

# POLÍTICAS EXTERNA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL (2003-2010)<sup>1</sup>

*Ivanice de Oliveira Candido Neres*<sup>\*2</sup>

**Resumo:** O presente artigo é fruto de reflexões, que surgiram tendo como finalidade investigar a partir da pesquisa bibliográfica, como a política externa brasileira, impactou na construção das políticas sociais durante os períodos de 2003 á 2010, período este em que a política externa brasileira apresentou um caráter peculiar de inserção na esfera internacional, tendo assim impacto diretamente nas políticas sociais, no entanto, embora houve a ampliação de alguns programas sociais, estas políticas, não rompem com a lógica e interferência ativa do capital transacional, uma vez que esses direitos vem diretamente atrelados à lógica da reprodução do grande capital, fator este que muitas vezes é fetichizado através de percepções ideológicas, que compreendem a ampliação das políticas como algo que perpassa o viés da universalidade. No entanto, o que na realidade se constituiu, foram políticas focalizadas.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral apresentar uma breve análise da política externa brasileira durante o período de 2003 a 2010, e seu impacto na construção das políticas sociais neste período. A escolha pela temática se deu a partir das reflexões emanadas das disciplinas de Política Externa, Economia Política Internacional da pós Graduação em Relações Internacionais em Curso, na Universidade Federal da Integração Latino – Americana, atrelada à minha trajetória de pesquisadora na área do Serviço Social.

Inicialmente será exposto uma breve contextualização de como se constituiu em nosso país, as primeiras iniciativas de ações no âmbito das políticas sociais, na realidade brasileira, e como a implementação da Constituição Federal de 1988 buscou ampliar e fortalecer a perspectiva de garantia dos direitos sociais para a classe trabalhadora, como resultado de muitas lutas e resistências. Mas, como a ofensiva neoliberal na década de 1990 houve uma reversão deste quando com impacto regressivo para o universo dos direitos até então conquistados em termos de política social na América Latina e o Caribe.

Em um segundo momento apresentam-se alguns aspectos diferenciados do período de ofensiva neoliberal, que se consolidaram durante o mandato do Presidente Luiz

1. Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao curso de Pós Graduação Latu Senso, em Relações Internacionais Contemporânea, da UNILA, sob a orientação da Professora Dr. Roberta Sperandio Transpadini.

2 Ivanice de Oliveira Candido é graduada em Serviço Social pela UNIOESTE, Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Inácio Lula da Silva, na política externa brasileira e suas implicações para o âmbito das políticas sociais. Durante este governo, a política externa se pautou no multipolarismo, como um movimento intenso em busca de dispersão e regulação de novas formas de poder no âmbito das relações internacionais, como, por exemplo, a projeção da ALBA, da UNASUL, da IRRSA, movimento que potencializou o protagonismo do Brasil nas relações Sul-Sul do continente, com vistas a estabelecer alianças estratégicas com outros países, principalmente os pares da América do Sul.

De acordo com Oliveira (2014) a dimensão prática doméstica dessa construção política está conformada pelos pilares do “neodesenvolvimentismo”, e na retomada da dívida social brasileira. Já a dimensão prática:

{...} esteve presente no protagonismo do país na formação do G-4; na criação do G-20 agrícola na OMC e do G-20 financeiro; na aproximação com países africanos e árabes; na discussão sobre a questão da segurança internacional; na desconstrução da ALCA; na criação do Fórum IBAS e BRICS; na afirmação de liderança na América do Sul; etc. Essa combinação de fatores indica que a construção do conceito de autonomia pela assertividade passa pela recuperação das ideias pre-valetentes no Brasil e no mundo e em conhecimento empírico acumulado, com base social histórica, considerando os vínculos existentes entre política interna, ambiente externo e política externa durante o governo Lula. (OLIVEIRA, p.2, 2014)

Desta forma esta pesquisa pretende refletir sobre algumas questões, tais como: Qual a relação da política externa brasileira com as políticas sociais internas desenvolvidas durante o mandato do presidente Lula? As políticas sociais durante o mandato do presidente Lula, conseguiam romper com a lógica do capital transnacional e inserir a lógica de políticas sociais sob o viés da lógica do trabalho?

## **CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA REALIDADE BRASILEIRA**

Tendo como finalidade investigar o impacto da política externa brasileira na construção das políticas sociais no Brasil, nos períodos de 2003 à 2010, inicialmente faz-se necessário contextualizarmos algumas particularidades acerca da política social no Brasil.

Pensar sobre as políticas sociais no Brasil, nos remete a pensar sobre a realidade das políticas sociais no âmbito dos países da América Latina, na conjuntura do modo de produção capitalista maduro, em suas determinações fundamentais operadas pela ordem

capitalista. Segundo Oriques; Paiva (2006) as políticas sociais nos países da América Latina e Caribe, expressam a luta de classes, por demandas que o Estado é pressionado a dar respostas. No entanto, estas ações são implementadas de maneira pontual e fragmentada e não sob a perspectiva de reconhecimento de direitos sociais, mas sim ações estratégicas para contribuir com a reprodução histórica e metabólica da relação capital-trabalho; coesão social; organização do mercado capitalista ao possibilitar a “participação” dos trabalhadores como consumidores. Neste contexto os países latino-americanos apresentam particularidades no que diz respeito a forma como os estados conduzem as ações voltadas para as políticas sociais, que têm em seu bojo em influências diretas do modo de produção capitalista e a reprodução do capital, nestes países.

A inserção dos países da América Latina e o Caribe no mercado capitalista mundial se deu de maneira lenta e se caracterizou pela exportação de produtos mercantis atrelados à produção de bens primários exportadores com baixo valor agregado. Entretanto, há de se assinalar que anterior a esta inserção, o processo de expropriação de riquezas no período colonial destes países da América Latina potencializou a acumulação de capitais gerada na Europa, a partir do mecanismo de apropriação dos bens coloniais por parte da coroa, no que Marx denominou, acumulação primitiva, onde no momento em que as (in)dependências se conformam, as relações entre norte e sul já estão imbricadas em princípios comerciais desiguais e combinados. Para Transpadini (2016):

A questão agrária, é entendida como categoria analítica fundamental, explica o histórico funcionamento do processo de gênese e desenvolvimento do capitalismo na América Latina. Assim, conforma a base estrutural da questão social aberta no Continente a partir do momento em que o processo de desenvolvimento originário dos povos pré-colombianos foi subsumido de forma violenta à própria gênese constitutiva do capital. Essa questão nos remete ao passado-presente do desenvolvimento dependente, próprio, do capitalismo latino-americano. (TRASPADINI, 2016, p.114)

A autora referenciada destaca ainda que além da questão agrária como fundamento do desenvolvimento desigual e combinado, tanto na divisão internacional do trabalho quanto no interior das economias periféricas, outro elemento que se reveste de importância, é a determinação da particularidade histórica que ganha essa questão na

América Latina. Terra e trabalho na América Latina são bases estruturais que apresentam, para além dos processos inerentes ao desenvolvimento geral e particular do capitalismo, outras histórias que os detentores do poder insistem em negar: a história das resistências, das lutas por libertação que, travadas ao longo de todo o período colonial, ainda quando silenciadas ou deturpadas, ganham vida no cotidiano das lutas dos movimentos sociais latino-americanos. Processo que define, a partir de um ambiente de guerra, a hegemonia do capital comercial e bancário europeu em transição para o capital industrial.

Marini (2002) caracteriza a dependência como a relação de subordinação, a qual ocorre entre as nações formalmente interdependentes, onde as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampla desta condição, fator que de maneira direta condiciona o desenvolvimento posterior da região dependente. No âmbito das relações sociais de produção inicia-se um processo de efeitos severos sobre a condição peculiar que assumirá a força de trabalho, como a prolongação da jornada de trabalho, a intensificação do ritmo da produção de mercadorias e a expropriação de parte do trabalho necessário que cumpriria a função de reprodução social baseada em um consumo mínimo.

Desta forma, o capitalismo dependente institui de maneira crescente o pauperismo das massas, reproduzindo a superexploração da força de trabalho tanto no campo como na cidade, determinando as particularidades da questão social destes países latino americanos.

Para Marini a superexploração: “(...) se define mais pela maior exploração da força física do trabalhador, em contraposição à exploração resultante do aumento de sua produtividade e tende normalmente a expressar-se no fato de que a força de trabalho se remunere por um valor abaixo de seu valor real. “ (MARINI, 2000: 160)

Para Marini (2000), a superexploração do trabalho passa pela percepção de elementos, os quais estão inter-relacionados. O primeiro deles que constitui a superexploração do trabalho, é a maneira peculiar de englobar a produção e apropriação de mais-valia, a partir da lei do valor troca entre mercadorias de valores equivalentes na compra da mercadoria força de trabalho. O segundo elemento que compõem a superexploração, é o dispêndio da força de trabalho.

Nesta conjuntura pensar nas iniciativas de políticas sociais nos países da América Latina e Caribe, é dialeticamente considerar os diversos determinantes que perpassaram a constituição das economias periféricas e conseqüentemente a peculiaridade das intencionalidades, voltadas para a área das políticas sociais. Para Paiva; Ouriques (2006):

Nas economias centrais, realizar lucrativamente o excedente significa, dentre outros aspectos, manter o salário dentro dos parâmetros aceitáveis à reprodução do capital e, ao mesmo tempo, criar um mercado potencial onde o excedente possa ser realizado, nos limites objetivos da ordem burguesa. Nessa perspectiva, as políticas sociais – fortemente inscritas na regulação salarial formal – desempenham um papel estratégico na manutenção dos esquemas de coesão social, mas também contribuem para a organização do mercado capitalista, ao favorecer a participação dos trabalhadores como consumidores. Essa é uma dinâmica inteiramente distinta daquela que se processará nas economias exportadoras latino-americanas. (PAIVA; OURIQUES, 2006, p.

Esta dinâmica segundo os autores se processará de maneira distinta nas economias latino- americanas, uma vez que a produção nestes países, surge para atender as demandas da circulação do modo de produção capitalista, o qual o eixo se estrutura e se constitui pelos países industriais, cercado pelo mercado mundial, portanto a produção latino-americana não depende, para seu desenvolvimento da capacidade interna de consumo. Fator este que, influi especificamente para grandes contradições que cercam o campo das políticas sociais na América Latina. (PAIVA; OURIQUES, *apud* MARINI, 2000)

Nesta conjuntura pensar nas políticas sociais nos países latino americanos e Caribe, nos remete a referenciar ações desenvolvidas historicamente pelos Estados, com clara intencionalidade de fomentar o desenvolvimento e reprodução do capitalismo. Conforme afirma Paiva; Oriques (2006), com o desenvolvimento histórico configuraram-se ações emanadas pelo Estado, que somente reconhece os direitos sancionados pelo mercado capitalista, ou que estejam imbricados diretamente na dinâmica da reprodução do capital, fator que contribui para a caracterização de políticas sociais ineficientes frente as amplas expressões da questão social na e da periferia.

Historicamente as políticas sociais nos países da América Latina e o Caribe, têm assumido frente a desigualdade e exclusão social, um caráter progressivamente compensatório em vez de distributivo ou redistributivo, uma vez que são ações implementadas visam a reprodução do capital e não a lógica de reconhecimento de direitos. Contribuindo desta forma para o não avanço das políticas a partir de uma perspectiva de garantia de direitos e sob o viés da universalidade.

Segundo (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.32), as políticas sociais relacionam-se diretamente com o desenvolvimento do capitalismo e o Estado democrático de direito. As políticas sociais e a configuração de modelos de proteção social são desdobramentos, respostas às expressões da questão social cujo cerne encontra-se nas relações antagônicas e de exploração do capital sobre o trabalho. Destaca-se ainda que estas políticas resultam de um movimento intenso de lutas, e em cada país o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado, em decorrência de distintas formas de organização, correlações e composição de forças no âmbito do Estado, pressão da classe trabalhadora. Principalmente nos países centrais, pois a partir de reflexões, entendemos que a dinâmica de constituição do modo de produção capitalista hegemônico, desigual e combinado, configurou uma dinâmica peculiar de desenvolvimento de ações voltadas para a área social, se comparada com os países periféricos.

Na realidade brasileira as políticas sociais segundo Mota (1995) no período de redemocratização no Brasil com a Constituição federal de (1988), a partir da propositiva implantação da seguridade social, modelo de proteção social a ser assegurado pelo Estado, centrado nos pilares da universalidade, de direitos, propõem a proteção a partir do tripé: garantia dos cidadão às políticas de Assistência Social a quem dela necessitar; previdência vinculado aos contribuintes; e, saúde a todos que necessitarem. Entretanto, frente a esta perspectiva de implantação deste modelo de proteção social, o Brasil assim como outros países da América Latina e o Caribe foi pego a meio caminho, com a ofensiva neoliberal, e imerso no retrocesso das políticas sociais de cunho neoliberal do período Collor e Cardoso.

Conforme Tavares (2001), a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência).

Portanto, aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade, uniformidade, seletividade e distributividade dos benefícios, equidade no custeio e caráter democrático e descentralizado da administração não foram materializadas e outras a substituíram, pondo em *stand by* o modelo de proteção e seguridade social ampla integrada e articulada.

Atrelado a este processo, a onda neoliberal que assolou o Brasil na década de 1990, fez com que as conquistas da classe trabalhadora dos anos 1980, derivadas da luta pela democratização, fossem submetidas ao ajuste fiscal, acarretando um quadro de retrocessos social, aumento da desigualdade social. Dita situação, se apresentou em grande parte dos países da América Latina e Caribe. Infelizmente muitos princípios que se apresentavam como alternativa à penalização da classe trabalhadora no histórico dos modelos de desenvolvimento efetuados desde os anos 1930, materializados na constituição de 1988, foram desconsiderados e muitos deles diluídos com as contrarreformas.

As denominadas reformas estruturais de cunho neoliberal centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução e/ou modificação do Estado assumiram uma convergência forçada nas medidas "recomendadas" pelos órgãos multilaterais de financiamento como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), que foram ganhando força de doutrina constituída, sendo aceita por praticamente todos os países latino-americanos. As políticas macroeconômicas propostas pelo FMI foram mudando de natureza, acompanhando os problemas surgidos a partir das experiências de estabilização em vários países.

Descrever a cerca do neoliberalismo, necessariamente devemos refletir sobre o que foi o Consenso de Washington? Quem o propôs? Em que momento ocorreu? Diante destas indagação se buscará brevemente retomar alguns apontamentos que marcaram o período.

Em 1989, na capital dos Estados Unidos, integrantes do governo norte-americano e organismos financeiros internacionais como - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. A finalidade do encontro era discutir e deliberar a respeito das reformas econômicas empreendidas nos países, especialmente

os países latinos – americanos.

O marketing das ideias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir no Consenso de Washington com toda naturalidade, a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos seus novos líderes. O que vinha de fora emerge transmutado em algo que teriam resolvido fazer por decisão própria, no interesse de seus próprios países e sem pedir reciprocidade, compensação ou ajuda. (BATISTA, 1994). O autor destaca ainda que de maneira esclarecedora que:

O Consenso de Washington, além de contraditório com as práticas dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos em geral, contém, como pudemos apreciar, várias incoerências nos seus próprios termos. Revela-se em especial inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região, independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando. O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um imenso Brasil já substancialmente industrializado quanto para um pequeno Uruguai ou Bolívia ainda na fase pré-industrial. Não diferem muito por incrível que pareça, do que o FMI e o Banco Mundial estão recomendando à Europa oriental na sua transição para economias de mercado. Os resultados do neoliberalismo na América Latina, apesar dos esforços dos meios de comunicação em só mostrar os aspectos considerados positivos, não podem deixar de ser vistos como modestos, limitados que estão à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Miséria crescente, altas taxas de desemprego, tensão social e graves problemas que deixam perplexa a burocracia internacional baseada em Washington e angustiados seus seguidores latinoamericanos. (BATISTA, 1994, p.26)

Neste sentido, as políticas sociais são duplamente afetadas, durante a década de 1990, tanto pelo lado da demanda como pela oferta de serviços e benefícios que são reduzidos com a reestruturação do Estado, por meio do corte com os gastos sociais, e reestruturação do perfil da proteção social, voltado para a focalização e privatização. De acordo com Tavares (2001)

{...} O postulado neoliberal na área social é, básica e sinteticamente, o seguinte: o bem estar social pertence ao âmbito do privado (suas fontes "naturais" são a família, a comunidade, os serviços privados). Dessa forma, o Estado só deve intervir quando se coloca a necessidade de aliviar a pobreza absoluta e de produzir aqueles serviços que o setor privado não pode ou não quer fazê-lo. Se propõe, portanto,



um Estado de Beneficência Pública ou Assistencialista, no lugar de um Estado de Bem Estar Social.

Atrelado a isso o discurso de muitos governos na América Latina acompanhou o das agências internacionais de financiamento internacional, que situaram a causalidade da situação de crise social, agravada pelos gastos “onerosos” do estado nas políticas sociais.

Portanto esta década, foi um período de grandes fragilização no âmbito das políticas sociais, em que os países latino-americanos, foram diretamente afetados pelas reformas de cunho neoliberal, gestadas a partir do Consenso de Washington, que influenciaram diretamente a implementação por parte dos Estados as políticas sociais.

Esse conjunto de propostas e discursos, solidificou-se a partir de dez medidas de política econômica consensuais entre as agências norte-americanas e as agências internacionais localizadas na capital norte-americana,; as quais pode-se descrever, a : disciplina fiscal com superávit primário, priorização dos gastos públicos, reforma fiscal com a expansão da base tributária e a redução de alíquotas, liberalização do financiamento a taxa de juros de mercado, unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos, liberalização comercial, rompimento das barreiras ao investimento externo direto, privatização de empresas estatais, desregulamentação do mercado e garantia do direito de propriedade.

Neste sentido no próximo item busca-se apresentar alguns aspectos da década posterior a 1990, no que tange a política externa brasileira no período de 2003 a 2010.

### **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE (2003-2010)**

A Política Externa diz respeito a política de Estado a partir de sua relação com o mundo, a qual é desenhada a dinâmica como este sistematiza um conjunto de iniciativas e de reações de suas agências políticas, econômicas; militares e de inteligência em relação aos outros estados. A política externa tem como objetivo defender os interesses nacionais que possibilitem avanços econômicos, políticos entre outros. Para tanto, a política externa demanda ações que surgem permeadas por um conjunto ideológico e de referenciais com interesses de classes, que muitas vezes são contraditórios e antagônicos.

De acordo com Guimarães, o grau de influência e eficácia das iniciativas e das reações da política externa de um estado depende diretamente de seu poder principalmente no cenário internacional: Nos termos do autor, o grau de influência e eficácia das iniciativas e das reações da política externa:

O Poder de cada Estado decorre de sua população em termos de dimensões, características e grau de coesão; da diversidade e autonomia de seu sistema econômico; da autoestima de suas elites; de sua indústria de defesa e seu poder militar; de seu dinamismo tecnológico; de sua influência cultural e política nas sociedades dos demais Estados. {...} (GUIMARÃES, p.2, 2016)

Guimarães (2016) destaca ainda que a política externa de um Estado, em algumas situações, demanda, uma maior proximidade, cooperação e alianças, formal ou informal com outros Estados, e de afastamento e oposição a outros se torna de interesse para os diferentes segmentos da sociedade deste Estado devido aos vínculos políticos; econômicos e ideológicos desses segmentos com outros Estados.

A política externa brasileira tem se desenvolvido sobre os princípios da soberania, da integridade territorial; de desenvolvimento econômico; social e político. Tem como referência a Constituição brasileira de 1988, onde em seu artigo 4º, esboça os princípios da política externa, e entre seus objetivos traz como finalidade a promoção em desenvolver a integração Latino-Americano, conforme artigo referenciado:

“ {...} A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I Independência nacional; II prevalência dos direitos humanos; III autodeterminação dos povos; IV não intervenção; V Igualdades entre os Estados; VI Defesa da paz; VII Solução pacífica dos conflitos; VIII repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X Concessão de asilo político. ” (BRASIL, 2017, s/p).

A política externa brasileira ao decorrer de um processo histórico tem passado por mudanças significativas, alterando, portanto, a forma como nosso país se inseriu e se insere no cenário internacional, mudanças estas que tem relação direta com a forma que o presidente conduz o Estado, diferentes atores, eventos e redesenha a política externa brasileira a partir de suas orientações de ação externa do país.

A exemplo podemos identificar diferenças na forma de sistematizar a política

externa brasileira, entre os mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010.

A diplomacia do governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Almeida (2004), foi caracterizado por um multilateralismo contido onde concedeu destaque ao direito internacional, “{...} mas também evidenciou uma aceitação tácita dos princípios dos mais iguais, isto, é a existência de grandes potências e seu papel no sistema internacional. (GUIMARAES, 2004, s/p).

Já durante o mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, o multilateralismo é um fator fortemente característico , atrelado a uma significativa defesa da soberania e a igualdade dos países, enquanto que no governo de FHC, fomentou a construção de relações políticas com potências caracterizadas como médias, Lula buscou traçar estratégias e alianças de fortalecimento de relações com países de potencias médias e economias em desenvolvimento. (ALMEIDA,2004, s/p)

A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva, teve como finalidade consolidar uma política externa afirmativa em defesa dos interesses dos brasileiros no mundo. Em seu discurso de posse o presidente afirmou que construiria uma política externa voltada para o “humanismo”,e que gostaria que a política externa seria um instrumento de desenvolvimento nacional. De acordo com Oliveira (2014,p.02) ,

{...} “a principal prioridade da política eterna do governo Lula seria a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais e democráticos e de justiça social a partir da revitalização do Mercosul, como um projeto político, que repousas em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”.

É neste cenário que durante a presidência de Lula da Silva (2003-2010) que a política sul-americana se redesenhou como tema central da diplomacia brasileira, contribuindo para o conduto de fortalecimento do diálogo com a vizinhança com a criação de organizações internacionais direcionadas peculiarmente para a América do Sul como a Comunidade de Nações Sul-Americanas (2005), renomeada como União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

No âmbito discursivo, a política externa, durante o mandato do presidente Lula

da Silva, intencionava no cenário internacional as negociações internacionais a fim de alcançar regras mais justas e peculiar à condição do nosso país em desenvolvimento. O que revelou por sua vez a manutenção de flexibilidade para políticas de desenvolvimento na esfera social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico em combinação aos ideais do multilateralismo e do Direito Internacional reunido nas principais organizações internacionais que o país participa, em especial a ONU em busca da democratização das relações internacionais.

A política externa do governo Lula da Silva, buscou fortalecer parcerias com os EUA, e com a UE, assim como outros países desenvolvidos como o Japão. Houve portanto um movimento significativo de desconcentração e criação de novas regulamentações do poder na sociedade internacional, contexto este, favorável aos países em desenvolvimento. Fator desencadeado pelo redesenho da balança de poder mundial que possibilitou a criação de novas possibilidades para a inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados.

Neste sentido o Brasil, estruturou a política externa, referenciada em torno de temáticas do desenvolvimento, como ponto central e possibilitar a grande população padrões de bem estar, o Brasil buscou ser eficaz na defesa de condições adequadas de políticas aos países em desenvolvimento, principalmente no que diz respeito a formulação de políticas públicas, capaz de conduzir ao crescimento econômico, e combater a pobreza e possibilitar o desenvolvimento primeiramente social. Para isto o país buscou estratégias de financiamento junto ao FMI. (OLIVEIRA, p.3, 2014).

Este financiamento possibilitou mudanças na área social no Brasil e nos países em desenvolvimento. Na esfera interna em nosso país será que estas mudanças alteraram o rumo das políticas sociais?; em qual esfera das políticas sociais estas mudanças foram marcantes? Estas políticas se consolidaram pelo viés de políticas universais?. Indagações estas que são inacabadas, mas que de certa forma buscaremos neste tópico seguinte nos aproximarmos de perspectivas que venha de encontro a estas indagações.

## INFLUÊNCIA DA ESFERA EXTERNA NA REALIDADE INTERNA DO BRASIL NAS POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas sociais no Brasil, na década do ano 2000 contribuíram para o

desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais? Houve expansão? Qual a influência do externo sobre a realidade doméstica no nosso país? para nos aproximarmos a estas reflexões, é necessário que resgatamos alguns aspectos do desenvolvimento das políticas sociais que perpassou a década de 2000, nos países latino americanos.

No ano 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), em uma reunião conhecida como “Cúpula do Milênio da ONU”. Das discussões surgiram as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), que constituem até hoje o eixo central de debates e investimento das Nações Unidas. Desde 2002, o sistema ONU, através de suas agências especializadas, tem feito uma verdadeira ação de persuasão para convencer governos e ONGs a adotar as MDMs como agenda de políticas públicas para as primeiras décadas do século 21. Nestas metas estão incluídas metas dirigidas a áreas sociais prioritárias. Entre elas destacam-se: erradicar a extrema pobreza e a fome; universalizar o acesso ao ensino básico; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2011; CORRÊA e ALVES, 2005). Na América Latina, a maioria dos países ratificou seu compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e implementou programas de transferências de renda, cumprindo acordos firmados com o Banco Mundial, FAO, PNUD, FMI, ou mesmo com agências de cooperação internacional ou ONGs de países desenvolvidos, tendo em vista que esta tornou-se a “política oficial” dessa agências internacionais, a partir dos anos 1990 No ano 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), em uma reunião conhecida como “Cúpula do Milênio da ONU”. (ROSSATO; MARTINS et al, 2011, p.7)

Após o período de discussões, surgiram metas de desenvolvimento, que embasaram a constituição de um eixo central de debates e investimento das Nações Unidas. A partir de 2002, o sistema ONU, através de suas agências, buscou realizar ações que visavam a persuasão para convencer governos e ONGs a adotar as MDMs como agenda de políticas públicas para as primeiras décadas do século XXI. Estas metas representava estratégias de ações dirigidas a áreas sociais prioritariamente.

Dentre as ações pode-se descrever, os objetivos em: erradicar a extrema pobreza e a fome; universalizar o acesso ao ensino básico; possibilitar a promoção da igualdade de gênero entre outros. Na América Latina, a maioria dos países ratificou seu compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e implementou programas de transferências de renda, cumprindo acordos firmados com o Banco

Mundial, FAO, PNUD, FMI, ou mesmo com agências de cooperação internacional ou ONGs de países desenvolvidos. (RISSATO; MARTINS et al, 2011)

Não devemos esquecer que as políticas sociais, mais do que simplesmente garantir acesso a bens e serviços, são importantes mecanismos de realização de direitos de cidadania, e elas continuam sendo elementos fundamentais na estratégia de ampliação do consumo de bens básicos, aumento da demanda agregados e geração de emprego.

Os primeiros caminhos percorridos pelo então presidente Lula na área social, período de 2003 à 2010 foi na orientação de estratégias de visibilidade em âmbito nacional e internacional, entre as primeiras ações, destacamos a implantação do programa Fome Zero, cuja direção se dava pela transferência de renda, aos ínvodos em situação de vulnerabilidade social, em situação de baixa renda.

Outras mudanças iniciais, foi dar sequência ao projeto de reforma da previdência social, iniciadas pelo governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, proposta esta segundo Almeida (2004) bem recebida pelas agências internacionais e governos estrangeiros de diferentes países, reforçando ainda internamente um governo comprometido com a população mais excluída.

O Fome Zero, despertava simpatia universal, também pelas agências internacionais e governos diversos e personalidades adeptas a luta contra a globalização, além disso proporcionava ao governo brasileira visibilidade nos fóruns internacionais. Segundo Almeida (p.4, 2004) o Programa Fome Zero, necessitava substâncias e objetos mais claros e definidos, segundo a autora o programa:

{...} Compunha-se de uma multiplicidade de ações, entre as quais transferência de renda monetária (Cartão-Alimentação), distribuição de cestas básicas, criação de cestas básicas, criação de restaurantes populares e banco de alimentos, compra de alimentos de agricultores familiares, educação alimentar, construção de poços artesianos e habitação popular, distribuição de leite, alfabetização. Este programa requeria que as ações de vários ministérios, sempre de difícil realização, fossem coordenadas pelo recém criado Ministério de Especial de Segurança Alimentar.

O Programa Fome zero mostrou-se frágil até que em (2004) houve a proposta de junção do Ministério de Segurança Alimentar com o Ministério de Assistência Social, criando um Programa que buscou unificar as propostas, o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família (PBF), se caracterizou como um programa de transferência direta de renda, o qual foi pensado atrelado a condicionalidades e que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

{...} com o objetivo de unificar a gestão e a implementação dos programas anteriormente relacionados. Desde a sua criação, o Programa Bolsa Família foi sendo, gradualmente expandido até se atingir a meta de 11 milhões de famílias beneficiadas. Com a cobertura em 11 milhões de domicílios, PBF passou a ser um dos maiores instrumentos de política social brasileira em número de beneficiários. Apesar disso, em termos orçamentários, as transferências que beneficiam cerca de um quarto das famílias brasileiras, representam menos de 1% do PIB. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2011, o PBF atendeu mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. (RISSATO; MARTINS et al, 2011, p.8)

No ano de 2004, na perspectiva da ampliação dos serviços socioassistencial criou-se o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Segundo Beatriz o (SUAS), é um desenho de política pública, construído em (2004) no âmbito da política de assistência social, política que foi implementada pela Constituição Federal de (1988), com vistas a garantir a proteção social dos indivíduos; grupos e famílias, que não tem acesso a proteção previdenciária, ou seja trabalhadores superexplorados, que exercem seu trabalhos em condições informais e precárias além dos que não estão inseridos no mercado de trabalho, que não possuem proteção social garantida.

A partir da implantação do SUAS, se ampliou a perspectiva da garantia e proteção social dos direitos das populações que dela necessitar. Nesta conjuntura, foram criadas os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) entre outros equipamentos que vieram a fortalecer o acesso da população em situação de vulnerabilidade social, aos direitos básicos.

Segundo Beatriz Paiva, (2015), um dos aspectos negativos desta política é a amortização dos conflitos sociais, e que para as classes dominantes isso é positivo, uma vez que há uma tendência maior a desmobilização das organizações, quando o Estado amplia a proteção social, reduz-se de maneira significativa os conflitos sociais, a exemplo nos países da América Latina, no entanto as políticas sociais aos serem implementadas podem sim serem potencializadores de mobilização das massas, de conscientização

e participação política da população; de reflexões conjuntas entre a população e a esferas governamentais nos espaços deliberativos a exemplos os conselhos.

Lavinas (2011), destaca que as ações de políticas sociais, ainda reforçam um enfoque que cada vez mais se distancia daquele que embasou a reestruturação dos sistemas de proteção social europeus no pós-guerra, pois o conceito de universalidade perde lugar a ações compensatória, que são planejadas desvinculadas do sistema de seguridade social como um todo. Desta forma as políticas de combate a pobreza se constitui pelo objetivo de possibilitar apenas o mínimo para a reprodução social, sendo ações de pouco impacto, frente as amplas desigualdades sociais, presente nos países latino-americanos.

Há de se destacar ainda que nos países pobres e dependentes da América Latina, especialmente no Brasil, nunca se chegou a implementar o Estado de bem-estar, implementado nos países europeus no período do capitalismo da população por meio da universalização de direitos e serviços públicos de qualidade. As ações características das políticas implementadas são ações que se desmembram em categorias específicas para a população, como trabalhadores seguros, crianças alimentos, vacinas desnutridas distribuição de leite. Há uma necessidade de avanços a partir de perspectivas de ações ampliadas no âmbito das políticas sociais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho ao término da Especialização em Relações Internacionais – Unila, propiciou reflexões, as quais não se encerram através deste trabalho, mas sim iniciam a partir deste material, destaca-se que a postura investigativa se dá de maneira dialética e continua.

Inicialmente, um dos principais apontamentos, é que as políticas sociais, mais do que simplesmente garantir acesso a bens e serviços, são importantes mecanismos de realização de direitos de cidadania, e elas continuam sendo elementos fundamentais na estratégia de ampliação do consumo de bens básicos, geração de emprego.

No entanto pelas reflexões ao curso deste trabalho percebemos que historicamente as políticas sociais nos países da América latina e Caribe, apresentam características peculiares, no que diz respeito a forma de formulação e implantação das políticas, estando assim diretamente atrelado ao modo de produção capitalista, que de maneira de-



sigual e combinada, cada vez mais em seu estágio de desenvolvimento, ocasiona maneiras distintas dos Estados, implementar e conduzir as políticas sociais, que no caso da realidade destes países, se configuram não pela via da ampliação e universalização do acesso aos direitos, mas sim como ações fragmentadas e paliativas.

Cabe ainda sinalizar que historicamente e até a fase atual os países periféricos, se caracterizam pela relação direta de dependência em relação aos países de economias centrais, sendo esta dependência instituída historicamente por um conjunto de fatores, sociais; políticos; econômicos e culturais.

Percebeu-se que no período investigado de 2003-2011, na realidade brasileira, durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, as ações voltas para a área social, houve uma crescente expansão de ações, voltadas prioritariamente para o combate a pobreza extrema, movimento este que nesta década do ano 2000, teve como centralidade na esfera internacional, fomentado por grandes organizações mundiais.

No entanto esta expansão de ações não foi capaz de romper com a lógica de direitos não ampliados, uma vez que as ações no âmbito das políticas sociais não são garantidas em sua plenitude; característica esta que é histórica nos países latino-americanos, pois o enfoque é cada vez mais distante do modelo de reestruturação dos sistemas de proteção social dos países de economias centrais no pós-guerra. Quando refletimos a partir da concepção da importância de implementação de políticas de caráter universal, o que percebemos é que a universalidade foi substituída pela proteção social compensatória, a qual se desvincula do sistema de seguridade social como um todo.

## REFERENCIAS

ALMEIDA; Maria Hermínia Tavares. Política Social no Governo Lula. Disponível em: [http://socialsciences.scielo.org/pdf/pdf/s\\_nec/v1nse/Maria\\_Herm%Ednia\\_Tavares\\_de\\_Almeida.pdf](http://socialsciences.scielo.org/pdf/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%Ednia_Tavares_de_Almeida.pdf). Acesso em 08 de agost.2017.

ALMEIDA; Janaina Aparecida de Mattos; MARTINS, José feranando *et al* **Políticas Públicas Compensatórias: Uma Discussão Preliminar**. Disponível em: [http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab\\_completos\\_politicas\\_seguridade/Politicas\\_publicas\\_compensatorias\\_discussao\\_preliminar.pdf](http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas_seguridade/Politicas_publicas_compensatorias_discussao_preliminar.pdf). Acesso em 02 de ago.2017, Unioeste, Cascavel.

PAIVA, Beatriz; et al. Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. Rev. SER Social, Brasília, v.12, n. 26, p.147-175, 2010.

PAIVA, Beatriz ; OURIQUES, Nildo Domingos .**Uma perspectiva latino americana para as políticas sociais: Quão distante está o horizonte.** Katálysis. 2006.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social. São Paulo: Brasiliense, 2006.

Documentário: **Ruy Mauro Marini e a dialética da dependência** . Publicado em 27 de mai de 2014. Série Realidade Brasileira; realização: Editora Expressão Popular e Escola Nacional Florestan Fernandes. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=ww4\\_HoY-UYA](https://www.youtube.com/watch?v=ww4_HoY-UYA). Acesso em 18 de abri.2017.

Resenha do video publicado em 2 de abr. 2015, Entrevista sobre o livro organizado pela professora Beatriz Paiva - **Sistema Único de Assistência Social - SUAS**, Canal IELA, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u5S9CQwH1S0>. Acesso em 17

MARINI, Ruy.Mauro. Dialética da dependência. Editora Expressão Popular. São Paulo. 2011..

PAIVA, Beatriz; *et al.* **Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência.** Rev. SER Social, Brasília, v.12, n. 26, p.147-175, 2010.

PAIVA, Beatriz; *et al.* **Política social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência.** Rev. SER Social, Brasília, v.12, n. 26, p.147-175, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Fernando. **Política externa Brasileira no governo Lula (2003-2010) : um exercício pela assertividade.** UNESP, Distrito Federal, 2014.