

ARTÍCULO ORIGINAL

Inserção externa, desenvolvimento e política social no Brasil (2003-2017)

Inserción externa, desarrollo y política social en Brasil (2003-2017)

Klei Medeiros¹, Luciana Pazini Papi², Leonardo Granato²

Resumo: Neste artigo, buscamos analisar a dimensão social da inserção externa brasileira, entre 2003-2017, a partir da relação entre os indicadores socioeconômicos internos, o alinhamento estratégico entre projetos de órgãos governamentais de política social e de política externa, e as ações de cooperação internacional na área social. Dos resultados, foi possível concluir acerca do declínio relativo do protagonismo brasileiro no âmbito social, tanto em função da piora nos indicadores econômicos e de cooperação internacional brasileiros, quanto das mudanças no modelo de desenvolvimento operadas a partir de 2016, questionando o posicionamento internacional alcançado pelo Brasil nos anos anteriores.

Palavras-chave: política externa brasileira, desenvolvimento, política social, cooperação internacional.

Resumen: En el presente trabajo buscamos analizar la dimensión social de la inserción externa brasileña en el periodo de 2003 a 2017, a partir de la relación entre los indicadores socioeconómicos internos, el alineamiento estratégico entre proyectos de órganos gubernamentales de política social y de política exterior, y las acciones de cooperación internacional en materia social. A partir de los resultados presentados fue posible concluir acerca de un declive relativo del protagonismo brasileño en el área social, tanto en virtud del deterioro de los indicadores económicos y de cooperación internacional brasileños, como de las transformaciones en el modelo de desarrollo operadas a partir de 2016, cuestionando el posicionamiento internacional logrado por Brasil en años anteriores.

Palabras clave: política exterior brasileña, desarrollo, política social, cooperación internacional.

1 Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Brasil.

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.

Email: kleimedeiros@gmail.com

Recibido: 17/03/2019. Aceptado: 13/12/2019.

doi: 10.28917/ism.2019-v3-101



I. Introdução

Após uma fase de adaptação à realidade sistêmica unipolar e ao Consenso de Washington e seus princípios, a política externa brasileira, durante o Governo de Lula da Silva (2003-2010), passou a priorizar um formato de inserção internacional vinculado a um projeto de transformação social interna baseado na promoção da distribuição de renda, na redução da pobreza e na melhoria dos indicadores sociais (Amorim, 2004). A partir de uma recuperação do papel indutor do Estado no desenvolvimento, o Brasil buscou uma projeção externa que se propunha ser uma extensão do projeto interno de garantia de igualdade, ao colocar a formação de coalizões sul-sul e a promoção da multipolaridade como estratégias mais adequadas ao momento de questionamento da ordem hegemônica liberal norte-americana. A ascensão da economia asiática baseada no Consenso de Pequim, a redução das dívidas junto ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, e a recuperação de uma maior autonomia dos Estados periféricos ampliaram a margem de ação para a projeção brasileira no Eixo Sul-Sul, garantindo uma expansão de sua influência política e econômica sobre a América Latina, a África e, em menor medida, sobre o Oriente Médio e a Ásia.

Diante desse cenário, o Brasil orientou-se a conquistar seu espaço no sistema internacional, disposto a contribuir para uma desconcentração do poder e da riqueza globais, encontrando respaldo do seu projeto junto a outras potências médias e grandes potências através das coalizões sul-sul (BRICS,

IBAS, G-20). O abandono de áreas periféricas por parte dos Estados Unidos (EUA) e Europa (que voltaram-se ao Oriente Médio como pivô para a Ásia) abriu uma janela de oportunidade para o Brasil, que pouco a pouco consolidou a sua influência a partir de uma nova estratégia de inserção externa: o compartilhamento de políticas sociais e do modelo de desenvolvimento interno através da Cooperação Sul-Sul, da diplomacia social e da atuação como representante dos interesses econômicos da periferia nas organizações internacionais. Ao invés de centrar-se nas novas pautas e agendas defendidas pelo Norte (como direitos humanos, meio-ambiente e promoção da democracia), o Governo Lula recuperou a agenda dos direitos sociais enquanto prioridade do mundo periférico, resgatando o *ethos* dos movimentos contra hegemônicos da Guerra Fria (Movimento dos Não-Alinhados, G-77, UNCTAD), porém a partir de uma estratégia renovada.

Se durante o Governo Lula, em um contexto de alta do preço das *commodities*, tal estratégia garantiu uma projeção internacional significativa e uma melhoria da imagem do país no exterior, no Governo Dilma Rousseff (2011-2016) constrangimentos sistêmicos significativos dificultaram a manutenção do ativismo diplomático e impuseram a adoção de uma política externa mais tímida e reflexiva. A crise econômico-financeira de 2008, a formação do BRICS, o resultado positivo da Rússia na Guerra da Geórgia e a derrubada de governos antiocidentais no Norte da África e Oriente Médio em meio à Primavera Árabe indicaram que o momento não era

mais favorável às potências médias e às contestações da ordem global, visto que as potências centrais passaram a reagir de forma explícita (OTAN na Líbia) e implícita (Doutrina Hillary) à perda de espaço e projeção dos EUA e Europa em zonas periféricas (Visentini, 2013; Moniz-Bandeira, 2014).

Se em um primeiro momento isto parecia indicar que o Brasil deveria ter maior cautela na sua projeção internacional, a revelação de que o projeto global de espionagem por parte do governo norte-americano tinha como principal alvo o Brasil apenas confirmou a necessidade de uma maior cautela no trato das questões internacionais. Sendo assim, o Governo Dilma reduziu o ativismo e, diante da redução do crescimento econômico, das dificuldades em gerenciar a política doméstica¹ e dos protestos em massa, a inserção externa social brasileira entrou em uma fase de declínio relativo, resultando no *impeachment* da presidenta Dilma em 2016 (Milan, 2016).

Mas não só os condicionantes estruturais contribuíram para o arrefecimento da inserção externa social: a dificuldade em manter o crescimento econômico com distribuição de renda (que consistia na grande estratégia do Governo Lula) pouco a pouco evidenciou

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

Todo esse contexto, além de ter levado ao *impeachment* de 2016, implicou em um redirecionamento do modelo de desenvolvimento interno, redirecionamento esse que, por sua vez, provocou mudanças no modelo de inserção externa social. Esse fenômeno é explicado aqui como uma alteração no equilíbrio de forças políticas no governo, que leva a uma necessidade de analisar as mudanças processadas na inserção externa de um país (Halliday, 1999; Guimarães, 2006). Diante desse cenário, neste artigo será discutida a evolução da inserção externa social do Brasil, de 2003 a 2017, a partir dos fatores internos e internacionais que possibilitaram tanto seu desenvolvimento, quanto o seu

1 A ampliação das dificuldades domésticas no Governo Dilma também é vista como um dos empecilhos para uma projeção externa mais ativa, dado que a crise institucional, social e econômica passou a exigir forte atenção da presidenta.

posterior redirecionamento durante o Governo de Michel Temer.

Em termos metodológicos, é aqui feita uma análise histórico-institucional identificando a relação entre três elementos: os resultados obtidos em termos de desenvolvimento social internamente no Brasil; a dinâmica institucional dos órgãos vinculados tanto à política social quanto à política externa e sua inter-relação e; o número de projetos e ações externas de cooperação. Como material primário, serão utilizados documentos, relatórios e estatísticas oficiais, complementadas por entrevistas semiestruturadas levadas a cabo com gestores e diplomatas vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e ao Itamaraty. A análise se centra no período entre 2003 e 2017, período que abrange justamente o que em hipótese consideramos auge e declínio da inserção externa social brasileira, desde a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, no primeiro ano de Governo Lula, ao segundo ano do Governo Temer, quando evidências passaram a demonstrar a guinada para um projeto centrado no ajuste fiscal, contenção de gastos e atração de investimentos externos.

No que diz respeito à organização do artigo, na primeira seção são apresentadas as diversas iniciativas implementadas que consolidaram o modelo durante os Governos Lula e Dilma, com ênfase na atuação do MDS, da ABC e da Coordenadoria de Ações Internacionais de Combate à Fome (ambas ligadas ao Itamaraty) e o

declínio relativo das ações desenvolvidas no âmbito social até 2016. Na segunda seção, apresentam-se as mudanças que ocorreram em meio ao *impeachment* de 2016, buscando-se averiguar se a alteração na condução interna do projeto de desenvolvimento se refletiu em uma reestruturação das atividades externas de desenvolvimento social. Isso é feito tanto através de um olhar sobre as mudanças institucionais no Itamaraty e órgãos correlatos, bem como uma análise de dados que demonstrem a alteração nas ações externas sociais desenvolvidas pelo Brasil.

2. A inserção externa social do Brasil nos governos Lula e Dilma: desenvolvimento, diplomacia e Cooperação Sul-Sul (2003-2016)

A consolidação de um novo modelo de inserção externa brasileiro no início do século XXI se baseou no alinhamento entre objetivos e metas de política externa e de política social,² como fica claro no Plano Plurianual 2004-2007.³

2 Entende-se aqui política social como aquelas que promovem valores de dignidade humana, igualdade e justiça social, para além de questões materiais, beneficiando sobretudo a população pobre e promovendo bem-estar (Myrdal, 1970; Midgley, 2013; Omer, 1979).

3 Segundo o Plano Plurianual 2004-2007, elaborado sob o Governo Lula, o objetivo principal destacado seria *enfrentar o desafio histórico de eliminar a fome e a miséria que envergonham a Nação e atingem milhões de irmãs e irmãos* (Brasil, 2003, p. 13) e ressaltava

Destacaram-se a criação do MDS, em 2003, e sua articulação com a Divisão de Temas Sociais do Itamaraty, e com a ABC. Além disso, como desdobramento do programa Fome Zero, foi criada em 2004 a Coordenadoria-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME), atrelada ao Ministério das Relações Exteriores.⁴ A atuação associada de tais órgãos do Poder Público, baseada sobretudo na conexão do MDS ao Itamaraty (Madeira, Hellmann & Medeiros, 2011), permitiu que se conectassem os objetivos de política econômica e social interna (baseados no modelo de desenvolvimento que visava contrapor a Hipótese de Kuznets⁵ e provar que

que no modelo de desenvolvimento do passado, as políticas sociais ocuparam espaço marginal na agenda nacional. O aumento da vulnerabilidade da economia a choques externos, fruto de equívocos na condução da política econômica, contribuiu para limitar os recursos destinados aos programas sociais. Conectado a essa dimensão, nota-se que essa busca por combater a fome e a miséria viria acompanhada da ampliação de relações com quem tem problemas comuns relacionados à exclusão social e interesses convergentes no plano internacional, sobretudo através do "aprofundamento das relações com a África, em especial com a África do Sul e com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa" (Brasil, 2003, p. 174).

4 Doravante, MRE ou Itamaraty.

5 A Hipótese de Kuznets sugere ser natural, para obter crescimento econômico, que se aumente

é possível crescer distribuindo renda) com a própria inserção internacional do Brasil. Se tradicionalmente a política externa brasileira voltava-se à diplomacia econômica e política como instrumentos básicos de promoção externa, no século XXI o país acrescentou os temas sociais como temas legítimos das relações internacionais, transformando a luta contra a pobreza e a fome, por exemplo, em questões a serem resolvidas a partir da ação coletiva Sul-Sul.⁶

Para tanto, o Brasil estabeleceu a inserção externa como instrumento da promoção do desenvolvimento interno

a concentração de renda e a desigualdade, identificando uma relação inversa entre ambas as variáveis.

6 Cabe mencionar, nesse sentido, que a dimensão social do processo de integração do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) emergiu desde 2003 como uma das características essenciais do bloco, que o distinguiria do Mercosul unidimensional, centrado no aspecto comercial. Desta forma, a partir de 2003, e conforme a nova perspectiva emergente do Consenso de Buenos Aires assinado pelos presidentes Lula e Kirchner no mês de outubro do referido ano, começaram a ser articulados importantes avanços em torno da construção do chamado *MERCOSUL Social e Cidadão*. Tal projeto emancipatório exigiu a ação coordenada por parte dos responsáveis políticos e das respectivas sociedades na construção de um contexto que permitisse dar forma a uma lógica de diagnóstico e de ações comuns voltadas à consolidação e ao aprofundamento do papel que corresponde *ao social* no processo de integração (Granato, 2015).

e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento interno como ferramenta para a projeção internacional do país. Essa consonância entre processo social interno e política externa é a chave para compreender as relações internacionais de diversos países latino-americanos no pós-Guerra Fria (Lima & Milani, 2016). De 2003 a 2010, o governo federal brasileiro ampliou o gasto público social (sobretudo em assistência social, dando origem ao Sistema Único de Assistência Social), implementando uma gama variada de políticas sociais voltadas a combater a fome, a pobreza, a mortalidade infantil, o trabalho infantil, o desemprego e estimular a inserção no mercado de consumo e no mercado de trabalho, conforme demonstra na Figura 1.

No âmbito estritamente econômico, ampliou-se gradualmente

o salário mínimo acima da inflação, diminuíram-se os impostos sobre bens de consumo básicos e materiais de construção e foi promovido o acesso das famílias mais pobres ao crédito e financiamento (Fligenspan, 2010). Assim que os primeiros resultados econômicos e sociais passaram a ser divulgados, demonstrando crescimento econômico em conjunto com a melhoria de diversos indicadores sociais, como a redução do Índice de Gini (que mede a desigualdade de renda, e passou de 0,6 em 1993 a 0,5 em 2011) (IPEA, 2013), assim como a taxa de extrema pobreza (cujo índice era de 17,49% no início dos anos 2000 e chega ao final da década de 2000 a 8,51%), diversos países periféricos passaram a enxergar no modelo brasileiro um exemplo a ser replicado e implementado internamente,

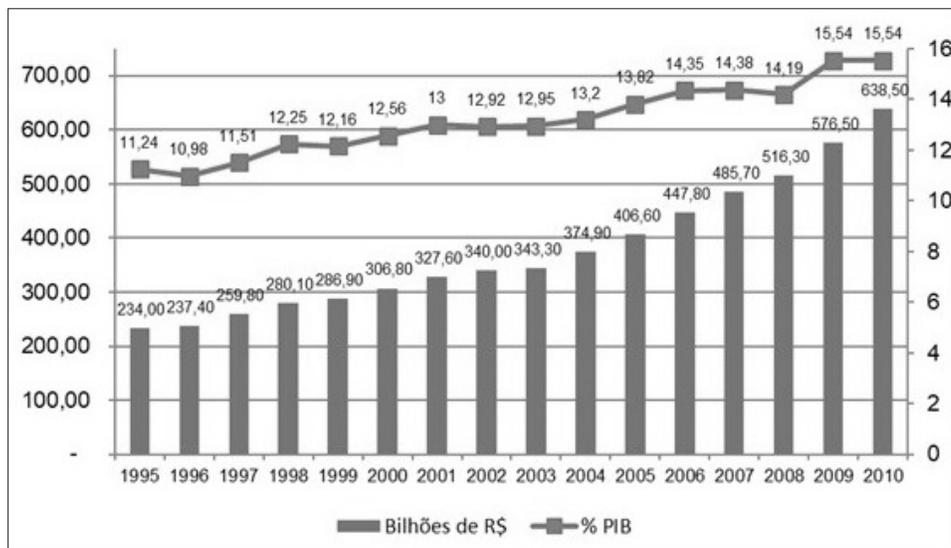


Figura 1. Trajetória do Gasto Social Federal (1995-2010).
 Fuente. Elaboração dos autores a partir de IPEA (2012).

como atestam os dados sobre o aumento da procura pelo MDS por delegações de países africanos e latino-americanos, entre 2004 e 2009, bem como o aumento da realização de missões estrangeiras junto a esse ministério (Madeira, Hellmann & Medeiros, 2011).

Não só pelos resultados internos, mas também pelo ativismo diplomático e o engajamento do presidente Lula nos temas sociais, o país ampliou significativamente a transferência de políticas sociais brasileiras e sua implementação em países do Eixo Sul-Sul (sobretudo entre 2008 e 2013, já no mandato de Dilma Rousseff). Tal difusão das políticas públicas brasileiras para países da América Latina, África e Ásia não resultou, porém, de um engajamento ofensivo do Brasil em *exportar* o modelo brasileiro para países da periferia. Pelo contrário, conforme demonstrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o Brasil adota o princípio de cooperação *demand-driven*, ou seja, apenas responde aos pedidos enviados para cooperar com o Brasil. Além disso, o país desenvolveu um *ethos* de Cooperação Social Sul-Sul baseado na observação dos princípios históricos sob os quais se pautaram as relações sul-sul desde o Movimento dos Não-Alinhados e do G-77 até a atualidade: não-interferência nos assuntos internos de outros Estados; respeito à diversidade de sistemas políticos e econômicos na periferia; ausência de condicionalidades impostas à oferta de ajuda por parte do governo brasileiro; respeito ao princípio da horizontalidade, ou seja, de diálogos de igual para igual, sem fórmulas prontas e acabadas a serem aplicadas nos países recipiendários e, por

fim, e mais importante, buscando criar diálogo político e estratégico voltados à promoção de capacidade institucional nos países do Eixo Sul-Sul (Madeira, Hellmann & Medeiros, 2012; Papi & Medeiros, 2015).

A importância da utilização destes princípios como base para desenvolver as ações internacionais está relacionada ao desafio que eles impõem em relação ao tradicional modelo de cooperação internacional centrado nas diretrizes de organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Tais instituições promoviam ajuda financeira e humanitária exigindo que governos de Estados periféricos se ajustassem aos princípios destas instituições, importando valores, práticas e formas de Estado atreladas à lógica do sistema capitalista global comandada pelo Norte/Ocidente (Milani, 2014). Isso significava, frequentemente, na prática, redução do tamanho de Estado, ajuste fiscal, rigor monetário, abertura econômica e desregulamentação e implementação de políticas econômicas internas e externas voltadas à credibilidade e redução dos custos institucionais associados a sistemas políticos corruptos e não-democráticos (Diniz, 2011). Esse modelo de cooperação se consolidou nos anos 1980, em meio à crise da dívida no Terceiro Mundo, mas tem sido constantemente desafiado, sobretudo por conta da recuperação da capacidade de potências médias e semiperiféricas em promover, elas próprias, linhas de financiamento, crédito, cooperação e investimento público social considerados

mais benignos aos interesses de países periféricos em situação de crise. Se tradicionalmente a periferia mundial não possuía alternativa senão se amarrar à lógica das instituições financeiras do Norte, a partir dos anos 2000 essa situação se altera e as potências emergentes (BRICS) passam a exercer influência crescente nos Estados periféricos, desafiando a tradicional hegemonia dos EUA e Europa nessas zonas (Visentini, 2013).

Nesse cenário, o Brasil demonstrou ser um ator importante, sobretudo na América Latina e na África, ao promover a construção de diálogos estratégicos para o desenvolvimento da periferia, baseados na *expertise* técnica dos órgãos públicos brasileiros (ministérios, fundações, agências, dentre outros).⁷

7 Com relação à América do Sul em particular, âmbito privilegiado de exercício da ação externa brasileira (Fiori, 2013), exemplos dessa atuação externa podem ser encontrados, no período sob estudo, na criação do Instituto Social do MERCOSUL, com sede em Assunção; da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL; do Sistema de Políticas Sociais e Indicadores Sociais (SIMPIS), destinado a gerar um espaço de produção, sistematização e divulgação de informação referente às políticas públicas de inclusão social nos países do MERCOSUL, e do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (Decisão CMC 12/2011), cuja finalidade é articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais, que consolidem a dimensão social no bloco com o compromisso de combater as desigualdades e promover a inclusão social (Granato, 2015).

Não só voltado a obter mercado consumidor nessas zonas, o Brasil passou a se importar com a recuperação da capacidade estatal na África e na América Latina, pois isto pressupunha uma maior autonomia dessas regiões na escolha dos parceiros econômicos e políticos e, conseqüentemente, uma menor dependência dos tradicionais laços com o Norte. Esse era o sentido da horizontalidade do novo modelo de inserção do Brasil: a emancipação dos seus vizinhos do Sul seria ao mesmo tempo benéfico para os povos periféricos e uma possibilidade do Brasil se colocar como alternativa diante da dependência com o Norte. Por conseguinte, o projeto do Brasil só faria sentido se o desenvolvimento próprio fosse compartilhado com seu entorno, o que garantiria um ponto de consonância entre o sucesso do projeto interno e o desejo dos demais países periféricos.

Levando em consideração tal pano de fundo, a formulação e a implementação do modelo de inserção externa social se articularam a partir de três eixos. A Divisão de Temas Sociais do Itamaraty se centrou na promoção de acordos bilaterais e multilaterais e da inclusão de temas caros à superação da fome e da pobreza no Brasil no âmbito internacional, enquanto que a ABC centralizava o controle, o monitoramento e o estabelecimento das diretrizes para a oferta de cooperação técnica por parte dos ministérios, agências, fundações e órgãos públicos brasileiros. O MDS, por sua vez, estabelecia instrumentos de cooperação e diálogo técnico com governos de países da periferia, especificamente no que diz respeito aos programas, tecnologias

e sistemas de informação voltados à proteção social, muitas vezes em associação com outros ministérios, como os da Saúde e Educação, por exemplo (Papi & Medeiros, 2015; Medeiros, 2016). Deve-se destacar, também, a atuação da CGFOME, que atuou a partir da junção dos elementos técnicos e humanitários da cooperação internacional, vinculando as atividades de combate à fome em situações de risco securitário e ambiental.

Dentre as mudanças verificadas no âmbito da ABC, de 2003 até 2009, a agência passou por uma revitalização política e financeira, passando de demandante de cooperação para ofertante. Nesse período, houve a multiplicação de projetos firmados que passam de 23 em 2003 para 413 em 2009, assim como um aumento nos recursos, que passam de R\$ 18.661.993,00 em 2006 para R\$ 52.562.628,00 em 2010 (ABC, 2009). Dentro desta nova configuração da ABC, e tendo em conta a política do Governo Lula de reaproximação com a África como um dos destinos prioritários da Cooperação Sul-Sul, um conjunto de ações são propostas pela agência para a promoção do desenvolvimento africano. Conforme documento institucional (ABC, 2009), em termos de investimentos da ABC em cooperação internacional no Governo Lula, a África representa 50% dos valores investidos, seguidos da América do Sul, Ásia, América Central e Caribe.

Dentre os projetos desenvolvidos com o continente africano, destacaram-se as ações da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) como articuladora e implementadora da transferência de tecnologia agropecuária

e florestal, por meio, sobretudo, do projeto da *Cotton – 4* (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), que busca promover o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão. Além destes, ainda são implementados o ProSAVANA (Moçambique), a Rizicultura (Senegal), e o Fortalecimento do IIAM (Moçambique). Estas últimas iniciativas ligam-se ao programa estruturante de combate à fome e à pobreza na África, tais como o Programa Nacional da Refeição na Escola em São Tomé e Príncipe, e o programa Educacional de Nutrição em Moçambique, que objetiva orientar grupos desfavorecidos no cultivo de colheitas de baixo custo e com altos níveis nutricionais (ABC, 2009).

Na área da saúde, as iniciativas voltavam-se sobretudo ao combate ao HIV, à malária e à anemia falciforme. As ações envolviam, de maneira geral, a doação de medicamentos antirretrovirais, capacitação de médicos e enfermeiros, inclusive no Brasil, diagnóstico da saúde pública, fortalecimento do sistema de saúde, análise de laboratório, medidas de combate ao DST/HIV/Aids, controle de epidemias, apoio e monitoramento à vigilância sanitária, prevenção e controle da malária e da doença falciforme, melhorias nas instalações hospitalares, além da transferência de tecnologia brasileira para Bancos de Leite Humano. Para tanto, outros órgãos, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o Instituto Nacional do Câncer (INCA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Saúde (MS) se envolveram na

implementação das ações.⁸

No que diz respeito à educação, destacaram-se os projetos de alfabetização de jovens e adultos, a transferência da metodologia do Bolsa Escola, ambos em Moçambique e São Tomé e Príncipe, e a criação de centros brasileiros de ensino técnico visando à formação profissional por meio do SENAI. Sobre este ponto vale ressaltar que tal iniciativa buscava dar conta de um dos principais obstáculos para o desenvolvimento africano: a escassez de mão-de-obra qualificada. Neste sentido, foram abertos Centros de Treinamento Profissional em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, com um orçamento que ultrapassou 20 milhões de dólares (ABC, 2009). Foram desenvolvidos no âmbito destas ações estruturantes cursos de treinamento profissional em motores mecânicos, na área da construção, eletricidade, vestimenta e computadores.⁹

8 Cabe salientar no cômputo dessas ações a construção de fábrica de medicamentos antirretrovirais em Maputo, a estruturação do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique, a Escola Nacional de Saúde Pública de Angola e o estabelecimento do Sistema Nacional para tratamento de pessoas com anemia em Gana, que visa diagnosticar recém-nascidos com anemia (ABC, 2009).

9 Os projetos de cooperação na área da educação contemplam ainda os mais variados setores, muitos desempenhados através de parceria com o Ministério da Educação (MEC), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Universidade da Integração

No âmbito da América Latina, mais de 70% dos gastos em cooperação se centraram no Haiti, Chile e Argentina, até 2010 (IPEA, 2013). No que diz respeito a Haiti, destacou-se o Programa Emergencial em Educação Superior para o Haiti (Pró-Haiti), que tem como finalidade estimular a reconstrução do país por meio de apoio à qualificação de recursos humanos, bem como a reestruturação das instituições de ensino superior haitianas (IPEA, 2013). Foram doadas dezenas de toneladas de gêneros alimentícios no contexto do terremoto de 2010, sem contar a atuação da Missão de Paz para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que contou com mais de 2.000 tropas brasileiras.

No que tange às ações do MDS, de 2004 a 2011, foram desenvolvidos 17 projetos de cooperação e mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% destinaram-se a países da América Latina e Caribe, 25,7% à

Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Neste cômputo, destacam-se projetos voltados ao fortalecimento educacional como um todo; educação ambiental; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; formação profissional; alfabetização voluntária; oficina de trabalhos; fortalecimento da democracia; voltando-se sobretudo, para o desenvolvimento institucional de Guiné-Bissau. Outro elemento relacionado à educação foi a ampliação dos programas de incentivo à pesquisa científica e intercâmbio de alunos e professores no âmbito da PEC-G e PEC-PG (Visentini, 2013) que busca aproximar o Brasil dos países de língua portuguesa.

África e Ásia e 22,9% à América do Norte e Europa. Um indicador do aumento da demanda por cooperação com o Ministério foi o crescimento significativo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos. Em 2004, foram recebidas apenas três missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina). Nos anos seguintes, esse número aumentou, chegando a 136 em 2012, com um decréscimo em 2013 (68 missões) e 2014, que fechou com 41 visitas de delegações.

As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras se referiam ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Havia, também, especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários, que atualmente é realizada pela Caixa Econômica Federal. Algumas delegações buscavam conhecer melhor e implantar nos seus países ferramentas de gestão específicas utilizadas pelo MDS, como o Cadastro Único (utilizado no registro da população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais) (Madeira, Hellmann & Medeiros, 2013).

Esse panorama amplo não busca esgotar a descrição de todos os programas e projetos de cooperação desenvolvidos nesse período. Cumpre ressaltar, porém, a evolução do ativismo diplomático no que diz respeito à Cooperação Sul-

Sul na área social, que até 2012 vinha em fase de expansão e, após 2013 arrefeceu lentamente, até a sua completa desestruturação com a destituição de 2016. A título de comparação, em 2012, o Itamaraty desenvolveu 67 projetos de cooperação técnica, sendo 55 deles com países do Eixo Sul-Sul, enquanto em 2013, tal número reduziu-se para 25 e 22, respectivamente e, em 2014, 9 e 6 respectivamente. Em 2015, são firmados 13 acordos de cooperação técnica, sendo 4 deles com a Alemanha e Estados Unidos e 2 deles com organizações internacionais, o que indica um aumento da cooperação com países do Norte proporcionalmente aos anos anteriores.¹⁰ Em se tratando especificamente de Acordos de Cooperação Técnica (excluindo-se ajustes complementares, protocolos de intenções e memorandos de entendimento), entretanto, em 2012 foram firmados 3 novos acordos (Djibuti, Mauritânia e Etiópia); em 2013, 6 novos acordos (Chile, Egito, Vanuatu, Mianmar, Fiji e Honduras); em 2014, 2 novos acordos (Dominica e Iêmen) e em 2015, apenas 1 novo acordo (Moçambique).

Mesmo que o número de projetos não indique necessariamente que houve redução no ativismo diplomático na área social, a análise da evolução do orçamento da ABC confirma financeiramente a redução desse ímpeto, após uma fase de auge entre 2008 e 2010. Após 2011,

10 Os dados mencionados foram extraídos do site do Itamaraty que disponibiliza uma compilação de todos os acordos internacionais desenvolvidos pelo Brasil: <http://www.concordia.itamaraty.gov.br>

gradativamente tal órgão vê reduzido seu recurso anual disponível, conforme demonstra na Figura 2.

3. Inserção externa social no governo temer: mudança no modelo de desenvolvimento e impactos na projeção brasileira

O desenho da política externa brasileira, sob o Governo Temer, no âmbito das decisões e ações executadas discutidas neste trabalho, se distanciou paulatinamente do modelo anteriormente aplicado pelos governos de centro-esquerda. Em parte como resultado da concepção de política interna, pautado no modelo de Estado mínimo, percebe-se que a concepção sobre o papel do país na arena internacional, assim como as articulações com os eixos Norte e Sul, têm passado, em que pese o curto espaço de tempo, por mudanças. Ao colocar a Agência de Promoção de Exportações (APEX) no âmbito do Itamaraty e desenvolver ações internacionais voltadas à recuperação da credibilidade, da legitimidade e da busca por investimento estrangeiro no país (que supostamente estaria se recuperando da crise econômica), a política externa brasileira passou a se orientar sobretudo no eixo de diplomacia econômica, com pouca ou nenhuma atividade do Estado envolvendo temas sociais e/ou políticos. Mesmo nas viagens realizadas para participar das Cúpulas do BRICS, na Índia e na China, e da visita presidencial à Rússia, o foco principal das atividades centravam-se na questão comercial, incluindo na pauta a necessidade de atrair recursos dos países emergentes

no contexto de privatizações de estatais brasileiras.¹¹ Em 2017, ainda, se retoma um projeto que tem origem nos anos 1990, de acordo inter-regional com a União Europeia e o Brasil se coloca como candidato a membro pleno da OCDE, instituição criada na Guerra Fria com o objetivo de alicerçar parâmetros de cooperação e desenvolvimento de países capitalistas norte-ocidentais (Milani, 2014). Isso, se concretizado, alteraria o princípio da cooperação sul-sul brasileira com base na horizontalidade e originalidade para uma lógica de ajuste ao modelo norte-ocidental de economia e política doméstica.

No que tange aos temas sociais internacionais, um episódio diplomático ocorrido na época do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff resultou na demissão do Coordenador-Geral da CGFOME e na extinção do órgão, posteriormente, pelo Ministro José

11 No âmbito da integração da América do Sul não foi diferente. Assim como o Brasil sob liderança dos governos petistas promoveram a política social no âmbito do Mercosul, o Governo Temer tem reafirmado sua intenção de *disciplinar* o bloco conforme os designios do mercado, alinhando-o com os princípios de um projeto de governo deslegitimado por ter subtraído a soberania sobre quem governa, uma vez que não foi eleito. Um dos aspectos mais significativos que refletem na mudança de rumos no processo integracionista foi a revogação, mediante Decisão n. 06/2017, da Decisão n. 63/2010, que aprovou o cargo de Alto Representante do Mercosul, criado para impulsionar o bloco no campo, principalmente, das políticas sociais.

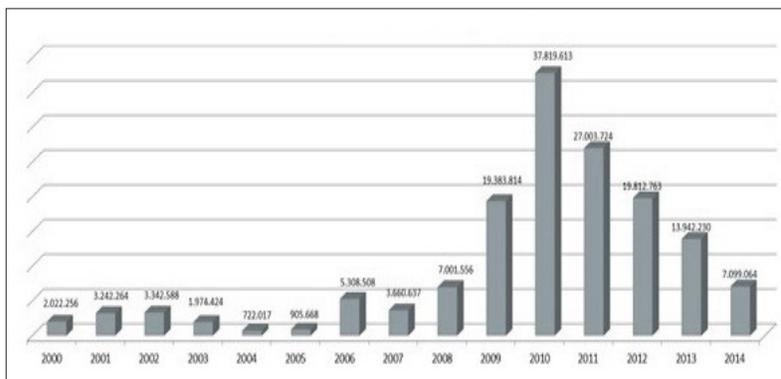


Figura 2. Orçamento anual da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – (2000-2014).

Fuente. Extraído de ABC (sf).

Serra.¹²

Em nota, em setembro de 2016, o Itamaraty informou que “as funções realizadas anteriormente pela CGFOME foram atribuídas a outras unidades do MRE a fim de se manter a continuidade, sendo as operações de cooperação humanitária assumidas pela Agência Brasileira de Cooperação e as atividades de coordenação política assumidas pela Divisão de Temas Sociais” (Opera Mundi, 2016, p. 26). Mediante os Decretos 8.817, de 21 de julho de 2016, e 8.785, de 10 de junho de 2016, se estabeleceu, de modo mais amplo, a reorganização administrativa e redistribuição de competências do MRE, com o enxugamento da estrutura e a

devolução de 46 cargos em comissão do MRE (O Globo, 2016).

Já no início do Governo Temer, o discurso sobre a necessidade de enxugar o Estado internamente nas suas dimensões burocráticas, administrativas, produtivas e de políticas sociais volta com força para o panorama nacional, gerando impactos nas ações executadas até então nas políticas sociais e, por óbvio, interferindo nos indicadores sociais. Os cortes imediatos de gastos na área social afetaram o programa Bolsa Família, que deixou de beneficiar 2.530.000 beneficiários desde 2014,¹³

12 O evento refere-se a uma comunicação enviada por um diplomata do Itamaraty às legações estrangeiras, um incidente caracterizado pela imprensa brasileira e internacional como o “telegrama do golpe”.

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

sendo que, adicionalmente, o Secretário de Renda e Cidadania, Tiago Falcão, anunciou o corte em 11% do Programa Bolsa Família para 2018. Soma-se a isso a PEC-55/206 aprovada sem vetos pelo Presidente da República, que congela gastos na área social por 20 anos. Desta forma, áreas críticas como a educação, saúde e assistência social, que vinham tendo crescentes investimentos nos últimos anos, mas ainda apresentando um déficit importante de inclusão e qualidade dos serviços, ficam comprometidos pelos vinte anos seguintes e com forte tendência ao sucateamento.

Do ponto de vista institucional, os refluxos no campo social tiveram como exemplos, além do desmonte do CGFOME, a fusão do MDS com o Ministério de Desenvolvimento Agrário. Seguindo a lógica do enxugamento de quadros e gastos institucionais, se enfraqueceu uma das principais estruturas do desenvolvimento social do país, que teve que passar a compartilhar seus recursos com outro ministério. Ademais, as políticas de proteção social, que até então se sustentavam na articulação do Programa Bolsa Família com o Sistema Único de Assistência Social - em uma clara concepção de lógica de direitos -, passam a perder prioridade para o Programa lançado pela Primeira-Dama da República - Marcela Temer - o *Criança Feliz*, um programa focalizado que atende crianças de 0 a 7 anos, de famílias beneficiárias do BF¹⁴ ou do BPC.¹⁵ Desde

então, os recursos para a área de proteção social sofreram cortes em detrimento do programa elencado como prioritário pelo MDS. Conforme anunciado pelo Ministério do Planejamento, para 2018, o orçamento definido fora de 78 milhões de reais para o Fundo Nacional de Assistência Social e 307 milhões para o Ministério de Desenvolvimento Social, na medida em que o Ministro Osmar Terra define um orçamento de 1 bilhão para o Criança Feliz, em detrimento de toda a área da assistência (Brasil, 2017). Todo esse panorama de precarização dos serviços de proteção social e de garantias de sobrevivência da classe mais baixa tem levado ao retorno de grandes problemas sociais, revelados pelo incremento do número de moradores de rua, das taxas de pobreza e extrema pobreza entre 2016 e 2017.¹⁶

16 Conforme IBGE (2019), a extrema pobreza tem crescido e atinge hoje mais 13,5 milhões de pessoas sobrevivendo com até R\$ 145 mensais. O número de miseráveis vem crescendo desde 2014, contabilizando-se um total de 4,5 milhões de pessoas que caíram para a extrema pobreza, passando a viver em condições miseráveis. A alta do desemprego, os programas sociais mais enxutos e a falta de reajuste de subvenções como o Programa Bolsa Família aumentam o fosso dos mais pobres. Sobre a desigualdade social, entre 2012 e 2014, o grupo dos 40% com menores rendimentos apresentou aumento mais expressivo do rendimento médio domiciliar per capita, passando de R\$ 329 para R\$ 370. A partir de 2015, o rendimento médio deste grupo caiu para R\$ 339. Já o grupo dos 10% com maiores

quando esse número despenca para 12.740.640 beneficiários..

14 Programa Bolsa Família.

15 Benefício de Prestação Continuada.

Diante deste panorama interno de degradação das políticas sociais, a capacidade de exportar tecnologias sociais por meio da modalidade de cooperação foi dificultada, uma vez que fora o bom desempenho nos indicadores sociais o fator que projetou o Brasil para o mundo nesse campo de cooperação na década de 2010. Em termos estritamente institucionais, ao analisar o caso do MDS, e seu setor de assessoria internacional, que atua juntamente com a ABC, não se pode afirmar a existência de uma inflexão abrupta que resultasse em mudanças estratégicas no campo da cooperação técnica social. Com a nova gestão, permaneceram as diretrizes de promoção das autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento, a horizontalidade nas relações de cooperação, o equilíbrio de interesses e o mútuo benefício. Ademais, em geral os acordos de cooperação seguem como respostas a demandas apresentadas pelos países cooperantes. Entretanto, os números - tanto de acordos firmados quanto de projetos de cooperação fechados e em execução nos anos de 2015 e 2016 - demonstram uma queda se comparado aos anos anteriores. Segundo entrevistada, no ano de 2016, foi assinado apenas (1) um projeto de cooperação bilateral com o governo de

Honduras, um projeto de Fortalecimento da Gestão da Política Social, que inclui atividades nas áreas de proteção social, inclusão produtiva e avaliação e monitoramento de políticas sociais (Entrevista 1, Porto Alegre, 2017). No mesmo ano, encerrou-se dois projetos de cooperação com o mesmo governo.¹⁷

No caso da ABC, igualmente, não se pode afirmar uma mudança estratégica profunda com o governo Temer, senão alterações que decorreram da mudança de direção da instituição que ocorre geralmente de três em três anos. De acordo com entrevistado,

a mudança de embaixadores que ocorre na Agência possui mais impactos na condução estratégica da mesma, do que a troca no governo federal. Isso se deve à grande autonomia que a carreira diplomática oferta aos seus representantes, o que permite que a “visão de mundo” dos embaixadores orientem a política e a estratégia das ações em cooperação. (Entrevista 2, Porto Alegre, 2017)

Por outro lado, pode-se subsumir que, como são cargos não eleitos e sim indicados pelo presidente da república, há influência política nesse encadeamento, o que pode afetar a condução estratégica da agência. Com efeito, os embaixadores

rendimentos sofreu uma modesta redução do rendimento médio entre 2012 e 2015 (de R\$ 5.408 para R\$ 5.373), mas passou a subir nos anos seguintes, resultando, ao final de 2018, em um rendimento médio de R\$ 5.764, o maior valor da série histórica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

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

tiveram distintas conduções estratégicas na direção da ABC: durante a gestão de Marco Farani, de 2007 a 2012, a atividade da ABC foi intensa em termos de número de acordos fechados, projetos desenvolvidos e recursos dispendidos na atividade de cooperação técnica. Segundo entrevistado,

Marco Farani por carregar em sua trajetória uma visão bastante empreendedora, imprime essa marca na ABC que, na época, tem um ativismo diplomático importante (Entrevista 2, Porto Alegre, 2017).

Após sua substituição pelo ministro José Marroni de Abreu, indicado pela então presidenta Dilma, os rumos estratégicos da ABC começam a ter pequenas mudanças impulsionadas pela conjuntura de enxugamento de gastos e igualmente pela visão do então Ministro acerca de cooperação, que corroborava com essa tendência. Com a destituição da presidenta Dilma e a posse de João Almino para o cargo de diretor da ABC, os rumos estratégicos têm cada vez mais se modificado; entretanto, conforme entrevistado, não se possa falar de uma inflexão

Com efeito, trata-se de um diplomata mais conservador e clássico, membro da academia brasileira de letras, um cientista político, que tem imprimido sua marca. (Entrevista 2, Porto Alegre, 2017)

Em termos quantitativos, os projetos de cooperação firmados pela ABC nos anos de 2014 a 2017 apresentam

uma queda numérica importante, conforme demonstra a Figura 3.

A variação maior acontece entre o primeiro e o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, sobretudo entre o ano de 2014 e o de 2015, embora tenha havido continuidade na diminuição em 2016 e 2017. Já no que tange aos acordos firmados por região, percebe-se a permanência da preponderância da África sobre América do Sul, Central e Caribe, demonstrando uma continuidade estratégica no que diz respeito ao programa anterior de Cooperação Sul-Sul (Figura 4).

No que diz respeito à projeção orçamentária para ABC nos anos de 2016 e 2017, não foram disponibilizados dados que permitam fazer quaisquer inferências. Trata-se de um dado de fundamental relevância, mas que não permite, isoladamente, afirmar sobre os rumos estratégicos de uma instituição.

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

Considerações finais

O que pretendemos com esse artigo foi chamar atenção para o que supomos ser um declínio no sentido de reconfiguração do *modelo* de inserção externa social brasileira desenvolvida com os governos de centro-esquerda a partir de 2003. A partir da destituição da presidenta Dilma, consagrou-se uma nova agenda política no país. Partindo de um marco teórico que entende a articulação da política interna com a externa, ou seja, uma como reflexo e projeção da outra (Halliday, 1999; Guimarães, 2006), sustentamos que o refluxo na agenda interna – anteriormente apoiada nos marcos do novo desenvolvimento (onde o tema do crescimento econômico foi tratado de forma articulada e subordinada ao desenvolvimento social) tem e terá impactos significativos na projeção externa brasileira nos marcos de uma diplomacia ativa e diversificada.

No extenso período analisado, em termos quantitativos, verifica-se que o declínio nas ações externas sociais iniciou na segunda metade do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Apesar da manutenção de diversos projetos internacionais na área social, o *ethos* que levou à projeção internacional do Brasil (que vinculava a inclusão social interna com uma participação mais influente do país na ordem global) passou a ser afetado. No Governo Lula, com a capacidade de liderança na discussão sobre temas sociais e a disponibilização de instrumentos que permitiam um compartilhamento de políticas sociais para o desenvolvimento da periferia, o país se colocava, pela primeira vez na história, como eixo importante de transformação da realidade internacional e, por isso, capaz de barganhar uma nova posição dentro da hierarquia de poder global. No momento em que os elementos sociais deixam de ser prioridade governamental,

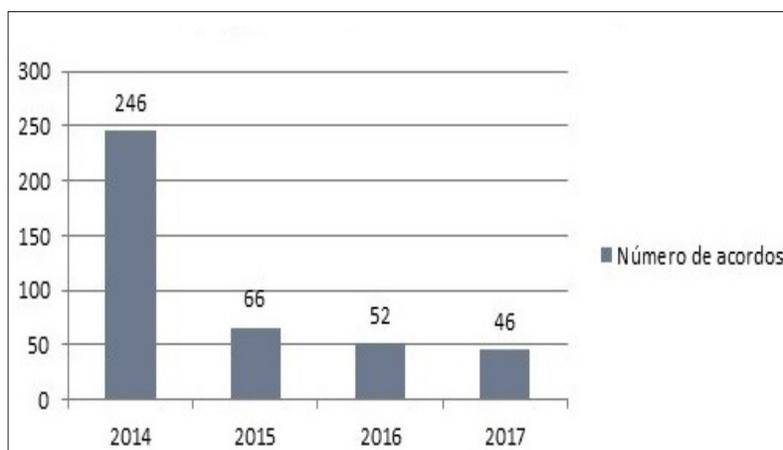


Figura 3. Acordos de cooperação firmados entre os anos de 2014 a 2017.
Fuente. Elaboração dos autores, com base em dados obtidos na ABC (2017).

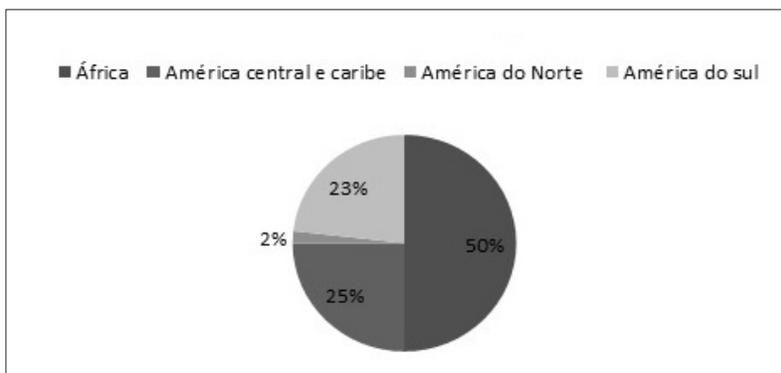


Figura 4. Acordos firmados por região de cooperação entre os anos de 2014 e 2017.

Fuente. Elaboração dos autores, com dados obtidos na ABC (2017).

põe-se em risco a legitimidade da cooperação na área social defendida pelo país, assim como os ganhos em termos da imagem conquistada nos últimos anos, comprometendo-se, assim, um dos principais recursos em virtude do qual o Brasil poderia barganhar uma legitimação de sua maior influência global.

Portanto, três fases (que representam diferentes conexões entre os elementos socioeconômicos, institucionais-internos e de discurso e ativismo diplomático) puderam ser observadas ao longo deste trabalho: a) em um primeiro momento, durante o Governo Lula, havia consonância entre uma melhoria nos indicadores sociais e econômicos do país, o ativismo externo, a oferta de cooperação internacional e um alinhamento estratégico entre as agendas de política externa e de política social; b) ao longo do Governo Dilma, os indicadores econômicos foram afetados, a oferta de cooperação internacional na área social diminuiu, mas manteve-se um discurso que alinhava objetivos de desenvolvimento social com

a inserção externa e; c) do *impeachment* de 2016 e das mudanças políticas decorre uma alteração do modelo de desenvolvimento interno, afetando-se a legitimidade da inserção externa social. Conforme ficou retratado neste trabalho, a partir da referida data, os projetos de cooperação técnica diminuíram e diversas mudanças institucionais revelaram um redirecionamento de funções no Itamaraty, com redução da importância do elemento social, e consequente redução da importância da articulação com o MDS.

Referências

- ABC, Agência Brasileira de Cooperação. (2009). *Documento Informativo 2009*.
- ABC, Agência Brasileira de Cooperação. (sf). *Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC*. <http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>
- Amorim, C. (2004). *Conceitos e*

- estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Diplomacia, Estratégia e Política*, 1(1), 41-48.
- Brasil. (2003). *Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº 10.933)*. Diário Oficial da União, Brasília.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2017). *Orçamento de 2018*. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018>
- Diniz, E. (2011). O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 54(4), 493-531.
- Fiori, J. L. (2013). O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In E. Sader (Ed.), *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (pp. 31-51). São Paulo; Rio de Janeiro: Boitempo.
- Fligenspan, F. (2010). *Plano Real: da estabilidade à necessidade de crescer*. Porto Alegre: UFRGS, 2010.
- Fligenspan, F. (2016). Do crescimento com redistribuição de renda à crise atual, *Revista Adverso*, <https://issuu.com/verdeperto/docs/219>
- Granato, L. (2015). *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris.
- Guimarães, S. P. (2006). *Desafio Brasileiro na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Halliday, F. (1999). *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Síntese de Indicadores Sociais*. Brasília: IBGE.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: ABC e IPEA.
- Lima, M. R. S., & Milani, C. (2016). Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento. In Lima, M. R. S., Milani, C., & Muñoz, E. E. (Eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Madeira, L. M., Hellmann, A., & Medeiros, K. (2011). O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social. *Carta Internacional*, 6(2), 16-30.
- Medeiros, K. (2016). *A agenda social na inserção externa do Governo Lula: desenvolvimento, diplomacia e cooperação sul-sul*. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL-UFRGS). Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Midgley, J. (2013). *Social Development: theory and practice*. Los Angeles: SAGE.
- Milan, M. (2016). Oligarchical restoration and full neoliberalism reloaded: an essay on the roots of the twin crises and the 2016 coup d'état in Brazil. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 5(9), 74-112.
- Milani, C. R. S. (2014). Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul. In Souza, A. M. (Ed.), *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. (pp. 33-56). Brasília: Ipea.
- Moniz-Bandeira, L. A. (2014). *A Segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos, das rebeliões na Eurásia à África do Norte*

- e Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MP, Ministério Público do Brasil. (2016). *Inquérito Civil Público* nº 1.16.000.002098/2016. <http://pje1g.trf1.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>
- Myrdal, G. (1970). *The challenge of World Poverty: a World Anti-Poverty Program in Outline*. Nova Iorque: Pantheon Bookes.
- O Globo. (2016). *Itamaraty extingue departamento de combate à fome*. <https://oglobo.globo.com/brasil/itamaraty-extingue-departamento-de-combate-fome-20101655>
- Omer, S. (1979). Social Development. *International Social Work*, 22(3), 1-26.
- Opera Mundi (2016). *Itamaraty extingue departamento de cooperação internacional para combate à fome*.
- Papi, L. P., & Medeiros, K. (2015). Agenda social na política externa do Governo Lula: os casos de cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC. *Revista Conjuntura Austral*, 6(30), 75-100. <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/54317>
- Visentini, P. (2013). *A África e as Potências Emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul?* Porto Alegre: Leitura XXI.

External insertion, development and social policy in Brazil (2003-2017)

Abstract: In this article, we seek to analyze the social dimension of Brazilian foreign insertion, between 2003-2017, through the relationship between internal socioeconomic indicators, strategic alignment between projects of social policy and foreign policy agencies and international cooperation actions in the social area. From the results, it was possible to conclude about the relative decline of the Brazilian protagonism in the social scope due to the worsening in the Brazilian economic indicators and of international cooperation, as well as the changes to the development model from 2016, questioning the international positioning achieved by Brazil in previous years.

Keywords: Brazilian foreign policy, development, social policy, international cooperation.

Resumen biográfico

Klei Medeiros

Professor do Curso de Graduação em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

Luciana Pazini Papi

Professor do Curso de Graduação em Administração Pública e Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Medeiros, K., Papi, L. P., & Granato, L. Inserção externa, desenvolvimento e política social no Brasil (2003-2017)

Leonardo Granato

Professor do Curso de Graduação em Administração Pública e Social e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Como citar este artigo

Medeiros, K., Papi, L. P., & Granato, L. (2019). Inserção externa, desenvolvimento e política social no Brasil (2003-2017). *Revista MERCOSUR de políticas sociais*, 3, 101-121. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-101>