



**10º Encontro Internacional de Política Social**  
**17º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: Democracia, participação popular e novas resistências**  
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

**Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais.**

**Participação social na política externa brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores**

**Ana Clara de Plá Loeffler<sup>1</sup>**  
**Daniel Pereira Sampaio<sup>2</sup>**

**Resumo:** Decorrente das mudanças observadas no pós Guerra Fria e no retorno do Estado democrático de Direito, a Política Externa Brasileira passou a ser vista como uma política pública no início dos anos 2000. A fim de dar tratamento adequado aos atores sociais responsáveis por esse processo, o presente artigo busca resgatar pela historicidade do processo histórico a importância da estratégia democrática representativa na produção de uma política externa democrática e socialmente referenciada.

**Palavras-chave:** Participação social; Partido dos trabalhadores; Política externa brasileira; Política social.

**Social participation in Brazilian foreign policy in Workers' Party government**

**Abstract:** Resulting from the changes observed in the post-Cold War era and the return of the democratic rule of law, Brazilian Foreign Policy began to be viewed as a public policy in the early 2000s. In order to provide appropriate treatment to the social actors responsible for this process, this article seeks to rescue, through the historicity of the historical process, the importance of representative democratic strategy in the production of a democratically and socially referenced foreign policy

**Keywords:** Social participation; Worker's party; Brazilian foreign policy; Social policy.

**1 Introdução**

A crise estrutural do capital em escala global vem se manifestando com impactos cada vez mais intensos em todas as dimensões da vida humana sem discriminação de fronteiras. As crises assumem diversas dimensões, dentre elas as ambientais, sociais, culturais, econômicas, alimentares e afetivas de outrora, por exemplo, ganham novas proporções ao ter, por finalidade e em sua dinâmica, a manutenção de um projeto de acúmulo de riquezas de uns sobre poucos sobre tantos outros, tornando a hierarquização um traço comum desde as comunidades locais até as relações internacionais (NAKATANI; GOMES, 2015). Nos dias atuais, o capital é global e a lógica de mercantilização da sociedade avança, transformando o coletivo em individual, o complexo em mimetizado, a diversidade da vida humana em fragmentos

<sup>1</sup> Doutoranda em Política Social pelo Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGPS/UFES). É internacionalista pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Email: ana.loeffler@edu.ufes.br

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-graduação em Política Social e do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: daniel.sampaio@ufes.br

sujeitos a inúmeras avaliações e métricas padronizadas (DARDOT; LAVAL, 2016). Contudo, em meio ao caos, as sociedades encontram formas de sobrevivência. Seja por meio da escolha de estratégias coletivas de enfrentamento revolucionário ou no apaziguamento oferecido na social-democracia, há esperanças para que se alcance alguma melhora do padrão de bem-estar da classe dominada (FERRAZ, 2019; PEREIRA, 2013). São nesses esforços realizados no interior do Estado, especialmente pelas experiências da social-democracia, que essa pesquisa se insere.

Após o retorno do Estado democrático de Direito no Brasil, após o processo de redemocratização, vislumbramos um processo de ascensão da participação social na construção e execução da agenda da política externa brasileira (PEB), especialmente no governo do Partido dos Trabalhadores, o que acarretou inúmeras vantagens para a projeção internacional do Brasil no período. No momento, analistas de política externa brasileira passaram a caracterizar a PEB como uma política pública pela primeira vez em sua história (GONÇALVES; PINHEIRO, 2022). Contudo, concordando<sup>3</sup> que o escopo da disciplina de relações internacionais relega a outras áreas das ciências políticas o tratamento devido aos movimentos sociais e políticos, consideramos que os mecanismos de participação desses atores na construção da agenda de política externa apresenta lacunas ao não tratar de aspectos fundamentais desse processo.

Em vista desse objetivo, o trabalho se divide em quatro partes seguindo a historicidade da relação entre participação social e política externa. Primeiramente, traremos as mudanças fundamentais ocorridas para a democratização da PEB. Posteriormente, discutiremos o relacionamento dos atores sociais inseridos com o processo de redemocratização do Estado e ocupação dos espaços de participação social no interior do Estado, são esses o sindicalismo, o Partido dos Trabalhadores e os movimentos sociais. Em seguida, em torno deste processo, buscaremos no presente trabalho discutir as principais contribuições da participação social na política externa do período, bem como suas vulnerabilidades mais latentes no que concerne à política social. Por último, traremos o contexto mais atual da participação social na política externa no terceiro mandato do governo Lula e as considerações finais.

---

<sup>3</sup> Gonçalves e Pinheiro (2020) apontam que a disciplina das relações internacionais deixa para as Ciências Sociais as análises sobre os atores sociais envolvidos.

## 2. A democratização da Política Externa

Duas mudanças estruturais ocorridas no final do século XX aparecem como originárias no processo de democratização da Política Externa no Brasil. A primeira, de ordem sistêmica, refere-se à ascensão da lógica neoliberal, especialmente na América Latina sob a forma do Consenso de Washington, e as implicações geradas após o fim da Guerra Fria (PINHEIRO; MILANI, 2013; LOEFFLER, 2022). Com o fim da Guerra Fria, foi possível abrir a agenda internacional em direção à ampliação de temas antes restritos à órbita dos Estados nacionais. Passou-se a reconhecer novos atores internacionais (Sociedade Civil Organizada, Organizações Internacionais, multinacionais, a mídia, grupos étnicos, etc.), novas tecnologias de difusão de informações e a difusão dos impactos socioambientais além das fronteiras políticas dos países, direcionando esforços para construção de saídas coletivas.

Por outro lado, a lógica neoliberal também provocou a fragmentação da questão social em diversos “temas sociais” e uma ampla reforma dos Estados nacionais foi necessária para que atendesse às novas demandas do capital financeirizado sem resistências ideológicas (LOEFFLER, 2022). A abertura comercial, a abertura financeira e as privatizações foram realizadas em prejuízo ao combate às manifestações da questão social. Incorporou-se valores liberais norte americanos, como a filantropia, a participação público-privada e a terceirização dos serviços sociais foram projetos defendidos sob a alcunha da eficiência do gasto público ao invés da descarada desresponsabilização da proteção social na oferta da dignidade mínima ao cidadão pelo Estado (FONTES, 2010).

A segunda mudança em direção à democratização da PEB, de ordem nacional, é o retorno do Estado democrático de Direito no Brasil, a partir do fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que previa mecanismos de participação e controle social. Em contexto de crescente mobilização social em torno da restauração dos direitos civis e políticos no Brasil, já com maior intensidade no início da década de 1980, a subcomissão temática de Relações Internacionais do Brasil para a discussão de conteúdos programáticos e princípios regentes da Assembleia Nacional Constituinte em 1987 é apontada como a primeira experiência de aproximação entre Estado e a sociedade no que se refere à política externa (FARIA, 2017; LOEFFLER, 2022; LOPES; VALENTE, 2016).

Embora o texto final da Carta Magna brasileira não vislumbre mecanismos de participação social para a formulação das políticas e controle social da política externa, tal qual ocorreu com o orçamento, educação e saúde, por exemplo, Lopes e Valente (2016) apontam o lado positivo para a incorporação de temas não tradicionais da PEB incorporados no artigo 4º da CF após a primeira aproximação do Itamaraty com grupos não-estatais.

Apesar de haver no interior dessa burocracia o pensamento de que a abertura democrática à sociedade fazia-se necessária desde 1985, não houve de fato um esforço político endógeno neste sentido, mas uma postura responsiva ao contexto de disputa política na sociedade brasileira ainda mobilizada. Posteriormente à constituinte, o relacionamento entre o principal agente de política externa e a sociedade civil organizada apenas se deu com vistas à responder às diversas conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1990, que passaram a prever consultas nacionais aos temas sociais por modelo *ad hoc* ou seminários (meio ambiente, saúde, educação, desenvolvimento, direitos reprodutivos, etc.) ou quando solicitadas pelo Congresso Nacional<sup>4</sup> (FARIA, 2016; LOPES; VALENTE, 2016). Isto é, o Estado capitalista passou a responder à alteração da correlação de forças entre classes dominantes e classes dominadas mobilizadas (POULANTZAS, 1978).

A importância da redemocratização do Estado brasileiro significou a possibilidade de retirada do tradicional insulamento burocrático no qual o Itamaraty foi posto ao longo das décadas para defender o core do Estado<sup>5</sup> (NUNES, 1997).

Contudo, sem a luta política travada pelos movimentos sociais, partidos políticos de oposição e sindicatos em torno de pautas da questão social em direção ao Estado e o uso de mecanismos de participação social, não haveria o mesmo entendimento e esforço da política externa à serviço dos problemas públicos. Para nós, a participação social na produção da PEB é a principal característica de transformação dessa política em uma política pública, pois, sem a ocupação de personalidades sensíveis aos temas

---

<sup>4</sup> Dois espaços de construção política são exemplos de sucesso da mobilização social no entorno da PEB do período, a Seção Nacional de Negociação para a Área de Livre Comércio das Américas (SENALCA) e a Seção Nacional para Negociação Acordo Mercosul-União Europeia (SENEUROPA). Em ambas as comissões o Partido dos Trabalhadores e as centrais sindicais mobilizaram a sociedade civil em torno das discussões sobre os impactos do livre comércio no emprego e na indústria nacional.

<sup>5</sup> “O insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (NUNES, 1997, p.34).

populares sociais no interior do Estado, não haveria o avanço dos interesses das classes dominadas na institucionalidade jurídica e material do Estado capitalista sob forma democrática representativo (POULANTZAS, 1978). A forma de atuação dos grupos inseridos também importa na orientação da política externa como política pública socialmente referenciada.

Por vezes, a área das relações internacionais trata a democratização da PEB como se fosse uma consequência lógica/natural dessa nova estrutura do Estado menos centralizador das suas decisões, que estaria se enquadrando no rearranjo sistêmico sob a égide neoliberal. Outra consideração a ser feita, é que mesmo no reconhecimento da Sociedade Civil Organizada como um ator importante dessas transformações, não há distinção sobre os grupos que de fato contribuem para uma alteração da postura do Estado mais democrático e representativo, tratando como se as histórias, as práticas políticas e os objetivos fossem os mesmos para todos os grupos sociais que os compõem.

As práticas dos movimentos sociais desenvolvem-se e modificam-se ao longo do processo histórico, assumindo diversas formas de expressão, protesto e resistência<sup>6</sup>. O sindicalismo, por exemplo, tem práticas de negociação envolvidas no avanço das suas pautas, como greves, paralizações e votações dos associados. Enquanto que, as Organizações Não Governamentais, que operam na execução, consultoria, monitoramento dos serviços e assuntos sociais detém um caráter mais institucionalizado, organizativo, mais específico e qualificado, obedecendo em sua maioria aos interesses de fontes de financiamento, que podem ser de ordem pública ou privada, tão quanto de capital nacional ou internacional (GOHN, 2010).

Em vista das lacunas supracitadas, buscaremos dar o protagonismo merecido ao movimento operário e os movimentos sociais que fizeram parte do processo de redemocratização brasileira, condição necessária para a participação social na Política Externa e na sua transformação para que autores a classifiquem como política pública.

---

<sup>6</sup> Como percebe Rocha (2008): “A intensidade da luta varia de acordo com os usos e costumes da época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez” (ROCHA, 2008, p.132)

### 3. Sindicalismo, o Partido dos Trabalhadores e movimentos sociais

Ao final de cinco décadas de projetos de desenvolvimento nacional via industrialização pesada, iniciado nos anos de 1930, a sociedade brasileira caracterizava-se pela coexistência entre as novas questões derivadas da industrialização, da urbanização acelerada e das velhas estruturas produtivas do grande latifúndio agroexportador de passado escravocrata. Neste ínterim, houve no Brasil a expansão da classe operária, que mobilizada em direção a direitos sociais, direitos trabalhistas e emprego, contribuiu para a criação do Partido dos Trabalhadores em 1973, no ABC paulista (na época, o principal polo industrial da América Latina). Outras questões da vida urbana, como habitação, acesso à educação, saúde pública, saneamento, segurança pública e direitos identitários também eram pautas compartilhadas por outros arranjos sociais e iniciativas populares, como movimentos de bairro, comunidades eclesiais, associações, grupos ambientalistas, grupos de direitos humanos, movimentos estudantis e etc.. Já no campo, as mobilizações<sup>7</sup> direcionavam esforços para o acesso à terra, para a conquista de direitos trabalhistas, combate ao trabalho escravo e medidas de proteção social e combate à pobreza.

Mantinha-se, no aspecto geral, uma sociedade extremamente desigual, tanto em relação às classes sociais, rural/urbano e desigualdade regional. Envoltos em preocupações comuns para a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, que piorava com os subseqüentes choques externos na economia brasileira<sup>8</sup>, desenvolveu-se nas décadas seguintes uma relação de luta política cada vez mais próxima entre movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos. Esse relacionamento se deu por meio de lutas sociais, ora pela retomada dos direitos civis e políticos no período da abertura política e posterior restauração da democracia, ora no combate aos impactos das medidas neoliberais adotadas na década de 1990 no Brasil.

Neste contexto, a diversidade dos movimentos sociais mobilizados desempenhou um papel fundamental na transformação da insatisfação popular em força política, em muito capitaneada historicamente pelo Partido dos Trabalhadores, que se tornou o maior partido político de massas da América Latina até os dias atuais. Após as

---

<sup>7</sup> A criação do primeiro Movimento dos Sem Terra formalizado deu-se em 1984, no estado do Paraná, mas as lutas do campesinato pela redistribuição de terra antecede a ditadura militar.

<sup>8</sup> Refere-se aos choques do petróleo entre 1973 e 1979 e a crise da dívida externa da década de 1980, após a elevação dos juros internacionais na década anterior.

primeiras vitórias nos executivos municipais ainda na década de 1980, o partido operário passou a transformar o pensamento socialista radical para a aproximação de uma estratégia mais próxima à perspectiva social-democrata. À medida que a possibilidade de um Estado Social em uma inserção periférica tornava-se ainda mais distante com a sua desconstrução no Norte global (com emergência do neoliberalismo) e a queda da experiência soviética reforçava a desilusão prática revolucionária, a possibilidade de reformas estruturais foi substituída por pequenas reformas para um avanço social<sup>9</sup>.

Adotando amplamente a estratégia de criação de conselhos de participação social na elaboração de políticas públicas e ocupando espaços de controle popular sobre orçamento, o relacionamento entre o PT e movimentos sociais de base ganharam novos contornos em escala ascendente, de 1980 até o início do segundo governo Dilma Rousseff. Em contexto de crise econômica e política que se instaurou a partir de 2014, parcela da base política de apoio popular à presidente deixou a sua ampla defesa em virtude dos cortes do gasto público (especialmente o social e de investimentos), aumento do desemprego e fragmentação do campo progressista.

Algumas vantagens mútuas no relacionamento próximo entre Partido dos Trabalhadores e movimentos sociais merecem destaque no que se refere ao objeto do nosso trabalho. Por um lado, o compartilhamento de conhecimento<sup>10</sup> mais institucionalizado, formativo, organizado e negociador do partido para os movimentos sociais foi de suma importância para a inserção desses atores em espaços políticos no interior do Estado neoliberal, que passou a demandar a institucionalização e formalização das organizações para o seu credenciamento no diálogo<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre o processo de modificação da estratégia política do PT, Ferraz (2019) discorre: “O chamado projeto democrático participativo construído pelo PT estabeleceu um importante horizonte para a luta política do movimento radical e demais movimentos sociais nos anos 1980 e 1990. O PT rejeitava experiências socialistas da União Soviética e Europa oriental. Objetivava construir um caminho próprio para o socialismo a partir da inserção das massas trabalhadoras nos processos decisórios nas instâncias do Estado, acirrando o tensionamento entre os interesses do capital e do trabalho na disputa pelos recursos do Estado” (FERRAZ, 2019, p.351).

<sup>10</sup> “A definição de pautas claras, a formalização dos movimentos, a constituição de lideranças, o estabelecimento de regras e de hierarquia no processo decisório (coordenações, encontros, congressos), bem como uma determinada leitura da realidade eram o resultado da articulação entre movimentos sociais na sociedade civil e partido político tanto como educador quanto como participante das instâncias decisórias do Estado (sociedade política/poder executivo e parlamentos)” (FERRAZ, 2019, p.251).

<sup>11</sup> Duas bases normativas surgem desse processo de regulamentação do novo setor e atores: “Lei das Organizações Sociais”, lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e “Lei do Terceiro Setor” nº 9.637/98, nº 9.790/99

Em contrapartida, houve uma assimilação de lideranças de movimentos sociais e centrais sindicais para o jogo da governabilidade ao se inserirem na institucionalidade do Estado, custando aos movimentos sociais e sindicais suas principais lideranças. Neste movimento, práticas políticas de combate direto foram substituídas por dinâmicas mais colaborativas e negociadas ao invés de greves e paralisações, por exemplo, contribuindo para uma desmobilização social nas ruas (FERRAZ, 2019). Como reforçam os resultados do estudo realizado por D’Araujo (2009) sobre a elite dirigente dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva frente à presidência da república, a estratégia democrática participativa foi ampliada. A indicação de personalidades ligadas aos movimentos sociais e sindicatos para ocuparem cargos de ministros chegou a 45% no segundo mandato, enquanto também acrescentou novas tendências<sup>12</sup> de maior presença de mulheres nos ministérios, maior representatividade regional e étnica (D’ARAÚJO, 2009; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Embora a presença dessas personalidades por si só não se traduz necessariamente na adoção de políticas mais democráticas ou populares, defendemos que o uso de mecanismos de participação por tais lideranças foram capazes de produzir políticas mais socialmente referenciadas, uma vez que consideramos a ampliação das políticas públicas em diversas áreas no período um resultado da maior sensibilidade política em identificar um problema social de origem popular. Isto é, de certo, o relacionamento mais próximo com movimentos e grupos sociais em temas transversais como equidade de gênero, raça e classe foi capaz de aumentar a sensibilidade das pautas em diversas frentes das políticas públicas do período, incluindo a política externa.

Por último, mas não menos importante, é que a participação social continua como estratégia central para a manutenção da base política do governo e avanço de mudanças sociais, ainda que perenes e dispersas.

---

<sup>12</sup> Abers, Serafim e Tatagiba (2014) observam que: “A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis e dependendo da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p.326).



#### 4. Contribuições da participação social na Política Externa

Ainda que decepcionante em termos de condução economia e política para parcela da sua base política militante, os governos petistas promoveram avanços em relação às pautas desses atores já nos primeiros governos subsequentes. A criação de mecanismos de participação social na discussão da agenda política via Conselhos Nacionais e Conferências temáticas, possibilitou o avanço de pautas de direitos humanos, meio ambiente, imigração, gênero, raça, combate à fome e à pobreza extrema, por exemplo, em direção à política externa.

O número da ocorrência desses mecanismos utilizados durante os governos do PT são inexatos. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) contabilizam mais de 70 congressos nacionais durante os dois governos Lula, enquanto Faria (2017) contabiliza mais de 50 Conselhos de Participação Social até o ano de 2015, dentre muitos, previa a cadeira cativeira do Ministério das Relações Exteriores na composição do Conselho Executivo, seja pela previsão regimental, seja por convite (FARIA, 2017; MESQUITA, 2016).

Dado o cenário esboçado, apontamos que no que concerne à PEB do período dos governos do Partido dos Trabalhadores, os mecanismos de participação social introduzidos em outras pautas serviu de *material qualitativo* para agendas sociais da política externa, contribuindo com tecnicidade e qualidade na formulação de posicionamentos condizentes com a realidade brasileira, além da *ampliação do escopo democrático* da conformação sobre o que é de interesse nacional. A incorporação de mais atores no agenciamento dessa política, antes vista como política de natureza exclusivamente de Estado, traduziu-se em maior alcance de atores da sociedade civil à temas tratados na dimensão internacional.

Nesse mesmo sentido, argumentamos que a intensificação da articulação entre políticas sociais domésticas e política externa brasileira observada no período dos governos do PT só foi possível por ser compatível com o projeto de desenvolvimento econômico e social concebido de lideranças sociais na institucionalidade do Estado, dadas as características de tradicional insulamento burocrático do Itamaraty e a ausência de mecanismos de participação e controle social *constitucionalmente* vinculados à política externa brasileira.

Além da ampliação do coeficiente democrático no interior do Estado concedendo material qualitativo para os posicionamentos brasileiros no exterior, a maior articulação das lideranças ministeriais em temas de política social contribuíram para a maior difusão de políticas sociais domésticas brasileiras e aumento do *soft power* brasileiro no período.

Ao longo dos anos, uma gama de programas sociais (o Programa Um Milhão de Cisternas; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Educacional (PNAE) e o Bolsa Família) passam a fazer parte do modelo brasileiro de enfrentamento à fome e a pobreza extrema, que passou a ter maior projeção no cenário internacional. Muitas dessas políticas responderam a demandas mapeadas de conselhos municipais e estaduais, que em um sistema de capilaridade de formulação de diretrizes e políticas públicas - como o caso do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) -, alimentou programas do governo federal nas gestões petistas a partir da vinculação do CONSEA nacional à presidência da república.

Na dimensão internacional, tais políticas sociais se inserem nas cooperações Sul-Sul (horizontais) e são difundidas por meio de cooperação técnica internacional, na qual acordos bilaterais ou trilaterais permitem a replicação total ou parcial do modelo brasileiro de combate à fome e à pobreza extrema<sup>13</sup>. A preocupação em adequar as políticas sociais às realidades enfrentadas por países em desenvolvimento; a inexistência de condicionalidades nos acordos de cooperação (*tied aid*)<sup>14</sup>, diferentemente das cooperações tradicionais Norte-Sul; o esforço no tratamento mais equilibrado entre as partes responsáveis do acordo (não chamando o Estado de “beneficiário” de ajuda, mas de parceiro, por exemplo) e a experiência prática de um país em desenvolvimento em conformação com os mais altos padrões internacionais são os diferenciais que elevam a

---

<sup>13</sup> Em 2008, apenas um projeto de cooperação Sul-Sul promoveu o compartilhamento de práticas do Bolsa Família a seis países africanos (Gana, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia). Outro exemplo da estratégia de difusão das políticas sociais domésticas simultaneamente ao fortalecimento do multilateralismo com países em desenvolvimento é a parceria entre o Departamento do Reino Unido de Desenvolvimento Internacional (DFIF) e do Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil na criação do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo IPC/IG/PNUD. O IPC opera no mesmo prédio que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desde 2004 para monitoramento e avaliação de impacto das políticas sociais brasileiras (TAKAGI, 2019; FRAUNDORFER, 2013).

<sup>14</sup> A *tied aid* são as condicionalidades postas para a realização da cooperação internacional. Há as que vinculam a compra de insumos ou transações comerciais do país doador e outras que operam no sentido de disciplinar o país receptor da cooperação internacional. De todo o modo, são práticas que buscam restringir e limitar a autonomia da parte mais frágil da cooperação internacional colocando contrapartidas.

imagem do Brasil como país-chave na cooperação internacional para o desenvolvimento e de liderança entre os países do Sul Global (MILANI, 2012; PUENTE, 2010).

Tal postura propositiva de soluções ao combate às desigualdades inerentes ao sistema, tal qual é posto, aumentou a capacidade de influência política brasileira no cenário internacional, concedendo-lhe credenciais para uma postura de *global player* demandante de medidas reformistas do sistema. Se por um lado o Brasil é um tradicional receptor de cooperações internacionais verticais (Norte-Sul), por outro é um promotor de iniciativas de desenvolvimento social nas suas relações internacionais com países de capacidades socioeconômicas similares às suas, prezando por cooperações cujos procedimentos não limitem a capacidade de autonomia do país parceiro - bases horizontais de cooperação. Há sim uma preocupação do uso dessas ferramentas de cooperação emular as condições de dependência vislumbradas nas cooperações tradicionais, como levanta Milani (2012) ao analisar as Cooperações Sul-Sul de países médios; entretanto, tal como os acordos são postos, além da baixa capacidade de imposição brasileira, tais projetos são executados em bases mais simétricas e autônomas, de fato.

Concatenada à prática de difusão de políticas sociais domésticas e Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento (CID), verificou-se, de fato, uma maior atenção às relações internacionais do Brasil com a África, América Latina e iniciativas intra BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), mostrando ser uma inflexão ao tradicional alinhamento privilegiado da PEB com os Estados Unidos. Segundo Mendonça Júnior e Faria (2015), o número de parcerias de CSS no continente africano saltou de 23 nas gestões de Fernando Henrique Cardoso para 90 durante as gestões de Lula. Os autores observam que houve mudança de postura brasileira, que passou de uma seleta parceria com países lusófonos e parceiros comerciais durante o período FHC, para um entendimento de débitos sociais do passado escravocrata com necessidade conjunta da superação da condição do subdesenvolvimento durante os governos Lula.

O mais preocupante na difusão dessas práticas à luz do estudo da Política Social brasileira é a contribuição para a naturalização de políticas sociais extremamente focalizadas nas camadas mais pobres aos demais países em desenvolvimento, fortalecendo a lógica de desproteção social do Estado ao invés da defesa de políticas

universais e da criação de sistemas institucionais robustos de atendimento à questão social.

Outra problemática importante a ser lembrada é a fragilidade legislativa da maioria desses mecanismos de participação social criados durante os governos do PT. Pois, ao contrário dos robustos sistemas da saúde e da segurança alimentar, a maioria desses espaços foi criada por decretos presidenciais e não Emendas Constitucionais, a fim de evitar resistências políticas no Congresso Nacional.

A vulnerabilidade desses espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade ficou clara logo após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. O relacionamento entre sociedade civil e executivo federal se modificou substancialmente durante o governo de Michel Temer, momento no qual parcela dos movimentos e organizações sociais se recusou a dialogar com um governo golpista. Contudo, foi comprovada já no primeiro dia do governo de Jair Messias Bolsonaro em 2019, quando a reestruturação institucional realizada considerava a total extinção desses conselhos ligados à presidência da república e ao Ministério das Relações Exteriores. Tal episódio nos faz concluir que a fragilidade jurídica desses palcos de disputa política os tornam suscetíveis ao desaparecimento conforme mudanças do bloco no poder, ocasionando uma inflexão substancial na amplitude democrática e das posições socialmente referenciadas.

#### **4.2 O terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva**

A eleição de Lula pela terceira vez ao chefe do executivo nacional deu sinais de melhora no relacionamento entre Estado e sociedade, se comparado ao governo anterior. De fato, houve o retorno de conselhos, a criação de outros e os Congressos Nacionais retomaram suas atividades ao longo de mais de um ano de gestão, mas ainda assim é muito recente para dar resultados precisos. Em relação às centrais sindicais, o relacionamento aparenta estar mais conturbado do que nos dois primeiros governos de Lula, por exemplo, com a deflagração de greves de servidores federais em diversas categorias.

No que concerne precisamente à política externa brasileira, a presidência do Brasil no G20 tem ocupado os esforços diplomáticos e comunicativos com organizações da sociedade civil organizada, que estão distribuídas em diversos grupos

de trabalhos e engajamento presentes nos dois eixos principais do funcionamento da organização, a Trilha de Sherpas e a Trilha de Finanças<sup>15</sup>.

Em paralelo com as duas trilhas em um complexo processo de trabalho, está o G20 Social, um espaço destinado ao acompanhamento da sociedade civil no tratamento das matérias destituídas de qualquer peso decisório, funcionando apenas para vias de recomendação nas matérias. É difícil qualquer avaliação preliminar sobre a experiência brasileira até o momento, mas ainda assim é seguro levantar a questão se nos moldes dessa participação social tão institucionalizada, a sociedade estaria realmente representada em matérias da política externa brasileira.

## 5. Considerações Finais

Em vista do exposto no presente trabalho, a política externa brasileira vem passando por um processo de crescente maior participação social, que teve seu início com o processo de redemocratização e encontrou seu auge durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula. O maior protagonismo brasileiro na arena global se deu justamente quando a PEB incorporou temas relativos à questão social, o que tem relação com a estratégia de desenvolvimento do governo.

A ampliação das relações Sul-Sul contribuiu, também, para a internacionalização de programas sociais que obtiveram relativo sucesso na economia brasileira. A ampliação do diálogo interno na construção da PEB, que foi para além do corpo burocrático do Estado, articulou a sociedade civil e sindicatos, mas, também, países do Sul global.

Contudo, os avanços obtidos pelo campo democrático e progressista sofreram retração, tanto pelo movimento de crise existente nos governos Dilma (especialmente no segundo), quanto no pós-golpe de 2016. A ascensão conservadora, especialmente nos governos de Temer e Bolsonaro, refletiu na desconstrução de políticas internas, da diminuição da participação social e, também, do enfraquecimento do Brasil no protagonismo internacional por meio de uma política externa com caráter social.

---

<sup>15</sup> A Trilha de Sherpas possui um caráter político, composto pelos líderes e emissários incumbidos das negociações entre os líderes de Estado, com 15 grupos de trabalho; enquanto a Trilha de Finanças conta com os ministros da economia e bancos centrais na sua liderança, com 07 grupos de trabalho. De acordo com o site da presidência do Brasil no G20, é a primeira vez que as trilhas estão trabalhando juntas.

Os desafios para a retomada do campo democrático e progressista estão postos no terceiro mandato do presidente Lula. Um maior protagonismo do Brasil na arena internacional já pode ser percebido, embora ainda seja tímido. Contudo, as forças políticas ultraconservadoras ainda estão presentes e impondo restrições a possíveis avanços. A principal questão, que ainda está posta, é a fragilidade da orientação da política externa brasileira, que atua como um *pêndulo* a cada mudança de orientação presidencial, especialmente num mundo crescentemente tensionado no pós-pandemia.

## Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, 2014, pp. 325 a 357.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Editora CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2009.

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

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

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

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo - teoria e história**. Venâncio Editora, UFRJ, Rio de Janeiro, 2ª edição, 2010.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o Mundo - A difusão global brasileira do programa fome zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** v.2, n.4, Jul-Dez. 2013 | p.97-122

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

LASBENNES, Florence; NABARRO, David. O Desafio Fome Zero: Uma iniciativa de Ban Ki-Moon em 2012. In: GRAZIANO, José. (Coord.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger: uma perspectiva global**. Roma, 2019.

- LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências: 1990-1999**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2018.
- LOEFFLER, Ana Clara de Plá. **A Política Externa Social Brasileira nos Governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): do avanço ao recuo**. 2022. 161 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.
- LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 995–1054, out. 2016.
- MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade Civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **OIKOS**, Rio de Janeiro, vol. 11, n. 2, 2012, pp. 281-301
- MILLANI, Carlos R.S. Aprendendo com a história: crítica às experiências da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v.25, 65, p.211-231, maio/ago. 2012.
- NAKATANI, Paulo; GOMES, Helder (Org.). **Especulação e lucros fictícios**. vol 1. ed. [S.l.]: Outras Expressões, 2015.
- NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.
- PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideologias conflitantes**. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. Política Externa Brasileira: Os desafios da caracterização como política pública. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol.35, nº1 janeiro/junho, 2013, p.11-41.
- ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. [S.l.]: ANFIP, 2008.
- TAKAGI, Maya. Fome Zero: dos objetivos do Milênio aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. In: SILVA, José Graziano (Cord.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger: Uma perspectiva global**. . FAO, Brasília, 2019.