

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Relações Internacionais

Curso de Graduação de Relações Internacionais

**SEGURANÇA HUMANA INTERNACIONAL: O PAPEL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NA
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL ENTRE 2003 E
2010**

Mariana Pereira Dias

(11/0063937)

Brasília

Dezembro - 2014

Mariana Pereira Dias

**SEGURANÇA HUMANA INTERNACIONAL: O PAPEL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NA
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL ENTRE 2003 E
2010**

Monografia apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como Trabalho de Conclusão do
Curso de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Roberto Goulart Menezes

Brasília
Dezembro - 2014

Mariana Pereira Dias

**SEGURANÇA HUMANA INTERNACIONAL: O PAPEL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NA
INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL ENTRE 2003 E
2010**

Monografia apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como Trabalho de Conclusão do
Curso de Bacharel em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Roberto Goulart Menezes - Orientador

(Professor Adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília)

Profa. Andrea de Oliveira Gonçalves

(Professora Adjunta na Universidade de Brasília - UnB; no Programa de Pós Graduação em
Gestão Pública)

Prof. Matheus de Carvalho Hernandez

(Professor de Relações Internacionais – Universidade Federal da Grande Dourados)

Brasília
Dezembro - 2014

“A Segurança Humana significa, em primeiro lugar, segurança contra ameaças crônicas como a fome, a doença, a criminalidade e a repressão. E, em segundo lugar, significa proteção contra perturbações súbitas e dolorosas nos padrões de vida diária, em casa, no emprego, em comunidade e no ambiente que nos circunda”.

(Relatório do Desenvolvimento Humano – RDH, 1994, PNUD)

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a interação entre as políticas públicas sociais de combate à pobreza e a política externa brasileiras entre os anos de 2003 e 2010. Busca-se desmitificar a ideia de uma política externa que não possui o merecido destaque no escopo das demais políticas públicas. Nesse sentido, tem-se como pressuposto a manutenção da coerência entre um projeto “neodesenvolvimentista”, uma inserção internacional soberana e ativa e uma nova agenda de ativismo estatal, com foco nos principais desafios nacionais: a redução das significativas desigualdades sociais e a eliminação das vulnerabilidades sociais crônicas – perspectiva humanista. A hipótese central do trabalho é a de que a política externa brasileira não conseguiu avançar mais nos resultados e objetivos, especialmente os internacionais, que embasavam esse “Jogo de Dois Níveis” entre o doméstico e o internacional. Isso se deveu, principalmente a uma associação entre condições desfavoráveis, tanto externas quanto internas. Condições, essas, que impediram uma efetiva securitização de uma nova abordagem da agenda de segurança internacional (Segurança Humana), por parte do Brasil, dificultando a continuidade e o avanço dos resultados obtidos por essa interação entre as políticas sociais e a política externa, e levando a política externa a priorizar outras esferas de atuação como a “cooperação sul-sul”.

Palavras-chave: Segurança Humana Internacional – Cooperação Internacional – Políticas Públicas – Política Externa do Governo Lula – Políticas sociais de combate à pobreza – Bolsa Família

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURA	7
LISTA DE TABELAS	8
LISTA DE SIGLAS	9
INTRODUÇÃO	10
1. SEGURANÇA HUMANA INTERNACIONAL: NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA COLETIVA	13
1.1 A Abordagem Realista.....	16
1.2 O novo paradigma de segurança coletiva: novas alternativas para a inserção internacional do Brasil	18
1.3 2003 a 2010: Segurança Internacional e o Multilateralismo	23
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL - CONTEXTUALIZAÇÃO	31
2.1 A Seguridade Social nas Políticas Doméstica e Externa Brasileiras: 2003-2010	37
3. APLICAÇÃO TEÓRICA E LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ALCANÇADOS.....	45
CONCLUSÕES.....	50
REFERÊNCIAS	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Gráficos Comparativos do número de operações de paz da ONU encerradas e em andamento	21
Figura 2: Proporção da população pobre (%)	37
Figura 3: Gasto Social <i>per capita</i> (R\$ 2011) *	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social – Valores correntes – R\$ milhões	34
Tabela 2: Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família (2004-2010)	40
Tabela 3: Formas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	42

LISTA DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

G20 – 19 maiores economias do mundo (África do Sul, Argentina, Brasil, México, Canadá, Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Arábia Saudita, Turquia, Alemanha, França, Itália, Rússia, Reino Unido, Austrália) mais a União Europeia.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

P5 – Cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Estados Unidos, Rússia, China, Inglaterra e França)

INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por uma expansão da preocupação com temas sociais, com destaque para o desenvolvimento humano, as desigualdades sociais e o combate à pobreza. Por ser um tema relevante para a grande maioria dos países do mundo, é imprescindível uma análise mais atenta desses fenômenos da exclusão social e do aumento da pobreza, em todas as suas dimensões, inclusive a sua relação com o contexto internacional.

O século XX teve como contexto principal a Guerra Fria, cujo fim deu origem a um processo de reestruturação do sistema capitalista. Além disso, esse período foi marcado pelo auge de um novo paradigma de segurança coletiva: a Segurança Humana. As novas características das ameaças transnacionais que marcaram o início do século XXI estavam intrinsecamente relacionadas às questões humanitárias e contribuíram para a consolidação do conceito de Segurança Humana, como uma alternativa ao tradicional conceito de segurança centrado no Estado. A ênfase desse novo conceito se dá nos indivíduos e na proteção dos seus direitos, tanto por meio de políticas de desenvolvimento como pela proteção contra violência física, independentemente de fronteiras nacionais. (OLIVEIRA, 2011)

Nesse contexto, mais especificamente entre as décadas de 1980 e 1990, as definições políticas começaram a se transformar, principalmente nos países da América Latina. Com exceção de Cuba, esses países promoveram diversas reformas orientadas para o mercado, que tinham como objetivos principais a adaptação dessas economias às novas formas do capitalismo e a remodelação do Estado, reduzindo, ao máximo, a sua interferência na economia. Apesar das diferentes maneiras por meio das quais os Estados promoveram essas reformas – alguns de maneira mais radical do que outros –, o que se percebe é que o modelo liberal foi aplicado em um contexto de esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico que vinha sendo implementado pelos países latino-americanos desde meados da década de 1930¹. (PENNA FILHO, 2007)

Contudo, o resultado da crença desmedida no modelo liberal mostrou-se evidente nas distorções na área social, pois a abertura econômica, por si só, não promoveu um ciclo de

¹ Modelo de Substituição de Importações.

desenvolvimento virtuoso que permitisse que a os investimentos externos diretos nas economias nacionais fossem revertidos na resolução de problemas sociais e estruturais que já possuíam raízes antigas. Nesse sentido, especialmente durante a década de 1980, houve um aumento do desemprego, da economia informal e uma diminuição da atividade industrial. (PENNA FILHO, 2007)

Os resultados desses processos de transformações, em termos de América Latina, foram, basicamente, dois: primeiramente, a insatisfação com os rumos sociais desastrosos, decorrentes do modelo econômico adotado e contrastantes com o contexto de ênfase na Segurança Humana. E, em segundo lugar, a eleição de lideranças situadas à margem e à oposição do processo político então vigente. (PENNA FILHO, 2007)

Foi nesse contexto que Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência, com o desafio de reformular as escolhas políticas dos governos anteriores. No final do século XX e início do século XXI, existia uma expectativa imensa da sociedade com relação à necessidade de se abordar com mais atenção e profundidade a questão da promoção do desenvolvimento social. Nesse sentido, ao se analisar a situação do Brasil, entre 2003 e 2010, no que diz respeito às políticas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento, faz-se necessário estabelecer correlações com o modelo de inserção internacional adotado pelo país nesse período, pois a política externa tornou-se mais um instrumento, ou uma ferramenta, para promover a questão social. A cooperação internacional foi a maneira por meio da qual se enfatizou essa dimensão humanista de um modelo de desenvolvimento que fosse capaz de associar estabilidade econômica e inclusão social. (PENNA FILHO, 2007)

O presente trabalho tem como objetivo principal a discussão da interação entre as políticas públicas de combate à pobreza e a política externa adotadas pelo Brasil – durante governo Lula –, sob a perspectiva do paradigma da Segurança Humana. Para isso, o trabalho será apresentado em três seções temáticas principais. A primeira abordará o tema da segurança coletiva, apresentando os contrapontos entre a abordagem tradicional realista e o novo paradigma de segurança coletiva. Serão analisados os impactos desse processo na estruturação da agenda de segurança atual e, conseqüentemente, os obstáculos que os países (com ênfase no Brasil) devem enfrentar para uma inserção internacional mais assertiva e participativa. A segunda apresentará a definição do campo de estudo das políticas públicas e a delimitação das espécies que são estudadas no presente trabalho. Bem como os moldes dentro

dos quais foi estabelecida essa interação entre políticas de combate à pobreza e à exclusão social e a política externa brasileira. Por fim, a última seção aborda a aplicação do referencial teórico utilizado na análise empreendida neste trabalho na explicação da interação entre as políticas públicas de combate à pobreza e a política externa, sob a perspectiva do paradigma da Segurança Humana.

Do ponto de vista metodológico, apresenta-se uma análise qualitativa e de caráter descritivo, com base em dois referenciais teóricos principais: A Abordagem do Jogo de Dois Níveis, apresentada por Robert D. Putnam (2010) e a Teoria da Securitização, com destaque para *Teoria do Ato do Discurso*², de Ole Waever (1998).

Por fim, partindo da temática abordada e do referencial teórico adotado, busca-se discutir a hipótese do Brasil como um caso de insucesso na tentativa de securitizar uma agenda internacional voltada para o novo paradigma de segurança coletiva e para novas vias de cooperação, associando a dinâmica do sistema internacional aos anseios de desenvolvimento, crescimento e projeção do próprio país. Considera-se que o contexto internacional do período³ e as limitações dos programas de transferência de renda contribuíram para a constituição de um cenário desfavorável para a obtenção de melhores resultados, tanto no combate à pobreza e à exclusão social quanto na política externa.

² Tradução Livre.

³ O retorno à perspectiva clássica de segurança, com o objetivo de combater o terrorismo; a crise das instituições multilaterais e as incertezas sobre os novos vieses de cooperação não tradicionais.

1 SEGURANÇA HUMANA INTERNACIONAL: NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA COLETIVA

A primeira formulação jurídica da ideia de segurança coletiva está presente no Pacto da Liga das Nações (1919). De acordo com os Artigos 10 e 16 desse, cada Estado membro se comprometia a respeitar e preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros, e o Estado que recorresse à guerra estaria sujeito a sanções e coação militar. Essa perspectiva de ordem internacional, concebida pelo então presidente norte americano Woodrow Wilson, representou uma ruptura com os períodos de dominação europeia, com base no equilíbrio entre os poderes e na separação entre moral individual e coletiva. Além disso, a consolidação do princípio de segurança coletiva transformou-se em um dos principais pilares da organização das relações entre os Estados, principalmente após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, já que a ausência dos Estados Unidos na Liga das Nações impediu a concretização do acordo. A principal diferença entre os paradigmas de segurança coletiva da Liga das Nações e da Nações Unidas é que enquanto na Liga prevalecia o sistema de votação, por consenso, no escopo do Conselho da Liga, na ONU prevalece a maioria de votos no Conselho de Segurança, incluindo o voto afirmativo dos cinco membros permanentes. Entretanto, a inaplicabilidade do princípio de segurança coletiva para os casos de agressões cometidas por potências dominantes era um traço comum das duas instituições. (PATRIOTA, 1998)

O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, tornou-se um instrumento de alcance da totalidade da comunidade das nações e com um nível inédito de especificidade dos termos e condições para a autorização de ações coercitivas com o objetivo de preservar a paz mundial. De acordo com esse dispositivo, as possibilidades de ação podem ter enfoque no isolamento ou na intervenção. Como apresenta Antônio Patriota (1998), os instrumentos de coerção a disposição do CSNU fazem parte de um espectro contínuo que comporta desde medidas brandas até intervenções militares de grande escala. Além disso, o CSNU fica impossibilitado de atuar caso não exista consenso entre os P5, e esse foi um dos principais motivos do travamento da instituição durante os anos

da Guerra Fria. A resolução 377 (1950), conhecida como “*Uniting for Peace*” representou uma tentativa dos países ocidentais de expansão da competência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para que essa também obtivesse poderes de dissuasão, consideração e recomendação. Além disso, as chamadas “operações de paz”⁴ tornaram-se um instrumento não sistemático de manutenção da paz, baseado em parâmetros doutrinários que buscavam garantir o caráter imparcial dessas. (PATRIOTA, 1998)

A Guerra do Golfo, que atingiu o seu ápice com a invasão do Kuwait, pelo Iraque, em agosto de 1990, colocou em questão o pressuposto do capítulo VII da Carta da ONU, pois criou uma controvérsia entre os contextos de ato de agressão, ruptura da paz, recurso à força contra a integridade territorial e independência política de um Estado membro da ONU. A Resolução 678, de novembro, possibilitou o estabelecimento de uma coalizão, composta por 29 países e liderada pelos Estados Unidos, para intervenção armada no país, causando um isolamento progressivo do Iraque, por intermédio dos recursos presentes no Capítulo VII da Carta. Na realidade, o que se questionava com essa escalada de conflito era a possibilidade de o Conselho de Segurança da ONU autorizar uma intervenção armada antes de verificar se as sanções aplicadas haviam sido suficientes ou não. Esse processo impactou, de maneira significativa, os debates sobre o prenúncio de um novo Conselho de Segurança, como argumentado por Patriota (1998).

Destaca-se a Resolução 687, de abril de 1991, que tentou ampliar a esfera de atuação do Conselho, por meio do desarmamento, pelo viés da não proliferação. Devido à sua complexidade, essa resolução chegou a ser conhecida como “mãe das resoluções”. (JOHNSTONE, 1994) Nesse contexto, a falta de influência dos membros não permanentes e dos demais membros da ONU incitou questionamentos sobre a legitimidade e a transparência do órgão, culminando no debate sobre a reforma do CSNU, iniciado na 48ª Assembleia Geral. No decorrer dessas discussões, a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, em janeiro de 1992, buscou discutir as melhores perspectivas para a garantia da paz e segurança internacionais, por meio de um “novo compromisso” com o paradigma de segurança coletiva da Carta de São Francisco. O contexto dessa reunião foi marcado pela vitória dos Estados

⁴ A inexistência de um dispositivo, na Carta da ONU, para fundamentar as operações da paz levantou discussões sobre um imaginário “capítulo VI e ½” da Carta. Essa modalidade de intervenção consolidou-se como um instrumento não coercitivo e não atentatório à soberania nacional (PATRIOTA, 1998).

Unidos na Guerra Fria e pela sua investida militar contra o Iraque, caracterizando um momento de grandes esperanças e expectativas. (PATRIOTA, 1998) Além disso, ainda no contexto da Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, o envolvimento do CSNU na crise da Somália (1992) representou um marco da adaptação do conceito de segurança coletiva, que passou a abarcar crises humanitárias ou violações de direitos humanos. Destaca-se, também, o caráter seletivo do CSNU ao lidar, de maneira ineficiente e lenta, com o genocídio de Ruanda (1994). Esses acontecimentos que marcaram a atuação do Conselho no pós Guerra Fria devem ser compreendidos por meio de duas considerações fundamentais: o problema da definição de uma responsabilidade coletiva em casos de emergência humanitária e as recentes vulnerabilidades dos tribunais internacionais, que foram criados sob os auspícios do Capítulo VII, visando a propagação da justiça como fim da segurança coletiva. Isso porque a maior parte dos objetivos de ampliação dos objetivos da segurança coletiva se refere a questões que ameaçam a soberania dos Estados.

Ao mesmo tempo em que as preocupações ligadas a questões humanitárias, Direitos Humanos, terrorismo, democracia e não proliferação ganharam espaço na agenda do CSNU, o seu campo de ação tornou-se cada vez mais complexo e desafiador, por vezes levando a situações de impasse que marcam os conflitos do século XXI. Conflitos esses que, por si só, já não correspondem à perspectiva tradicional dos conflitos internacionais, desafiando os princípios da soberania nacional e da não intervenção e questionando a própria discricionariedade da atuação do Conselho de Segurança. Algumas situações mais recentes podem ser citadas apenas a título de exemplo da dificuldade de adaptação do Conselho aos conflitos atuais – principalmente crises humanitárias –, ao mesmo tempo em que esses próprios conflitos reafirmam a improbabilidade de que seja realizada uma reforma institucional do Conselho, pelo menos em curto prazo. Nesse sentido, pode-se citar a primavera árabe, com destaque para os confrontos na Líbia (2011) e na Síria (2011 a 2014), a crise envolvendo Ucrânia e Rússia (2014), o sequestro de crianças nigerianas pelo grupo terrorista (2014) e a crise da República Centro-Africana (2014), entre outros. Portanto, os conceitos de segurança, manutenção da paz e assistência humanitária foram colocados em questão pelas novas características dos conflitos internacionais atuais, e, nesse sentido, uma nova concepção de segurança está se formando. A aceitação de que a segurança não se resume mais a apenas consentimento mútuo e ação cooperativa é crucial para que se entenda a

dificuldade de adaptação⁵ não apenas do CSNU, mas de toda a estrutura institucional da ONU, desde o Secretariado e a Assembleia Geral até a estrutura organizacional e financeira.

Portanto, é possível estabelecer os principais aspectos que marcaram essa ruptura do paradigma de segurança que emerge nos auspícios das transformações que marcaram os séculos XX e XXI com a perspectiva tradicional de segurança apresentada pela corrente teórica do realismo clássico.

1.1 A Abordagem Realista

Tida como uma das mais tradicionais no campo de estudos das Relações Internacionais, a perspectiva realista apresenta visão, conceitos e termos que são bastante relevantes quando se trata da elaboração de política externa dos Estados. Além disso, os vários acontecimentos históricos e, principalmente, a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, auxiliaram a crescente consolidação do realismo na Academia, na medida em que os seus principais conceitos-chave demonstraram ampla flexibilidade de se adaptarem a tais contextos.

Apesar de suas múltiplas subdivisões decorrentes das críticas ao longo do tempo, a perspectiva realista pode ser fundamentada em três pilares básicos: estatismo, sobrevivência e “*self-help*”. (BAYLIS et al, 2011) Deles, circundam-se os conceitos de poder, segurança e defesa.

No Realismo, o Estado, definido conforme Max Weber como “aquele que é detentor legítimo do monopólio do uso da força sobre dado território” (M. J. Smith *apud* BAYLIS 1986:23), é visto como o principal agente no sistema internacional. Desse modo, os realistas pressupõem que, domesticamente, a questão de ordem e segurança está resolvida, enquanto, internacionalmente, há o clima de insegurança, anarquia e ameaças à estabilidade do Estado-Nação. (BAYLIS et al, 2011) Ou seja, as relações internacionais se dão entre e para Estados num contexto de anarquia. Isso significa que não existe uma autoridade central que

⁵ De maneira geral, destacam-se três possibilidades de reforma que ocorrem no âmbito das Nações Unidas: as reformas constitucionais (criação de novos órgãos e competências), as reformas procedimentais (regras de procedimento e métodos de trabalho) e as reformas conceituais (referentes às ideias de funcionamento das Nações Unidas) (VARGAS, 2011).

governe e ordene o sistema. Nesse contexto, um aspecto importante é a característica racional do Estado, que visa buscar uma maximização do poder e garantir seus interesses e sobrevivência.

Existem algumas vertentes que apontam a abordagem realista como um condicionante para tomar qualquer decisão cabível a fim de garantir a sobrevivência, e outras como uma condição permanente de conflito ou de preparação para possíveis conflitos no futuro. (BAYLIS et al, 2011) Dessa forma, percebe-se a relevância de assuntos considerados como *high politics*, ou seja, assuntos relacionados à segurança e temas estratégicos, destacando a centralidade da temática guerra-paz.

Apesar do pilar da sobrevivência ser comum a todos os realistas, nem todos concordam que este seja o fim maior das relações internacionais. Isto é, há aqueles que defendem, como Kenneth Waltz, que a sobrevivência é a principal razão para a maximização da segurança do próprio Estado; enquanto outros, como John Mearsheimer, fundamentam a sobrevivência como sendo consequência do acúmulo de poder perante outros Estados do sistema internacional. (BAYLIS, et al, 2011)

Essa distinção, basicamente, diferencia os realistas defensivos dos ofensivos. Ou seja, os realistas defensivos acreditam que a segurança seja o fim último e o Estado buscará apenas a quantidade de poder necessária para garantir a sua própria sobrevivência, tendo como interesse principal a segurança. Já os realistas ofensivos acreditam que o poder é o objetivo central e que todo Estado procura tornar-se uma hegemonia, disposto a fazer de tudo pelo poder, mesmo que isso coloque em risco a sua própria segurança. Além disso, para os realistas ofensivos, a competição é um fator de importância visto de forma positiva. (BAYLIS et al, 2011)

Quando se analisa o Sistema Internacional, como já colocado anteriormente, não há uma autoridade superior que controle o uso da força por parte dos Estados. Portanto, a única forma que existiria para entender a segurança nesse contexto é por meio de *self-help*, ou seja, cada Estado só pode contar consigo mesmo para sobreviver e se defender. Para Waltz, em uma estrutura anárquica, “*self-help* é necessariamente o princípio de ação”. (1979:111, apud BAYLIS et al, 2011 p. 95, tradução livre) Nesse caso, quando um Estado está provendo sua própria segurança isso acaba causando um sentimento de insegurança entre os demais Estados. Isso porque não se sabe se essas precauções possuem caráter defensivo ou ofensivo,

sendo que “esse cenário sugere que a busca de um Estado por segurança é, geralmente, a fonte de insegurança de outros Estados”. (BAYLIS et al, 2011 p. 95, tradução livre) Esse seria o dilema de segurança das relações internacionais colocado pelos realistas e reforçado pela condição anárquica do sistema. (BAYLIS et al, 2011)

Nesse sentido, enquanto o objeto de referência da segurança, na perspectiva realista, é a segurança nacional, na perspectiva do novo paradigma o objeto é a segurança dos indivíduos. Além disso, na concepção tradicional de segurança, o valor central é a proteção da independência política e da integridade territorial, enquanto na abordagem da Segurança Humana, o leque de valores é amplo e se estende desde o bem-estar econômico até a saúde dos indivíduos. E, partindo desses pressupostos iniciais, os realistas defendem a dissuasão militar como a maneira mais eficiente para combater a principal fonte de ameaça à segurança, que parte das possíveis agressões militares de outros países. Enquanto, na concepção ampliada de segurança, o desenvolvimento humano é tido como o principal instrumento de proteção frente à diversidade de ameaças da atualidade, como desastres naturais, epidemia, regimes autoritários, entre outros. (OLIVEIRA, 2011)

1.2 O novo paradigma de segurança coletiva: novas alternativas para a inserção internacional do Brasil

De maneira geral, do ponto de vista dos países latino-americanos, o princípio da Segurança Humana deve abarcar alguns pressupostos fundamentais. Em primeiro lugar, não fundir problemas sociais que possuem dinâmicas, políticas e instituições próprias e específicas. Em segundo lugar, desenvolver uma abordagem que enfatize a construção das instituições estatais, incluindo a participação da sociedade civil, mas que, ao mesmo tempo, garanta o funcionamento de um Estado de Direito. Em terceiro lugar, adotar uma perspectiva de segurança multifacetada, permitindo que diferentes discutam e apresentem novas propostas. E, por fim, priorizar uma inserção internacional no debate global sobre segurança a partir de uma abordagem de geometria variável, pois a região não possui grandes capacidades militares, devendo priorizar os problemas internos de ordem pública que possam ter

consequências internacionais, ou seja, adotar uma agenda de segurança que parta do local para o global. (SORJ, 2005)

Considerando, em especial, a política externa brasileira na primeira década do século XXI, é possível destacar algumas transformações que influenciaram-na de maneira significativa, como o crescente unilateralismo norte-americano (com destaque para o governo Bush, de 2001 a 2009), a ascensão chinesa, uma intensa valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, a reestruturação dos eixos de desenvolvimento – destaque para Rússia, Índia e África do Sul –, a diversificação dos destinos dos fluxos de comércio e a opção estratégica do Brasil de participação mais ativa nas negociações econômicas multilaterais. (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2009) Nesse contexto, um elemento central da política externa brasileiro foi a opção por um modelo de inserção internacional caracterizado pela autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), em uma tentativa de influenciar diversas agendas no âmbito internacional através das coalizões com países emergentes e expansão das parcerias estratégicas, aumentando o poder de barganha nas negociações com os outros países. (RAMANZINI JÚNIOR, 2010)

É possível perceber que os discursos oficiais do ex-presidente Lula se preocuparam em enfatizar a importância da diversificação das parcerias estratégicas não apenas com objetivos econômicos, mas também como uma maneira de estimular as características multipolares do novo cenário internacional. (LULA DA SILVA, 2003) Além disso, a valorização de organizações internacionais representativas e reformadas são reflexos dos anseios brasileiros de uma inserção internacional capaz de, ao mesmo tempo, garantir maior peso internacional ao país e transformar a ordem internacional consolidada, contrariando alguns dos pressupostos realistas fundamentais para a aquisição de poder estratégico-militar no sistema internacional.

Para compreender o contexto em que se inseriram esses anseios de ascensão internacional brasileira, é imprescindível ressaltar a importância do novo paradigma de segurança coletiva que emerge no século XX. No período pós Guerra do Golfo, o capítulo VII da Carta da ONU⁶ foi invocado um número de vezes muito maior do que nos anos anteriores,

⁶ O capítulo VII da Carta da ONU, composto por treze artigos, diz respeito às possibilidades de ação dos países, em casos de ameaças à paz, ruptura da paz e agressão. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues charter/chapter7.htm>> Acesso em 17 de novembro de 2013.

acarretando uma série de reinterpretações dos artigos da Carta, principalmente no que se refere à segurança coletiva e aos meios para garanti-la. De acordo com Patriota (1998), o sentimento de que se estão redefinindo, no Conselho de Segurança, os fins e os meios para a aplicação da segurança coletiva explica, em boa medida, porque se acirrou a disputa entre os Estados membros para participar de seus trabalhos. (PATRIOTA, 1998, p.156) As novas características das ameaças transnacionais que marcaram o início do século XX estavam intrinsecamente relacionadas às questões humanitárias e contribuíram para a consolidação do conceito de Segurança Humana, como uma alternativa ao tradicional conceito de segurança centrado no Estado. O foco desse novo conceito se dá nos indivíduos e na proteção dos seus direitos, tanto por meio de políticas de desenvolvimento como pela proteção contra violência física, independentemente de fronteiras nacionais. De maneira geral, o princípio da Segurança Humana se baseia em dois pressupostos fundamentais: proteção dos indivíduos perante as ameaças crônicas, como fome, doenças, repressão e perante as mudanças súbitas e nocivas, como guerras, genocídios e limpezas étnicas. (OLIVEIRA, 2011)

De acordo com Aravena (2002, p.19), o contexto de globalização seria caracterizado por quatro aspectos fundamentais: a segurança internacional ultrapassa questões militares; a segurança internacional torna-se transnacional, global e interdependente; a segurança internacional passa a envolver uma pluralidade de atores e, por fim, a ampliação da agenda de segurança passa a demandar mais cooperação e associação por parte dos países. (ARAVENA, 2002, p.19)

Nesse sentido, ademais das duas possibilidades de uso da força previstas no Capítulo VII da Carta da ONU – legítima defesa e autorização do CSNU, em resposta à ameaça à paz e à segurança internacionais –, existe uma tendência da doutrina em aceitar uma terceira possibilidade emergente: o direito à intervenção humanitária. Essa perspectiva está baseada em três pressupostos principais. O primeiro é o de que existe um nexo causal entre as graves violações de direitos humanos, o direito internacional humanitário e as ameaças à paz e à segurança internacionais. O segundo é o de que os poderes do Conselho de Segurança são amplos e nada os impede de declara que qualquer acontecimento seja uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”. Por fim, o terceiro é o de que, nos últimos anos, percebe-se que tem se consolidado um consenso internacional do sentido de que a ONU está cada vez mais

sujeita a responsabilidades positivas e negativas, decorrentes do direito internacional e da sua personalidade jurídica específica. (FOLEY, 2004)

Os gráficos da Figura 1 apresentam um balanço das operações de paz da ONU iniciadas e em andamento, entre 1948 e 2008, sendo perceptível um relativo aumento das operações de paz, exatamente, na última década do século XX – período de grande prospecção do novo paradigma de segurança coletiva e, conseqüentemente, das intervenções humanitárias.

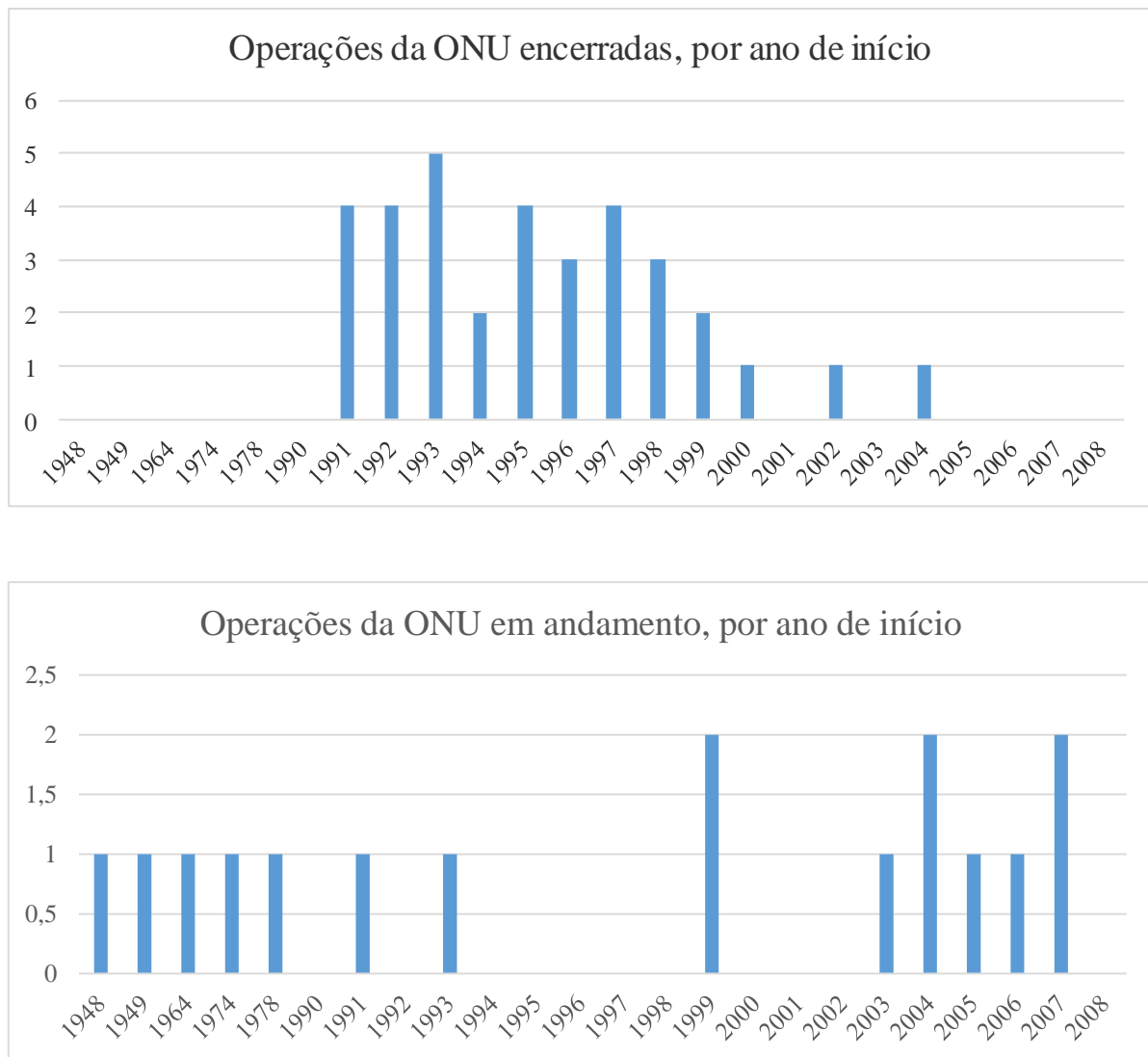


Figura 1: Gráficos Comparativos do Número de Operações de Paz da ONU Encerradas e em Andamento (ONU, 2004; MILITARY PERISCOPE, 2008)

É importante destacar que, em um primeiro momento, o princípio que norteava as intervenções era o de “Responsabilidade de Proteger” (R2P), ou seja, a responsabilidade dos Estados de proteger seus cidadãos, contando com o devido apoio do CSNU. Contudo, do ponto de vista operacional, sobre as intervenções diretas em outros países, o princípio não estabelecia nada além de um complexo compromisso de uma “ação coletiva” oportuna e decisiva, de acordo com a Carta da ONU e por meio do CSNU. O fato é que as crises humanitárias da década de 1990 deixaram evidente que o mecanismo de segurança coletiva utilizado até então, associado ao princípio de “não-interferência” e “neutralidade humanitária”, tornou-se um instrumento de escusa internacional perante as crises humanitárias globais. Nesse sentido, tornou-se mister a redefinição desses princípios e mecanismos, à luz do atual estágio do direito internacional de direitos humanos. (FOLEY, 2004)

Esse contexto foi de extrema importância e relevância para a política externa brasileira. Isso porque, durante o debate de abertura do Conselho de Segurança sobre a Proteção dos Civis, em 9 de novembro de 2011, o Brasil, por intermédio da embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, introduziu o princípio de “Responsabilidade ao proteger” (RwP), ao invés do princípio anterior de “Responsabilidade de Proteger” (R2P). O princípio RwP determinava que a responsabilidade coletiva internacional de proteger deveria ser exercida, primordialmente, por meios diplomáticos, humanitários, entre outros meios pacíficos, e a utilização de medidas coercitivas apenas deveria ser considerada nos casos em que os meios pacíficos se mostrarem inadequados, ou insuficientes. Portanto, a prevenção e a não utilização precipitada da força tornar-se-iam pilares da responsabilidade coletiva internacional. (KOLB, 2012)

Essa iniciativa foi de extrema importância para o Brasil, principalmente por trazer para o centro das discussões sobre segurança coletiva o novo paradigma de segurança, voltado para a proteção dos indivíduos, com a primazia de mecanismos pacíficos e preventivos, evitando, ao máximo, os meios coercitivos. A inserção internacional do Brasil – um país pacífico – se tornaria, então mais relevante e facilitada, pois, diante desse novo paradigma, o país teria mais chances de garantir uma posição de *global player*. Isso também é perceptível por existir um descompasso entre o pleito por um assento permanente no CSNU e o particular desinteresse em aumentar o seu poderio militar. Os gastos do Estado brasileiro com efetivo militar e o seu aparelhamento são inferiores aos dos países que almejam o poder, no seu

sentido mais tradicional. (VARGAS, 2011) É nesse ponto que se destaca a própria visão que o Brasil possui da ordem internacional, a associação entre o desenvolvimento e a segurança – argumento da Embaixadora Glivânia Maria de Oliveira – e o multilateralismo e a multipolaridade como principais instrumentos de inserção afirmativa internacional.

Considerado o marco temporal da análise do presente trabalho, pode-se concluir, portanto, que a ordem internacional, consolidada com bases nas estruturas tradicionais realistas de segurança e defesa, foi desafiada pelas novas características das ameaças tradicionais que emergiram no decorrer do século XX. O surgimento do conceito de Segurança Humana, por sua vez, expandiu as dimensões de proteção aos indivíduos, deslocando-se da perspectiva tradicional de segurança, baseada no poder de dissuasão dos instrumentos estratégico-militares. (OLIVEIRA, 2011) Dentre as estratégias da política externa brasileira nesse período de 2003 a 2010, merece destaque a opção pela adoção dessa nova perspectiva de segurança como um instrumento de inserção internacional afirmativa e cooperativa do país, sendo que essa representaria uma dimensão na qual o Brasil apresenta vantagens relativas em comparação a outros países. (LULA DA SILVA, 2003) Portanto, parte-se do pressuposto de que a argumentação brasileira em defesa da reforma do Conselho baseia-se em uma transformação não da estrutura do Conselho em si, mas, principalmente, da arquitetura de segurança que caracteriza o sistema internacional atual. E essa transformação se daria, por meio da esfera do desenvolvimento, que se mostra essencial para a garantia da segurança. Nesse ponto, o Brasil atuaria como *global player*. Nesse sentido, intensificou-se o ativismo brasileiro voltado para uma articulação internacional entre os países emergentes, com o objetivo de aumentar o poder de barganha e a capacidade de intervenção nos assuntos globais. (RAMANZINI JÚNIOR, 2010) As características dos novos desafios apresentados pelo contexto internacional e a retomada da questão da legitimidade internacional foram cruciais para que o Brasil aumentasse o seu peso em organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de transformar a hierarquia da ordem mundial. (MURPHY, 1994)

1.3 2003-2010: Segurança Coletiva e o Multilateralismo

Dentre os vários conceitos que auxiliam o estudo da Política Internacional, o multilateralismo emerge como um aspecto fundamental para compreender alguns dos principais elementos que orientam e direcionam o relacionamento dos diferentes atores internacionais, no âmbito sistêmico. Principalmente, após o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, o multilateralismo ganhou maior relevância no que diz respeito à cooperação e integração internacional como oportunidades de negociação e concertação entre os diversos Estados. Visando compreender como se deu o reflexo do destaque da dimensão multilateral da política externa brasileira no cenário internacional, durante o governo Lula, é importante destacar o que Ruggie (1993) apresenta como a crise institucional do multilateralismo.

Com o objetivo de estabelecer uma melhor compreensão do conceito de multilateralismo, Ruggie (1993) aponta que esse pode ser entendido como uma forma institucional genérica da vida moderna internacional. Essa forma não pode ser confundida com organizações multilaterais formais, que são fenômenos recentes (século XX). Nesse sentido, o termo *multilateral* funcionaria como um adjetivo para o nome *instituição*. O que distinguiria essa forma de organização multilateral de outras formas seria o comportamento coordenado entre três ou mais atores, com base em princípios gerais de conduta. E essa seria a dimensão qualitativa essencial para a definição do multilateralismo. (RUGGIE, 1993)

Historicamente, a literatura destaca alguns papéis institucionais na esfera do sistema internacional como a definição e o estabelecimento dos direitos internacionais de propriedade e a solução de problemas de coordenação e de colaboração. Porém, o avanço em direção à criação de instituições internacionais, que data do início do século XX, com a criação da Liga das Nações, tem gerado uma série de implicações para o status do multilateralismo. Em primeiro lugar, tornou-se complicada a relação entre meios e fins que existiam anteriormente entre os objetivos dos arranjos multilaterais e quaisquer que fossem as formas de organização que existiam para servi-los. Em segundo lugar, os fóruns multilaterais passaram a compartilhar a definição da agenda internacional e a convocar o poder dos Estados para isso. E, em terceiro lugar, a diplomacia multilateral incorporou uma norma procedimental em seus próprios termos, acarretando uma legitimidade internacional que outras formas de organização não possuem. (RUGGIE, 1993) Nesse sentido, tem se tornado cada vez mais importante e necessária a discussão sobre essa atual crise da instituição do

multilateralismo e as decorrentes perspectivas de expansão da atuação internacional, ou constrangimentos desta, advindos desse contexto.

O multilateralismo é uma instituição genérica do sistema de Estado moderno, e algumas de suas expressões incipientes já eram presentes muito antes de 1945. (RUGGIE, 1993) Entretanto, nas últimas décadas, a evolução do cenário internacional foi marcada por um processo de incremento das regras e instituições coletivas, refletindo uma tendência multilateral da ordem política e econômica mundial. A consciência de uma crescente interdependência entre os Estados, associada a uma busca por instrumentos que fossem efetivos e eficientes na garantia da paz no sistema internacional, criou um ambiente favorável para o desenvolvimento do multilateralismo. Entretanto, a ênfase em particularismo, em detrimento da cooperação, continuou sendo um fator limitante e divisor dos Estados no âmbito sistêmico, principalmente em algumas áreas que se revelaram menos adeptas de uma harmonização das diferentes agendas. (COSTA, 2003)

De acordo com Ruggie (1993), a evolução histórica das relações multilaterais foi afetada por uma ruptura do século XX. Esse marco seria o “movimento em direção às instituições”. E, de acordo com o autor, esse movimento teria acarretado consequências importantes para o status do multilateralismo. Em primeiro lugar, é difícil estabelecer, de maneira sucinta, a relação entre meios e fins que prevalece entre os objetivos imbuídos nos arranjos multilaterais e os mecanismos formais necessários para a implantação desses. A existência de organizações universais, com múltiplos propósitos, como a ONU, complica ainda mais o estabelecimento dessa relação. Em segundo lugar, os fóruns multilaterais, cada vez mais, passam a refletir o jogo de poder e diplomático entre os Estados. E, em terceiro lugar, a diplomacia multilateral aderiu a uma norma procedimental própria, por vezes contestada, que, em algumas instâncias, possui uma espécie de legitimidade que não está presente em outros meios de negociação e concertação. (RUGGIE, 1993)

É possível associar esse marco diferencial do multilateralismo no século XX com a posição internacional dos Estados Unidos (EUA) no pós-Segunda Guerra Mundial. De acordo com os planos norte-americanos, o multilateralismo, no seu sentido genérico, emergiu como uma arquitetura das bases sobre as quais seria estruturada a ordem mundial do pós-guerra. A agenda multilateral dos EUA consistia, sobretudo, no desejo de reconstruir a ordem internacional, por meio de linhas multilaterais, em nível global e através da Europa Ocidental

e do Atlântico Norte. Nesse sentido, os EUA criaram diversos regimes multilaterais nas áreas financeira e monetária. Além disso, ajudaram a estabelecer numerosas organizações internacionais formais para promover competência técnica e serviços políticos convenientes para a consolidação dos principais objetivos citados anteriormente. Ruggie (1993) aponta para a necessidade de se ressaltar dois elementos domésticos que tiveram uma importância crucial para esse tipo de ação internacional da hegemonia norte-americana. O primeiro deles é a crença que o sucesso em longo prazo dos programas de reformas domésticas requeria uma ordem internacional compatível. E, o segundo deles é um compromisso, em nível internacional, com o estabelecimento de instrumentos institucionais que já haviam sido testados domesticamente, que surgiram a partir do *New Deal*⁷.

Atualmente, é extensa a gama de debates sobre a possibilidade de declínio dos EUA e, conseqüentemente, da atual ordem internacional, estabelecida sobre as bases das estruturas institucionais hegemônicas oriundas da posição internacional norte-americana, no pós-guerra. Para tratar dessa questão, Ruggie (1993) parte do pressuposto de que a durabilidade dos arranjos multilaterais é uma função dos ambientes domésticos dos Estados. De acordo com o autor,

parts of the international institution order today appear quite robust and adaptive. Our discussion suggests that the reason is not simply that these are institutions and that institutions are "in demand". The reason is also that these institutions are multilateral in form, and that this form, under certain circumstances, has characteristics that may enhance its durability and ability to adapt to change. This, at any rate, is the central notion that our exploration of the concept of multilateralism advances for further scrutiny. Discovering precisely what those circumstances are, and why the picture is far from being uniform across issue areas, is clearly a necessary next step in this line of inquiry. (RUGGIE, 1993, p. 35)

Nesse contexto, emergem as principais discussões sobre a atual eficiência das organizações multilaterais, em termos de concertação entre os Estados e negociações sobre a possibilidade de consensos nas mais diferentes agendas. O que se percebe, hoje em dia, é uma sequência de conflitos e travamentos das agendas multilaterais, inseridas em um arcabouço institucional que não se adaptou e não adquiriu a legitimidade e representatividade da atual distribuição de poderes no cenário internacional. (COSTA, 2003)

⁷ *New Deal* foi o nome dado aos programas implementados nos Estados Unidos, entre 1933 e 1937, no governo de Franklin Roosevelt, para recuperar e reformar a economia norte-americana, após a Grande Depressão (1930).

O debate que se estrutura nas bases do bilateralismo e do multilateralismo na política externa brasileira não é recente. Pode-se dizer que, até meados da década de 1980, a política externa era essencialmente bilateral e, associado a esse aspecto, é importante destacar o seu pragmatismo característico que, de acordo com Amado Cervo (1994), surge no início do Segundo Reinado e tem a sua consolidação com o Barão do Rio Branco e com a política externa de Vargas. Nesse sentido, por vezes, o multilateralismo era considerado uma espécie de estratégia alternativa, que visava servir o bilateralismo.

Desde o início do século, é possível perceber que a diplomacia multilateral recebeu uma nova dimensão e teve o seu peso aumentado na política externa brasileira, principalmente durante o governo Lula. Um fato que exemplifica esse contexto é a própria formação do G-20, em setembro de 2003, na cidade de Cancún. (SOUTO, 2005)

De acordo com a visão apresentada por Celso Amorim⁸ (2011), a constatação da existência de um mundo multipolar é correta, porém não é suficiente, de acordo com a perspectiva da política externa brasileira. Seria necessário, também, situar o ideal brasileiro de contribuir para a construção de uma multipolaridade benigna, que enriqueceria o sistema internacional com a existência de múltiplos polos de poder e distintas perspectivas, tornando-o mais efetivo, vigoroso e democrático. Nesse sentido, o autor caracteriza a ação multilateral do Brasil, durante o governo Lula, de acordo com três princípios centrais: cooperação, integração e paz, visando um aprofundamento das parcerias estratégicas e a implantação do multilateralismo benigno.

No período entre 2003 e 2010, intensificou-se o ativismo brasileiro voltado para uma articulação internacional entre os países emergentes, com o objetivo de aumentar o poder de barganha e a capacidade de intervenção nos assuntos globais. (RAMANZINI JÚNIOR, 2010) De maneira geral, a nova concepção multilateral, presente no governo Lula, se baseia em uma leitura do sistema internacional que identifica tendências multipolares e de difusão de poder, mas que, ao mesmo tempo, percebe um constrangimento à inserção dos países em desenvolvimento. (SILVA, 2010) De acordo com Maria Soares de Lima (2005), a percepção do Brasil como uma potência média, que investe na mediação entre desenvolvidos e em

⁸ Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula e atual Ministro da Defesa, no governo Dilma.

desenvolvimento, contribuindo para a estabilidade internacional, foi crucial para a nova dimensão que o multilateralismo adquiriu durante o governo Lula.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), quatro mudanças principais marcaram a política externa do governo Lula: busca pelo equilíbrio internacional; pelo fortalecimento do multilateralismo; maior intercâmbio econômico e financeiro, tecnológico e cultural; e uma política com o objetivo de evitar acordos que comprometam o desenvolvimento nacional. Além disso, essas transformações teriam permitido a emergência de novas dimensões no âmbito internacional, como o aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), a intensificação das relações com Índia, China, Rússia e África do Sul, ações de destaque na Rodada Doha e na OMC, a manutenção das relações de amizade com países ricos e o estreitamento das relações com os países africanos, a campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU e a defesa de objetivos sociais. (PASQUARELLI, 2013) Portanto, novamente, é importante destacar que o vínculo estabelecido entre as noções de segurança e desenvolvimento foi crucial para os mecanismos de inserção internacional do Brasil, no período considerado.

Partindo da exposição temática apresentada anteriormente e corroborando com a argumentação de Lafer (2000), percebe-se que os foros multilaterais são, para o Brasil, o melhor ambiente para gerar poder por meio da ação conjunta com outros países em desenvolvimento, permitindo ao país exercitar a sua competência no que diz respeito à defesa dos interesses nacionais. Isso acontece porque essas organizações multilaterais permitem um jogo de alianças de geometria variável, em um mundo de polaridades indefinidas.

Nesse sentido, pode-se dizer que, mais do que um mero reflexo da instrumentalização das organizações multilaterais, a crise do multilateralismo está associada à aspiração de transformação da ordem existente, por parte dos países emergentes, em prol de instituições mais representativas da Nova Ordem Econômica Internacional. Pois, o que se pode perceber, nas últimas décadas, não é um multilateralismo verdadeiro, mas um unilateralismo disfarçado de “multiplural”. Isso porque as potências internacionais têm feito com que os interesses internacionais gravitem em torno dos seus próprios interesses nacionais particulares, por meio de coalizões. Logo, as negociações internacionais refletem fissões entre diversos grupos de países, sem uma participação plena e legítima de todos os membros da comunidade internacional. Também é importante destacar que a emergência de novas

ameaças à paz e à segurança internacionais e a crise econômica mundial levantam uma série de questionamentos sobre a capacidade da estrutura da governança internacional para resolver esses conflitos (ZAMBRANO, 2013).

Associado à percepção de crise do multilateralismo, é importante abordar a política externa do governo Lula inserida em um contexto de retrocesso do paradigma de Segurança Humana. Isso se deu, principalmente, a partir do ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001, quando a agenda da segurança coletiva, tornou-se, novamente, restritiva, submetida a regimes de controle e de negociação “secretos”. Nesse sentido, a possibilidade de uma inserção internacional multilateral mais assertiva por parte do Brasil, incluindo a possibilidade de reforma das instituições multilaterais tornou-se cada vez mais distante. Isso, também, pode ser explicado de acordo com o argumento de Bertrand Badie (2011). O autor analisa as estruturas oligárquicas do sistema internacional a partir do conceito de diplomacia de convivência que, de acordo com o autor, seria uma espécie de “lei de ferro das oligarquias diplomáticas”, ou seja, um jogo entre as principais potências do sistema internacional, sem ampliar o espaço para a atuação dos outros países, principalmente dos países emergentes. Nesse sentido, as reformas das instituições internacionais, e, principalmente do Conselho de Segurança, mostram-se cada vez mais improváveis, pois, além da legitimidade e representatividade dessas instituições, o que está em jogo é a parcela de poder que cabe às potências no cenário internacional, e é muito improvável que essas aceitem abrir mão disso. Badie (2011) argumenta que esse tipo de comportamento dos Estados, orientados pela diplomacia de convivência, por vezes leva a conflitos, especialmente em um contexto de sistema internacional apolar, como ele caracteriza a atual sistema.

Portanto, são perceptíveis as dificuldades encontradas pela política externa brasileira, na tentativa de trazer, novamente, ao centro das discussões a perspectiva da diplomacia social e preventiva, com foco na segurança e no desenvolvimento humanos. Contudo, é imprescindível destacar que os grupos informais de governança⁹, a cooperação regional e a cooperação sul-sul tornaram-se vias alternativas para as discussões do binômio segurança-desenvolvimento, possibilitando a superação de alguns obstáculos advindos da

⁹ Grupos informais de governança são aqueles que se formam às margens das estruturas das instituições multilaterais tradicionais.

crise sistêmica das instituições multilaterais, principalmente do CSNU, e o alcance dos avanços obtidos durante o governo Lula.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL - CONTEXTUALIZAÇÃO

Conceituar e contextualizar as políticas públicas de seguridade social pressupõe uma breve exposição sobre o próprio conceito de política pública. Nos últimos anos, os estudos sobre essa área temática têm ganhado cada vez mais visibilidade e, de acordo com Celina Souza (2006), esse movimento advém de três fatores principais. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gastos, principalmente nos países em desenvolvimento, dando maior visibilidade às políticas públicas tanto econômicas quanto sociais. Esse tipo de política de restrição de gastos foi predominante durante a década de 1980, principalmente nos países com históricos de longas crises inflacionárias, como os da América Latina. O segundo fator foi a busca pela adoção de orçamentos equilibrados e restrições à intervenção estatal na economia e nas políticas sociais. E o terceiro foi a incapacidade de formar coalizões políticas capazes de proporcionar políticas que impulsionem o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, a inclusão social, principalmente nas democracias recém-formadas. (SOUZA, 2006)

Historicamente, como área do conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública surge nos Estados Unidos e rompe com os padrões europeus. Enquanto as abordagens europeias da política pública enfatizaram a análise do Estado e suas instituições, as abordagens norte-americanas enfatizaram a análise da produção dos governos. Já na esfera governamental, a política pública ganhou destaque durante a Guerra Fria, com a valorização da tecnocracia como uma maneira de fazer frente às consequências do conflito. Essa proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões dos governos expandiu-se para outras áreas, no decorrer dos anos, inclusive para a política social. (SOUZA, 2006)

Apesar da ausência de um consenso sobre a definição do que é política pública, Celina Souza (2006) a sintetiza como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor

mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Ainda é possível desatacar que existem duas linhas principais de abordagem do conceito de política pública. Os pesquisadores se dividem entre os que adotam uma perspectiva mais estatista e os que adotam uma perspectiva multicêntrica. De maneira resumida, a abordagem estatista enfatiza a ator, ou decisor e, por outro lado, a abordagem multicêntrica privilegia o objetivo da política. (LIMA, 2012) Essas diferentes maneiras de abordar a questão das políticas públicas evidenciam a pluralidade de pensamentos, definições e conceitos que envolvem essa temática.

Contudo, de maneira a simplificar o escopo de análise do presente trabalho, parte-se da classificação das políticas públicas em quatro categorias principais. As primeiras são as políticas distributivas, que geram mais impactos individuais do que coletivos, ao priorizar determinados grupos em detrimento de outros. Em seguida, têm-se as políticas regulatórias, que são mais visíveis e envolvem, mais diretamente, a burocracia estatal, os agentes políticos e os grupos de interesse. Já as políticas redistributivas atingem maior número de pessoas e são as de encaminhamento mais complicado, por envolverem perdas concretas no presente em prol de ganhos incertos no futuro. E, por fim, as políticas constitutivas tratam dos próprios procedimentos inerentes à formulação, implementação, gerenciamento e controle das políticas públicas. (SOUZA, 2006)

Geralmente, as políticas públicas possuem características de longo prazo e podem ser escalonadas de acordo com as diferentes fases de seu ciclo: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Nesse sentido, enfatizando a abordagem de políticas públicas como ações abrangentes, que não se restringem a normas e leis, intencionais e que permitem a distinção entre o que o governo planeja fazer e o que, de fato, é feito, é possível seguir para uma análise mais detalhada sobre as políticas públicas no escopo da seguridade social.

Como uma espécie de política pública, as políticas sociais devem ser compreendidas tanto em sua dimensão política quanto histórica. Do mesmo modo que é possível perceber um consenso acadêmico sobre políticas públicas como sendo ações governamentais com objetivos específicos, as políticas sociais são entendidas,

consensualmente, como ações governamentais com objetivos específicos relacionados com a proteção social. Com relação à evolução histórica dessa espécie de política, Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna (2002) argumenta que

A identificação de tipos de Estado de bem-estar, e, particularmente, dos condicionantes políticos e institucionais que redundaram em maior ou menor inclusividade dos sistemas de proteção social e, pois, em maior ou menor apoio político aos mesmos, no período de sua expansão, tem sido importante, ademais, para explicar porque diferentes reações nacionais vêm sendo afirmadas [...]. (VIANNA, 2002, p. 7)

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, define a seguridade social como o conjunto de ações do Estado que visam atender às necessidades básicas da população nas áreas da saúde, da previdência social e da assistência social, por meio de políticas públicas. Nesse sentido, as políticas públicas abrangem todo o aparato do poder público que é voltado para a oferta de bens, serviços públicos, programas e benefícios que têm como objetivo prover proteção social à população. (OLIVEIRA; PARANHOS; SANTOS, 2012) Em uma definição mais ampla,

a seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida. (IBRAHIM, 2008, p. 5)

No Brasil, existe um extenso aparato normativo voltado para a implementação de políticas públicas de seguridade social. Atualmente, destaca-se a Lei 8.212/1991, que versa sobre o custeio e a organização do sistema de seguridade social, a Lei 8.213/1991, sobre os benefícios previdenciários, a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990 e Lei 8.142/1980) e a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993). Nesse sentido, destaca-se, ainda, o processo de fortalecimento e aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (Suas)¹⁰, fundamental para a consolidação da proteção social, do enfrentamento à pobreza e às vulnerabilidades sociais.

¹⁰ “Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa” (Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>).

RECEITAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013	Difer. 2013-2012		% PIB	
					R\$	%	2012	2013
1. Receita de contribuições sociais	441.265	508.095	573.854	634.359	60.505	10,5	13,03	13,11
Receita Previdenciária Líquida	211.968	245.890	283.441	317.164	33.723	11,9	6,44	6,55
Cofins	140.023	159.625	181.554	199.410	17.856	9,8	4,12	4,12
CSLL	45.754	57.582	57.316	62.545	5.229	9,1	1,30	1,29
PIS/Pasep	40.372	41.584	47.778	51.185	3.407	7,1	1,09	1,06
Outras contribuições (Concurso de prognósticos e outros)	3.148	3.414	3.765	4.055	290	7,7	0,09	0,08
2. Receitas de entidades da Seguridade	14.693	16.729	20.108	14.855	-5.253	-26,1	0,46	0,31
Recursos próprios do MDS	305	86	66	239	173	262,1	0,00	0,00
Recursos próprios do MPS	267	672	708	819	111	15,7	0,02	0,02
Recursos próprios do MS	2.700	3.220	3.432	3.858	426	12,4	0,08	0,08
Recursos próprios do FAT	10.978	12.240	15.411	9.430	-5.981	-38,8	0,35	0,19
Taxas, multas e juros da Fiscalização	443	511	491	509	18	3,7	0,01	0,01
3. Contrap. Orç. Fiscal para EPU	2.136	2.256	1.774	1.852	78	4,4	0,04	0,04
Total de Receitas da Seguridade Social	458.094	527.080	595.736	651.066	55.330	9,3	13,5	13,5
DESPESAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013	Difer. 2013-2012		% PIB	
					R\$	%	2012	2013
1. Benefícios Previdenciários	256.259	281.438	316.589	355.274	38.685	12,2	7,19	7,34
Previdenciários urbanos	199.461	218.616	243.954	274.652	30.698	12,6	5,54	5,67
Previdenciários rurais	55.473	61.435	71.135	78.625	7.490	10,5	1,62	1,62
Compensação previdenciária (entre RGPS e RPPS)	1.325	1.387	1.500	1.996	496	33,1	0,03	0,04
2. Benefícios assistenciais	22.234	25.117	30.324	33.869	3.545	11,7	0,69	0,70
Assistenciais - LOAS	20.380	23.353	28.485	32.119	3.634	12,8	0,65	0,66
Assistenciais - RMV	1.854	1.764	1.839	1.750	-89	-4,8	0,04	0,04
3. Bolsa-Família e outras Transferências	13.493	16.767	20.530	24.004	3.474	16,9	0,47	0,50
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.136	2.256	1.774	1.852	78	4,4	0,04	0,04
5. Saúde: despesas do MS (inclusive pessoal, exceto inativos)	61.965	72.332	80.063	85.457	5.394	6,7	1,82	1,77
6. Assistência social: despesas do MDS (inclusive pessoal, exceto inativos)	3.425	4.033	5.669	6.224	555	9,8	0,13	0,13
7. Previdência social: despesas do MPS (inclusive pessoal, exceto inativos)	6.482	6.767	7.171	7.179	8	0,1	0,16	0,15
8. Outras ações da seguridade social	7.260	7.552	9.824	11.972	2.148	21,9	0,22	0,25
9. Benefícios FAT	29.204	34.173	39.950	46.561	6.611	16,5	0,91	0,96
10. Outras ações do FAT	551	565	541	505	-36	-6,7	0,01	0,01
Total de Despesas da Seguridade Social	403.009	451.000	512.435	572.897	60.462	11,8	11,6	11,8
Resultado da Seguridade Social	55.085	76.080	83.301	78.169	-5.132	-6,2	1,9	1,6

Tabela 1: Receitas e Despesas da Seguridade Social – Valores correntes – R\$ milhões
 Fonte: MPS, STN, RFB, SIAFI e Siga Brasil. Elaboração ANFIP.

De acordo com os objetivos propostos no presente trabalho, buscar-se-á ênfase nas políticas públicas de assistência social que têm como objetivo principal atingir a pobreza e a miséria do país. Entender a relação entre a Segurança Humana e o desenvolvimento – colocada como um dos pilares da política externa brasileira durante o governo Lula – pressupõe a compreensão das políticas públicas sociais domésticas.

As políticas públicas de assistência social visam garantir o “mínimo social” para a melhoria de vida da população, principalmente por meio do provimento das necessidades básicas necessárias para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos

sociais (OLIVEIRA; PARANHOS; SANTOS, 2012). De acordo com o artigo 1º da Lei 8.742/1993,

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

No ambiente acadêmico e no escopo das instituições, foi na década de 1970 que tornou-se evidente que as questões relacionadas às desigualdades sociais e à pobreza não possuíam o devido destaque no cálculo do crescimento econômico. Nesse sentido, a questão central que se colocou foi repensar o processo de crescimento, considerando a redução da desigualdade e da pobreza. Além disso, a incorporação desse pressuposto pelo sistema ONU contribuiu para a sua internacionalização.

Contudo, como Sonia Rocha (2006) esclarece, a pobreza é um fenômeno complexo que pode ser definido, de maneira geral, como a situação na qual as necessidades básicas da população não são atendidas de forma adequada, ou seja, a ausência de meios para sobreviver, dignamente, no grupo social em que se situa. Em abril desse ano, o relatório do Banco Mundial já estimava que, aproximadamente, 1 bilhão de pessoas no mundo viviam na pobreza, com menos de US\$ 1,25 por dia. Porém, nova pesquisa da instituição aponta que esse número pode estar sendo subestimado em até 30%. Esse contexto deixa evidente a urgência, de caráter internacional, em se colocar esse assunto no centro das discussões.

Em um primeiro momento, é importante estabelecer a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa. A primeira está relacionada às questões de sobrevivência física, e a segunda diz respeito à insuficiência de renda. No decorrer dos anos, tem-se dado maior ênfase à análise da pobreza relativa, principalmente pelo fato de os estudos não terem se originado nos países em que a situação se mostra mais crítica, mas sim nos países mais ricos. Contudo, a determinação desses padrões de sobrevivência e de renda permanece muito abstrata e, intrinsecamente, relacionada à questão da distribuição de renda. Isso porque quanto mais rica a sociedade, mais o conceito de pobreza se afasta das necessidades de sobrevivência, passando a englobar, também, o valor de consumo de bens não vitais. (ROCHA, 2006)

Atualmente, inclusive no Brasil, tem ganhado cada vez mais espaço essa abordagem multifacetada da pobreza, em que as necessidades básicas insatisfeitas vão além

da alimentação e abrangem necessidades humanas, como a educação, a saúde, o saneamento básico, a habitação, o transporte, entre outras. Nesse sentido, Sonia Rocha (2006) apresenta três vantagens principais dessa abordagem. A primeira delas é o abandono da renda como indicador/critério principal da pobreza. A segunda é o estabelecimento de objetivos e metas para a população como um todo e não apenas para uma “subpopulação” pobre. Por fim, a terceira é a ênfase na interdependência entre as diversas carências, o que implica na implementação de políticas que privilegiem os diferentes aspectos da pobreza de modo complementar.

No caso do Brasil, a década de 1990 foi marcada pelos resquícios da estagnação do final da década de 1980 (“década perdida”), no que concerne à pobreza do ponto de vista da renda. Contudo, o Plano Real afetou profundamente a sociedade e a economia brasileiras em múltiplos aspectos, inclusive na queda da incidência de pobreza. Dentre os fatores que contribuíram para esse processo, é possível destacar três principais. O primeiro ficou conhecido como “âncora verde” e se referia ao comportamento moderado dos preços alimentares, favorecendo os mais pobres. O segundo fator foi a elevação relativamente maior dos preços dos *nontradeables*¹¹, afetando positivamente o rendimento dos trabalhadores dos setores de comércio e serviços. Por fim, o terceiro fator foi o aumento do salário mínimo em 42%, em maio de 1995. Nesse sentido, apesar da redução da incidência da pobreza, proporcionada pela estabilização oriunda do Plano Real, as principais características estruturais da pobreza no Brasil se mantinham, até o início do século XXI. (ROCHA, 2006)

Na análise do caso brasileiro, algumas constatações são relevantes. Em primeiro lugar, o Brasil não é um país pobre, e muito menos o país mais pobre do mundo. O que se percebe é um elevado número de pessoas consideradas pobres. Em segundo lugar, os níveis de pobreza no país estão, intrinsecamente, relacionados aos desiguais padrões distributivos, tanto da renda como das oportunidades de inclusão social e econômica. Destaca-se, por fim, que, atualmente, mostra-se inviável estabelecer estratégias de crescimento econômico que não considerem o papel das políticas distributivas no enfrentamento das desigualdades sociais.

A posição relativa do Brasil no quadro mundial, entre o final do século XX e o início do século XXI, está relacionada à estrutura concentradora do sistema internacional, pois

¹¹ Bens não transacionáveis.

ao mesmo tempo em que o Brasil não poderia ser considerado um país tão rico quanto às principais potências desenvolvidas, o país se encontrava em uma melhor posição para apresentar melhores condições de combate à pobreza, quando comparado a outros países em desenvolvimento e emergentes (DE BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000).

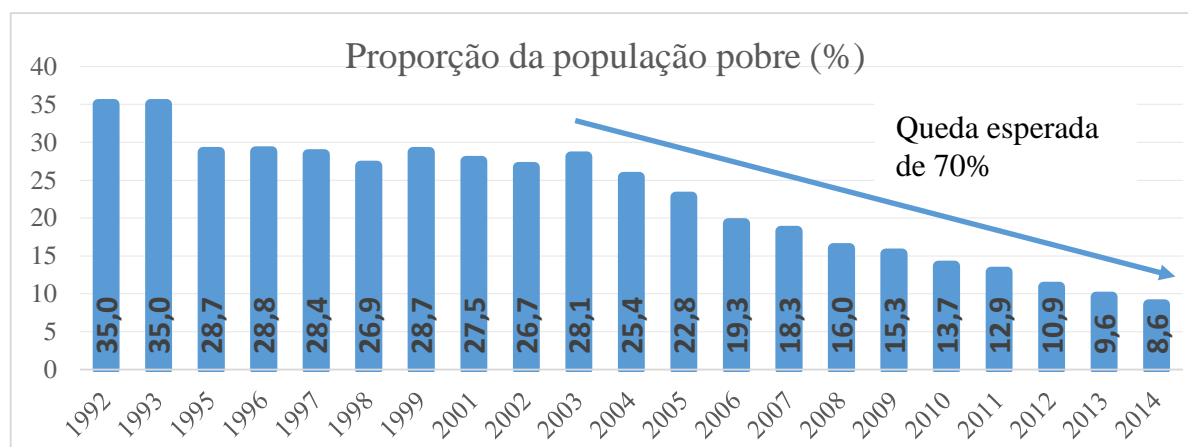


Figura 2: Proporção da população pobre (%)

Dados em % da população total, média móvel em 12 meses.

*Estimativas produzidas com base em dados do IBGE (PNAD, PME e Censo).

Fonte: FGV – Elaboração: Ministério da Fazenda

De acordo com os dados apresentados pela pesquisa da FVG, no Gráfico 2, percebe-se que, já durante o governo Lula, houve uma redução de, aproximadamente, 50 %, da proporção da população pobre no Brasil, entre 2003 e 2010. A partir de então, tornou-se inevitável que o Brasil ganhasse destaque na agenda internacional de combate à pobreza.

2.1. A Seguridade Social nas Políticas Doméstica e Externa Brasileiras: 2003-2010

Lena Lavinas (2013), ao analisar o estado de bem estar social característico do século XXI, apresenta que, desde a década de 1990, a América Latina, no geral, tem chamado a atenção, internacionalmente, pelo que o jornal *The Economist* classificou como “os mais novos mecanismos anti-pobreza”: os programas de transferência de renda. Esse tipo de estratégia tem como princípio básico o suprimento de benefícios monetários para aqueles que comprovem cumprir com alguns pré-requisitos. Seu objetivo principal tem sido a redução da extrema pobreza e o combate a outras desvantagens que acometem a parcela mais pobre da

população e são oriundas do investimento insuficiente e ineficiente no capital humano. De acordo com os estudos publicados pelo jornal, esses programas têm se espalhado cada vez mais porque eles têm funcionado, reduzindo a pobreza a baixos custos e contribuindo para a própria reformulação da natureza da proteção social. Além disso, eles surgem em um contexto de expansão e reformulação da própria natureza da proteção social, tanto nos países do Sul quanto nos países do Norte.

Nesse sentido, é importante destacar que a expansão da proteção social encontrava respaldo não apenas nos princípios do paradigma da Segurança Humana, desenvolvidos no final do século XX, mas também no próprio mercado. É impossível um bom funcionamento da economia se não existem consumidores. Logo, o combate à pobreza está, intimamente relacionado com o debate sobre desenvolvimento. Essa percepção se mostrou presente nas agendas de diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, entre outros. (LAVINAS, 2013)

Na América Latina, o histórico da expansão dos programas de transferência de renda se originaram no Brasil e no México, no final da década de 1990. Nesses países, esse tipo de estratégia foi, primeiramente, aplicado em larga escala e a extensa documentação permitiu a adoção desses modelos de programas em diversas localidades. No caso do Brasil, os programas foram adotados, em um primeiro momento, nos níveis municipais e estaduais e, posteriormente, em nível nacional. A partir da segunda metade da década de 1980, a eleição de governantes de centro-esquerda, em diversos municípios e estados brasileiros, e os princípios de descentralização presentes na Constituição de 1988 permitiram a implementação de ideias e inovações que vinham sendo discutidas por ativistas, acadêmicos e políticos, como o orçamento participativo, em Porto Alegre, as campanhas de combate à fome, dos Programas de Segurança Alimentar, e o Bolsa Escola. Contudo, no final do ano de 2002, não mais do que 1 milhão das famílias consideradas pobres eram atendidas pelos programas beneficiários, ou seja, não havia sido atingido nem 10% da população alvo. (LAVINAS, 2013)

Entender os rumos dos programas de transferência de renda no decorrer do século XXI pressupõe o destaque de três aspectos principais: a onda de eleições progressistas¹², o período de crescimento econômico renovado dos países da América Latina e

¹² Hugo Chávez, em 1998; Lula, em 2002, Evo Morales, em 2005, 3 Rafael Correa, em 2006.

o empenho das agências internacionais de desenvolvimento na promoção desses programas. Nesse sentido, é importante destacar os fatores comuns entre os programas dos diversos países, apesar dos divergentes modelos de desenvolvimento nacional. Em primeiro lugar, a definição da população alvo parte de uma sequência de testes como a localização em uma “faixa de pobreza” pré-determinada, a identificação dos potenciais recebedores dos benefícios, por parte de agências governamentais e, finalmente a seleção dos beneficiários. Em segundo lugar, os pagamentos são realizados, predominantemente, mensal ou bimestralmente. Em terceiro lugar, os benefícios, em sua maioria, são pagos às mães, visando a melhor otimização dos recursos. Em quarto lugar, os benefícios tendem a variar de acordo com os tamanhos das famílias. Em quinto lugar, o monitoramento dos programas se mostra essencial para garantir a sua eficiência. Por fim, o não cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo governo pode acarretar em penalidades como a exclusão do cadastro oficial e, conseqüentemente, dos benefícios recebidos. (LAVINAS, 2013)

Dentre os diferentes países da região, o Brasil se destaca pela expansão e abrangência do programa Bolsa Família – o maior programa de transferência de renda do mundo, em termos de alcance da população alvo e orçamento.

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$77,00 mensais. [...] A gestão do programa instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.209/2004, é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. (Ministério do Desenvolvimento Social)

Em Dezembro de 2012, aproximadamente, 45 milhões de brasileiros (aproximadamente, 13 milhões de famílias) já haviam sido beneficiados, o correspondente a 23% da população brasileira e com um gasto médio anual de 21 bilhões de reais (0,5% do PIB do período). (LAVINAS, 2013) A tabela abaixo permite a visualização da dimensão da parcela da população beneficiada pelos programas de transferência de renda entre 2004 e 2010.

	QUANTIDADE DE FAMÍLIAS	REPASSE ANUAL
2004	6.571.839	R\$ 3.791.785.038
2005	8.700.445	R\$ 5.691.667.041
2006	10.945.505	R\$ 7.524.661.322
2007	11.021.826	R\$ 8.965.499.608
2008	10.536.662	R\$ 10.606.500.193
2009	12.370.915	R\$ 12.454.702.501
2010 (JAN ATÉ AGO)	12.740.644**	R\$ 9.434.933.865
2010 (PROJEÇÃO)	---	R\$ 14.546.403.504

Tabela 2: Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família (Ministério do Desenvolvimento Social/ Ipea)

** Estimativa de famílias pobres no Brasil – perfil Bolsa Família, com renda per capita de até R\$ 140, segundo o Pnad 2006: 12995195 famílias.

De maneira geral, o sucesso da implementação desse modelo de programa de transferência de renda está associado aos seus principais impactos, como a queda brusca da pobreza extrema; o aumento dos gastos sociais – com capital humano – e o estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre a população e os governantes, permitindo uma expansão das demandas sociais. O gráfico abaixo apresenta a dimensão do aumento dos gastos sociais, durante o governo Lula.

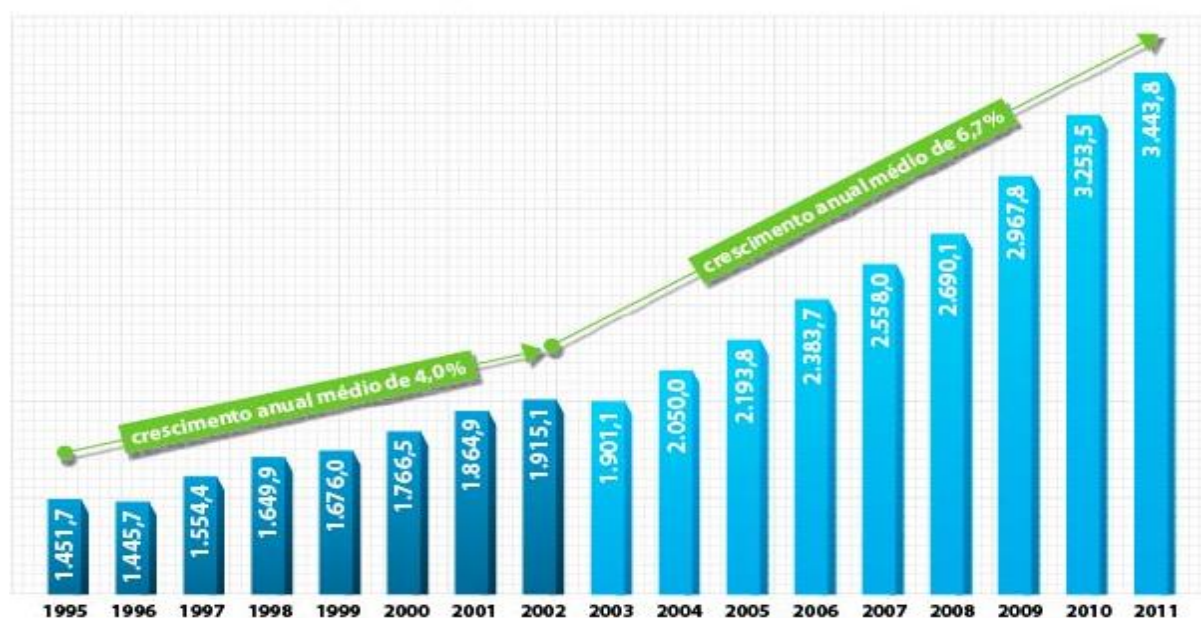


Figura 3: Gasto Social* per capita (R\$)

Fonte secundária: Disoc/IPEA/Fonte primária: Slafi/STN e PNAD/IBGE

* educação, saúde, previdência social, seguro desemprego, assistência social

No caso brasileiro, apesar de o Bolsa Família ser considerado um caso de sucesso, o programa compartilha de algumas limitações que também estão presentes nas estratégias dos outros países da região. Isso porque, em primeiro lugar, os recursos do Bolsa Família não seguem o mesmo ritmo da inflação, impedindo o reajuste da perda do poder de compra e contribuindo para o empobrecimento dos recebedores a cada ano. Em segundo lugar, o programa não consegue atingir todos aqueles que possuem os pré-requisitos necessários, pois o Bolsa Família é um “benefício seletivo de bem-estar social”, e não um direito universal, e o próprio mecanismo de seleção da população alvo gera ineficiências. Nesse sentido, embora a estruturação da seguridade social no Brasil, nas últimas décadas, tenha a orientação e o conteúdo do princípio do estado de bem-estar social, as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e a falta de transparência dos procedimentos representam empecilhos para a pretensão universalista do acesso aos benefícios sociais. (MOTA, 2013) Contudo, ao mesmo tempo, é perceptível que o clima ideológico da eleição do presidente Lula, marcado pelo discurso de “fome zero” e justiça social contribuiu para a ampla divulgação da busca pela equidade. (MOTA, 2013)

O que Lena Lavinas destaca (2013) é que a maior parte desses programas se beneficiou, nos últimos seis anos, de condições favoráveis de crescimento e do aumento do fluxo de capital para os países emergentes, enquanto a crise econômica se espalhava pelos países centrais. Porém, como os programas reagirão à reversão do fluxo de capitais e à redução do crédito internacional, ainda não é certo.

Do ponto de vista da política externa, a perspectiva da relação direta entre Segurança Humana e desenvolvimento predominou durante todo o governo Lula e ganhou destaque, principalmente, na agenda da cooperação para o desenvolvimento, na qual o Brasil se empenhou em atuar de maneira incisiva, com o objetivo de concretizar-se como *global player*. De maneira geral, de 1930 a 2003, o principal alvo da política externa brasileira foi a promoção do desenvolvimento nacional. Contudo, a eleição de Lula algumas mudanças relevantes na política externa. A principal delas foi o grau de comprometimento do governo em atuar, internacionalmente, de maneira incisiva com o objetivo de aumentar a influência do país como um ator global. (INOUE; VAZ, 2013)

O presidente Lula se destacou por ter enfatizado mais a “cooperação sul-sul”, comparado aos governos anteriores. Desenvolveu-se uma “dimensão humanista” da política externa”, que se projetou no incentivo à cooperação internacional para o desenvolvimento – considerando a distribuição da renda uma alavanca do crescimento, e não apenas uma consequência – e para a paz. (PENNA FILHO, 2007) Como consequência disso, a cooperação com os países em desenvolvimento cresceu em volume e em número de projetos e parceiros, durante o seu governo. De maneira geral, a cooperação sul-sul, em comparação com a cooperação tradicional norte-sul, é mais abrangente, “horizontalizada” e envolve outras modalidades, como o perdão de dívidas externas, a cooperação econômica, a assistência humanitária, a cooperação financeira, a participação nas missões de paz, a assistência aos refugiados, os programas socioculturais e a cooperação técnico-científica. (INOUE; VAZ, 2013) A tabela abaixo exemplifica as principais vias de cooperação para o desenvolvimento que assumiram a dianteira na política externa brasileira.

Cooperação Econômica	Fortalecimento do setor produtivo, infraestrutura institucional, desenvolvimento de serviços
Preferências Comerciais	Eliminação total e parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul
Ajuda Financeira	Facilitar o acesso aos capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, permuta, recompra ou perdão da dívida, microcréditos
Assistência Técnica	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países
Ação Humanitária	Ajuda alimentícia, socorro, proteção dos direitos humanos, acompanhamento das vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e atenuação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras
Cooperação Científica e Tecnológica	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento, investigações compartilhadas e bolsas

Tabela 3: Formas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
 Fonte: Hegoa (2002, apud AYLLÓN, 2007, p.39, traduzido pelas autoras)

	2005	2006	2007	2008	2009	Total	% em relação ao total
Assistência humanitária	0,7	3,3	17,9	15,6	43,5	81	5,04
Bolsas de estudos para estrangeiros	35,4	33,6	31,7	37	22,2	160	9,95
Cooperação técnica, científica e tecnológica	17,5	19,5	20	30,7	48,8	136,7	8,50
Contribuições para organismos internacionais	189	303,5	250,6	239,5	247,6	1230,4	76,50
Total	242,9	359,9	320,2	322,9	362,2	1608,3	100 %

Tabela 4: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

Nota: valores constantes em milhões de dólares convertidos a partir do valor do Real, usando a taxa média de câmbio PTAX-BCB (IPEA: ABC, 2010, p.21)

Sob o governo Lula, a América do Sul continuou como o alvo principal das políticas de cooperação para o desenvolvimento, porém maior atenção foi dada aos países africanos, principalmente os de língua portuguesa. (INOUE; VAZ, 2013)

Nesse sentido, a emergência dos BRICS como “doadores alternativos” no âmbito da cooperação para o desenvolvimento foi um dos principais aspectos do movimento de transição de poder¹³, marcado pela transferência da esfera transatlântica para a Ásia e os demais países emergentes. (CHIN, 2012) A maneira como os países do BRICS têm buscado a inserção internacional por meio de seus programas e políticas externas de assistência¹⁴ representa uma tentativa de criar uma identidade de “provedores de assistência” diferente daquela dos países doadores tradicionais. A própria rejeição do termo “doadores” em favor da expressão “parceiros para o desenvolvimento” representa um rompimento com a estrutura verticalizada e hierárquica das doações oriundas dos países tradicionais, regulamentadas no escopo da OCDE, em prol de uma assistência baseada na solidariedade e no respeito mútuo. O fortalecimento da infraestrutura nos países em desenvolvimento, a garantia da segurança alimentar nos países mais vulneráveis, a extensão da proteção social e a mobilização de fontes inovadoras para o financiamento do desenvolvimento são algumas das prioridades da agenda do G20 que confirmam a crescente influência dos BRICS e das demais economias emergentes na agenda global de desenvolvimento¹⁵ e Segurança Humana. (CHIN, 2012)

¹³ De acordo com Nye (2011), dois tipos de transformações, relacionadas ao poder, marcam o século XXI: a transição de poder e a difusão de poder. A transição de poder de um estado dominante para outro decorre, principalmente, da distribuição desigual de recursos e é um evento histórico, enquanto a difusão de poder é um fenômeno mais recente. O fato é que a difusão do poder é perceptível tanto verticalmente como horizontalmente (NYE, 2011).

¹⁴ *External aid policies and programmes* (CHIN, 2012).

¹⁵ Destaque para a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005).

Desde meados da década de 1990, o objetivo principal da cooperação para o desenvolvimento tem sido o combate à pobreza, devido, principalmente, à globalização econômica. Nesse sentido, concretizou-se a ênfase no crescimento em favor dos mais pobres e no desenvolvimento humano e social. Apesar dos níveis mundiais de pobreza terem diminuído, nas últimas duas décadas, os países em desenvolvimento ainda possuem significantes necessidades que ainda não foram alcançadas completamente. (CHIN, 2012)

A complexidade da análise dos programas de cooperação e assistência para o desenvolvimento, no que concerne aos seus objetivos e eficiências, está, diretamente, relacionada à própria natureza do termo assistência. Em primeiro lugar, a assistência para o desenvolvimento deve ser entendida como um contínuo no qual as nações mais favorecidas auxiliam as menos favorecidas, e não simplesmente como uma relação de “doação” dos mais ricos para os mais pobres. Em segundo lugar, a partir do momento em que se adota essa perspectiva contínua, em detrimento da dicotomia entre os que doam e os que recebem, as relações entre os países se tornam muito mais complexas e variadas. Em terceiro lugar, o destaque dos “doadores emergentes” traz à tona, novamente, os debates sobre as relações entre os interesses dos doadores e as necessidades dos recebedores. Em quarto lugar, a existência de doadores relativamente pobres abre oportunidades para novas possibilidades de parcerias para o desenvolvimento. Por fim, é preciso associar os padrões de assistência moldados pela OCDE e pelo Banco Mundial com os novos modelos de cooperação e parcerias que estão sendo utilizados pelos “doadores emergentes”, como o Brasil, como um instrumento de inserção internacional que ressalta os aspectos políticos, econômicos e sociais nos quais esses países podem atuar como *global players*, como uma alternativa aos padrões hegemônicos do sistema internacional (ROWLANDS, 2012).

3 APLICAÇÃO TEÓRICA E LIMITAÇÕES DOS RESULTADOS ALCANÇADOS

O referencial teórico do presente trabalho parte da abordagem apresentada por Robert D. Putnam (2010) sobre a perspectiva teórica de “jogo de dois níveis” para analisar a relação entre as políticas doméstica e externa. Nesse sentido, é importante destacar que, de maneira geral, a política doméstica de um país e o seu comportamento no espectro das relações internacionais estão intrinsicamente vinculados. A maior parte da literatura existente sobre essa temática tem como objetivo principal listar as diversas maneiras por meio das quais as políticas domésticas podem influenciar a política externa e vice versa. Por isso, de acordo com Putnam (2010), essa literatura estatocêntrica não permite uma análise mais frutífera e detalhada sobre a maneira como essas políticas interagem. De acordo com o autor,

a luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010 p. 151)

Nesse sentido, os negociadores têm como um dos seus objetivos principais a garantia do equilíbrio entre as demandas domésticas e internacionais, com uma relativa margem de manobra para que estes possam decidir pela melhor maneira de conciliá-las. Além disso, a partir da abordagem dos Jogos de Dois Níveis, estabelece-se uma crítica tanto aos neorealistas quanto aos neo-institucionalistas, por desconsiderarem a variável doméstica como um determinante no processo de tomada de decisões nas negociações, além da estrutura do sistema internacional e das instituições que o compõe. (MENEZES, 2008)

Além dessa contínua interação entre políticas doméstica e externa, o processo de globalização que caracteriza o mundo contemporâneo contribuiu para a integração da política

externa com as demais políticas públicas. Ou seja, tornou-se evidente que a busca pelo desenvolvimento sustentado, considerando os princípios da equidade e da inclusão social, dependeria de uma contrapartida na política externa. Por se tratar de um tema de interesse dos diversos países do mundo, e não apenas do Brasil, é importante analisar o fenômeno da exclusão social e do aumento da pobreza em todos os seus níveis, inclusive, em até que ponto as relações internacionais interferem nessa questão. Daí advém a necessidade de se discutir as políticas brasileiras de combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento social, correlacionando-as com a inserção internacional do país e o “seu lugar no mundo”. (PENNA FILHO, 2007)

Nesse sentido, Giorgio Romano Schutte (2013) aponta dois aspectos fundamentais dessa evidência. O primeiro foi a crescente busca por uma desarticulação das assimetrias existentes no sistema internacional, que impedem uma atuação mais incisiva do Brasil e, de maneira geral, dos demais países emergentes. E o segundo foi o surgimento da percepção de que o país não ocupava a posição de protagonista que lhe era inerente, devido às suas dimensões territoriais, populacionais e econômicas.

Para compreender como se deu essa interação entre doméstico e internacional, durante o governo Lula, é essencial desmitificar a ideia de que a política externa não é uma política pública, mas uma política de governo de caráter excepcional. De acordo com Celso Lafer (2000), no século XXI, a construção da autonomia necessária para o desenvolvimento só pode ser construída por meio de uma participação ativa na gestão da ordem mundial, ou seja, os interesses específicos nacionais estão, inevitavelmente, ligados aos interesses na dinâmica do sistema internacional. Consolidar a política externa como um instrumento do projeto nacional de desenvolvimento tornou-se um dos objetivos principais de Lula, destacando-se a ênfase nas relações com os outros países em desenvolvimento, ou emergentes, e a busca pela afirmação do Brasil como protagonista no processo de mudança da arquitetura institucional mundial. (LAFER, 2000) Portanto, é possível identificar, nesse período, uma tentativa constante de manter a coerência entre um projeto “neodesenvolvimentista”, uma inserção internacional soberana e ativa e uma nova agenda de ativismo estatal, com foco nos principais desafios nacionais: a redução das significativas desigualdades sociais e a eliminação das vulnerabilidades sociais crônicas – perspectiva humanista. (SCHUTTE, 2013)

No que diz respeito ao combate à fome e à extrema pobreza, Lula, ainda em 2003, se projetou como uma liderança mundial. No Fórum Social Mundial (Porto Alegre) e no Fórum Econômico Mundial (Davos), Lula foi o único chefe de governo ou de Estado que participou com um único discurso sobre fome e miséria. Essa temática havia sido escolhida para questionar a própria lógica da ordem econômica mundial. Além da articulação com a França e o Chile em torno da *Ação Global contra a Fome e a Pobreza*, o Brasil contava com o apoio do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que enxergava nessa mobilização uma possibilidade de enfatizar uma agenda positiva de discussão¹⁶ – relacionada ao novo paradigma de Segurança Humana – em detrimento da agenda de guerra – marcada por um retorno à perspectiva realista de segurança coletiva – iniciada pelos EUA após o atentado de 11 de Setembro de 2001. (SCHUTTE, 2013)

Pode-se dizer que o combate à fome e à pobreza foi um elemento central para o questionamento da ordem internacional e apareceu, inclusive, nas discussões sobre os subsídios oferecidos pela União Europeia e pelos EUA aos seus agricultores, gerando impasses na Rodada Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC). E, apesar de um inicial excesso de voluntarismo e projeção, além do contexto internacional desfavorável – com a agenda de segurança voltada para os conflitos norte-americanos no Oriente Médio, para o combate ao terrorismo – terem contribuído para a campanha brasileira perder espaço, ela permitiu que o Brasil pautasse uma série de questões em torno das quais poderia se projetar de maneira distinta. Dentre essas, pode-se destacar a internacionalização da Embrapa, os programas de cooperação para a produção do etanol (importante para a segurança ambiental), a articulação com países africanos produtores de algodão e a inclusão do tema da segurança alimentar¹⁷ na esfera da cooperação. (SCHUTTE, 2013)

Nesse contexto é importante destacar a abordagem da Teoria de Securitização como uma ferramenta teórica, complementar ao “Jogos de Dois Níveis”, para compreender

¹⁶ Durante a abertura da Assembleia Geral da ONU, em 2004, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil lançou uma nota que deixava evidente esse impulso brasileiro por estabelecer uma agenda positiva de discussões, na qual o país pudesse assumir a posição de protagonista que lhe cabia, nos fóruns multilaterais: “Compartilhamos a visão de que enfrentar a pobreza e a injustiça social no mundo é vital para a segurança e a estabilidade de todos os países, tanto desenvolvidos, como em desenvolvimento.” (Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-acao-contra-a-fome>>).

¹⁷ Em 2011, o embaixador brasileiro José Graziano foi eleito para o cargo de Secretário Geral da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação).

esse processo em que o Brasil buscou moldar a agenda internacional a seu favor, principalmente por meio do discurso. De acordo com a *Teoria do Ato do Discurso*¹⁸, de Ole Wæver (1998), o processo de securitização segue uma linha de raciocínio lógico. Primeiramente, uma questão, que antes não era politizada, torna-se politizada através do discurso. Ou seja, o reconhecimento dessa questão como sendo de segurança pressupõe o ato do discurso, que representa o momento que um determinado objeto de referência começa a fazer parte dos discursos e das agendas dos principais atores políticos. Em segundo lugar, esse discurso pressupõe uma aceitação geral pela audiência, a quem esses argumentos se dirigem. Percebe-se aqui o elemento constitutivo da Teoria da Securitização, que condiciona o sucesso da securitização ao modo como as questões são apresentadas e aceitas, em detrimento das qualidades das ameaças representadas por essas situações. É exatamente por causa desse caráter constitutivo da Teoria da Securitização que alguns atores ou instituições possuem maior sucesso, em promover a securitização de algumas questões, em relação a outros, principalmente devido à sua credibilidade perante a audiência internacional. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998)

Nesse sentido, destaca-se que, apesar dos avanços alcançados por esse modelo de política externa, adotado no governo Lula, é possível constatar que, a longo prazo, o Brasil não atingiu as expectativas com relação à tentativa de securitizar uma agenda internacional voltada para o novo paradigma de segurança coletiva e para as novas vias de cooperação. Isso se deveu, especialmente, às condições desfavoráveis da ordem internacional, discutidas anteriormente, como o retorno à perspectiva clássica de segurança com o objetivo de combater o terrorismo, a crise das instituições multilaterais e as incertezas sobre os novos vieses de cooperação não tradicionais que foram ressaltados. Se a década de 1990 foi considerada a década das conferências sociais – com destaque para a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em março de 1995 –, proporcionando um ambiente favorável para a inclusão e securitização das temáticas da inclusão social, do combate à pobreza e do desenvolvimento social na agenda internacional, já não é possível dizer o mesmo sobre o início do século XXI, marcado pelo retrocesso na agenda da Segurança Humana e pela crise sistêmica das instituições multilaterais.

¹⁸ Tradução Livre.

Do ponto de vista doméstico, ademais das limitações dos programas assistencialistas de transferências de renda, discutidas anteriormente, como as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e desigualdade social e a falta de transparência, que impedem uma efetiva universalização do acesso aos benefícios sociais, o desafio brasileiro, para o século XXI, é ainda maior: romper com essa estrutura social indigna e integrar essa grande massa de brasileiros no processo produtivo do país, possibilitando o acesso a condições humanas de sobrevivência e o exercício da cidadania. (PENNA FILHO, 2007)

CONCLUSÕES

O objetivo principal do presente trabalho foi analisar como a política externa brasileira, durante o governo Lula, buscou a inserção internacional do país, priorizando, dentre outras dimensões da política externa, o novo paradigma de Segurança Humana e enfatizando a utilização de novos instrumentos para enfrentar as ameaças transnacionais, com ênfase no combate à pobreza e à exclusão social. Nesse sentido, buscou-se compreender o papel das políticas públicas sociais domésticas na inserção internacional do Brasil entre 2003 e 2010. Para isso, partiu-se do pressuposto de que tanto as políticas sociais quanto a política externa são políticas públicas e de que, mais do que uma simples relação de condicionantes, essas políticas interagem se influenciando mutuamente.

O primeiro capítulo abordou o histórico do contexto, de pós Guerra Fria, em que emergiu a perspectiva de Segurança Humana e os impactos desse processo sobre a agenda internacional de segurança e desenvolvimento. Associada ao movimento internacional de ênfase em uma perspectiva mais “humanista” da agenda de segurança, destaca-se que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, a crise do Estado de Bem-Social e da capacidade de intervenção do Estado como regulador da economia e das distorções sociais culminou no agravamento da questão social. Nesse sentido, a interação entre esses contextos doméstico e internacional formaram o ambiente perfeito para que se criasse uma grande expectativa quanto aos governos eleitos no início do século XXI, com relação aos problemas sociais, principalmente na América Latina. Com base nas questões abordadas nessa primeira parte, uma primeira conclusão pode ser apresentada. Os anseios por uma proposta de política externa que permitisse uma associação entre as políticas sociais domésticas e o paradigma da Segurança Humana foram interrompidos, especialmente, pelo ataque de 11 de Setembro de 2001. A guerra contra o terrorismo e a crise sistêmica das instituições multilaterais implicaram em um retrocesso da agenda de segurança, que se voltou para os aspectos

tradicionais realistas, deixando em segundo plano as preocupações humanitárias e com o bem-estar e com a segurança – em suas diferentes dimensões – dos indivíduos.

O segundo capítulo é dividido em duas partes. A primeira parte apresenta uma introdução sobre as políticas públicas sociais, em especial, as de transferência de renda que se disseminaram pela região da América Latina, nos primeiros anos do século XXI. Como esse trabalho tem como foco o caso brasileiro, são destacadas as principais características do Programa Bolsa Família, que se tornou o um modelo de programa social de transferência de renda, tanto no âmbito regional quanto internacional. A segunda parte destaca como essas políticas sociais refletiram na política externa brasileira, principalmente, sob a tentativa do ex-Presidente Lula em securitizar uma nova abordagem para a agenda de segurança e do desenvolvimento, com ênfase em aspectos nos quais o Brasil teria maiores condições de atuar como *global player* e se inserir internacionalmente de maneira participativa e ativa. Uma das principais variáveis intermediárias entre as políticas sociais domésticas e a política externa foi a ênfase na cooperação, em especial a cooperação “sul-sul”, que já vinha se mostrando como uma alternativa à cooperação tradicional “norte-sul”. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o destaque internacional do Programa Bolsa Família legitimava a continuidade e os resultados alcançados internamente, o próprio programa servia como uma justificativa para a tentativa de securitizar novas dimensões da segurança, nas quais o Brasil se destacaria em relação a outros países, principalmente em termos de comparação de capacidades militares.

O último capítulo apresentou a aplicação do referencial teórico, utilizado no trabalho, na análise da interação entre as políticas sociais – com destaque para o programa Bolsa Família – e a política externa brasileira. Nesse sentido, conclui-se que os objetivos brasileiros de associar a dinâmica do sistema internacional aos anseios de desenvolvimento, crescimento e projeção do próprio país devem ser analisados com mais cautela e menos euforia. Isso porque, apesar dos avanços incontestáveis, as condições internacionais desfavoráveis e os empecilhos domésticos contribuíram para que os resultados fossem aquém do esperado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. **O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional**. Brasília: UnB-IREL, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007.

AMORIM, Celso. **Uma visão Brasileira do Panorama Estratégico Global**. Contexto Internacional, vol.33, n.2, julho/dezembro 2011.

ARAVENA, Francisco Rojas. Seguridad Humana: Concepto emergente de La seguridad Del siglo XXI. IN: ARAVENA, Francisco Rojas; GOUCHA, Moufida (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz em América Latina y El Caribe**. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002, pp. 11-25.

BADIE, Bertrand. **La diplomatie de connivence - Les dérives oligarchiques du système international**. Éditions de La Découverte, 2011, 274 p.

BARBOSA, Tulio. **Campanha permanente: o Brasil e a reforma do conselho de segurança da ONU**. Soc. nat., Uberlândia, v. 25, n. 1, abr. 2013 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000100017&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 jun. 2014.

BARNABÉ, Israel Roberto. **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 1 (2), 2010. Disponível em: <<http://revistadeestudosinternacionais.com/index.php/rei/article/viewFile/22/pdf>> Acesso em 07 jun. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 08/12/1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm> Acesso em 22 Set. 2014.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

_____. **Política de Defesa Nacional (PND)**. Presidência da República, 2005.

BUZAN, Barry; WAEVER Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Estados Unidos da América, Colorado: 1998.

CERVO, Amado. As Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado (org). **O desafio Internacional**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.

CHIN, Gregory; QUADIR, Fahimul. **Introduction: rising states, rising donos and the global aid regime.** Cambridge Review of International Affairs, n. 25(4), 493-506, 2012.

JOBIM PREPARA ANÚNCIO DO RAFALE. **Correio Braziliense**, Brasília, 03 ago. 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2010/08/03/interna_mundo,205735/index.shtml> Acesso em: 18 nov. 2013.

COSTA, Francisco Seixas da. **A crise do Multilateralismo.** Janus 2004 – Anuário de Relações Externas, Lisboa, 2003. Disponível em: <<http://ou-quatro-coisas.blogspot.com.br/2003/04/crise-do-multilateralismo.html>> Acesso em 24 nov. 2013.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DE BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA Rosane. **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável.** Dossiê Desigualdade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42, fevereiro 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf>> Acesso em 25 Set. 2014.

BRASIL E FRANÇA ANUNCIAM NEGOCIAÇÃO DE 36 CAÇAS DE COMBATE. **O Estadão**, São Paulo, 07 set. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-e-franca-anunciam-negociacao-de-36-cacas-de-combate,430790,0.htm>> Acesso em: 18 nov. 2013.

Jobim exige transferência tecnológica para a compra de caças. **O Estadão**, São Paulo, 19 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,jobim-exige-transferencia-de-tecnologia-na-compra-de-cacas,82184,0.htm>> Acesso em: 18 nov. 2013.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 13.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. **Brazil as “Southern donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation.** Cambridge Review of International Affairs, 25:4, 507-534.

JOBIN, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional: Perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LAFER, Celso. **Brasil: dilemas e desafios da política externa.** Estudos Avançados v. 14, n. 38, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a14.pdf>> Acesso em 09 out. 2014.

LAFER, Celso. **Novas dimensões da Política Externa Brasileira**, 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm>. Acesso em 24 nov. 2013.

_____. **Dilemas e desafios da Política Externa Brasileira.** Estudos Avançados, São Paulo, vol.41, n. esp. 40 anos, p. 29-41, 1998.

KOLB, Andreas S. **The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?** IN: GGI Analysis Paper 6/2012, Bélgica, 2012.

LAVINAS, Lena. **21st Century Welfare.** New Left Review n. 84, nov./dez., 2013. Disponível em: <newleftreview.org/II/84/lena-lavinas-21st-century-welfare>. Acesso em 30 set. 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul.** Revista Brasileira de Política Internacional, n. 48(1): 24-59, jun. 2005.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política Pública: discussão de conceitos.** Interface (Porto Nacional), n. 5, out. 2012. Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT26022013171120.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da sessão de posse no Congresso Nacional, janeiro de 2003.** Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0489.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES Áquilas. **Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula.** Revista de Economia, v. 34, n. 3 (ano 32), p. 91-112, set./dez. 2008. Editora UFPR

MENEZES, Claudinno Luiz. **A influência do nível doméstico nas posições ambivalentes adotadas pelo Brasil nas negociações do Protocolo de Kyoto.** IN: IV Encontro Nacional da Anppas, Brasília, jun. 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Reforma da ONU.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/reforma-da-onu>>. Acesso em: 10 nov. 2013

MINISTÉRIO DE DEFESA. **Análise do projeto F-X2 deve ser retomada em novembro, prevê Jobim.** Brasília. 2010. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3660-06102010-defesa-analise-do-projeto-f-x2-deve-ser-retomada-em-novembro-preve-jobim>> Acesso em: 18 nov. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família.** Brasília, 2014. Disponível em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia> Acesso em 30 Set. 2014

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes.** Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional, 2013. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf> Acesso em 23 de set. 2014

MORAIS, C. M. **Renovação dos caças brasileiros e seus desdobramentos: de FHC a Lula.** Conjuntura Internacional – PUC-MG, p 1-3, 2010.

MURPHY, Craig N. **International Organization and Industrial Change: Global governance since 1850.** Cambridge: Polity Press, 1994.

NYE, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics.** Public Affairs™, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data: Estados Unidos da América, 2004.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano De. **Segurança Humana: avanços e desafios na política internacional.** Campinas: UNICAMP, 2011. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, G. Z.; BRITES, P. V. P.; MUNHOZ, A. **O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul.** Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais: Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI. Porto Alegre-RS, 20 a 22 jun. 2012.

OLIVEIRA, Francielle Rodrigues de; PARANHOS, Leandro Ferreira; SANTOS, Jonas Veloso. **As políticas públicas ligadas à seguridade social: desafios e propostas.** 2012. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035992.pdf> > Acesso em 23 Set. 2014.

ONU BRASIL. **O Conselho de Segurança.** Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/o-conselho/membros/>> Acesso em: 15 nov. 2013

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **Política Exterior como política pública: um análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno Lula.** IN: XIV ENCUESTRO DE LATINOAMERICANISTAS ESPAÑOLES. Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, p. 2278-2297. Disponível em: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/16/25/pdf/at16_Lippe.pdf>. Acesso em 23 nov. 2013.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo – a articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

PENNA FILHO, Pio. Estratégias de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza no Brasil. IN: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas v.2.** São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 339-361.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis.** Revista Sociologia Política, Curitiba, v.18, n.36, p. 147-174, jun. 2010.

RIVLIN, Benjamin. **UN Reform from the Standpoint of the United States.** Tokyo: UN University Lectures, 1996. Disponível em: <<http://archive.unu.edu/unupress/lecture11.html>> Acesso em 30 mai. 2014.

ROCHA, Sonia. **A pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ROMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Uma Análise da Política Externa no Governo Lula da Silva**. IN: Revista Debates, v.4, n.2, p. 60-80. Porto Alegre: 2010.

ROSSETTO, R. **Falta de investimento enfraquece as Forças Armadas, dizem comandantes**. Carta Capital, 12 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/falta-de-investimento-enfraquece-as-forcas-armadas-dizem-comandantes-530.html>>. Acesso em: 17 nov. 2013.

ROWLANDS, Dane. **Individual BRICS or a collective bloc? Convergence and divergence amongst “emerging donor” nations**. Cambridge Review of International Affairs, n. 25(4), 629-649.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism matters: the theory and práxis of an institutional form**. New York: Columbia University Press, 1993.

SAINT-PIERRE, H. L. **Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro**. Análise de Conjuntura OPSA, n. 8, ago. 2010.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Política externa brasileira como política pública. IN: MARCHETTI, Vitor (Org.). **Políticas Pública em debate**, São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013, 209-230.

SEINTENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz**. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf> Acesso em 24 nov. 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. **Um Novo Multilateralismo? O discurso do Brasil na Assembleia Geral da ONU durante o governo Lula (2003-2010)**. Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1279306195_ARQUIVO_ARTLULAONUANPUH2010FINAL.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2013.

SORJ, Bernardo. **Segurança, segurança humana e América Latina**. Sur, Rev. int. direitos human. São Paulo, v. 2, n. 3, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452005000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 nov. 2014.

SOUTO, Cíntia Vieira. **Multilateralismo na Política Exterior Brasileira: um novo papel no século XXI**. IN: ANPUH, XXIII Simpósio Nacional de História, Londrina, 2005. Disponível em <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.1157.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p.20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em 25 set. 2014.

VARGAS, João Augusto Costa. **Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Rio de Janeiro: FGV, 2011. 130 p.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Rio de Janeiro, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fArtigoCoppead.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.29, n. 2, p. 273-335, ago. 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Mudanças da inserção brasileira na América Latina**. Lua nova, São Paulo, n. 78, p. 37-75, out. 2009.

ZAMBRANO, Camilo Jauregui. **El Multilateralismo Actual: Crisis y Desafíos**. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Bogotá, v.8, n.1, Junho, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 out. 2013.