

## Políticas Sociais e Potência à Brasileira

Dawisson Belém Lopes

### Dawisson Belém Lopes

é Professor Adjunto no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e Pesquisador-líder da Rede Interinstitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político (RIPPERP). E-mail: dawisson@gmail.com.

### Resumo

O que poderá explicar a transformação da política social em trunfo eleitoral por toda a extensão da América do Sul? Ou a importação de programas sociais baseados em experimentos brasileiros pelos países árabes, africanos e asiáticos? Buscaremos sustentar a hipótese de que os casos acima listados são ilustrativos de uma tendência regional e global que tem o Brasil como ponta-de-lança. Depois de serem consideradas vilãs nas décadas de 1970 e 1980, as políticas sociais dos Estados converteram-se, novamente, em importantes válvulas de escape e instrumentos estratégicos de gestão governamental. Essa dinâmica contemporânea tem raízes em fatores como: (1) o reprocessamento das demandas de movimentos sociais com atuação transnacional; (2) a maior permeabilidade às iniciativas de cooperação internacional que tenham o Brasil como polo difusor; (3) e o forte componente de “diplomacia pública” acrescentado à política externa brasileira sob a presidência de Lula da Silva.

### Palavras-chave

Política social, movimentos sociais, cooperação internacional, diplomacia pública.

### Abstract

What will explain today's transformation of social policies into electoral winning cards all over South America? Or the massive import of social programs based on Brazilian experiments from Caribbean and African countries? We attempt to provide evidence to the hypothesis that those above-mentioned cases refer to the same global/regional trend whose core is Brazil. After being found 'the guilty ones', social policies are brought back in as strategic instruments of public management on which a state should rely in order to overcome political crises. This move is probably related to three different aspects of international relations: (1) the new synthesis that emerges from the clashes between neoliberal international economic institutions and global social movements; (2) the greater permeability to Brazil and its standards, leading to cooperation both in bilateral as well as in regional terms; (3) and the element of public diplomacy that has been added to Brazilian foreign policy during Lula da Silva's presidency.

### Keywords

Social policy, social movements, international cooperation, public diplomacy

O que poderá explicar a transformação da política social em trunfo eleitoral por toda a extensão da América do Sul?<sup>1</sup> A importação, por países caribenhos, de programas de transferência condicional de renda baseados na experiência brasileira do 'Bolsa Família'?<sup>2</sup> A difusão pelo continente africano das políticas de combate e tratamento de HIV/Aids concebidas pelo Ministério da Saúde brasileiro?<sup>3</sup> As solicitações, encaminhadas ao chanceler Antonio Patriota por diversos líderes de países árabes e asiáticos, de estabelecimento de parcerias para cooperação agrícola com o Brasil?<sup>4</sup> A adoção de uma plataforma de segurança alimentar, inspirada pelo 'Fome Zero', na vitoriosa campanha de José Graziano da Silva pela direção da agência da ONU voltada para agricultura e alimentação (FAO)?<sup>5</sup>

Buscaremos sustentar a hipótese de que os eventos acima listados são ilustrativos de uma tendência regional e global que tem o Brasil como ponta-de-lança. Depois de serem consideradas vilãs nas décadas de 1970 e 1980, em período marcado pelo esgotamento do modelo do *welfare state* e a ascensão triunfal do neoliberalismo, as políticas sociais dos Estados converteram-se, novamente, em importantes válvulas de escape e instrumentos estratégicos de gestão governamental para superação de crises políticas e econômicas, presentes ou potenciais. Além disso, é cada vez mais evidente a correlação, dentro dos marcos institucionais democráticos, entre programas sociais amplos e bem-sucedidos e recompensas eleitorais para os mandatários.

Esse movimento, aparentemente concertado, guarda raízes tanto em fatores sistêmicos quanto em aspectos regionais e locais. Ele está assentado em: (1) um reprocessamento das demandas de movimentos sociais com atuação transnacional, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990; (2) a maior permeabilidade às iniciativas de cooperação bilateral e regional que tenham o Brasil como polo difusor; e (3) o forte componente de "diplomacia pública" acrescentado à política externa brasileira, principalmente sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

### **Política Social e Crises do Estado**

Os anos compreendidos entre 1945-1980 presenciaram, especialmente no continente europeu, a emergência, a consolidação e o eventual declínio de um modelo de administração pública em que o Estado arrogava para si a condição de garante de bens coletivos. A fórmula gerencial, que conserva algum parentesco com as políticas adotadas por Franklin Delano Roosevelt nos Estados Unidos da América da década de 1930, buscava mesclar a observância de direitos civis e políticos com a relativa integração entre as classes sociais. Fundamentalmente, essa modalidade de organização da sociedade política simbolizava, a um só tempo, uma ameaça à ideologia liberal do "*laissez-faire*" e a perda progressiva da condição de exterioridade do Estado, à medida que este passou a desempenhar as funções de redistribuição de renda e provisão de bens e serviços para a população. Tal experiência histórica e institucional ficou conhecida como Estado de bem-estar social ou *welfare state*<sup>6</sup>.

Paralelamente, vivenciava-se em alguns Estados periféricos do sistema internacional, na América Latina em particular, o ciclo ideológico do desenvolvimentismo<sup>7</sup>. Tratava-se, fundamentalmente, da adoção de políticas econômicas voltadas para a industrialização e a urbanização, as quais ainda eram complementadas pela ação empresarial do Estado, no intuito de promoção do crescimento econômico nacional. Altamente influenciado pelas ideias estruturalistas do economista argentino Raúl Prebisch, o desenvolvimentismo latino-americano — que teve em México e Brasil dois de seus baluartes — primou pela estratégia batizada de “substituição de importações”, fórmula posta em prática pelo Estado para tentar fortalecer os setores produtivos nacionais e fazer cessar os vínculos de dependência com os grandes centros do capitalismo mundial.

A partir da década de 80, a grave turbulência econômica que assolava os países em desenvolvimento e a desaceleração das taxas de crescimento nos países desenvolvidos levaram a uma crise endógena do Estado social — o Estado de bem-estar ao Norte e o Estado desenvolvimentista ao Sul do planisfério. Em associação às questões internas, fatores exógenos contribuíam para a onda neoconservadora e a proposta do Estado mínimo. Essa conjunção desencadeou em quase todo o mundo a concentração da renda e um aumento sem precedente dos índices de violência urbana. Incentivou, também, a inovação social na resolução dos problemas coletivos e na própria reforma do Estado. Uma das tendências fundamentais vinculava-se à importância que crescentemente adquiriram as formas de propriedade e de controle social público — numa época em que se evidenciou a crise do modelo social-burocrático do Estado e em que a globalização passou a exigir novas modalidades, mais eficientes e democráticas, de administração pública.

Em meados dos anos 90, quando se torna patente o malogro da proposta neoliberal, o movimento em direção à reforma ou, mais propriamente, à reconstrução do Estado, faz-se dominante. Como bem observado por Mariane Nassuno (1999), a crise do Estado não guardava relação apenas com a dimensão econômico-financeira ou com as questões ligadas à autonomia burocrática. Referia-se ao esgotamento das formas de articulação Estado-sociedade, sobretudo na modalidade de relacionamento entre os setores público e privado prevaletentes nos modelos de desenvolvimento anteriormente adotados. Se antes o Estado era visto como fator de produção da cidadania e contenção da sociedade civil, agora, eles (Estado e sociedade civil) deveriam atuar conjuntamente, a fim de estreitar o hiato entre o “político” e o “social”.

Em suma, a crise do Estado pôs em primeiro plano a necessidade de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços públicos, *pari passu* com a difusão dos ideais democráticos. Nassuno entende tratar-se de efeitos diretos da globalização: por um lado, reclama-se internacionalmente uma melhor gestão dos recursos; por outro, uma maior sensibilidade às demandas sociais da população.

### **Do Liberalismo Incrustado ao Multilateralismo Complexo**

Segundo hipótese bastante difundida na literatura, GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*)<sup>8</sup>, BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e FMI (Fundo Monetário Internacional)<sup>9</sup> constituíram-se nas pernas do tripé institucional concebido na Conferência de Bretton Woods (1944), cujo objetivo implícito teria sido instilar conteúdo liberal nas relações econômicas internacionais da ordem pós-2ª Guerra<sup>10</sup>.

Os Estados Unidos, em parceria com os países europeus, patrocinaram a criação de instituições internacionais com a incumbência de liberalizar comércio e finanças e impedir

graves crises de balanço de pagamentos nos grandes Estados devedores, estabelecendo, assim, as alavancas de uma poderosa máquina de governança econômica global.

O chamado “liberalismo incrustado” valia-se tanto de um elemento abstrato (a larga aceitação dos valores liberais nos países ocidentais) quanto de estruturas de coerção (representadas, principalmente, pelas instituições de Bretton Woods).

A resiliência e a eficácia desta ordem econômica internacional são aferidas de várias maneiras. G. J. Ikenberry notou que a solidez do arranjo decorre, fundamentalmente, dos laços que Estados têm estabelecido com as organizações intergovernamentais, o que bloqueia a recorrência dos “jogos de soma zero” (quando A deve perder para B poder ganhar, necessariamente) em favor de uma convivência mais estável e equilibrada entre sociedades nacionais. No limite, o autor entende que a construção da ordem de Bretton Woods trouxe o efeito conhecido na literatura como “*lock in*”, ou seja, o aprisionamento dos atores estatais em uma determinada configuração institucional. Desse modo, não haveria maneira de romper com a trajetória e tampouco ignorar os constrangimentos institucionais ao redor<sup>11</sup>.

S. Velasco e Cruz recorreu a uma imagem prosaica – a regra do uso da fotocopiadora nas universidades brasileiras – para ilustrar a capilaridade do arranjo de Bretton Woods e seus derivados.<sup>12</sup> Fez recordar que a instituição do direito autoral assumiu uma importância elevada mesmo em sociedades periféricas, o que, segundo ele, acabou se convertendo em efetivo impedimento do acesso a conteúdos e tecnologias para os cidadãos de países em desenvolvimento. Como é natural supor, tal dinâmica tem gerado o alargamento das desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres (dentro dos Estados e entre eles).

Ao perceber e definir o fenômeno do “liberalismo incrustado”, J.G. Ruggie também fez advertência para os limites da ordem de Bretton Woods. O autor explicava em seu texto – publicado, originalmente, há três décadas – que os Estados Unidos da América haviam investido recursos em uma solução de compromisso que contemplava, sobretudo, os países europeus (vide o Plano Marshall), mas que deixava de fora as franjas do sistema internacional. Em algum momento futuro, com a emergência do Sul Global, aquela ordem poderia ter os seus pilares abalados e correr o risco de desmoronar. Afinal, os excluídos poderiam vir a cobrar a fatura.<sup>13</sup>

Com o benefício da perspectiva histórica, vai-se afirmar que a globalização trouxe a reboque a necessidade de uma governança mundial, capaz de equacionar os problemas sociais em escala não mais local ou nacional, mas planetária. Entretanto, como é bem sabido, não existe, ainda hoje, o aparato de uma autoridade central mundial para coordenar e conduzir tais processos. Por essa razão, a governança global ou será eficaz, ou não existirá. Enquanto governos fracos podem subsistir em todo o mundo por força de uma determinada composição institucional, a governança dependerá da produção de “efeitos ordenadores” para materializar-se, dado que não tem um estatuto formal. Assim, parece-nos apropriado correlacionar a ocorrência da “governança sem governo” na atualidade com a emergência de uma nova forma de ordenamento das relações internacionais, qual seja, o “multilateralismo complexo”.<sup>14</sup>

Explicamos: por se tratar de um fenômeno observado no nível de análise sistêmico, o multilateralismo complexo envolve, ademais de Estados, atores com capacidade de agência para além do entorno local – nomeadamente: as instituições econômicas multilaterais e os movimentos sociais globais. Segundo se sustenta, os anos 1990 foram palco de contestação frontal e intensa, levada a cabo pelos movimentos da sociedade civil

transnacional, sobretudo aqueles voltados para as áreas temáticas de direitos humanos e meio ambiente, às políticas de inspiração neoliberal das instituições econômicas – OMC, G-8, FMI, Banco Mundial, etc.<sup>15</sup>

Dos choques havidos entre as agendas liberalizantes de bancos multilaterais e empresários, de um lado, e movimentos sociais e organizações não governamentais profundamente insatisfeitos, de outro, fez-se a primeira síntese: um híbrido arranjo pós-liberal de gestão da política mundial, ambíguo e assimétrico, capaz de abrigar em seu seio uma multiplicidade de atores – velhos e novos – e orientações diametralmente opostas entre si. Alguns dos efeitos difusos mais notáveis desse multilateralismo complexo têm sido, no âmbito internacional, a incorporação, pelas organizações internacionais de Bretton Woods (notadamente, o Banco Mundial), de determinadas bandeiras sociais e, no âmbito doméstico, a multiplicação dos programas sociais dos Estados.

### **Depois de Washington, Brasília<sup>16</sup>**

Entidades tão distintas quanto a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) convergem no diagnóstico de que, entre os anos de 1980 e 1995, deu-se na América Latina um amplo processo de reformas estruturais dos Estados, caracterizado por agressiva abertura comercial, desregulamentações nas finanças domésticas e na conta de capitais, e um festival de privatizações de patrimônios estatais.<sup>17</sup> Tais reformas neoliberais – também conhecidas como o “Consenso de Washington” – não foram capazes de proporcionar uma melhor inserção do subcontinente latino-americano na economia mundial, como se demonstrará em sequência.<sup>18</sup>

Internacionalmente, o cenário foi bastante movimentado durante a década de culminância das reformas (1985-1995). Compreendeu, dentre outros, os primeiros anos da redemocratização na América Latina e no Leste Europeu, a queda do muro de Berlim, o fim da União Soviética, o fim da Guerra Fria e a proliferação do ideário liberal-democrático pelo mundo. Não é por acaso que, na primeira metade dos anos 1990, se tenha dado o lançamento de vários experimentos de livre-comércio regional,<sup>19</sup> bem como a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC (1994), além do sem-número de acordos bilaterais de livre-comércio e cooperação que se celebraram na América Latina e no mundo.

Percebeu-se a evolução positiva da participação das exportações no Produto Interno Bruto em toda a América Latina, entre 1980-2000. O período de 1998-2001 correspondeu ao ponto alto das privatizações das empresas estatais na América Latina. Todavia, pelo que se pôde perceber, com o esgotamento dos ativos do Estado latino-americano e a ocorrência de crises financeiras (Brasil, em 1999; Argentina, em 2001), o ânimo do investidor estrangeiro para remeter divisas diminuiu sensivelmente. Houve também o aprofundamento da dependência do financiamento externo para o investimento interno bruto no Estado latino-americano. No íterim 1990-2001, esse percentual subiu de 6,7 para 28,2, na média dos países da América Latina. Deu-se a transição de um modelo de “tutela capitalista”, comum aos anos de Guerra Fria, para a competitiva economia mundializada do “cada um por si”.

O paralelismo das mudanças de orientação de política econômica não é fortuito: em toda a América Latina, os preços passaram por uma estabilização assemelhada (não é demais lembrar que, no Brasil, tal controle inflacionário se deu a despeito de uma política fiscal pouco austera até meados de 1999). Metas de inflação passaram a ser perseguidas

pelos bancos centrais nacionais, com a aura de “imperativos categóricos”. A contenção da inflação era condicionalidade imposta pelos receituários econômicos dos bancos multilaterais — os financiadores emergenciais das crises de liquidez na América Latina.

Com as reformas estruturais do Estado latino-americano, aprofundou-se a dívida externa dos países, sem haver, no entanto, a esperada contrapartida social. No caso brasileiro, os pagamentos executados com a dívida externa chegaram a dobrar, em valores absolutos, no espaço de 10 anos (1990-2000). Na média do subcontinente latino-americano, a história não foi muito diferente: partindo-se de um montante de US\$ 435 bilhões, para o ano de 1990, chegou-se a desembolsar, com a dívida externa, cerca de US\$ 750 bilhões, no ano de 2001 — um incremento da ordem de 70% nas despesas. Agravou-se a situação de concentração da renda mundial nos países da OCDE — os países mais ricos do planeta — durante os 20 anos de reformas estruturais na América Latina (1980-2000). Para que se tenha uma ilustração, nos anos 1980, enquanto a América Latina aumenta o seu PIB em 1,1% ao ano, os países da OCDE incrementam o seu produto interno à ordem de 3,0 % ao ano — quase o triplo do crescimento econômico médio latino-americano.

A deterioração das relações trabalhistas também foi percebida. A escalada do desemprego urbano na América Latina acentuou-se na década de 1990, atingindo patamares recordes. O problema do desemprego, apesar de não restrito à região da América Latina, ganhava contorno de dramaticidade em face da fraqueza da rede de proteção social aqui disponibilizada. A informalidade do trabalho, efeito colateral da degradação das relações trabalhistas, chegou aos 45% da massa economicamente ativa na América Latina. Ou seja: a economia do Estado latino-americano parecia ter-se desmembrado em “oficial” e “paralela”.

Com a globalização das estruturas produtivas e a necessidade dos ganhos de competitividade das economias nacionais, muitos dos ajustes deram-se pela via do *downsizing*, isto é, as demissões em massa e/ou reduções de jornadas e salários. A rigor, os dados ainda apontam que, durante os 20 anos em que se concentraram as reformas (1980-2000), se elevou a porcentagem de pobres (40,5%, em 1980; 43,8%, em 1999) e se manteve a de indigentes (cerca de 18,5%) na América Latina. Além disso, cresceu a população absoluta de pobres e de indigentes, no campo e na cidade. Se, em 1980, havia 136 milhões de pobres no subcontinente latino-americano, em 1999, eles passavam de 211 milhões. Durante o mesmo período, o número absoluto de pobres urbanos cresceu mais de 100% na América Latina. Apesar da melhoria na distribuição da riqueza no subcontinente ao longo dos últimos anos, a desigualdade social continuou elevada, com a maioria dos países a ostentar índices de Gini superiores a 0,5.

Em face da tragédia social que se relacionou com a implementação do “Consenso de Washington”, a reação dos países latino-americanos veio sob a liderança do Brasil. Ou, pelo menos, esta é a visão que se vem cristalizando: a de que o nosso país, por força de sua ascensão no cenário internacional do século XXI, tem servido de inspiração para os vizinhos da América Latina e Caribe, particularmente no tocante ao estilo de gestão pública, que combina os cânones da estabilidade macroeconômica (independência do Banco Central, responsabilidade fiscal e câmbio flutuante) com programas de inclusão social, transferência condicional de renda e valorização do salário mínimo. A receita ainda é temperada por doses de nacionalismo em relação às matérias-primas (petróleo, gás natural, salitre, minério de ferro etc.). Estados de configuração sociopolítica tão distinta quanto Uruguai, El Salvador, Argentina, Paraguai, Chile, Peru e Colômbia parecem comungar, em maior ou menor medida, dos princípios deste recém-nascido “Consenso de Brasília”.<sup>20</sup>

### Sobre o Poder “À Brasileira”

33

Diferentemente das superpotências que se afirmaram no curso da história pela força militar e econômica, o Brasil constitui um caso especial e raro. Segundo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tratar-se-ia da primeira “potência suave” de que se tem notícia, uma vez que, a despeito de influenciarmos o mundo e a região, nos falta o proverbial “excedente de poder”.<sup>21</sup> A referência óbvia é o conceito de *soft power* (algo como “poder suave” ou “brando”, nas traduções para o português), elaborado pelo acadêmico americano Joseph Nye Jr. para significar uma variante imaterial de poder que se exerce, fundamentalmente, pela combinação entre estratégias de convencimento, propaganda e construção de reputação.<sup>22</sup>

Para o exercício do poder brando, um dos instrumentos de que crescentemente nos utilizamos é a “diplomacia pública”. Essa expressão vem ganhando aplicações muito diferentes no nível da empiria, relacionando-se, de modo geral, a uma política externa participativa, que busca servir o interesse nacional com suporte doméstico e credibilidade fora do país. Naren Chitty atribui a emergência dessa diplomacia pública à recente disseminação dos valores da sociedade civil, o que se manifesta, principalmente, por dois desdobramentos:

Em primeiro lugar, um alto valor tem sido reputado, nas democracias liberais, a uma esfera pública saudável, em que a política possa ser discutida fora do governo sem o medo de retaliações. Em segundo lugar, o uso dos resultados de pesquisas de opinião pública como commodities pelas organizações da imprensa, e como capital político pelas organizações políticas, tem se tornado uma constante. Como se observa, a importância que até aqueles países que não podem ser qualificados como democracias liberais atribuem à opinião pública fez da gestão da imagem [externa de um país] uma questão importante (também para eles). (CHITTY, 2009: 316)

A autora reconhece a dificuldade de se chegar a um conceito-padrão para o fenômeno em voga, mas tenta elaborar taxonomia que sistematize e esclareça a problemática. Ela percebe a existência de duas grandes linhas de diplomacia pública no mundo de hoje: a majoritária, que é instrumental e está voltada para a propaganda governamental; e a minoritária, que é dialógica e, portanto, capaz de processar os estímulos sociais e alimentar-se deles.<sup>23</sup>

A preocupação com a projeção externa do Estado é elemento comum às estratégias governamentais de Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Canadá na contemporaneidade. Esses países têm recorrido à modalidade de diplomacia pública que se relaciona com a promoção de programas “educacionais” e de ajuda financeira aos pobres; e com a divulgação de seus Estados/governos alhures. As iniciativas dos países anglo-saxônicos aproximam-se daquilo que Naren Chitty chamou de “relações públicas internacionais”. O Estado japonês, por meio de seu ministério das relações exteriores e de outras agências governamentais e não governamentais, também tem desempenhado, desde há muito, ações autopromocionais por todo o mundo, com especial ênfase ao Oriente Médio, o que lhe tem rendido bons dividendos diplomáticos e comerciais.<sup>24</sup>

No Brasil, podem ser reportadas inúmeras ações de diplomacia pública, implementadas por autarquias federais, bancos de desenvolvimento e empresas estatais.<sup>25</sup> Na percepção da jornalista Denise Marin, “o governo Luiz Inácio Lula da Silva arrastou pelo menos seis instituições federais para o mundo em desenvolvimento nos últimos anos, a reboque da prioridade de sua política externa às relações Sul-Sul” (MARIN, 2009). A título de exemplificação, destacamos a ação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

(ABDI) em empreendimentos na Venezuela; a manutenção de escritórios do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para captação de projetos e de operações, no Uruguai e na Inglaterra; e da Caixa Econômica Federal para prestar cooperação nas áreas de financiamento habitacional e urbanização, também na Venezuela; o envio de pesquisadores e técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) para promover cooperação técnica em países da África, Europa e Ásia; a manutenção de um escritório da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para formação de profissionais em doenças infectocontagiosas e planejamento em saúde pública, em Moçambique. Além disso, existe o plano de implantação de um escritório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em Caracas, na Venezuela, voltado para troca de experiências em pesquisas econômicas.<sup>26</sup>

No âmbito do Poder Executivo federal, há que mencionar, com a devida ênfase, os “Cursos para Diplomatas Sul-Americanos” – promovidos pela Fundação Alexandre de Gusmão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil –, cuja serventia para a exportação dos valores brasileiros aos vizinhos continentais é indisfarçável. Outra iniciativa – as “Conferências Nacionais sobre Política Externa e Política Internacional” – tem primado pela divulgação, a acadêmicos locais e estrangeiros, das linhas de força que guiam o posicionamento brasileiro no mundo. Registre-se ainda a disposição exibida pelo então presidente Lula da Silva para promover internacionalmente o Estado brasileiro, quer por meio de viagens de alto perfil político, quer chefiando missões empresariais – sintomaticamente, com demonstração de apreço por destinos de América Latina e África. Concomitantemente, a diplomacia brasileira também estende os seus tentáculos para o interior da sociedade. Como deixou bem claro o comunicador João Santana Filho, responsável pela campanha eleitoral da presidente Dilma Rousseff: “O eixo central [da campanha eleitoral] foi crescimento com distribuição de renda, diminuição das desigualdades entre as regiões e as pessoas, *inserção soberana do Brasil no mundo* e outros. Há discussão essencialmente com mais oportunidade política do que essa?”<sup>27</sup>

A impressão que se retém é de que, ao valer-se intensamente da diplomacia pública nos últimos tempos, o Estado brasileiro buscou – e conseguiu – qualificar e ampliar a sua presença internacional, diminuindo, por conseguinte, pontos de atrito com outros Estados da região e do mundo. Não é por acaso que aumentou a sua capacidade de influenciar (benignamente) os modelos de gestão pública – sobretudo em porções da América Latina e da África.<sup>28</sup> O caso da exportação das políticas sociais seria apenas um dos efeitos colaterais mais evidentes deste novo estágio das relações internacionais do país.

### Considerações Finais

A amarração do argumento que elaboramos neste artigo requer três nós: (1) a admissão de que as instituições econômicas multilaterais têm relaxado o seu compromisso (outrora inabalável) com as ideias neoliberais e incorporado, ainda que marginalmente, os pontos de vista defendidos por movimentos sociais de atuação transnacional; (2) a constatação de que, após o fiasco do “Consenso de Washington”, o Brasil passou a fornecer para a América Latina – e, por que não dizer, para o resto do mundo em desenvolvimento – um modelo de administração pública a ser emulado, por conta de seu reconhecido êxito em equilibrar conservadorismo nas políticas econômicas e arrojo nas políticas sociais; (3) a verificação de que o Brasil tem investido, crescentemente, na projeção de sua imagem no exterior, valendo-se de estratégias de diplomacia pública, levadas a cabo por diferentes agências governamentais e pela Presidência da República.

Concluindo o escrito, lembro que, embora as configurações estruturais da política



internacional aparentassem dadas de antemão, é importante notar a capacidade criativa do Estado brasileiro e de suas burocracias, que souberam explorar positivamente as oportunidades que se apresentaram, reverter determinados processos perversos da globalização econômica e figurar na vanguarda desta onda de revalorização de políticas sociais pelo mundo afora.

35

(Recebido para publicação em Outubro de 2014)

(Aprovado para publicação em Novembro de 2014)

### Cite este artigo

LOPES, Dawisson Belém. Políticas sociais e potência à brasileira.

**Revista Estudos Políticos:** a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF) e do Núcleo de Estudos em Teoria Política (UFRJ). Rio de Janeiro, Vol. 5, N. 1, pp.27 – 39, dezembro 2014. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>

### Notas

1. Cf. The Economist, “Lulismo vs. Chávismo”, edição impressa de 21.07.2011. Disponível na internet em: [http://www.economist.com/node/18988516?story\\_id=18988516&CFID=174200387&CFTOKEN=94692902](http://www.economist.com/node/18988516?story_id=18988516&CFID=174200387&CFTOKEN=94692902).

2. “Bolsa Família inspira programa da República Dominicana”

(Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012).

Disponível na internet em: <http://www.pnud.org.br/gerapdf.php?id01=2741>.

3. “Cooperação entre Brasil e Moçambique vai produzir lotes contra o HIV” (Ministério da Saúde, 05.01.2012). Disponível na internet em: <http://www.blog.saude.gov.br/aids-cooperacao-entre-brasil-e-mocambique-vai-produzir-lotes-contr-o-virus-hiv/>.

4. “Árabes pedem cooperação agrícola a Patriota” (Agência de Notícias Brasil-Árabe, 27.09.2011). Disponível na internet em: [http://www.anba.com.br/noticia\\_diplomacia.kmf?cod=12459080](http://www.anba.com.br/noticia_diplomacia.kmf?cod=12459080).

5. “José Graziano, responsável pelo ‘Fome Zero’, dirigirá a FAO” (UOL Notícias, 26.06.2011). Disponível na internet em: <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2011/06/26/jose-graziano-responsavel-pelo-fome-zero-dirigira-a-fao.jhtm>.

6. Para ampla e competente discussão conceitual sobre o Estado de bem-estar social, cf. (FARIA, 1998).

7. A leitura recomendada para um aprofundamento na temática do desenvolvimentismo brasileiro é: BIELSCHOWSKY, R.; 2002.

8. A gênese da Organização Mundial do Comércio (OMC) remonta à Conferência de Bretton Woods, em 1944, onde se aventou, pela primeira vez, a possibilidade de criação de uma instituição internacional formal

voltada para a regulamentação/liberalização do comércio mundial. A natimorta proposta da Organização Internacional do Comércio (OIC) foi substituída, ainda em 1947, pela assinatura de um acordo geral sobre tarifas alfandegárias e comércio (GATT) por 23 Estados. O tratado entrou em vigor em 1948, contando com Estados Unidos e China como membros fundadores. O regime pró-livre comércio ganhou estatura e abrangência e, no ano de 1995, deu vez à OMC, prolongamento formal do GATT.

36

9. A criação de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, eventualmente encampado pelo Banco Mundial) e Fundo Monetário Internacional (FMI) consumou-se em 1945, com a entrada em funcionamento das duas burocracias. Tratava-se de órgãos interdependentes, com funções complementares entre si – superação de crises de balanço de pagamentos e catalisação do desenvolvimento infraestrutural de Estados –, os quais foram concebidos como remédios para os problemas de coordenação econômica internacional que redundaram na grave crise capitalista global dos anos 1930. Fundados por 35 países, os dois bancos multilaterais – FMI e BIRD – adotaram por critério condicionar a membresia em um à aceitação dos termos praticados pelo outro.

10. Ver (RUGGIE, 1982; IKENBERRY, 2004).

11. Cf. (IKENBERRY, 2004).

12. Cf. (VELASCO E CRUZ, S. 2010).

13. Cf. (RUGGIE, 1982).

14. Para uma discussão circunstanciada do fenômeno, ver: (O'BRIEN, R. et alii, 2000).

15. É oportuno relembrar aqui as denúncias de práticas de trabalho escravo e infantil, discriminação baseada no gênero e degradação ambiental que alvejaram grandes corporações econômicas internacionais nos anos 1990, levando algumas delas à situação (quase) falimentar. Cf., por exemplo, (KLEIN, N. 2002).

16. Esta seção do texto baseia-se amplamente em: (BELÉM LOPES, 2007).

17. Entre os principais adeptos do receituário reformista para a América Latina, citam-se os presidentes Collor de Mello no Brasil, Menem na Argentina, Salinas de Gortari no México, Andrés Pérez na Venezuela, Fujimori no Peru e Pinochet no Chile.

18. Os dados apresentados ao longo desta seção foram extraídos do relatório "A Democracia na América Latina: Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs", elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2004). Disponível na internet em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/democracia/index.php>. Acesso em 17 de setembro de 2011.

19. Citam-se: Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC (1989), Área de Livre Comércio das Américas – ALCA (1990), Mercado Comum do Sul – Mercosul (1991), União Europeia (1992), North America Free Trade Agreement – NAFTA (1994), entre outros.

37

20. A instigante expressão “Consenso de Brasília” foi cunhada por Michael Shifter, presidente do centro de pesquisas Inter-American Dialogue. Outro termo que se associa ao contexto de reformas implementadas a partir dos anos 2000 por partidos de centro-esquerda no subcontinente latino-americano é “onda rosa” (*pink tide*), uma referência à diluição dos referenciais da antiga esquerda (identificada com a cor “vermelha”), que se teria tornado mais pragmática, incorporando alguns elementos dos partidos conservadores a seus programas de governo.

21. O ex-presidente Cardoso afirmou: “The point is that we may become the world’s first ‘soft’ superpower because of our strengthening economy, size and population alone, and this is such an historically novel phenomenon that maybe we should be on the Security Council”. Cf. o artigo “Making Progress: A Conversation with Fernando Henrique Cardoso”, na revista *The American Interest* (July/August 2011). Disponível em: <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=998>.

22. Em texto recente, Celso Amorim, ministro das relações exteriores do Brasil durante os dois termos presidenciais de Lula, também chegou a mencionar tal traço da política externa brasileira: “Construímos poder de atração (pelo exemplo de progresso social, prosperidade econômica e pujança democrática) e de irradiação (pela conduta pacífica, cooperativa e integradora)”. Ver: (AMORIM, FELDMAN, 2011)

23. Segundo Zöllner (2009), uma prática específica, denominada “Diálogo de Culturas” – que ambiciona a maior aproximação dos alemães com indivíduos provenientes de outros Estados, especialmente aqueles do mundo muçulmano – emerge na contemporaneidade como um “denominador comum das práticas alemãs de diplomacia pública” (p. 267). Se a Alemanha se posiciona como mediadora e promotora de diálogos intercivilizacionais por meio de sua chancelaria, isso automaticamente a afasta do modelo de diplomacia pública propagandístico, trazendo-a para uma base dialógica, em que os diversos stakeholders também podem opinar e, no limite, participar da elaboração da diretriz de política externa.

24. Ver (OGAWA, 2009).

25. Na tentativa de compreender o quase recurso à diplomacia pública por parte dos Estados recém-democratizados da Europa oriental, György Szondi (2009: 292-313) sugeriu tratar-se de uma tática para apagar as nódoas de um passado em que o autoritarismo grassava. A funcionalidade explícita desse tipo de diplomacia é posicionar os

países como candidatos confiáveis e aptos a colher os benefícios da globalização, ou a uma melhor inserção nas grandes instituições e fóruns da comunidade internacional e, ainda, contribuir para a reconfiguração identitária das populações locais na difícil transição para a democracia representativa.

26. Cf. O Estado de S. Paulo, 6.12.2009, p. A13; Folha de S.Paulo, 11.12.2009, p. D22.

27. A citação de Santana está reproduzida em texto de Mario Sergio Conti (“Escândalos da República 1.2”), veiculado na edição de julho de 2012 da revista Piauí; o itálico foi acrescentado (por mim) para efeito de ênfase.

28. Cf., por exemplo: Juan Arias, “Ollanta Humala, El Lula Peruano”, El País, 27.07.2011. Disponível em: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Ollanta/Humala/Lula/peruano/elpepu/20110727elpepuint\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Ollanta/Humala/Lula/peruano/elpepu/20110727elpepuint_8/Tes). Para uma discussão mais profunda e repleta de exemplos sobre aplicações e limites do Consenso de Brasília, ver artigo de Patrícia de Campos Mello, veiculado na revista Interesse Nacional (outubro de 2011), disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/2011/10/consenso-de-brasilia/#more-466>.

#### **Referências Bibliográficas**

AMORIM, C. e Feldman, L. “A política externa do governo Lula em perspectiva histórica” in Dantas, S.T., Política Externa Independente — edição atualizada. Brasília, FUNAG. 2011.

BELÉM LOPES, D. “Relações econômicas internacionais, isomorfismo institucional e democracia na América Latina”, Dados, vol. 50, n. 3. pp. 611-652. 2007.

BIELSCHOWSKY, R. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto. 2002.

CHITTY, N. “Australian Public Diplomacy” in Snow, N. e Taylor, P. (ed.), Routledge Handbook of Public Diplomacy. New York, Routledge, p. 316. 2009.

FARIA, C. A. P. “Uma Genealogia das Teorias e Tipologias do Estado de Bem-estar Social”, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), n. 46, pp. 38-71. 1998

IKENBERRY, G.J. After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton University Press. 2004.

KLEIN, N. Sem Logo - A Tirania das Marcas em um Planeta Vendido. Rio de Janeiro, Ed. Record. 2002.

MARIN, D., “Brasil amplia presença internacional para reforçar política externa Sul-Sul”, O Estado de S.Paulo, 06.12.2009, p. A13. 2009.

- NASSUNO, M. O controle social nas organizações sociais no Brasil” 39  
in Bresser-Pereira, L. C. e Grau, N. C. (org.), O público não-estatal  
na reforma do Estado. Rio de Janeiro, Ed. FGV. 1999.
- O'BRIEN, R. et alii. Contesting Global Governance: Multilateral  
Economic Institutions and Global Social Movements. Cambridge,  
Cambridge University Press. 2002.
- OGAWA, T. “Origin and Development of Japan’s Public Diplomacy”  
in Snow, N. e Taylor, P. (ed.), op. cit., p. 270-281. 2009.
- RUGGIE, J.G. “International Regimes, Transactions, and Change:  
Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, International  
Organization, Volume 36, Issue 2, International Regimes (Spring, 1982),  
379-415. 1982.
- SZONDI, G., “Central and Eastern European Public Diplomacy:  
A Transitional Perspective on National Reputation Management”  
in Snow, N. e Taylor, P., op. cit., p. 292-313. 2009.
- VELASCO E CRUZ, S. O Brasil no mundo: ensaios de análise política  
e prospectiva. São Paulo, Ed. Unesp. 2010.
- ZÖLLNER, O. “German Public Diplomacy: The Dialogue of Cultures”  
in Snow, N. e Taylor, P. (ed.), op. cit., p. 262-269. 2009