualdade social (Bolsa Família) e nutrição infantil (Programa Nacional de Alimentação Escolar), acesso à água (Programa Um Milhão de Cisternas), produção familiar e abastecimento local (Programa de Aquisição de Alimentos), ampliação da saúde familiar (Estratégia Saúde Familiar e o Mais Médicos) e etc., uma vez que são problemas interrelacionados e transversais na garantia da reprodução social. Desenhava-se uma estratégia de rede multidimensional e multisetorial contando com

⁷⁷ Sobre o papel dos movimentos sociais articulados neste cenário, a bibliografia atual destaca: a “Ação cidadania contra a fome, miséria e pela vida” liderada pelo sociólogo e líder social Betinho durante os anos 1990. O Instituto Cidadania, direcionado à elaboração de políticas públicas por especialistas ligados ao Partido de Trabalhadores (PT), mas dissociados da estrutura partidária; e a elaboração do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” em 1991, por iniciativa do grupo de apoio a Luiz Inácio Lula da Silva ligados à luta por reforma agrária, produção e distribuição de alimentos. Coletivos da sociedade civil como igrejas, sindicatos, associações de bairro, entre outros, também foram importantes na distribuição de alimentos e conscientização do papel da subnutrição no ciclo da miséria. Utilizou-se também campanhas publicitárias para arrecadação de fundos e doação de alimentos (TAKAGI, 2010; FAO, 2010; IPEA, 2004)

⁷⁸ O CONSEA foi substituído durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso pela Comunidade Solidária, presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso.

⁷⁹ De acordo com a literatura, a ampliação do Cartão Alimentação, Programa de Aquisição de Alimentos e ações de educação alimentar das famílias beneficiadas somam R\$1,8 bilhão (TAKAGY, 2010)

a articulação do Estado, na qual busca-se dar celeridade às políticas sociais de forma que atuem em função complementar no combate das formas mais urgentes da questão social.

Adotou-se como prioridade do governo a identificação de projetos e ações que corroborassem no enfrentamento da fome pelos Ministérios, estando o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)⁸⁰ como encarregado pelo gerenciamento do Fundo de Combate à fome e pela articulação de políticas públicas interministeriais a serem desenvolvidas junto aos entes subnacionais (estados e municípios). Desenvolveu-se de 2003 até o ano de 2016, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), um sistema aberto⁸¹ composto por vasos comunicantes, isto é, Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)⁸² nos três níveis da federação⁸³, os quais, por sua vez, estavam ligados à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que, por fim, era vinculada à Presidência da República. Ainda que tenha passado por diversas remodelações ao longo do período, ocorreram no sentido de superar desafios mapeados no combate à insegurança alimentar. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), sancionada em 2006, e o decreto presidencial nº 7.272/2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), são os pilares normativos instituídos para salvaguardar o direito à alimentação (CEOLIN; DAHLET; DE LIMA, 2019; TAKAGI, 2010).

Podem articular-se nas três esferas federativas – um Conselho Nacional interligado a conselhos estaduais, que se comunicam, por sua vez, com conselhos municipais. Costumam conectar-se com os processos de conferências, igualmente organizadas nos níveis nacional, estadual e municipal. Essa arquitetura institucional descentralizada, com densa capilaridade territorial e capacidade de mobilização, é responsável pelo fato de

⁸⁰ O MESA era um gabinete dentro da presidência da república com estatuto de ministério, que posteriormente foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, passando as suas atribuições ao grupo de trabalho interministerial Fome Zero, que também era vinculado à Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República.

⁸¹ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional entre suas principais responsabilidades estava a previsão e elaboração dos programas de SAN em todo o SISAN, além da convocação de conferência nacionais para a reunião dos entes da federação que o compõem.

⁸² Classifica-se como sistema aberto ao diferenciar-se dos outros sistemas, como o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social, que são sistemas fechados.

⁸³ Diferentemente dos demais sistemas fechados, o SISAN como sistema aberto não obriga a adesão de estados e municípios ao sistema, sendo um dos problemas relacionados à descentralização e intersetorialidade do direito à alimentação e nutrição. Com a LOSAN em 2006, a incorporação do direito à alimentação como direito humano respalda juridicamente a demanda social perante as esferas municipais e estaduais por programas regionais complementares.

os conselhos serem considerados os principais espaços participativos no Estado brasileiro” (FARIA, 2017, p.66).

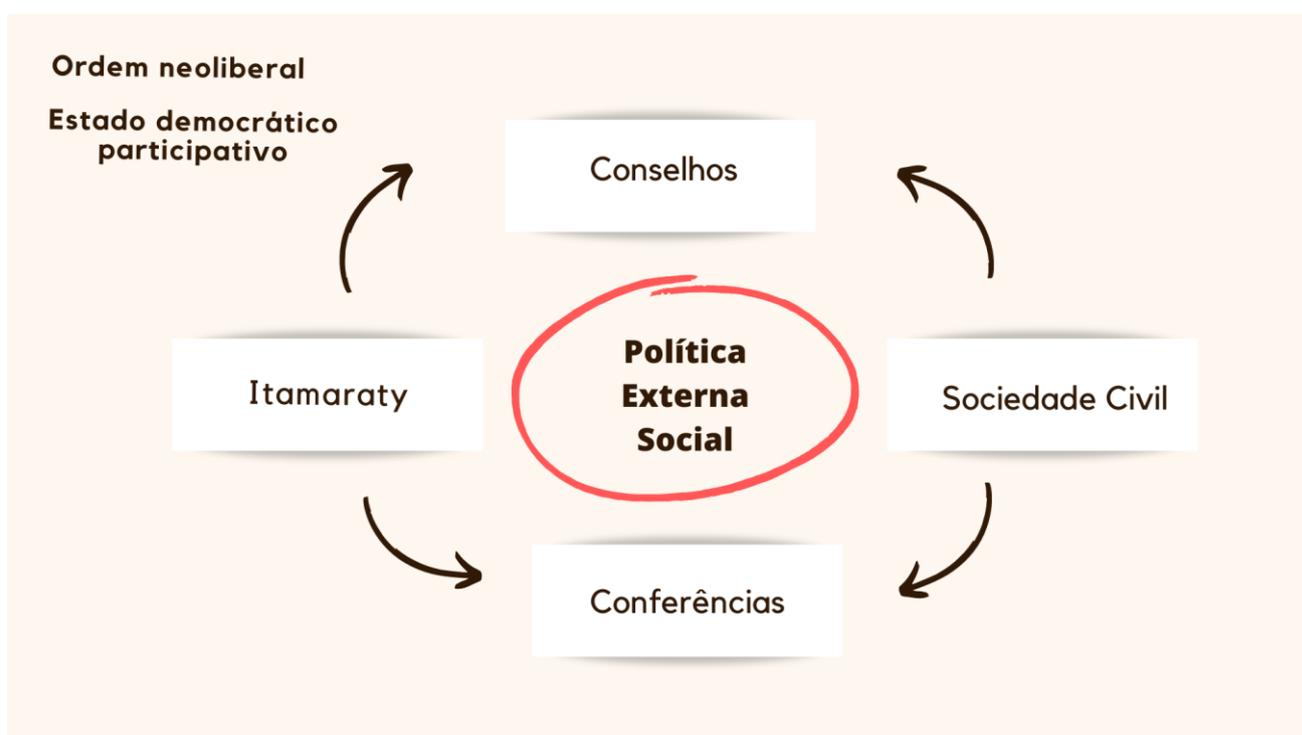
Dentre os pontos positivos da estrutura institucional de rede no combate à fome, destacamos duas características que estarão presentes nos projetos internacionalizados do Fome Zero, tal qual transferidos pelas CID: a articulação entre políticas públicas e a articulação entre burocracias de Estado. Ambas as articulações configuraram um modelo multidimensional e multi setorial assertivo no combate às expressões da questão social, criando elos fundamentais para o funcionamento e processo de internacionalização.

Além da criação de ministérios e ampliação dos conselhos de participação social na produção de políticas públicas complementares, são exemplos de articulação entre burocracias do Estado o suporte técnico e operacional da Embrapa⁸⁴ e bancos públicos⁸⁵ na execução de tais políticas, enquanto o trabalho conjunto entre Ministério do Desenvolvimento Econômico e Social (MDES) e o Itamaraty aparecem como elos fundamentais no processo de internacionalização do Fome Zero. O esforço político coordenado criou uma configuração de atuação articulada, promovendo integração entre o público e diversos entes especializados inseridos no debate, contando com um expressivo redesenho institucional no corpo burocrático do Estado. Não obstante, esse redesenho institucional não ocorreria sem a condução de uma política de governo orientada em dar celeridade ao trato da questão social dentro dos limites condicionados.

⁸⁴ A Embrapa aparece como empresa executora de diversos programas de cooperação técnica no âmbito das CID. Para saber mais sobre o papel dessa empresa pública, leia IPEA (2018).

⁸⁵ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Brasil.

Figura 2 – Esquema do Estado democrático participativo na produção da Política Externa Social durante os governos do Partido dos Trabalhadores



Fonte: Elaboração própria.

Tal movimento de aproximação entre entidades burocráticas do Estado para o suporte técnico e operacional das políticas públicas, no que se refere à Segurança Alimentar e Nutricional, aparece concatenado com o processo de assimilação de personalidades acadêmicas com formações críticas, que passaram a ocupar postos de comando especialmente na esfera federal (ARES; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). Tal fato nos leva a pensar que não se limita somente à troca entre experiências teóricas e práticas entre partes da estrutura burocrática do Estado, mas que tais lideranças em cargos políticos concedia relativa legitimidade à política social conduzida pelos grupos ligados às camadas populares da frente neodesenvolvimentista.

Válido lembrar que o bloco no poder é composição heterogênea e abarca classes e frações de classes dominantes com traços conservadores e elitistas, especialmente no que se refere às relações exteriores. O exemplo mais célebre é o caso de José Francisco Graziano, que conduziu o MESA na implementação do Fome Zero à nível nacional, sendo eleito como diretor-geral da FAO após o processo de internacionalização do respectivo projeto. Personalidades progressistas no trato da

inserção internacional do Brasil no capitalismo contemporâneo também ocuparam altos postos, como o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães e embaixador Celso Amorim (MARQUES, 2014). Contudo, nem todas as personalidades acadêmicas eram bem digeridas por parte das frações dominantes, como a presença de Marco Aurélio Garcia como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais durante os governos petistas.

A articulação interministerial com suporte da burocracia técnica e científica do Estado no enfrentamento dos elementos da questão social possibilitou a elaboração de políticas públicas conjuntas e complementares, como é o caso do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) articulado com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo. Combinadas, tais políticas públicas foram capazes de unir a demanda de produtos orgânicos provenientes da agricultura familiar pelas compras governamentais às unidades de ensino públicas, garantindo a melhora de indicadores da alimentação infantil de camadas sociais mais vulneráveis à situação de fome. Tal ambiente propiciou proteção ao pequeno agricultor, afastando-o da situação de precariedade através da garantia da demanda local, ao invés das oscilações de mercado. Para o seu funcionamento, esse sistema passou pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. - uma situação de responsabilidade compartilhada, na qual cada entidade da burocracia do Estado agiu de acordo com suas competências (MDS, 2010).

A criação dos conselhos estaduais e municipais de composição mista local desempenharam papel significativo na elaboração de políticas públicas mais plurais que refletissem as demandas específicas e urgentes da questão social que estava presente na sociedade. Por sua vez, tais conselhos estavam ligados à esfera federal, como no caso do CONSEA. Eles alimentavam os programas do governo federal, bem como o posicionamento brasileiro em relação à Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que o Itamaraty detinha cadeira cativa na direção executiva do Conselho (FARIA, 2017).

A identificação das diferentes causas para a situação de fome, classificadas entre estruturais, específicas e locais⁸⁶ possibilitou a aplicação de políticas sociais adequadas e distintas entre áreas rurais e regiões metropolitanas no Brasil, funcionando também como ponto de prospecção de resultados para a análise de impacto da aplicação da política social⁸⁷. Enquanto a fome nas zonas rurais transpassa questões ligadas à concentração de terra nos latifúndios, monoculturas, falta de infraestrutura, secas, relativa escassez de crédito e tecnologia para pequenos produtores, nos centros urbanos, os problemas são enfrentados com redes de abastecimento, distribuição, controle de preço e acesso aos alimentos visando atingir a população mais vulnerável.

Figura 3 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: FAO; MDS, 2010, p.20.

⁸⁶ “Ampla gama de ações de combate à fome e segurança alimentar, classificadas em estruturais (voltadas a combater as causas da fome), específicas (que garantem acesso direto à alimentação) e locais (que visavam garantir o abastecimento alimentar em nível municipal)” (IPEA, 2004, p.37).

⁸⁷ A estratégia Fome Zero primeiramente atuou nas regiões brasileiras de regiões de pobreza extrema (quase todo o Nordeste e no Vale do Jequitinhonha/MG), ampliando a concessão do Cartão Alimentação para posteriormente se desenvolver a partir da unificação de programas governamentais focalizados, chamados de Bolsa Família. A política de redistribuição de renda foi complementada por outras políticas sociais correlatas. Apesar de haver o abandono do nome “Fome Zero” nacionalmente, a denominação perdura na esfera internacional e representa uma gama de políticas sociais orientadas a combater a situação de desigualdade social.

O entendimento de que o combate à desigualdade social demanda a execução de política social de caráter intersetorial adequada às especificidades locais, buscando elaborar soluções com recursos presentes na comunidade local, fez com que a internacionalização do Fome Zero fosse despida de algumas desconfianças observadas nos Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Norte-Sul. Marcadas pela vinculação de compras governamentais ou serviços do país doador (*tied aid*), os interesses econômicos e manutenção das relações de dominação entre centro-periferia perduram a situação de dependência sistêmica (MILANI, 2012).

Dentre eles, cabe a ênfase no programa de transferência de renda, Bolsa Família, que atuava no combate à pobreza extrema; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) produzidos pela agricultura familiar, unindo a demanda produtiva de segmentos locais não tão competitivos ao setor público de ensino garantindo segurança alimentar e nutricional; o compartilhamento técnico por institutos federais de ensino e pesquisa no aprimoramento produtivo de pequenos e agricultores familiares; a abertura de linha de créditos; a criação de equipamentos de distribuição de alimentos; confecção e distribuição de manuais de boas práticas em saúde básica familiar são os principais esforços que compõem a via brasileira difundida e reproduzida por países do Sul global (FAO, 2014). Tal processo é identificado pelas Relações Internacionais como a internacionalização do Fome Zero e o seu impacto global é tamanho que serviu de inspiração para as abordagens previstas no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº2 (LASBENNES; NABARRO, 2019).

“O Brasil já era uma referência nos primeiros anos do ODMs, com progresso demonstrado na redução da fome e da pobreza através de políticas inclusivas que foram implementadas no país, incluindo o Programa Fome Zero. A experiência Fome Zero foi analisada em termos de sua relevância para outros países com base na agenda ODM, como também em termos da cooperação Sul-Sul.” (TAKAGI, 2019, p.159).

Inseridas no ambiente de cooperação Sul-Sul, a transferência tecnológica, por meio de acordos bilaterais ou triangulares, permitiu a replicação total ou parcial do modelo brasileiro de combate à pobreza extrema, tornando-se ferramenta destacada do *soft power* brasileiro no período. Estando em conformidade com os procedimentos internacionais mais atualizados, que são utilizados pelos países doadores, o Brasil se

tornou um “país-chave” na concessão de cooperação técnica horizontal pelo Comitê de Alto Nível para a Cooperação Sul-Sul. Assim, o Brasil, durante os governos do PT, elevou elementos da política social doméstica como ferramenta de aprofundamento das relações Sul-Sul, concedendo legitimidade de *global player* demandante por reformas que promovessem uma “ordem social e econômica mais justa e solidária, em uma postura dita “não indiferente” às mazelas que afligem os países menos desenvolvidos” (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.13), inseridos em uma estratégia de pragmatismo das coalizões multilaterais.

“Mais especificamente, foi lançado em 2008 o projeto de Cooperação Sul-Sul (SSC) em apoio a seis países africanos (Gana, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia) para aprender mais a partir do Bolsa Família do Brasil” (TAKAGI, 2019, p.160), cujo fortalecimento do multilateralismo como estratégia fica mais evidente na participação do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC/IG)/PNUD, do Departamento do Reino Unido de Desenvolvimento Internacional (DFIF) e do MDS do Brasil. Outros esforços dentro da CSS foram observados nos eixos com a América Latina e na Ásia via BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (TAKAGI, 2019; FRAUNDORFER, 2013).

Deste modo, enquadrou-se tanto nas características de caráter autonomista de Lima (2018), como no movimento de autonomia relativa do Estado, ocorrendo de dois modos pela Política Externa Social: a busca pela redução das assimetrias entre o centro e a periferia do sistema ao trabalhar elementos voltados para redução das mazelas sociais, típicas de sua formação subdesenvolvimento e reformulando as práticas comuns do eixo Norte/Sul para relações mais horizontais, especialmente no sentido Sul/Sul.

Mendonça Júnior e Faria (2015) analisam comparativamente a execução das cooperações técnicas internacionais Brasil-África sob condução diplomática do ex-presidente Lula ao seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Observou-se um salto de 36 para 238 Acordos de Cooperação técnica firmados, representando um

número mais que 6 vezes maior nas relações bilaterais com os países da região⁸⁸. Quando observadas as áreas relacionadas à experiência brasileira de combate à fome, por exemplo (agricultura, agropecuária, políticas públicas, saúde e educação), verifica-se que houve aumento em todas as áreas temáticas relacionadas, acompanhando os trabalhos de internacionalização da agenda.

Quando considerado em número de países, os acordos tiveram uma ampliação de 23 para 90 países parceiros⁸⁹. Esse crescimento ratifica a ideia de que a diplomacia para o continente até o período de FHC era marcada por três características: i) circunstanciava-se na aproximação histórico-cultural com os países lusófonos; ii) no esforço de estreitamento das relações com a África do Sul pós-apartheid; e, por fim, iii) na estratégia de seletividade de parcerias no continente africano norteadas pelo pragmatismo comercial (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.8).

Tal abordagem é justificada a partir da escolha pelo pragmatismo em alocar os poucos recursos limitados à época neoliberal, pelas poucas oportunidades comerciais e econômicas de interesse brasileiro identificadas no continente africano, pela preferência por aumentar as relações com os países desenvolvidos, pelo regionalismo sulamericano, pela aproximação com o sudeste asiático e, por fim, pela predileção das relações dos países do continente africano com a União Europeia à época (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015). A partir dessa identificação de orientação da relação Brasil-África, que ocorreu ao longo da década de 1990, os autores apontam uma leitura determinista e inexorável que atribuiria uma postura passiva do Brasil antes o vizinho no Atlântico Sul a partir da interpretação de que “a responsabilidade proativa - com o fim de retirar a África da marginalidade das relações internacionais - caberia exclusivamente aos países ricos” (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.10).

A partir da condução diplomática dos governos Lula, adota-se a estratégia de diversificação das parcerias no Sul Global, cujo objetivo é a ampliação do poder de

⁸⁸ Retira-se da presente análise as demais fases preliminares, uma vez que se pretende aproximar da transferência das políticas públicas e sociais brasileiras.

⁸⁹ O Brasil apresenta-se coerente com a postura de que país receptor seja uma terminologia pejorativa utilizada pelos países desenvolvidos aos países que buscam nas cooperações internacionais vias autônomas de desenvolvimento, optando por referir-se por “países parceiros” e horizontalizar as relações bilaterais no intuito de diminuir assimetrias ou caracterizar relações de poder (PUENTE, 2010).

barganha do Brasil nos foros internacionais, atuando pragmaticamente no sentido de superar obstáculos pelo esgotamento das relações verticais (Norte-Sul), vislumbradas ao longo da década imediatamente anterior. Diferentemente das bases da Política Externa Independente (PEI), a aproximação política com o continente não se estabelece mais exclusivamente por laços culturais, mas pelas similaridades enfrentadas que a condição de subdesenvolvimento presentes em ambas as realidades, procurando relacionar-se em bases mais horizontais de parceria “sem pré-condições inegociáveis, em um esforço simbiótico de superação de fragilidades sociais de ambas as regiões” (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.11).

Portanto, as bases que sustentam tais relações se dão em bases e condicionalidades diferentes daquelas presentes na cooperação internacional Norte-Sul. Outra mudança é em direção da quebra da imagem de país pacificamente miscigenado, resgatando memórias de um passado de escravidão e tornando a abordagem muito mais próxima, por exemplo, de países africanos:

“É do meio do reconhecimento da dívida do país com a África, contraída durante séculos de escravidão, que mancharam a nossa história, e pelo consentimento de que o Brasil não é uma fantasiosa “democracia racial” que agora regressa ao continente africano. Neste sentido, uma política externa de associação anti-hegemônica, articulada ao sul e ao Norte, de corte multipolar, pragmática e idealista, porém com interesses e valores comuns que necessita, ser tratados no plano prático, em especial nos múltiplos e simultâneos tabuleiros de negociação então em curso, mostrar-se-ia, segundo a percepção do período, a mais apta a promover o desenvolvimento social, no âmbito interno, e a justa representatividade, no plano internacional, de ambas regiões em um sistema global de expressiva assimetria na esfera política e na econômica” (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015, p.11-12).

A conclusão dos autores é de que a estratégia utilizada que deu origem a ampliação e aprofundamento das relações Brasil-África buscava equilibrar idealismo (laços culturais e políticas sociais) com pragmatismo e concertação política e, além disso, aumento do fluxo de comércio. Essa relação dual entre a crença na criação de realidades mais confortáveis para todos, alternativas àquelas que sejam determinadas pelas lógicas de poder no sistema internacional - ou numa vertente marxista, pelas determinações do capital -, buscando o estabelecimento de relações menos assimétricas na busca de superação ao subdesenvolvimento atuando dentro dos limites do sistema internacional vigente.

Visto sob outro ângulo, Fraundorfer (2013), por exemplo, enfatiza a assertividade no método de difusão do modelo brasileiro inserido na estratégia de governança global para combate à fome. Baseando-se na teoria de redes em governança global, cuja compreensão parte de um sistema internacional cada vez mais complexo, interligado e institucionalizado, as “redes são mais importantes do que nunca para que os governos exerçam sua influência” (FRAUNDORFER, 2013, p.16), ressaltando o coeficiente político das instituições na distribuição de poder. Os “nós”, como pontos de acesso e reprodução de informações institucionalizados, operam com eficiência para o alcance dos objetivos da rede configurada. Neste sentido, o autor reconstrói o papel desempenhado pelo Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo⁹⁰, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, o Fundo IBAS e o Fundo Brasil-FAO junto ao MRE para a posição de liderança do Brasil na esfera internacional sobre combate à fome. O autor conclui:

“Todos os quatro nós [as organizações citadas acima] dividem uma maneira de pensar particular baseada na transferência de conhecimento em relação à Estratégia Fome Zero. Eles concentram um conjunto específico de métodos e tecnologias todos baseados nas experiências de sucesso do Brasil no seu combate nacional à fome e pobreza. Eles concentram os recursos financeiros do Brasil e outros atores na governança global de segurança alimentar comprometidos para a erradicação da pobreza e fome. E eles dependem de um quadro institucional – um centro de pesquisa, um centro de excelência contra a fome e dois fundos – o que permite que esses nós divulguem a Estratégia Fome Zero pelo mundo. Junto com essas quatro características principais, todos os quatro nós representam parcerias entre o Brasil e organizações internacionais que facilitam a integração profunda e rápida aos mecanismos de governança global de segurança alimentar” (FRAUNDORFER, 2013, p.116, grifos do autor).

Ainda que os esforços no combate ao subdesenvolvimento com o Sul Global tenha conferido ativos positivos para o aumento do prestígio do Brasil como potência média comprometida com a construção de inovações bases mais solidárias, justas e inovadoras, Silva e Almeida Filho (2020) apontam a perceptível relação entre o governo, a política econômica e as Cooperações Sul-Sul ao analisar os efeitos preliminares da crise brasileira e reorientação da política econômica na CSS - o que evidencia, para nós, o caráter frágil das políticas sociais nas etapas de reprodução do

⁹⁰ A criação do centro data de 2002, após acordo firmado entre o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas e o Brasil, entretanto as operações iniciam-se apenas em 2004 no prédio do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA). O objetivo do centro é a formulação, acompanhamento, avaliação e difusão das políticas públicas no combate à desigualdade social no mundo todo. Para saber mais, acesse: International Policy for Inclusive Growth, sd.

capital. Segundo os autores, houve avanços sociais significativos percebidos durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva até o primeiro governo de Dilma Rousseff. Esses avanços podem ser traduzidos na redução do índice Gini, em resultado da política social inovadora atrelada ao aumento dos gastos sociais do Estado. Entretanto, eles ocorreram sem que houvesse mudança na política econômica ou na realização de reformas estruturais que retirassem a política social da relação de dependência da ação governamental, isto é, fossem mantidas apesar da política de governo.

Com a eclosão da situação de crise econômica no final de 2014, no primeiro ano do segundo governo Dilma, o baixo crescimento econômico e ajustes fiscais - que foram utilizados no sentido de um aparente controle da dívida pública - sinalizaram uma mudança de rumos aos investimentos públicos, tendência intensificada após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, sobretudo com a aprovação da Emenda Constitucional nº95/2016 - cujos os efeitos estabelecem uma situação permanente de austeridade fiscal ao prever um teto de gastos públicos, com tendências regressiva, por 20 anos. Sob a camisa de força da política fiscal, a contração do investimento público não só impediu a expansão da política social, mas a manutenção daquelas já ofertadas⁹¹ (ALMEIDA FILHO; OLIVEIRA SILVA, 2020; DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018).

Conforme o paralelo traçado no primeiro capítulo da presente pesquisa, as Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) são políticas sociais próprias da dimensão internacional, estando a CSS entendida como uma política social com recorte mais autonomista ao ser realizada em bases mais solidárias das aquelas realizadas pelo eixo Norte-Sul. Contudo, podem ser percebidas oscilações ainda mais intensas. Conforme mostram dados do Cobradi e IPEA (2018) e Silva e Almeida Filho (2020), o investimento brasileiro em cooperação técnica internacional acompanhou o comportamento da política fiscal anticíclica no imediato pós-crise financeira de 2008, mas desaceleraram entre 2011 e 2013, até o ano de 2016. Apesar do ano de 2016 ter um recorde de gastos públicos destinados às cooperações internacionais, observou-

⁹¹ Para saber mais sobre as implicações da austeridade fiscal sobre as políticas sociais, leia Dweck, Oliveira e Rossi (2018).

se uma queda do número de cooperações. Com efeito, cerca dos 80% gastos no período 2014-2016 foram executados à serviço de dívida junto à órgãos internacionais, acarretando prejuízo à imagem brasileira e comprometimento do poder de voto em torno de 120 entidades ou iniciativas internacionais - a dívida totalizava R\$ 3,2 bilhões, sendo 91% em 2016. Além do mais, o segundo maior aporte de gastos em cooperações internacionais foi realizado para os Estados Unidos, em investimento no compartilhamento de tecnologia de ponta e inovação tecnológica⁹² (COBRADI; IPEA, 2018).

Entretanto, apesar das oscilações nas CSS, as CID aparentam ser dotadas de maior estabilidade frente à alternância de governo do que os Conselhos de participação social na esfera federal, uma vez que se leva em conta o caráter estável da Política Externa Brasileira, marcada pela tradição brasileira em cooperação internacional, tanto como receptor quanto doador, (seja ele por ajuda humanitária ou cooperação técnica) e a composição flexível de multilateralidade, o que pode acarretar em facilitações frente à restrição orçamentária.

3.4 BLOCOS NO PODER NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DA PRESENÇA À AUSÊNCIA DAS CLASSES E FRAÇÕES DE CLASSES POPULARES.

Berringer e Boito (2017), ao analisarem a mudança política externa brasileira sob a liderança da burguesia interna nos governos petistas, destacam algumas considerações: primeiro, a política externa, para os autores, é decorrente das características do bloco que está no controle do Estado; e, em segundo lugar, ela é produto, ainda que em menor e salvo particularidades, “da nova presença política das classes populares na política nacional” (BERRINGER; BOITO, 2017, p.34). Desta

⁹² Suspeita-se que o investimento realizado é referente aos pagamentos do último edital do programa Ciência sem Fronteira realizado em 2014. A iniciativa do programa que faz parte do esforço em cooperação educacional do governo Dilma parece ter sido prioridade. A presidenta enfrentava perdas de produtividade da indústria nacional e buscava, pelo investimento na qualificação da mão de obra brasileira e projetos de inovação, uma alternativa de reaquecer a indústria nacional e evitar o aumento do desemprego.

forma, reconhecem o relacionamento direto entre política externa e política doméstica dos Estados, atribuindo certa relevância na configuração desta última na orientação da primeira. Tal percepção é compatível com o processo observado por Lima (2010), Pinheiro e Milani (2013), Milani (2012), Silva e Almeida Filho (2019; 2020) ao identificarem a crescente articulação das políticas públicas domésticas às discussões internacionais. Tais classes populares nas quais os autores se referem, provavelmente dizem respeito aos militantes, ativistas, personalidades acadêmicas ligadas aos movimentos sociais apontados por Ares, Serafim e Tatagiba (2014) no processo de assimilação de lideranças durante os governos do Partido dos Trabalhadores, tal qual estudado em Ferraz (2019).

Em Berringer (2014), ao discordar de Fagnani (2014) sobre projeto de desenvolvimento nacional mais popular e democrático, defende o uso do termo neodesenvolvimentismo para caracterizar, de modo geral, o programa político dos governos petistas, sinalizando que a diferenciação entre novo desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo poderia se dar pelo fato de que **o primeiro está ligado aos interesses políticos da grande burguesia interna, enquanto o segundo estaria atrelado aos interesses das camadas mais populares**. Segundo a autora, “a despeito, das contradições internas, não é possível, dentro da atual correlação de forças, que esses projetos caminhem separadamente” (BERRINGER, 2014, p.307), pois apesar de movidos por interesses políticos distintos, as forças sociais e frações das elites pertenciam ao mesmo campo político que estava no poder.

Em Poulantzas (1977), essa composição é explicada pelo equilíbrio instável de compromissos realizada pela estrutura do Estado capitalista. Isto é, ainda que a burguesia interna estivesse na liderança da frente neodesenvolvimentista, essa necessitava da sua base política para a execução dos seus interesses no rito do regime político dada a conjuntura e das relações de forças entre classes e frações de classes sociais.

Portanto, determinações de cunho popular, seja por demandas das classes populares (serviços públicos, alimentação, habitação, direitos sociais, etc), quanto por espaços de controle social foram juntamente implementadas, ainda que dentro de limites da

sua liderança do bloco e da classe hegemônica. Desta forma, o Estado capitalista brasileiro, reformado e inserido em uma ordem neoliberal, exerceu a sua função de regulador das classes dominadas no processo de acumulação do capital dentro de uma perspectiva neodesenvolvimentista, tal qual verificado por Boito e Berringer (2014). Por outro lado, as relações dentro do bloco no poder permitiram, além da adoção de política econômica e política social direcionadas para a melhoria das condições de vida das classes mais baixas, reformas institucionais inclusivas de segmento popular, especialmente via sociedade civil organizada, no modelo de produção da política externa brasileira, antes marcada pelo insulamento e tradicionalismo elitista.

Dada a discussão apresentada até o momento, são nestas condições que no período do neodesenvolvimentismo conduzido pelo Partido dos Trabalhadores, **a Política Externa Social ficou mais evidente, dado o redimensionamento realizado pelos segmentos mais progressistas do governo em conjunto com a sociedade civil organizada nas instâncias internas do Estado na promoção da política social doméstica e sua posterior internacionalização num período em que adotou-se a estratégia de aumento da autonomia relativa do Estado.** Entretanto, seus limites são claros, pois perduram somente enquanto a burguesia interna esteve satisfeita com a atuação do Estado na promoção dos seus interesses voltados para a internacionalização de empresas, acentuação das exportações e abertura de novos mercados para comércio e investimentos. O que sustenta tal argumento é o desmonte realizado nos mecanismos de participação social na política externa brasileira (FARIA, 2017) em sincronia com a reorientação da política econômica observados a partir do impeachment de Dilma Rousseff em 2016⁹³.

Berringer e Boito (2014; 2017) defendem que não havia um consenso consciente entre as partes (classes e frações de classe) em torno de um projeto, mas que haveria uma configuração política arraigada de contradições, cuja composição foi fluida,

⁹³ Faria (2017) aponta dificuldades de operacionalização dos Conselhos de participação social ligados à esfera federal pelas mudanças funcionais dentro do executivo durante a gestão de Michel Temer e pela resistência de movimentos sociais em dialogar com um governo “golpista”. Em 2019 ocorreu a extinção desses Conselhos, que foi materializada pelo decreto presidencial nº 9.683 de 9 de janeiro de 2019, início do governo de Jair Bolsonaro (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019; SENADO FEDERAL, 2019).

desconsiderando a presença de um pacto. Houve, na perspectiva do presente estudo, na realidade, a divergência de interesses e dinâmica de luta de classe em volta de pautas da política externa, mas concatenada em um projeto comum pela burocracia do Estado, buscando acomodar um amplo leque de interesses, o Itamaraty⁹⁴. O Itamaraty, que pode ser considerado centro de poder na burocracia de Estado, estaria orientado pelo projeto político de governo, caracterizado pela conciliação de classes e reforma gradual da realidade brasileira. Essa habilidade é típica do Estado capitalista moderno, cuja estrutura é orientada para a equalização de interesses antagônicos para que se cumpra a finalidade de representante da totalidade social, sem deixar de cumprir a finalidade de representante regional do modo de produção capitalista.

Mas, como isso seria possível dentro da leitura marxista? **Pela estratégia de aumento da autonomia relativa frente à classe hegemônica**, no caso, as potências centrais do sistema capitalista na etapa de predominância da financeirização. O viés com maior grau de liberdade da Política Externa do Partido dos Trabalhadores não se limitou a ampliar a margem de manobra para a abertura de mercados, proteção do mercado doméstico e avanço de políticas sociais no período, mas como também revelou ser **o discurso de cunho popular, com aspectos voltados para certa contestação à ordem vigente**, que pode ser entendido como uma poderosa ferramenta na articulação política de países considerados de renda média ou subdesenvolvidos. Tal manobra pressupõe uma estratégia e projeto político que visa a diminuição de assimetrias do sistema.

Ao contrário da literatura dominante⁹⁵ na análise de política externa brasileira, Lima (2018) destaca o viés autonomista como excepcionalidade, característica presente

⁹⁴ Como já tratado, a tradição do interesse nacional na orientação da externa sob o exclusivo agenciamento do Itamaraty buscava equalizar os antagonismos sociais presentes em uma política coesa e coerente com os interesses de Estado, que também pode ser lida pela perspectiva marxista sobre o Estado como instituição cuja finalidade última respalda na manutenção da unidade nacional e relações de poder.

⁹⁵ Berringer e Boito (2013) seguem a literatura dominante de considerar a política externa brasileira tradicionalmente autonomista com períodos de aquiescência ao citar Vigevani, mas é importante salientar que não entram na discussão de estratégia ou projeto político. Em Cepaluni e Vigevani (2007) os autores atestam não haver significativa mudança de curso da política externa conduzida por Lula ante a seu antecessor, mas sim aprofundamento e ênfase.

durante a condução do Partido dos Trabalhadores. Para a autora, o corte autonomista pressupõe algumas características: a ambição de certo protagonismo internacional contestando, em certa medida a ordem internacional vigente, buscando condições mais confortáveis; uma orientação mais *rule-maker* do que *rule-taker*, sinalizando a capacidade de participar da criação das estruturas das relações internacionais; uma visão geopolítica de longo prazo nas relações internacionais e a ênfase na clivagem Norte-Sul; e, por fim, uma perspectiva de solidariedade ativa com vizinhos e países semelhantes do Sul global. Ao utilizar os parâmetros globais de autonomia ao invés de relacionar com a história da política exterior brasileira, a autora conclui que seria desta forma, que Brasil se aproxima de países como China e Índia - cuja tradição de mudança do *status quo* é maior - e em via de regra, nem a política pragmática de Getúlio Vargas se enquadraria nos parâmetros mais rigorosos.

No período do governo do Partido dos Trabalhadores, como relembra Silva e Almeida Filho (2019), fazia parte dos objetivos da PE a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, esforço esse que não se esgotou com a adoção de uma postura mais ativa e altiva no cenário internacional como potência média capaz de superar gargalos do déficit social. Além disso, recobrou projetos de reformas nesse Conselho para um modelo de maior representatividade geográfica, refletindo a existência do mundo em desenvolvimento e, assim, atualizar as estruturas da organização na promoção de uma configuração mais equilibrada entre Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, bem como dar maior visibilidade à América do Sul e África. Outras campanhas por reformas da estrutura do sistema das Nações Unidas de poder foram lideradas, bem como do Fundo Monetário Internacional (FMI) (MEDEIROS, 2009).

Simultaneamente ao abandono a aliança preferencial com os Estado Unidos e opção pelo multilateralismo em temas sensíveis nas relações Norte-Sul, a estratégia adotada para a arena internacional orientava-se para a priorização da América do Sul e demais regiões periféricas do sistema, além da organização de arranjos políticos que busquem contrabalancear relações de poder entre o centro e a periferia do sistema capitalista internacional, como é no caso do BRICS (BERRINGER; FORLINI, 2018).

Considerando então apenas a Política Externa Independente (PEI) e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores caracterizada como autonomista, Lima (2018) destacou que, ao contrário da política de prestígio conduzida em todos os outros governos, na qual contava com amplo apoio das elites brasileiras, **as políticas com corte autonomistas foram interrompidas por reações conservadoras** “tendo-se em vista seus componentes relativamente anti-hegemônicos e solidários com os países do Sul” (LIMA, 2018, p. 43).

Um elemento que corrobora essa afirmação, é a crítica comum de ideologização na condução da política exterior brasileira, que são no caso, traços da visão do Partido dos Trabalhadores sobre o mundo. São alguma delas: i) a adesão de obras de viés contra hegemônico no processo de formação dos novos diplomatas, ii) a preferência das relações com o Sul global em detrimento da aliança preferencial com o norte desenvolvido, iii) as relações diplomáticas com Cuba, marcada pelas frequentes viagens presidenciais, indicação de embaixador sem a formação de carreira e visão de diplomacia tributária⁹⁶; v) a generosidade excessiva com os países vizinhos e, por fim, vi) a ausência de condenação às violações de direitos humanos de países parceiros. Observou-se a massificação dessas críticas por canais midiáticos e pela burguesia empresarial, inclusive do bloco no poder, sinalizando uma reação da fração hegemônica à expansão dos limites impostos, mas que ocorre em várias dimensões (MARQUES, 2013; BERRINGER; FORLINI, 2018; LIMA, 2018).

Na esfera econômica, Berringer e Forlini (2018) e Boito Jr. (2016) apontam a tentativa de recuperação do setor industrial brasileiro no primeiro governo Dilma, realizando a desoneração fiscal via Imposto sobre Produtos Importados (IPI), desvalorização do real; o aumento da política de conteúdo local; além da redução dos *spreads* bancários e taxas de juros. Tentativas essas que vão em direção aos limites impostos pela classe hegemônica ao oferecer resistências ao processo de acumulação do capital em sua forma financeira. Políticas de austeridade fiscal foram implementadas, colocando em prejuízo interesses da burguesia interna e fragmentação das bases de apoio político eleitoral com a queda do investimento público.

⁹⁶ A diplomacia tributária para Marques (2013) é a visão de que havia uma dívida moral brasileira a ser paga com a política externa por episódios passados.

As fissuras no apoio da burguesia interna à política externa delineada pela frente neodesenvolvimentista passaram a ser evidentes a partir de 2012, quando os maus resultados econômicos domésticos ocorriam em sincronia com a postura de solidariedade com os vizinhos do Sul Global⁹⁷. A fração da burguesia interna expôs o seu viés retrógrado contra o ganho de relativa distância do centro capitalista, alinhando-se à frente neoliberal pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 (BERRINGER, 2018; LIMA, 2018). Berringer e Forlini (2018) apontam que foi com a entrada da Venezuela no Mercosul que o estopim para a aversão da burguesia interna à política externa do Partido dos Trabalhadores. Além desse fator, pode-se mencionar o caso da nacionalização da exploração de gás pela Bolívia em 2006, circunstância na qual as classes e frações de classe dominantes do bloco no poder esperavam uma reação firme em defesa dos lucros brasileiros e da propriedade privada, os quais imaginavam estar acima das relações geopolíticas regionais.

Necessário salientar que uma postura anti-hegemônica não é sinônimo de uma posição anti-sistêmica em relação ao capitalismo. Tem-se, no presente trabalho, que a política exterior, conduzida por Celso Amorim e continuada (ainda que em caráter inercial⁹⁸) no governo Dilma, carrega o entendimento do Partido dos Trabalhadores em realizar reformas no sistema internacional para a condução de um Estado Social, estando afastado da ideia de substituição do modelo capitalista por outro. Conforme mencionado anteriormente, a própria história da gestão do PT nos executivos municipais e estaduais e, posteriormente, no executivo federal mostraram o movimento em direção à opção pela social-democracia com um Estado democrático participativo. Considerando tal entendimento, o que se buscava à época era a

⁹⁷ Os fatores tratados pela autora de ordem econômica são: a diminuição do PEB; aumento das barreiras comerciais pela Argentina em sincronia com aumento da participação chinesa no mercado latino-americano; ofensiva imperialista que incentivou a criação da Aliança para o Pacífico e exclusão do Brasil nos mega acordos comerciais (Tratado de Investimento (TISA) e Tratado Transatlântico (TTA)). Enquanto que dentre os fatores de ordem política; destaca-se a queda de governos progressistas ou neodesenvolvimentistas na América do Sul, que foram iniciados pelo golpe no Paraguai após a entrada na Venezuela no Mercosul.

⁹⁸ O desempenho da Política Externa Social durante os governos de Dilma Rousseff não foram os mesmos que do seu antecessor. Há notória queda da diplomacia presidencial dado o perfil mais discreto da presidenta, além de resistência em longas viagens internacionais. Entretanto, considerando que não apresenta estratégias antagônicas de seu antecessor; deu andamento aos projetos em andamento e criou novos projetos em conformidade situação econômica adversa, temos no presente trabalho que a Política Externa Social de Dilma entrou em caráter inercial.

alteração de uma ordem internacional, marcada pelo aprofundamento das assimetrias entre centro e periferia (tal qual a vivenciada na década de 1990), para uma ordem internacional mais igualitária para os países em desenvolvimento. Optou-se pela busca de reordenamento internacional sem a intenção de romper com o sistema vigente, necessitando a condução de uma estratégia de política externa à margem do centro hegemônico em direção à uma posição mais autônoma.

A estratégia de atenuar as assimetrias entre centro e periferia do sistema internacional não funcionou somente com o Estado brasileiro atuando na defesa da burguesia interna frente ao capital internacional, mas concatenado ao esforço de liderança no combate aos elementos da questão social provenientes da condição de subdesenvolvimento, utilizando a internacionalização de políticas sociais domésticas como ferramenta de combate às desigualdades sistêmicas, de caráter político, econômico e ideológico. Entretanto, à medida que a conjuntura econômica brasileira se deteriorava, os Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento, como ferramenta de internacionalização das políticas sociais domésticas, entraram em caráter inercial, enquanto os mecanismos de participação social que concediam matéria à agenda social ruíam com bases de sustentação política da frente neodesenvolvimentista⁹⁹. Esse movimento revelou o papel de subordinação da política social ao processo de acúmulo do capital e limites da ordem hegemônica.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente capítulo, procurou-se dar o protagonismo merecido às forças sociais endógenas no processo de internacionalização das políticas sociais brasileiras, ferramentas importantes no redimensionamento da imagem brasileira no mundo, principalmente, no eixo Sul-Sul. Buscou-se discutir as três condicionalidades da Política Externa Social consideradas como seu diferencial para as demais agendas

⁹⁹ Faria (2017) aponta a relação conflituosa entre Estado e sociedade após o impeachment de Dilma Rousseff, atribuindo dois principais motivos: a resistência de movimentos sociais em dialogar com um governo golpista e as mudanças institucionais que distanciavam a burocracia do Estado e os Conselhos.

de Política Externa. As origens nos movimentos sociais e seu o relacionamento com o Partido dos Trabalhadores explicam a adoção da estratégia democrática participativa; essa, que contribuiu qualitativamente e com celeridade nos posicionamentos brasileiros em relação à temas urgentes da agenda social. Entretanto, vimos que a mobilização dos movimentos sociais é importante para a luta política e a assimilação de liderança apresentou contradições: se por um lado contribuiu para a ampliação de espaços de participação social no interior do Estado, por outro acarretou a desmobilização nas ruas ao alterar a lógica de luta política à governabilidade.

Tal estratégia também provocou um redesenho institucional no Estado ao ampliar os espaços de participação social. Personalidades do campo progressista ocuparam postos de comando e puderam, não somente priorizar políticas sociais no executivo federal possibilitando sua internacionalização via Política Externa, mas utilizar as políticas sociais como ativos políticos em um ganho de autonomia do Estado frente ao poder hegemônico. Utilizando a peculiaridade do Estado capitalista ao equilibrar as a diversidade de forças no seu interior, o bloco no poder durante o período do governo do Partido dos Trabalhadores buscou concatenar os interesses econômicos das classes dominadas aos interesses políticos e sociais das classes dominantes em uma posição com recorte autonomista.

Contudo, a união da ampla frente neodesenvolvimentista passou a sentir seus efeitos a partir dos limites econômicos impostos pelo cenário econômico, colocando em xeque a sustentabilidade das políticas sociais e a posição anti-hegemônica no interior do Estado. Com a fragmentação da frente neodesenvolvimentista, culminando no impeachment de Dilma Rousseff, os espaços de participação social entram em crise e são extintos no primeiro dia de governo de Jair Messias Bolsonaro.

4. CONCLUSÃO

O caminho percorrido no presente trabalho buscou cuidar dessa, até então, não-categorizada face da Política Externa Brasileira, a face social. Desprovida de independência, estabilidade e caracterização, à luz do materialismo histórico-dialético a Política Externa Social pode ser reconhecida, desde que se aceite a sua natureza inerentemente contraditória com o sistema capitalista, cujo processo de acúmulo do capital concede um movimento de avanços e recuos. Ora prestigiada, ora desaparecida, a política social encontra-se subordinada ao jogo das relações de poder em todas as suas dimensões (econômica, política e ideológica), tanto na arena nacional, quanto internacional; pois devemos enxergá-la pela totalidade da realidade social.

Realizada a análise comparativa entre as áreas das Relações Internacionais e o Serviço Social para compreender em qual ponto se dava a interseção entre as áreas, foi possível verificar que o maior desafio se localizava nas estruturas teóricas e visões de mundo nas quais estão fundamentadas. As Relações Internacionais, tanto como campo do conhecimento, como prática política da dimensão internacional, operam em uma lógica positivista, refletindo em suas teorias os projetos hegemônicos do sistema capitalista. Por outro lado, a Política Social em bases marxistas adota uma postura de enfrentamento entre a realidade concreta e o nível da essência das relações sociais, isto é, desvela as expressões da luta de classe em uma sociedade que caminha para a expansão do capitalismo e adoção do Estado moderno democrático participativo para que seja concedida as condições de alívio à questão social e mantenha-se o funcionamento do sistema de reprodução e coesão social.

Realizadas as considerações fundamentais sobre os campos de conhecimento, utilizamos a compreensão do que é Política Social e Questão Social para identificar qual o lugar que os respectivos elementos ocupam nas relações internacionais. Identificamos que a Política Social, tal qual é considerada pelo campo do Serviço Social, encontra-se descaracterizada, tratados como temas sociais, uma vez que o individualismo metodológico impera na ordem internacional. Se por um lado os temas sociais são capazes de ultrapassar as fronteiras nacionais ao serem incorporadas progressivamente nas agendas da política internacional junto com o reconhecimento

da capacidade jurídica do indivíduo na seara internacional, com conseqüente credenciamento da Sociedade Civil Organizada como ator nessa dimensão, ela o faz de acordo com determinações neoliberais. No mesmo sentido, a questão social é tratada pela lógica do desenvolvimento, sofrendo crescente fragmentação após a ordem neoliberal. Ademais, tanto os temas sociais, quanto a questão social apresentam a mesma natureza contraditória com o sistema capitalista - o seu caráter como política social e posição de subordinação às relações de poder. Sendo assim, podemos concluir que, apesar dos termos diferenciados, trata-se dos mesmos elementos.

Neste sentido, concluímos que os Acordos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é uma política social própria da dimensão internacional, pois as Cooperções Internacionais para o Desenvolvimento têm em sua essência a manutenção da ordem do sistema internacional assimétrico ao estabelecer relações de cooperação entre atores de capacidades diferenciadas, ainda que a sua finalidade imediata seja a redução da desigualdade. Novos arranjos políticos desenvolveram-se ao longo do processo histórico, estando as Cooperções Sul-Sul como uma política social mais autônoma, uma vez que atores de capacidades semelhantes, localizados na periferia do sistema, buscam a promoção do desenvolvimento em bases horizontais, sem as relações de dependência que marcam as cooperções tradicionais. A ascensão do Brasil como difusor de sua política social doméstica via CSS tem concedido prestígio internacional ao país e ganha novos contornos a partir da última década do século XX.

O fim da bipolaridade do sistema internacional e, conseqüente, nova ordem internacional sob o neoliberalismo apresentou-se como variável exógena no processo de imbricação entre política social doméstica e política internacional, tal como observada na sistematização do processo de evolução das CID. Compreendendo as limitações das Relações Internacionais para discutir o verdadeiro papel desempenhado pelo neoliberalismo e pela sociedade civil neste processo, buscou-se no segundo capítulo discutir as relações Estado e sociedade para esclarecer incongruências.

Apresentamos como a área das relações internacionais verificou o processo de entrelace entre política doméstica e política internacional e discutimos inflexões

identificadas no modelo de PEB, como o modelo de integração competitiva, redemocratização e a fragilização do Estado sob signo neoliberal. Ao salientar os verdadeiros desdobramentos da assimilação do neoliberalismo no Estado brasileiro, buscou-se separar do que seria efetivamente a variável endógena potencializadora da Política Externa Social do período: a redemocratização. Com finalidade de apresentar uma abordagem mais ampla sobre o Estado, apresentamos elementos de Nicos Poulantzas (1977;1981) para que se discutisse o período dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016).

Utilizando a análise de blocos no poder, discutimos a configuração da frente neodesenvolvimentista, essa de composição heterogênea, aglutinada frente aos interesses econômicos da fração hegemônica, o capital financeiro internacional. Para nós, à luz da referida abordagem, a disposição de forças entre bloco no poder e a fração hegemônica foi capaz de materializar concessões aos interesses das classes dominadas frente aos das classes dominantes, dada que a institucionalidade do Estado capitalista moderno configura um equilíbrio instável de compromissos com as forças políticas no seu interior para a garantia da coesão interna e permanência de representante da totalidade social. Esse funcionamento, característica peculiar do Estado capitalista moderno participativo, é o que se traduz para Singer (2012) como a reforma gradual e pacto conservador durante os governos do PT ao olhar a estratégia adotada no período. Para nós, essa estratégia foi capaz de aumentar a autonomia relativa do Estado frente ao polo hegemônico

Pela análise da política macroeconômica, da política econômica e da política social, foi possível verificar não somente a disposição das classes e frações de classes presentes no bloco no poder; mas, também, observar os limites impostos pela fração hegemônica na macroeconomia, inclusive apresentando flexibilizações em momento de fragilização do polo hegemônico, como foi o caso da crise financeira internacional em 2008. Precisando do Estado para que esse assegurasse o funcionamento do sistema de reprodução capitalista, a ampliação da margem de manobra política foi, como sinalizado por Poulantzas (1977; 1981) de curto prazo.

Com a finalidade de endossar a redemocratização como fator endógeno para o surgimento da Política Externa Social, analisamos a estratégia adotada pelas forças sociais de mais perto, à nível das práticas políticas no interior do Estado democrático

participativo. Foi possível verificar a sociedade civil encontrava-se em processo de ascensão, alterando assim, a correlação de forças entre Estado e sociedade. Contudo, tal relacionamento sob o signo neoliberal imprimiu características de individualização da luta coletiva contra as expressões da questão social, estando a criação do Terceiro Setor uma setorização da totalidade social. A ligação entre os movimentos sociais populares e o Partido dos Trabalhadores apresenta-se como elemento importante, tanto na conversão da luta social em potencialidade eleitoral, quanto organização de tais segmentos no processo de burocratização para a participação da estratégia democrática participativa.

Entretanto, a estratégia possui efeitos contraditórios. Se por um lado a assimilação de lideranças dos movimentos sociais foi imprescindível para a ampliação de espaços de participação social e mudanças institucionais necessárias para a projeção da política social doméstica até a política externa social, também atuou no sentido de desmobilização desses atores nas ruas, resultando no arrefecimento das classes de apoio e a incapacidade de refrear o recuo. A presença de personalidades ligadas às classes e frações de classes dominadas no modelo de PE, caracterizada pela integração competitiva, só foi possível enquanto a burocracia de Estado, o Itamaraty, conseguiu equalizar os interesses antagônicos do bloco no poder dentro da sua estratégia de aumento da autonomia relativa do Estado.

Enquanto bons resultados econômicos conseguiram aglutinar a frente neodesenvolvimentismo em defesa dos interesses econômicos da fração hegemônica, a presença de frações de classes populares e progressistas no interior do Estado foi tolerada, inclusive, no tocante à PE. Entretanto, governos com recorte autonomista tendem a ser interrompidos por reações conservadoras ao distanciar-se demais do centro hegemônico, apresentando um risco de colocar as bases do poder em contestação. Revertendo-se o quadro econômico no final do ano de 2014, as bases da frente neodesenvolvimentistas são desfeitas e os mecanismos de participação popular antes ampliados até a PE, passam a ser esvaziados, até o seu desaparecimento em 2019 sob o governo de Jair Messias Bolsonaro.

Subordinada às relações de poder, os limites do avanço da Política Externa Social não são determinados somente por interesses econômicos ou ciclos do capital, mas

também aos interesses políticos e ideológicos daqueles que detém as capacidades de manipulação das estruturas do sistema no qual a totalidade social se insere.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. A. Cançado Trindade, **O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Seis Últimas Décadas**, In: A. Giovannetti, 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo ; NASCIMENTO E SILVA, Geraldo. **Manual de Direito Internacional Público**. Editora Saraiva: Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; OLIVEIRA SILVA, Patrícia Andrade. **Uma análise da crise brasileira**: os efeitos preliminares na Cooperação Sul-Sul. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. v.9, n.17, Jan./Jun. 2020, p.41-72.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo, 2002

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio. **A inflexão do governo Lula**: Política Econômica, crescimento e distribuição de renda. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>> Acesso em 15 abril 2022.

BASTOS, Pedro Paulo. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v.21, nº esp., 2012, p.779-810.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. **Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira**. Revista Estudos Avançados 16, nº 45, 2002. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9875>>. Acesso em: 16 novembro 2022.

BEHRING, Elaine. **A condição da política social e a agenda de esquerda no Brasil**.

SER Social, Brasília, v.18, nº38, p.13-29, jan-jul.2016

BELUZZO, L.G.M; ALMEIDA, J.S.G. **Depois da Queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Cortez Editora: São Paulo, 2007.

BERRINGER, Tatiana. **Nico Poulantzas e o estudo de Relações Internacionais**. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, vol.7, nº2, 2014, p.433-452.

BERRINGER, Tatiana; BOITO JR., Armando. **Brasil**: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. Revista de Sociologia e Política, v.21, nº47, set. 2013, p.31-38.

BIANCARELLI, André M. **A Era Lula e sua questão econômica principal**: crescimento, mercado doméstico e distribuição de renda. Rev. Inst. Estud. Bras., São Paulo, nº58, jul. 2014, p.263-288.

BIELCHOVISKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**: uma resenha. Editora Record: Rio de Janeiro, 2000.

BOITO JR, Armando. **Estado e Burguesia no capitalismo neoliberal**. Rev. Sociologia e Política, Curitiba, nº28, jun. 2007, p.57-73.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. Cortez: São Paulo, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

BUENO, Guilherme. **Anarquia**. Revista de Relações Exteriores. Disponível em <<https://relacoesexteriores.com.br/glossario/anarquia/>>. Acesso em 10 abril 2002a.

BUENO, Guilherme. **Poder**. Revista de Relações Exteriores. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/glossario/poder>>. Acesso em 09 abril 2022b.

BUENO, Guilherme. **Política**. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/glossario/politica/>> Acesso em 15 abril 2022c.

BUENO, GUILHERME. **Poder**. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/glossario/politica/>> Acesso em 09 abril 2022.

BUGIATO, Caio; GARCIA, Ana. **Apresentação do dossiê Marxismo e Relações Internacionais**. Crítica Marxista, Rio de Janeiro, nº46, p.127-129, 2018.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise e economia brasileira no último quarto de século XX**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

CARR, Edward. **Vinte Anos de Crise (1919-1939)**: Introdução ao estudo das Relações Internacionais. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 1981.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. **A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional: Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, jul-dez, 2007, p.273-335.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional do Brasil**: formação dos conceitos brasileiros. Saraiva: São Paulo, 2008.

COBRADI; IPEA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: levantamento 2014-2016**. Instituto de Economia Aplicada, Brasília, 2018.

COX, Robert. **Social Forces, States and World Orders**: Beyond International Relations Theory", in R. W. Cox e T. Sinclair, Approaches to World Order. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

CRUZ, Paulo Roberto. **Endividamento Externo e envio de recursos reais ao exterior**: os setores públicos e privado na crise dos anos oitenta. Nova Economia: Belo Horizonte, vol.5, nº1, 1995, p.121-144.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. Boitempo: São Paulo, 2016.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza; ROSSI, Pedro (Orgs). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. Autonomia literária: São Paulo, 2018.

FARIA, Carlos Aurélio; MENDONÇA JR, Wilson. **A cooperação técnica do Brasil com a África**: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Revista brasileira de política internacional, nº58, 2015, p.5-22.

FARIA, Vanessa. **Política Externa e Participação Social**: Trajetória e Perspectivas. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2017.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo**: crise econômica e crise política. Revista: Serv. Soc. Soc., São Paulo, nº 135, mai/ago. 2019, p-346-363.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION; IPEA. **Fome Zero**: A experiência brasileira. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. Brasília, 2014.

FONSECA, Pedro Cezar. **Desenvolvimentismo**: A construção do conceito. Presente e Futuro do desenvolvimento brasileiro. IPEA: Brasília, 2014, p. 29-78.

FONSECA, Pedro Cezar; SALOMÃO, Ivan. **O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade**. Revista de Economia Contemporânea. nº

esp., 2017, p.1-20.

FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando; PRATES, Daniela M. **Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT.** Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v.12, nº21, jul-dez. 2017, p.187-215.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** [1967]. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

_____. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, 1971.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Editora Vozes, 2010.

_____. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** Edições Loyola, 9ª ed. 2011.

GONÇALVES, William. **Panorama da Política Externa no governo Lula** in: A Política Externa Brasileira na Era Lula. ALVES CAMILO, Vagner (Org.). Apicuri, 2011.

GUINDANI, Miriam; SOARES, Luiz Eduardo. **Direitos humanos nos governos do PT.** In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). Fundação Lauro Campos. Boitempo: São Paulo, 2017.

HERZ, Mônica. **O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil.** Contexto Internacional: Rio de Janeiro, v.24 nº1, jan. a jul. 2002, p-7-40.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares. **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities.** International Affairs nº 82, v.1, 2006, p.21-40.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã.** 1651

HOBBSAWM, Eric. **A Era das Revoluções (1789-1848)**. Paz e Terra, São Paulo, 2012.

_____. **A Era do capital (1848-1875)**. Paz e Terra, São Paulo, 2012.

_____. **A Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)**. Companhia das letras, São Paulo, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão social no capitalismo**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, ano II, nº3 - jan. jun., 2001, p.9-39.

IANNI, Octávio. **A ideia de um Brasil Moderno**. Editora Brasiliense: São Paulo, 1992.

IKENBERRY, John. (2001), After Victory: **Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars**. Princeton, Princeton University Press

INTERNATIONL POLICY FOR INCLUSIVE GROWTH. **Quem somos**. Brasília. Disponível em: < https://ipcig.org/pt-br/about?language_content_entity=pt-br >. Acesso em: 10 novembro 2022.

IPEA. **Relatório de Dimensionamento de Gastos das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: Cobradi (2017-2018). Disponível em: <

KRUPFER, David. **A Indústria Brasileira após 10 anos de liberalização econômica**. Artigo apresentado no Seminário Brasil em Desenvolvimento, Instituto de Economia da UFRJ. Outubro, 2003.

LESBANNE, Florence; NABARRO, David. **O desafio do Fome Zero**: uma iniciativa de Ban Ki-moon em 2012 in: Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global. DA SILVA, José Graziano. FAO, 2019.

LIMA, Cezar; SILVEIRA, Jucimeri. **Direitos Humanos e Política Social**: instrumentos

sociojurídicos não punitivos e mecanismos democráticos. Rev. Filos, Aurora: Curitiba, vol.28, nº43, jan-abr, 2016, p.147-166.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições Democráticas e Política Exterior**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.22, nº2, julho/dezembro 2000, p.265-303

_____. **“Notas sobre a reforma da ONU e o Brasil”**. In: IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: “O mundo que vem por aí” - Reforma da ONU. FUNAG: Rio de Janeiro, agos. 2009, p.269.

_____. **A agência da Política Externa Brasileira: Uma análise preliminar** in: Política Externa Brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional após crise de 2008. IPEA, FUNAG, Brasília, 2018.

LIMA, Telma; MIOTO, Regina Célia. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. Revista Katálysis, vol.10, nº esp, 2007, p.37-45.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências: 1990-1999**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Editora Penguin, 2010.

MARX, K. **O Capital** – Livro III. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARQUES, Moises da Silva. **Quebra de Protocolo: a política externa do governo Lula (2003-2010)**. Desatino, São Paulo, 2013.

MARQUES, Rosa Maria. **O Regime de Acumulação sob a Dominância Financeira e a Nova Ordem do Brasil**. In: O Brasil sob Nova Ordem. FERREIRA; MARQUES (Orgs). Editora: Saraiva, 2012.

MAURIEL, Ana Paula. **Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza**. Revista em Pauta, v.6, nº23, jul. Rio de Janeiro, 2009.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Guia de fontes**. Disponível em: <
<https://guiadefontes.msf.org.br/organizacao/divisao-de-temas-sociais/>> Acesso em:
17 de março de 2022).

MESQUITA, Lucas. **Representação, Democracia e Política Externa**: a participação social como indutora de mudanças na política externa?. (Dissertação de Mestrado). Belo Horizonte, 2016.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Atlas, São Paulo, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Diálogos nacionais da Cúpula sobre Sistemas Alimentares da ONU**. Brasília, 2021. Disponível em: <
<https://www.gov.br/mre/pt-br/cupula-2021-sistemas-alimentares-dialogos#:~:text=14%2F05%2F2021,a%20conflitos%20ou%20desastres%20naturais>
>. Acesso em: 03 novembro 2022.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discursos Selecionados do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva**. Funag: Brasília, 2008.

MORGENTHAU, HANS. **A Política entre as Nações**. Editora Universidade de Brasília: Brasília, Coleção Clássicos IPRI, 2003.

MOURA, Clóvis. **A dialética radical do Brasil negro**. Editora Anita: São Paulo, 1992.

NETTO, José. **Introdução ao estudo de método de Marx**. Expressão Popular: São Paulo, 2011.

NOIJE, Paulo Van. **Vulnerabilidade externa e composição da posição internacional de investimentos**: Brasil 2001-2010. Revista de Economia Política, vol. 34, nº 3 (136), pp. 471-484, julho-setembro/2014.

NYE JR, Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. Editora Gente, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. **As contradições do ão**: Globalização, nação, região, metropolização. Economia Regional e Urbana, 2007, p.33-57.

OLIVEIRA, Raphael Rodrigues. **“Nova Burguesia Nacional” nos governos Lula e Dilma? Uma crítica às teses de Armando Boito Júnior (2003-2013)**. Vitória, 2016.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Declaração do Milênio**. Nova York, 2000.
Disponível em:
<<https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Mileni%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em 15 abril 2022.

PECEQUILO, Maria Cristina. **Manual do Candidato**: Política Internacional. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2ª ed. 2012.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo**: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideologias conflitantes. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PEREIRA, Demetrius; ROCHA, Rafael. **Debates Teóricos em Relações Internacionais**: origem, evolução e perspectiva do “embate” neo-neo. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados. v.3. n.6, jul./dez., 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>. Acesso em 11 janeiro 2023.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira**: Os desafios da caracterização como política pública. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol.35, nº1 janeiro/junho, 2013, p.11-41.

PONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo**: teoria e história. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Editora Graal: Rio de Janeiro, 1978.

PRADO, Eleutério F.S. “**(Neo)liberalismo: da ordem natural à ordem moral**”. Outubro, n.18, 2009.

PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 3, n.3, p. 47-111, set. 1949.

_____. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm >. Acesso em 16 novembro 2022.

PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2010.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. Saraiva: Rio de Janeiro, 2015.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016**. Versal Editores: Rio de Janeiro, 2017.

RUBARTH, Ernesto Otto. **A diplomacia brasileira e temas sociais: o caso da saúde**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 1999.

SACHS, Jeffrey. **A Era do Desenvolvimento Sustentável**. Editora: Actual. 2015.

SALDANHA, Eduardo. **Teoria das Relações Internacionais**. Editora Juruá: Curitiba.

3ª reimpr., 2009.

SAMPAIO, Daniel Pereira. **Desindustrialização e Estruturas Produtivas Regionais no Brasil**. (Tese de Doutorado). Unicamp, Campinas, 2015.

SARAIVA, José Carlos. **A História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**". Editora Saraiva: Rio de Janeiro, 2ª ed., 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas**. Mural Internacional, n.1, v.1, 2010.

SENADO FEDERAL. **Despacho sobre Emenda Supressiva por Decreto Presidencial**. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7913085&disposition=inline> >. Acesso em 16 novembro 2022.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. Editora 34, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. Companhia das letras, São Paulo, 2012.

TAKAGI, Maya. A implantação do Fome Zero no Brasil in: **Fome Zero: Uma História Brasileira**. ARANHA, Adriana Veiga (Orgs). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, Brasília, 2010.

TAKAGI, Maya. **Fome Zero: dos objetivos do Milênio aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** in: **Do Fome Zero ao Zero Hunger: Uma perspectiva global**. SILVA, José Graziano (Cord.). FAO, Brasília, 2019.

TAVARES, Maria da Conceição. **Império, território e dinheiro**. in: FIORI, José Luiz (org.) **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. 1ªed. Vozes: Petrópolis, 1999, p.449-489.

_____. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil.** Campinas: UNICAMP, 1986

TUCIDIDES. **A História da Guerra do Peloponeso.** Editora: Martins Fontes, 2013.

UNITED NATIONS. **The sustainable development agenda.** Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda-retired/> Acesso em 15 abril 2022.