

**“A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2003 À 2010: UMA ANÁLISE A PARTIR DE ASPECTOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS”**

*Ana Laura Coelho da Silva Heck<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho possui como objetivo analisar de que forma a Política Externa Brasileira ocupou-se das políticas sociais no Governo Lula (2003-2010) a partir das relações estabelecidas na América Latina e Caribe. Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica em torno da temática. Os resultados apontam contradições entorno da política social na cena contemporânea, uma vez que, embora as políticas sociais representem direito da classe trabalhadora, tornam-se mecanismo de defesa dos interesses do Estado por vezes condicionado as Relações Internacionais.

**Palavras-chaves:** Política Externa Brasileira. Política Social. Governo Lula. Relações Internacionais.

## **INTRODUÇÃO**

O presente estudo busca desvelar por meio da análise dos aspectos sociais a Política Externa Brasileira durante o Governo Lula (2003-2010), de modo a apresentar seus impactos no âmbito das Relações Internacionais.

Mediante o exercício da Política Externa Brasileira enquanto estratégia de integração internacional, observou-se no campo social as políticas sociais apresentadas como instrumento de defesa dos interesses do Brasil considerando principalmente sua condição de País em processo de desenvolvimento, manifestando assim o interesse em aprofundarmos o debate e proporcionar novas categorias de análises e reflexões. Vale ressaltar que a presente pesquisa trata-se de um trabalho inicial, que surge por meio de aproximações e estudos realizados na Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas que possibilitaram indagações sobre a temática. Portanto, deve-se dar continuidade ao tema em debate.

Diante da formação em Serviço Social e da evidente relevância em torno da integração existente entre as políticas sociais e a Política Externa, definiu-se como tema dessa pesquisa a Política Externa do Governo Lula (2003-2010). Nessa direção, o problema da pesquisa

---

<sup>1</sup> Assistente Social pela Faculdade União das Américas (UNIAMÉRICA). Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de especialização em Relações Internacionais Contemporâneas da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais Contemporâneas. Orientadora Prof<sup>a</sup>. Doutora: Roberta Sperandio Traspadini.

apresenta enquanto questão norteadora: como se dá o impacto da Política Externa do Governo Lula a partir das políticas sociais na América Latina e Caribe.

A pesquisa em questão, a qual tem como objetivo apresentar como a Política Externa ocupou-se da temática das políticas sociais no ciclo de 2003 à 2010, possui enquanto abordagem metodológica a pesquisa bibliográfica.

Para concretização do objetivo, o artigo está dividido em três partes, na primeira apresentamos o surgimento da política social no contexto mundial, perpassando por sua implantação na América Latina e Caribe e no Brasil. Na segunda realizamos uma breve historiografia sobre a trajetória política do Estado Brasileiro da década de 1960-1990, desvelando o direcionamento das políticas sociais após a promulgação da Constituição Federal da República de 1988. Na terceira e última parte, abordamos a Política Externa Brasileira do Governo Lula da Silva, revelando suas estratégias de inserção no âmbito das Relações Internacionais.

Por fim, apresentamos as considerações finais e a bibliografia.

## **A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL NO CENÁRIO MUNDIAL E NO BRASIL**

Para abordarmos a respeito do impacto da Política Externa a partir das políticas sociais instituídos no Governo Lula durante o período de 2003 à 2010, faz-se necessário contextualizarmos o surgimento da política social no cenário mundial e no Brasil, perpassando brevemente algumas especificidades da dinâmica política, econômica e social no território brasileiro a partir do século XX, a fim de compreender a origem e o desenvolvimento das políticas sociais.

No âmbito internacional, a origem da política social foi marcada pelo período de acirramento da questão social<sup>2</sup>, resultante das relações e monopolização capitalista, e consequente crescimento do movimento operário<sup>3</sup> na Europa Ocidental, que fez com que a classe trabalhadora se organizasse e reivindicasse por melhores condições de vida e trabalho. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 63):

---

<sup>2</sup> A *questão social* expressa, “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2015, p.27).

<sup>3</sup> Nota-se que o movimento operário desempenha um papel fundamental na trajetória histórica da Política Social. Castelo (2013, p. 184) destaca, “o acúmulo de forças e o acirramento das lutas de classes em favor da classe trabalhadora arrancaram concessões das classes dominantes no pós-guerra, então preocupadas com a possibilidade efetiva de revoluções socialistas na Europa Ocidental”.

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos.

Diante do exposto pelas autoras, observamos que a mobilização fervorosa da classe trabalhadora organizada foi responsável pelo reconhecimento de alguns direitos políticos. Conquistas que se materializaram em leis e assegurou o direito ao voto, a liberdade, entre outros.

Para Behring e Boschetti (2011), a gênese das políticas sociais no contexto mundial está relacionada ao processo de organização de classes, a partir do período de Revolução Industrial na Europa, movimento que se ampliou após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, as autoras destacam que o surgimento das políticas sociais entre os demais Países ocorreram de forma distinta, uma vez que, cada País apresenta particularidades na luta de classes.

Nesse sentido, podemos identificar que a luta da classe trabalhadora foi fundamental no processo de consolidação e ampliação dos direitos civis e políticos. Ademais, a mobilização social também contribuiu de forma significativa para adoção de uma nova postura do Estado capitalista, como a constituição e ampliação dos direitos sociais. É nesse período de transição do século XIX para o século XX que o Estado assume suas atribuições frente à sociedade civil a partir da criação das políticas sociais.

Sob outra perspectiva, Paiva e Ouriques (2006), enfatizam que o exercício da cidadania no capitalismo torna-se um desafio, posto que, a criação das políticas sociais pelo Estado burguês<sup>4</sup> tem por caráter a estratégia política econômica do Estado para com a sociedade civil. Segundo os autores, as políticas sociais possuem enquanto característica a manutenção do *status quo*, no qual os sujeitos sociais fazem parte do modo de produção e reprodução do capital como trabalhadores assalariados e consumidores do mercado capitalista.

Na América Latina e Caribe, o surgimento das políticas sociais também vincula-se a dinâmica da luta de classes na busca pela ampliação dos direitos e superação da questão social, movimento inspirado na realidade européia.

---

<sup>4</sup> “O Estado burguês opera de acordo com a dinâmica das lutas de classes, tanto como a hegemonia/consenso quanto com a dominação/coerção. Estas formas, todavia, variam com as fases do capitalismo e a formação econômico-social” (CASTELO, 2013, p. 201).

O processo de integração dos Países da América Latina e Caribe ao mercado mundial, segundo Traspadini e Stedile (2011), ocorre mediante a economia exportadora – oferta mundial de alimentos e o mercado industrial de matérias-primas – a inserção na divisão internacional do trabalho<sup>5</sup>, bem como o estabelecimento do capitalismo latino-americano dependente. Assim, a relação de dependência entre os Países periféricos e Países centrais configurou-se a partir do surgimento da grande indústria.

Nessa perspectiva, os autores evidenciam a participação contraditória dos Países latino-americanos no processo de introdução ao mercado capitalista, “a inserção da América Latina e Caribe no mercado mundial contribuiu para desenvolver o modo de produção especificamente capitalista, que se baseia na mais-valia relativa<sup>6</sup>” (TRASPADINI E STEDILE, 2011, p. 140). Isto é, as relações mercantis de troca desigual refletem sobre o processo de trabalho e a produção da mais-valia relativa, de modo que os Países periféricos busquem retribuir a queda da taxa de mais-valia e taxa de lucro ao modo de desenvolvimento interno de seus Países, sucedendo a exploração do trabalhador e corroborando com o caráter de dependência latino-americano diante do sistema capitalista.

Na medida em que nos aproximamos da realidade latino-americana evidencia-se características históricas de subdesenvolvimento, reforçando a lógica de dependência em relação aos Países centrais, expressa pelo cenário de subordinação e contradição diante do mercado externo (PAIVA E OURIQUES, 2006). Desse modo, identifica-se por meio do ciclo de dependência dos Países latino-americanos a superexploração<sup>7</sup> da classe trabalhadora, a expansão do exército industrial de reserva no mercado nacional e o endividamento público, enquanto estratégias do Estado para efetuar cortes de custos no desenvolvimento das políticas sociais.

Embora o surgimento das políticas sociais na América Latina e Caribe apresente forte influência européia, é importante enfatizar as especificidades latino-americanas, tais como,

---

<sup>5</sup> Em relação à divisão internacional do trabalho no mercado mundial, Castelo (2013), relata a estratégia lógica da hegemonia, no qual os Países centrais produzem manufaturados e Países periféricos mercadorias primárias, além de exercer o papel de exportador de riqueza.

<sup>6</sup> A mais-valia relativa vincula-se a desvalorização dos bens-salário, podendo colaborar com a produtividade do trabalho (TRASPADINI E STEDILE, 2011).

<sup>7</sup> A Teoria Marxista da Dependência apresenta debates sobre a superexploração do trabalho e o subimperialismo na América Latina e Caribe. Para Marini, a superexploração está vinculada a relação entre o valor pago pela força de trabalho e a intensificação da mão-de-obra, expressa pelo aumento do tempo de produção, assim, a remuneração paga torna-se inferior ao seu valor real (RUY MAURO MARINI E A DIALÉTICA DA DEPENDÊNCIA. Editora Expressão Popular e Escola Nacional Florestan Fernandes. Direção: Bernardo Vaz. Produção: Tatiana Mitre. Documentário. Disponível em: < [https://www.youtube.com/watch?v=ww4\\_HoY-UYA](https://www.youtube.com/watch?v=ww4_HoY-UYA)>. Acesso em 22 de abril de 2017).

pauperização, desemprego, superexploração do trabalho, subemprego, entre outras inúmeras expressões da questão social.

A partir das particularidades do território latino-americano, é possível notar que a emergência das políticas sociais está articulada a resposta do Estado à luta de classes, como instrumento de controle da mobilização coletiva. Assim, o Estado cria as políticas sociais a fim de apaziguar a população organizada que se mobiliza, manifesta e reivindicar por direitos sociais e melhores condições de vida e trabalho.

No Brasil, a origem da política social está vinculada a luta de classe e ao reconhecido da questão social pelo Estado burguês. Para Netto (2011, p. 29), “é só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a “questão social” se põe alvo de políticas sociais”. Assim, notamos que a intervenção do Estado frente às sequelas da questão social busca por meio das políticas sociais assegurar o desenvolvimento do Estado Capitalista, de modo a mediar os interesses dos trabalhadores.

Nessa direção, o início do século XX no cenário brasileiro foi marcado pela desigualdade social decorrente desde a transição do sistema colonial para o sistema capitalista, ou seja, a mudança do trabalho escravo para o trabalho livre. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 77), a transição para o capitalismo no Brasil é marcada por:

uma visão estreita do dinamismo do mercado interno e destina-se a impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleram os interesses do setor agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela.

A partir dessa reflexão, compreendemos que o capitalismo veio fortalecer a aristocracia de um País que desde suas origens é marcado pela exploração dos recursos naturais, exploração do trabalho e o desenvolvimento da desigualdade social.

O contexto econômico e a exploração do trabalho postos no fim do século XIX despertaram a organização da classe trabalhadora, assim, iniciaram-se as primeiras lutas por melhores condições de trabalho. Com base em Montañó e Duriguetto (2011), durante o período da República Velha (1889-1930), com a chegada dos operários imigrantes europeus, ocorreu à constituição das classes trabalhadoras e do movimento operário no Brasil, sendo as lutas operárias motivadas pelas péssimas condições de trabalho, agravada por longas jornadas de serviço, sem direito a férias, salário mínimo, descanso semanal remunerado, entre outras situações.

Decorrente as lutas operárias e as greves realizadas nesse período, o Estado burguês passou a criar legislações trabalhistas, a fim de acalmar os ânimos dos trabalhadores e manter o poder e o controle sobre a classe operária, como no ano de 1911, quando foi reduzida a jornada de trabalho para doze horas diárias, e, em 1919, quando regulamentaram as situações de acidentes de trabalho (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

Nesse contexto de organização e luta da classe trabalhadora, o Estado brasileiro passou a investir em ações sociais e ampliou por meio de decretos o acesso aos direitos relacionados ao trabalho, trata-se de uma resposta do Estado perante o fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas. Diante dos avanços conquistados na década de 1920<sup>8</sup>, notamos que esse período caracteriza-se como a introdução a política social no País.

Historicamente a promoção das políticas sociais no Brasil não era reconhecida como direito, sendo as ações baseadas na caridade e na filantropia, reforçando as relações clientelistas da época.

No entanto, com a aprovação da Constituição Federal da República de 1988, o Estado brasileiro passou a atuar de forma sistemática nas ações de âmbito social, os direitos sociais foram ampliados e as políticas sociais passam a ser consolidadas e regulamentadas, garantindo ações de promoção à proteção social. Assim, o Sistema de Seguridade Social brasileiro foi instituído, cabendo a ele assegurar as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Com efeito, considerando as peculiaridades da gênese da política social no contexto internacional e brasileiro ressalta-se a relevância da luta de classe no processo de garantia e ampliação os direitos fundamentais e sociais indisponíveis.

No próximo tópico apresentamos notas entorno da trajetória histórica da política brasileira de 1960 à 1990, desvelando características das políticas sociais no cenário Neoliberal, posteriormente a promulgação da Constituição Federal da República de 1988.

## **NOTAS SOBRE A POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO DA DÉCADA DE 1960-1990**

---

<sup>8</sup> O início da década de 1920 foi marcado pela lei Eloy Chaves, aprovada por meio do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Adiante, Behring e Boschetti (2011), revelam que a aprovação da lei Eloy Chaves, em 1923, estabeleceu e regulamentou a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) as empresas ferroviárias, beneficiando assim seus trabalhadores com assistência médica e aposentadoria, além disso, as autoras atribuem à instituição e a ampliação das CAPs e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) a medida responsável por dar origem a Previdência Social no Brasil.

Para analisarmos a Política Externa Brasileira na década de 2000 a partir das políticas sociais no âmbito das Relações Internacionais, faz-se necessário aproximarmos do contexto histórico vivenciado pelo País, perpassando o período que antecede o Governo Lula.

No Brasil, a década de 1960 foi marcada por tensões no cenário político e econômico que originou o movimento liderado por militares contra a “revolução” e o projeto nacional-desenvolvimentista do Governo de Goulart<sup>9</sup>. Tal posicionamento político ficou conhecido como “Golpe Militar” e contava com o apoio total dos Estados Unidos<sup>10</sup>.

A ditadura militar de 1964 perdurou aproximadamente longos 20 anos e tinha por finalidade atingir três objetivos particulares e vinculados, conforme assinala Netto (2001, p.16):

“adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de Países ao novo quadro de inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital; golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e, enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo”.

Nesse sentido, compreendemos que os objetivos da contra-revolução de 1964 estavam traçados, de forma a definir a economia do País a partir do modo de produção capitalista, bem como sua subordinação aos interesses da burguesia. Além disso, buscava-se controlar e excluir a minoria interessada em assumir um compromisso em relação ao desenvolvimento de projetos populares para com a classe trabalhadora. E por fim, deter qualquer ameaça comunista no território brasileiro.

Marcada pelo fim da Ditadura Militar, a década de 1980 pode ser analisada por dois pontos distintos, sendo o primeiro, relacionado à crise econômica e o segundo, associado à participação popular e o direcionamento das políticas públicas.

Em relação aos índices econômicos, as autoras Behring e Boschetti (2011), retratam que nesse período o País teve baixo desenvolvimento econômico devido ao aumento excessivo da dívida externa, a crise fiscal e os altos índices de inflação. Ademais, enfatizam que o contexto histórico vivido pela maioria dos Países da América Latina e Caribe no início

---

<sup>9</sup> João Goulart, “eleito pela segunda vez vice-presidente da República, com a renúncia de Jânio Quadros se tornou presidente constitucional do Brasil de 07/07/1961 a 1º/04/1964, quando foi deposto por um golpe civil/militar, apoiado pelo governo dos Estados Unidos da América. Em seu governo, buscou o controle do *déficit* público e da inflação alta, apresentando o Plano Trienal para manter a política desenvolvimentista e realizar as Reformas de Base, contendo medidas econômicas e sociais de caráter nacionalista” (VIEIRA, 2015, p. 192).

<sup>10</sup> Com a desvalorização do dólar e crise hegemônica no mercado mundial na década de 1960, potências imperialistas como os Estados Unidos passaram a financiar golpes ao redor do mundo, apoiando Países na América Latina e Caribe e no Oriente Médio enquanto medidas contrarrevolucionárias (CASTELO, 2013).

dos anos 1980, foi marcado pela ausência de propostas para a formulação de políticas econômicas significativas que contribuíssem para regulamentar os investimentos dos Países e reordenar o modo de distribuição de renda produzida coletivamente.

Todavia, no que se refere à participação popular, Couto (2004), descreve que a chegada dos anos 80 foi um período propício a organização das massas, o retorno dos movimentos sociais e das lutas operária que impulsionaram um contexto de mudança frente as sequelas da crise econômica, manifestas pelo desemprego, a desigualdade social e econômica e a pauperização.

As pautas reivindicatórias resultante da organização popular da década de 1980 ganharam força no âmbito nacional. Montañó e Durigetto (2011), apontam que as mobilizações a favor da redemocratização por meio da organização de passeatas e comícios, no ano de 1984, incitou a maior concentração de pessoas nas principais ruas do País, movimento conhecido como “Diretas Já”. Decorrente desse processo de consciência de cidadania, notamos que a participação popular contribuiu diretamente para a abertura política do País - em que se elegeu para a presidência da República Tancredo Neves e José Sarney (1985-1990) - e a transição do Regime Militar para o Estado Democrático no cenário brasileiro.

No tocante ao direcionamento das políticas sociais na década 1980, Couto (2004), enfatiza que a participação em massa da população, através das lutas pela ampliação dos direitos sociais, políticos e civis atribui um novo papel ao Estado com relação à gestão do sistema de proteção social.

Diante desse contexto, tensionado por questões políticas e econômicas que marcaram o fim do regime militar à reabertura da democracia no cenário brasileiro, as manifestações populares e operárias estimularam a criação de uma nova Constituinte frente às expressões da questão social, sendo promulgada a Constituição Federal da República de 1988. Segundo Behring e Boschetti (2011), a Constituinte foi resultado do processo árduo de mobilizações da luta de classe que deram lugar a reflexões entorno da disputa hegemônica, e assim, ficou conhecida como Constituição Cidadã por assegurar direitos ainda não previstos em Constituintes anteriores, representando uma grande conquista para a população brasileira.

A preconização da Carta Magna em 1988 deu origem ao Estado Democrático de Direito, o que denotou alterações significativas no âmbito jurídico e político do País. Ao assegurar o exercício da cidadania, o novo modelo estatal normalizou os princípios fundamentais e estabeleceu direitos e deveres individuais e coletivos (BRASIL, 1988), tal como direito a saúde, a educação, a alimentação, a moradia, entre outros direitos sociais.

Todavia, a década de 1990 no Brasil destaca-se por apresentar um cenário contraditório, no qual a recém conquista do Estado Democrático de Direitos passa a ser ignorada e reestruturada pelos Governantes que estavam à frente do País. De acordo com Mestriner (2001), em outubro de 1989, a Presidência da República havia sido assumida por Fernando Affonso Collor de Mello através da primeira eleição direta posterior ao fim do período ditatorial, possibilitando o retorno do Estado Neoliberal<sup>11</sup> no cenário brasileiro.

A transição do fim do período ditatorial brasileiro e a abertura ao capital internacional, posterior à posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995-1999, estabeleceu o acirramento da questão social mediante a reforma do Estado<sup>12</sup>. De acordo com Abreu (2016), a contrarreforma do Estado possibilita a rentabilidade do capital financeiro enquanto realiza cortes dos investimentos estatais responsáveis pela manutenção das políticas sociais.

Os ajustes neoliberais realizados durante esse período impactaram diretamente na reconfiguração das políticas sociais, democratizando o seu acesso e atribuindo o caráter focalizador e seletivista as políticas sociais (CRAVEIRO; COLMÁN DUARTE, 2012). Dessa forma, os anos 90 foi assinalado como período do desmonte dos direitos sociais até então previstos na Constituição Federal da República de 1988.

Neoliberalismo no Brasil, segundo Montañó (2002, p. 1), foi marcado pelo contexto em que “a crise e a suposta escassez de recursos servem de pretexto para justificar a retirada do Estado da sua responsabilidade social e a expansão dos serviços comerciais ou desenvolvidos num suposto “terceiro setor”. Podemos identificar que durante esse período o Estado busca a desresponsabilização de seus deveres perante as necessidades de investimento, formulação e execução de políticas públicas que amenizem as necessidades sociais, transferindo essa responsabilidade à organização da sociedade civil, processo que deu origem às entidades do terceiro setor.

---

<sup>11</sup> Para Batista (1994), o Governo de Collor foi responsável pela adesão do Brasil ao Estado Neoliberal mediante acordos firmados em Washington, em novembro 1989. O encontro, denominado também como "Consenso de Washington" reuniu representantes, economistas latino-americanos e instituições financeiras internacionais como FMI, Banco Mundial e BID, a fim de estabelecer reformas econômicas apresentadas pelo Governo Norte-Americano, postulados neoliberais que passaram a condicionar a cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral aos Países latino-americanos.

<sup>12</sup> O presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe governaram principalmente para fora do Brasil, para o Exterior ver, e bem menos para dentro do país, onde estavam os brasileiros. A Reforma do Estado valeu, de maneira especial, para a privatização dos serviços públicos, como a educação e a saúde (na qual as empresas de planos de saúde cantam aleluia!), sem alterar em nada a dolorosa e secular prática política no Brasil. Reformou-se, reformou-se, e o catastrófico modo de fazer política no Brasil e a miséria social ampliaram-se com o extenso crescimento demográfico entre os pobres (VIEIRA, 2015, p. 678).

A década de 1990 representou o retorno ao assistencialismo e o acirramento da questão social. De acordo com Couto et al. (2011), durante os anos 90 a questão social no Brasil configurou-se um novo perfil diante da desigualdade social, das perdas de direitos da classe trabalhadora e a vulnerabilidade em relação ao trabalho, além disso, a proteção social passou a ter ações pontuais, focalizadas e seletivistas que descaracterizam a noção de direito.

Desse modo, no próximo tópico abordamos brevemente sobre a Política Externa Brasileira no percurso dos anos de 2003 à 2010, perpassando por seu desenvolvimento, estratégias e impactos no âmbito das Relações Internacionais.

## **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 2003 À 2010**

Diante da instituição do Neoliberalismo no cenário brasileiro na década de 1990, identificamos que as reformas neoliberais propostas pelo Estado, além de determinarem o Estado mínimo em relação aos investimentos nas políticas sociais permitiu a publicização na gestão de seus serviços e atividades, bem como a privatização de políticas públicas previstas na Constituição Federal da República de 1988.

Nesta perspectiva, Iamamoto (2015, p. 159) enfatiza que o projeto neoliberal ao condicionar os direitos sociais à lógica orçamentária acaba por eleger o processo de refilantropização das políticas sociais, em especial, no campo da prestação dos serviços assistenciais, manifesto por meio do “estímulo à participação de entidades privadas, a iniciativas do “voluntariado”, fortalecendo o jogo de interesses privados na implementação dos serviços sociais, afetando seu caráter público”. Em outros termos, a lógica neoliberal inverte a lógica do direito, e assim, se constituiu a valorização de ações filantrópicas em relação ao campo da proteção social.

No âmbito das Relações Internacionais, a Constituição Federal da República de 1988 apresenta enquanto condução os seguintes Princípios Fundamentais:

Art. 4º 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 - igualdade 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.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina e Caribe, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (BRASIL, 1988, p. 1).

Conforme disposto no artigo 4, o Brasil empenhar-se-á mediante os princípios da independência nacional, o resguardo dos direitos humanos, a autodeterminação, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, entre outros, estabelecer a integração regional com os demais Países da América Latina e Caribe, de modo a instituir vínculos econômicos, políticos, sociais e culturais entre os povos latino-americanos.

Todavia, a Política Externa Brasileira da década de 1990, do Governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Berringer (2014), apresenta relação de subordinação passiva do Estado Brasileiro à política dos Estados Unidos, possibilitando ações interventivas<sup>13</sup> de agentes externos no território nacional.

Com a modificação do bloco no poder nos anos 2000, a Política Externa Brasileira do Governo Lula, contrária ao Governo FHC, foi marcada por uma relação de subordinação conflitiva (BERRINGER, 2014), no qual, buscou-se diminuir a dependência econômica com os Estados Unidos, promovendo o desenvolvimento a atuação diplomática entre o Brasil e os Países da América do Sul, também conhecida como relações Sul-Sul.

Nesse sentido, o Governo Lula inspirou um novo direcionamento a Política Externa, ampliando a atuação diplomática do Brasil mediante a formação de alianças estratégicas, priorizando a integração Sul-Sul. Cabe destacar que nesse período evidencia-se a presença e representação da classe trabalhadora na cena política internacional.

Diversos autores, como Oliveira (2014) e Berringer (2014), relatam que a reconfiguração da política do Governo Lula está articulada ao “neodesenvolvimentismo”<sup>14</sup>, a integração regional da América do Sul e a defesa da dívida social da população brasileira.

A diplomacia brasileira sob o Governo Lula destaca-se mediante as estratégias de inserção ao mercado mundial. Desse modo, entre as dimensões práticas no âmbito internacional, Oliveira (2014, p.3) aponta:

---

<sup>13</sup> Exemplo de ações interventivas imposta ao Estado brasileiro pelo imperialismo: a presença consentida de agentes dos Estados Unidos dentro da polícia federal brasileira, sob o pretexto de combate ao narcotráfico previsto no Acordo de Cooperação Mútua Brasil - Estados Unidos, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes, o que possibilitou atividades de espionagem e o monitoramento da Amazônia; A adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); A ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas (TNP), 29 anos após a recusa do Estado brasileiro em aceitar um acordo discriminatório e que acentua a desigualdade de poder entre os Estados, entre outras (BERRINGER, 2014).

<sup>14</sup> O programa neodesenvolvimentista é dirigido pelos interesses da grande burguesia interna brasileira. Essa fração burguesa reúne, no seu núcleo, as empresas de capital predominantemente nacional e, periféricamente, algumas multinacionais aqui instaladas. Ela se distribui notadamente nos seguintes setores: mineração, construção civil, agronegócio, indústria de construção naval, indústria de transformação entre outros. O fortalecimento da burguesia interna no interior do bloco no poder foi possível, dentre outras razões, graças ao apoio de setores das classes populares – baixa classe média, operariado urbano e campesinato assentado, desempregados e subempregados – que se viram beneficiados pelo aumento do emprego, pela valorização do salário mínimo, pela expansão do crédito ao consumidor e pelo acesso às políticas sociais desses governos (BERRINGER, 2013, p. 124-125).

(...) protagonismo do país na formação do G-4; na criação do G-20 agrícola na Organização Mundial do Comércio (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 (Área de Livre Comércio das Américas); na criação do Fórum IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China); na afirmação de liderança na América do Sul; etc.

Diante das intervenções internacionais realizadas pelo Governo Lula e vínculos estabelecidos, nota-se na formulação da Política Externa Brasileira a busca pelo desenvolvimento nacional, bem como, o fortalecimento da base estrutural da América do Sul por meio de alianças Sul-Sul.

A Política Externa do Governo Lula tinha por finalidade flexibilizar as políticas de desenvolvimento em diferentes setores, com ênfase ao âmbito social e regional, industrial, tecnológico, meio ambiente e agrícola, mediante o princípio do multilateralismo, de modo a obter regras acessíveis e adequadas enquanto País em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2015). Em relação a estratégias multilaterais, o Brasil estabeleceu parceria com inúmeras potências do cenário internacional, como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul, entre outros.

No tocante a formação de alianças entre o Brasil e grandes nações em busca do desenvolvimento, podemos citar, a criação do G-20<sup>15</sup> na década de 1990, a organização do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA)<sup>16</sup>, a formação do G-4<sup>17</sup>, a participação do BRICS<sup>18</sup> (OLIVEIRA, 2015), assim como, a integração regional por meio da instituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Diante dessas iniciativas, nota-se o interesse do Governo brasileiro no fortalecimento de sua relação política e econômica no cenário internacional.

Nessa direção, buscando priorizar a integração regional, o Mercosul foi fundado em 1991, por meio do Tratado de Assunção. Segundo Ministério das Relações Exteriores (2017),

---

<sup>15</sup> O G20 é constituído por 20 países integrantes, sendo eles: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, República da Coreia, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Européia. Entre os principais objetivos do G20 estão: “coordenar políticas entre seus membros para promover o crescimento sustentável e a estabilidade econômica; promover regulação financeira que reduza o risco de futuras crises financeiras e reformar a arquitetura financeira internacional” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017, p.1).

<sup>16</sup> Criado em junho de 2003 por meio da Declaração de Brasília, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) congrega as três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. O IBAS atua em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017, p.1).

<sup>17</sup> O grupo G4 inicialmente formado pelo Brasil, Alemanha, Japão e Índia tinha por objetivo propor a reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU, a fim de obter uma cadeira permanente para cada um dos quatro (BRIGIDO, 2011).

<sup>18</sup> De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (2017), o BRICS é a coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China, e atualmente África do Sul, surgiu no ano de 2006 e defende a reforma das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, buscando melhorar a sua representatividade, em prol da democratização da governança internacional.

todos os Países da América do Sul estão vinculados ao bloco, seja como Estado Parte ou Associado, caracterizando o Mercosul um projeto de integração que ultrapassam a dimensão econômica e comercial.

Todavia, a relevância da integração regional mediante o Mercosul tem diminuído em comparação a segunda metade dos anos 1990. O autor Gonçalves (2010, p. 14), aponta que o Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional (ITI) do Mercosul retorna, em 2007 (ITI = 0,879), ao mesmo nível do ano de criação deste acordo em 1991 (ITI = 0,875). Assim, considerando a baixa do ITI e o número de exportações intra-Mercosul pós o ano 2000, verifica-se que as perspectivas em torno do Mercosul estão fragilizadas devido a divergência de estratégias de desenvolvimento que reflete diretamente no retrocesso do processo de integração regional.

Seguido ao projeto de integração via Mercosul, em 2008 foi criada a UNASUL<sup>19</sup>, com o propósito de constituir a integração dos Países da América do Sul a partir de suas particularidades, fortalecendo a democracia regional, possibilitando a integração por intermédio da infraestrutura física, o desenvolvimento socioeconômico e o aproveitamento dos recursos naturais.

No âmbito da Política Externa Brasileira, durante o Governo Lula, temas abrangendo diversas áreas foram abordados, desde o foco no processo de integração regional da América do Sul ao estabelecimento de acordos de cooperação internacional, a Política Externa para Direitos Humanos (Plano Multilateral e Plano Regional), Energia, Meio Ambiente, entre outros.

Segundo Gonçalves (2000), a cooperação internacional pode ser promovida no plano bilateral, plurilateral ou multilateral, envolvendo dimensões política, econômica, social e cultural. Quanto aos acordos de cooperação, podemos destacar a Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, Cooperação Educacional, Cooperação Esportiva, Cooperação Humanitária Brasileira, bem como Cooperação Financeira.

Em questão a Política Interna Brasileira, o Governo Lula foi responsável pela instituição de vários Programas Sociais, entre eles: Fome Zero (2003), Luz para Todos (2003), Brasil Alfabetizado (2003), Bolsa Família (2004)<sup>20</sup>, Universidade Para Todos (2005),

---

<sup>19</sup> Com a criação da UNASUL, “os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas. A UNASUL privilegia um modelo de “desenvolvimento para dentro” na América do Sul – complementando, dessa forma, o antigo modelo de “desenvolvimento para fora”” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017, p.1).

<sup>20</sup> Em 2003, o Brasil registrava quase 22 milhões de pessoas, ou 12% da população, vivendo com menos de R\$ 3,00 por dia. Oito anos depois, em 2010, seriam ainda 11,3 milhões de pessoas, ou 6,1% da população, de acordo com dados do Banco Mundial. Trabalha-se com a estimativa de que teria caído para 8 milhões em 2012, ou 4,2%

“Minha Casa Minha Vida” (2009). Portanto, evidencia-se no mandato de Lula intervenções práticas de defesa da dívida social da população brasileira.

Com base nessa realidade, observa-se que as políticas sociais inseridas pelo Presidente Lula visavam além do desenvolvimento econômico atender aos interesses e necessidades domésticas do País, contribuindo por meio da transferência de renda, do financiamento e de programas sociais com o processo de desenvolvimento da população brasileira no campo social, econômico e cultural, entre outras áreas contempladas, como saúde, habitação e educação.

Em suma, a Política Externa e Interna proposta pelo Governo Lula representaram mudanças no cenário doméstico e internacional. Nessa direção, a participação popular na esfera do bloco de poder fomentou as relações entre os Países da América do Sul contribuindo com a atuação do Estado brasileiro no processo de integração e o fortalecimento das relações Sul-Sul.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desse estudo, notamos que a trajetória histórica que percorre a gênese e o desenvolvimento da política social no cenário mundial, na América Latina e Caribe apesar de apresentar peculiaridades apresentam enquanto contexto comum o acirramento da questão social, advindo essa conquista ao processo de reconhecimento da força da classe trabalhadora por meio da organização e mobilização social.

No que se refere a trajetória política brasileira entre os anos de 1960 à 1990 percorreu cenários distintos, marcados por lutas, conquistas e retrocesso de direitos. Assim, cabe salientar o papel essencial da sociedade civil no processo de consolidação, ampliação e garantia dos direitos políticos, civis e sociais, com ênfase na participação social mediante o controle social ou do fortalecimento dos movimentos sociais.

Entretanto, com o retorno da ofensiva Neoliberal na década de 1990, identificamos o cenário de redução dos direitos sociais e de aumento da desigualdade e exclusão social, que ao reconfigurar as políticas públicas, caracterizando-as por ações pontuais e fragmentadas.

---

do total. Em números redondos, ao longo dos dez anos de Bolsa Família, o Brasil já resgatou cerca de 14 milhões de brasileiros da miséria. Obviamente o Bolsa Família não é a única causa dessa mudança. Mas integra um conjunto de fatores, desde o crescimento econômico global no período, passando pela estabilidade econômica interna, o aumento significativo das taxas de emprego, até medidas pontuais como a política de ajuste do salário mínimo acima da inflação (IPEA, 2013, p.1).

Todavia, Paiva e Ouriques (2006), apontam a necessidade de refletir além da realidade aparente, analisando a origem da política social como instrumento de fortalecimento das massas, processo que não se restringe a conquista de direitos, mas que possibilita a mudança social por meio da consciência popular e ampliação dos espaços políticos.

Nesse contexto de desmonte dos direitos assegurados por meio da luta popular, a Política Externa Brasileira no Governo Lula torna-se instrumento fundamento diante do programa político neodesenvolvimentista. Para Berringer (2014), as mudanças na política interna brasileira a partir dos anos 2000 decorre da nova configuração no interior do bloco no poder a partir da vitória da candidatura de Lula à presidência do País.

Buscando a inserção do Brasil na cena internacional, a política externa ao manifestar estratégias de defesa dos interesses do País, contribuiu no processo de integração regional, cooperação política e revalorização das relações Sul-Sul. Isto posto, o Estado brasileiro colabora com avanços dos Governos na América Latina e Caribe.

Nessa direção, cabe ressaltar a relevância do debate entorno da integração entre a política social e a política externa, expressa pela relação condicionada pelas economias centrais sob os Países em desenvolvimento e emergentes, estabelecendo um elo de dependência e vulnerabilidade externa.

No entanto, embora a presente pesquisa tenha contribuído no processo de qualificação e formação profissional, podendo esse estudo tornar-se um instrumento de reflexão aos profissionais e acadêmicos de Relações Internacionais, Serviço Social, bem como profissionais de outras áreas, é importante destacar que a presente pesquisa não se esgota nesse momento, visto que esse estudo apenas possibilitou uma aproximação inicial sobre o tema em debate.

**BIBLIOGRAFIA**

ABREU, Maria Helena Elpidio. Território, Política Social e Serviço Social: caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/view/13007/9443>>. Acesso em 05 de março de 2017.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BERRINGER, Tatiana. A tese do imperialismo brasileiro em questão. **In: Revista Crítica Marxista**. São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. São Paulo, 2014. TESE (doutorado).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. Disponível em: <<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1826/104>>. Acesso em: 07 de setembro de 2017.

CASTELO, Rodrigo. **O Social-Liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era Neoliberal. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. **In: O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CRAVEIRO, Adriéli Volpato; COLMÁN DUARTE, Evaristo Emigdio. A Política Social e o Exercício Profissional dos Assistentes Sociais. **In: I Encontro Regional de Pesquisadores em Serviço Social da Região Sul I: ABEPSS: Serviço Social, Acumulação Capitalista e Lutas sociais: O desenvolvimento em questão**. Florianópolis, 2012.

EDITORA EXPRESSÃO POPULAR E ESCOLA NACIONAL FLORESTAN FERNANDES. Ruy Mauro Marini e a dialética da dependência. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=ww4\\_HoY-UYA](https://www.youtube.com/watch?v=ww4_HoY-UYA)>. Acesso em 22 de abril de 2017.

GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e retrocesso. Disponível em:

<[http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/estrategias\\_e\\_integracao\\_sep\\_ver\\_sao\\_final\\_28\\_julho\\_2009.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/estrategias_e_integracao_sep_ver_sao_final_28_julho_2009.pdf)>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o Comércio Internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IPEA. Uma década de Bolsa Família. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2945:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2945:catid=28&Itemid=23). Acesso em 08 de setembro de 2017.

MARINI, Ruy Mauro / TRASPADINI, Roberta; STEDILE João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em 02 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Política Externa: o Brasil no G-20**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15586-brasil-g20>>. Acesso em 02 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. **O projeto neoliberal de resposta à 'questão social' e a funcionalidade do 'terceiro Setor'**. In: **Revista Lutas Sociais**, NEILS/PUC-SP, São Paulo: Ed. Pulsar, 2002.

MONTAÑO, Carlos Eduardo; DURIGUETTO, Maria Lucia. **Movimento sindical no contexto da industrialização brasileira**. In: **Estado, Classe e Movimento Social**, 2ªed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade?** In: IX Encontro da ABCP, Estudos de Política Externa. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Discurso e Prática da Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010)**. In: **Diálogos Sul-Americanos: 10 anos da política exterior / organizadores: Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA  
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CONTEMPORÂNEAS

PAIVA, Beatriz Augusto; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva Latino Americana para as Políticas Sociais: quão distante está o horizonte?. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v9n2/a04v09n2.pdf>>. Acessado em 05 de março de 2017.

VIEIRA, Evaldo. **A República Brasileira: 1951 – 2010 de Getúlio a Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.