

A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados¹

Carlos Aurélio Pimenta de Faria*

Resumo

O trabalho analisa, comparativamente, a maneira como o Brasil de Lula (2003-2010) e a Venezuela de Chávez (1999-2013) procuraram instrumentalizar os processos de difusão internacional de políticas sociais nos quais estiveram envolvidos em benefício de suas estratégias de inserção internacional, levando em consideração que ambos os países pretenderam, no período em questão, exercer liderança no contexto regional. São privilegiadas as variáveis: O que se transfere? Quem transfere? Quais os propósitos da transferência e como tais motivações se vinculam às estratégias internacionais dos dois países?

Palavras-chave

Difusão de políticas públicas. Política externa. Brasil. Venezuela. América Latina.

Abstract

This paper comparatively analyses the means by which Lula, during Brazil's presidency (2003-2010) and Chávez during Venezuela's presidency (1999-2003), tried to conduct the instrumentalization of the international diffusion processes pertaining social policies once their international insertion strategies would benefit from it. It was also considered the fact that both countries intended, at that time, to lead in the regional context. Here the following variables are privileged: What is being transferred? Who transfers it? What are the purposes of this transfer and what motivations are associated to the international strategies of both countries?

Key words

Dissemination of public policies. Foreign policy. Brazil. Venezuela. Latin America.

Em função da ênfase dada pelas organizações internacionais, particularmente aquelas do chamado “Sistema ONU”, à problemática social durante os anos 1990, aquele período foi denominado de “década das conferências” (ALVES, 2001), que culminou no estabelecimento pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, dos Objetivos do Milênio. Se os atentados do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, redundaram em uma profunda (re)securitização da agenda

¹ Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no VI Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP 2012), Quito, 12 a 14 de junho de 2012. O autor agradece o apoio financeiro recebido do CNPq e da FAPEMIG para o desenvolvimento da pesquisa que deu origem a este artigo.

* Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/Brasil) e professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil). E-mail: carlosf@pucminas.br.

internacional, na América Latina o início do novo século consolidou um processo que ficou conhecido como “onda rosa”, caracterizado pela ascensão ao poder, em diversos países da região, de lideranças que representavam agremiações situadas à esquerda no espectro partidário (PANIZZA, 2006). Esse processo, ainda não estancado na região, tem sido compreendido como resultado, entre outros fatores, do generalizado repúdio ao legado neoliberal das décadas de 1980 e 1990, como uma refutação do regressivo impacto do chamado “Consenso de Washington”, que pregava, entre outros “imperativos”, a redução do gasto público social.

Recentemente, o presidente do Centro de Pesquisas do *Inter-American Dialogue* cunhou o termo “Consenso de Brasília” para se referir às novas diretrizes de políticas públicas que estariam sendo seguidas por diversos governos latino-americanos desde o início dos anos 2000 (e não apenas pelos governos esquerdistas da “onda rosa”), na esteira do propalado sucesso da experiência brasileira. O novo “modelo” estaria centrado na promoção da estabilidade macroeconômica, na valorização do salário mínimo, na ênfase na inclusão social e na adoção de programas de transferência condicional de renda, aos moldes do Programa Bolsa Família brasileiro (MELLO, 2011).

Ambos os “Consensos”, o de Washington e o de Brasília, parecem ter redundado em (ou são a expressão de) uma pronunciada convergência de diversas das políticas públicas adotadas pelos governos da região. Ambos os processos parecem exemplificar um fenômeno que, entre os analistas das políticas públicas, tem sido denominado de difusão ou transferência de políticas públicas. Se esse é um processo bastante antigo, havendo registros de difusão de políticas no Período Helenístico (DOLOWITZ, 2000), por exemplo, os estudiosos são unânimes em apontar que, com o advento da globalização e com a “revolução” promovida pelas novas tecnologias de informação e comunicação, tal processo seria hoje, nas suas distintas formas e graus, quase onipresente.

Sendo difícil a mensuração do fenômeno, que parece ter se intensificado tanto no plano internacional como no doméstico ou nacional, em recente trabalho, de caráter bibliométrico, Graham, Shipan & Volden (2008) mostraram que:

Ao longo dos últimos 50 anos, as revistas de ciência política publicaram aproximadamente 800 artigos sobre a política da propagação de políticas públicas (*politics of public policy spreading*) de um governo a outro, um fenômeno normalmente denominado “difusão de políticas”. Mais da metade desses artigos foi publicada na última década, o que indica um aumento dramático no interesse pela difusão

(2008:1). (Tradução do autor. O mesmo se aplica a todas as demais citações originalmente em língua estrangeira).

Na ciência política brasileira, ainda é escasso o interesse pela difusão/transferência de políticas públicas. E isso apesar de serem abundantes os exemplos de difusão/transferência de políticas no plano doméstico, havendo ou não indução por parte dos governos federal e estaduais, como exemplificado pela proliferação no país de programas de transferência de renda e de processos de orçamentação participativa, e apesar também de o Brasil ser, no plano internacional, um tradicional e ativo “importador” de políticas, tendo se tornado também, mais recentemente, um “exportador”² (AYLLON & LEITE, 2010; FARIA & PARADIS, 2013).

Os programas Fome Zero e Bolsa Família são hoje amplamente divulgados, pelos organismos internacionais, como práticas exitosas a serem adotadas por outros países em desenvolvimento. Dito de outra forma, tornaram-se *best practices* a serem emuladas pelos demais países em desenvolvimento. Nesse contexto, não deixa de ser surpreendente o escasso número de trabalhos acadêmicos, escritos por autores brasileiros ou estrangeiros, dedicados à questão da difusão/transferência das políticas públicas no/do/para o Brasil (CHAHAD, 2004; COÊLHO, 2009 e no prelo; HOCHMAN, 1988 e 2007; LANA & EVANS, 2004; MELO, 2004; MELO & COSTA, 1995; PINHEIRO, 2004; SUGIYAMA, 2011, 2008, 2007; WAMPLER & AVRITZER, 2006).

A proposta deste trabalho é analisar, comparativamente, a maneira como Brasil e Venezuela têm procurado instrumentalizar os processos de difusão internacional de políticas sociais nos quais estão envolvidos em função da necessidade de concretização de suas estratégias de inserção internacional. Essa proposta parte do reconhecimento que os processos de difusão/transferência de políticas públicas, mesmo sendo cada vez mais intensos, ainda são pouco estudados no Brasil (e também na América Latina) e que a difusão transfronteiriça de políticas sociais poucas vezes tem sido tematizada levando-se em consideração os objetivos e as estratégias internacionais dos países exportadores e importadores.

Ao explorar algumas das convergências entre política externa e política social, este artigo busca, também, contribuir para a superação de uma divisão do trabalho analítico-intelectual que tem tornado defasada a agenda de pesquisas dos cientistas sociais latino-americanos, posto que, na empiria, governos nacionais, burocracias públicas, especialistas setoriais e organizações internacionais têm, há tempos, evidenciado o caráter em ampla medida artificial das fronteiras entre

² Os termos já canônicos na literatura especializada são: *borrowers* e *lenders*.

as políticas públicas. Nesse sentido, os internacionalistas por certo contribuem para a consolidação da convergência de agendas que aqui nos interessa ao definir como questão central da 54ª Convenção Anual da *International Studies Association* (ISA), ocorrida em abril de 2013, em São Francisco, EUA, *The Politics of International Diffusion: Regional and Global Dimensions*.

A investigação comparativa aqui proposta também é justificada em razão da centralidade assumida na pauta doméstica, tanto no Brasil quanto na Venezuela, pelas políticas social e externa. No caso do Brasil, a ênfase dada pelo governo Lula (2003-2010) ao “social” tem sido apontada não apenas como responsável, ainda que apenas em parte, pela redução da desigualdade social no país, mas também como elemento decisivo nos processos eleitorais e como estratégia central no fortalecimento do mercado de consumo doméstico, que contribuiu para a redução da vulnerabilidade internacional do país, em um contexto de grandes turbulências econômicas e financeiras globais, desencadeadas pela crise de 2008. A política externa, por seu turno, assumiu, na última década, grande proeminência na agenda pública brasileira, em função não apenas da progressiva internacionalização da economia e da sociedade do país, mas também da ativa diplomacia presidencial exercida por FHC (1995-2002) e por Lula, presidente último este que, ao enfatizar não apenas o aspecto comercial da inserção internacional do país, mas também ao se empenhar na promoção de um regionalismo sul-americano de corte “pós-liberal” e ao fomentar o chamado eixo Sul-Sul das relações internacionais, ampliou o coeficiente propriamente político da política externa, produzindo inúmeras controvérsias no âmbito doméstico e amealhando para o país, no plano internacional, um prestígio inaudito. Também por isso, eu acredito, é necessária a apreciação das interfaces entre política social e política externa, que é o objeto do presente artigo.

Contudo, se as profundas mudanças políticas testemunhadas pela América Latina da “onda rosa” parecem conferir sentido à ideia de um “Consenso de Brasília”, sustentada também, como veremos, pelo engajamento do governo brasileiro na difusão regional de suas próprias políticas, dificilmente será possível sugerir que a Venezuela tenha aderido ao suposto modelo. Basta recordarmos, por exemplo, que a Venezuela é dos poucos países latino-americanos que não colocaram em prática programas de transferência condicionada de renda, cujos pioneiros na região são Brasil e México, que desenvolveram programas nessa área ainda hoje tidos como exemplares (OSÓRIO, 2012). Na verdade, como inúmeros trabalhos demonstram, Brasil e Venezuela têm competido pela liderança regional, sustentados por projetos que, mesmo assemelhados em

alguns pontos, apresentam divergências significativas, o que pode ser atestado, por exemplo, pelas singularidades do projeto da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), capitaneado por Venezuela e Cuba, como se verá adiante.

Este trabalho, que procura comparar os governos Lula (2003-2010) e Chávez (1999-2013), se estrutura a partir da seguinte questão: como as transferências internacionais de políticas sociais, exportação e importação, têm sido instrumentalizadas na política externa de dois governos que pretendem exercer liderança no contexto regional? O trabalho adota como pressupostos, amplamente respaldados pela literatura específica e que aqui não serão tratados com mais detalhe: (a) que as elites de ambos os países têm tradicionalmente aspirado à conquista de uma maior proeminência no cenário internacional (LIMA, 2005b; VILLA, 2011), o que confere uma maior legitimidade doméstica às estratégias de projeção externa de poder colocadas em prática pelos dois governos em questão; (b) que as pretensões internacionais dos dois países puderam se beneficiar da ampliação da demanda internacional e da elevação dos preços das *commodities* produzidas por Brasil e Venezuela; e (c) que os presidentes em questão são/foram lideranças carismáticas, que gozaram, durante os seus mandatos, de amplo respaldo político doméstico, consolidado, também, pelas políticas sociais que adotaram.

Cabe destacar, ainda, que a utilização de um termo tão vago quanto “instrumentalização” da difusão internacional de políticas sociais pretende ressaltar o fato de que, por mais deliberada que possa ser a ação de um governo no sentido de comandar, dar direção e conferir racionalidade e utilidade política aos processos de difusão nos quais eles se veem envolvidos, esse é um processo em ampla medida multidirecional, que envolve uma série de atores, redes e iniciativas que possuem variados graus de coordenação, atuando sob jurisdições nem sempre passíveis de serem manipuladas pelos governantes. Ressalte-se, também, que os impactos da atuação dessa multiplicidade de atores e redes nem sempre estão circunscritos pela sua intencionalidade. Até porque a difusão envolve também aprendizagem e não apenas “compra” e “venda” de soluções ou modelos.

Para a consecução de nossos objetivos, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: a primeira seção apresenta um breve panorama do campo analítico da difusão ou transferência de políticas públicas, destacando a problemática conceitual e as variáveis usualmente ressaltadas pela literatura. Nesta primeira seção, apresentaremos também, de maneira igualmente sintética, as variáveis que serão privilegiadas em nossa comparação, quais sejam: O que

se transfere? Quem transfere? Quais os propósitos da transferência e como tais motivações se vinculam às estratégias internacionais dos dois países em questão? A segunda seção discute o lugar das políticas sociais na política externa desenvolvida pelo Brasil durante o governo Lula. A terceira aborda a mesma questão no que diz respeito à Venezuela de Hugo Chávez. A comparação entre as duas experiências é apresentada nas considerações finais.

A difusão/transferência de políticas públicas: definições, variáveis e explicações

Na ampla e diversificada bibliografia acadêmica dedicada ao estudo dos processos que aqui nos interessam, que mobiliza não apenas cientistas políticos, mas também sociólogos, economistas e internacionalistas, prolifera uma Babel de termos correlatos, tais como: *policy diffusion*; *policy transfer*; *lesson-drawing*; *policy convergence*; *policy bandwagoning*; *emulation* e *policy learning*, entre outros. Por vezes, tais termos são usados de forma intercambiável. Diversos estudiosos, contudo, procuram distingui-los. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que, entre os cientistas sociais, esses processos de mudança nas políticas públicas têm, normalmente, sido compreendidos a partir de dois paradigmas distintos, mas em certa medida complementares: o da transferência e o da difusão de políticas. O Quadro 1, a seguir, elaborado por Levi-Faur & Vigoda-Gadot (2004), sintetiza a discussão de maneira pertinente:

Quadro 1
Transferência e Difusão de Políticas

Paradigma	Transferência de Políticas	Difusão
Definição	“Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas (<i>lesson drawing</i>) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político” (DOLOWITZ & MARSH, 2000:5).	“O processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. Trata-se de um tipo especial de comunicação na qual as mensagens são relativas a novas ideias” (ROGERS, 1995:5).
Predominância	Entre cientistas políticos, analistas de políticas públicas e da gestão pública (<i>public management</i>)	Entre sociólogos, mas cada vez mais utilizado por cientistas políticos
Orientação Metodológica	Estudos de caso e análise comparativa	Quantitativa
Principais termos e conceitos	Aprendizado das políticas (<i>policy learning</i>), lições aprendidas (<i>lesson drawing</i>), aprendizado Bayesiano (<i>Bayesian learning</i>)	Contágio, modismo/tendência (<i>bandwagoning</i>), comportamento de manada (<i>herding</i>), isomorfismo
Principal pressuposto	O processo de mudança é político no sentido de que o aprendizado das políticas é filtrado por instituições políticas.	O processo de mudança ocorre em redes sociais
Mecanismo de mudança da política pública	Varia entre coercitivo e voluntário; por exemplo, emulação, redes de elites, harmonização pela via dos regimes internacionais e penetração por atores e interesses externos (BENNETT, 1991)	Isomorfismo, cultura, normas internacionais, melhores práticas
Resultados	Viés pró-convergência	Forte viés pró-convergência
Foco relativo ao processo das políticas	Compreensivo: foco nos objetivos das políticas, no seu conteúdo, nos seus instrumentos, resultados, estilos	Seletivo: foco nos objetivos das políticas e no seu conteúdo

Fonte: Levi-Faur & Vigoda-Gadot (2004:4-5).

Neste trabalho, denomino o processo como difusão/transferência, dado o meu intuito de ressaltar a complementaridade entre as abordagens. Como o meu propósito aqui é apenas fazer uma breve síntese desta vasta literatura, para estabelecer alguns balizamentos para a compreensão do que há de inovador neste trabalho, apresento a seguir, no Quadro 2, o que os próprios autores, em um artigo amplamente citado, denominaram de “Modelo de Dolowitz & Marsh”, que se pretende um modelo analítico, mas que deve ser lido, eu acredito, como

uma síntese das principais indagações que têm sido endereçadas ao fenômeno da difusão/transferência e que têm informado a maior parte das investigações³. O “modelo” apresenta respostas sintéticas para oito importantes questões relativas ao processo de difusão/transferência, que devem ser verificadas na empiria, quais sejam: (a) Por que ocorre a transferência de políticas públicas? As respostas a essa questão variam em um *continuum* que vai da opção voluntária à coerção; (b) Quais atores estão envolvidos neste processo?; (c) O que é transferido?; (d) De onde são extraídas as lições ou de onde vem o aprendizado?; (e) Quais são os distintos graus da transferência?; (f) Quais são os constrangimentos sobre o processo de transferência?; (g) Como se pode demonstrar a ocorrência da transferência?; (h) Como a transferência pode levar ao fracasso da política?

³ Para uma contundente crítica ao trabalho de Dolowitz & Marsh, ver James & Lodge (2003).

Por que transferir?		Continuo		Quem está envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde?		Graus de transferência	Constrangimentos à transferência	Como demonstrar a transferência de políticas	Como a transferência leva ao fracasso da política
		Querer	Dever			Passado	De dentro da nação				
Lições aprendidas (lesson drawing) (Perfeita Racionalidade)	Lições aprendidas (Racionalidade Limitada)	Misturas	Coerção	Representantes eleitos	Políticas	Internos	Governos regionais	Cópia	Complexidade da política	Mídia	Transferência não informada (<i>uninformed</i>)
	Pressões internacionais			Partidos políticos	(Objetivos) (conteúdo) (instrumentos)	Global	Governos municipais	Emulação	(Jornal) (Revista) (TV) (Rádio)	Relatórios	
	(Imagem) (Consenso) (Percepções) Externalidades			Burocratas/ Servidores públicos	Programas		Governos regional estadual local		Políticas preteridas	(Comissionado) (não comissionado)	Transferência incompleta
	Condicionalidade			Grupos de pressão	Instituições			Misturas	Possibilidade estrutural institucional	Conferências	
	(Empréstimos) (Condições vinculadas à atividade comercial)			<i>Experts/ Policy entrepreneurs</i>	Ideologias		Autidades locais	Inspiração	(Ideologia) (proximidade cultural) (tecnologia) (económico) (burocrático)	Encontros/ visitas	Transferência inapropriada
	Obrigações			Consultores	Atitudes/ valores culturais		Relações passadas		Língua	Declarações (escritas) (verbais)	
				<i>Think Tanks</i>	Lições negativas						
				Corporações transnacionais							
				Instituições supranacionais							

Quadro 2 – O Modelo Dolowitz & Marsh para o estudo da Transferência de Políticas Públicas

Fonte: Dolowitz & Marsh (2000:9).

A busca por soluções alhures para problemas domésticos (ou por inovações nas políticas públicas) tem sido explicada de diversas maneiras, que a primeira coluna do Quadro 2 procura apresentar de modo sintético, ainda que certamente lacunar. A ortodoxia ensinava que a mudança nas políticas públicas era derivada principalmente de pressões sociais. Essa visão tradicional, hoje amplamente questionada, complementada ou simplesmente relegada a um plano secundário, quer estivesse ancorada no pluralismo, no neopluralismo, no corporativismo ou no marxismo, pressupunha um governo relativamente passivo (BENNETT & HOWLETT, 1992). Como é bem sabido, a emergência do neoinstitucionalismo se encarregou de resgatar, no plano analítico/acadêmico, a agência do Estado e de seus atores.

No subcampo da análise de políticas públicas, contudo, o trabalho de Heclo (1974) é muitas vezes pensado como outro divisor de águas, uma vez que, ao questionar as teorias baseadas no conflito, o autor, enfatizando o papel das ideias (FARIA, 2003), abre o caminho para o desenvolvimento de abordagens explicativas do processo de produção das políticas centradas na aquisição e utilização do conhecimento (BENNETT & HOWLETT, 1992). A seguinte passagem do trabalho de Heclo tem sido amplamente citada e merece ser reproduzida aqui:

A tradição nos ensina que a política é constituída pelo conflito e pelo poder. Essa é uma visão parcial (*blinkered view*) da política e particularmente ofuscante quando aplicada à política social. A política tem a sua fonte não apenas no poder, mas também na incerteza – homens se perguntando coletivamente sobre o que deve ser feito (...) Os governos não apenas exercem o “poder” (...) eles também quebram a cabeça (*they also puzzle*). O processo de produção das políticas públicas (*policy making*) é uma forma de perplexidade (*puzzlement*) coletiva em benefício da sociedade; ele requer tanto decisão quanto conhecimento (...). Muito da interação política constituiu um processo de aprendizagem social expresso através das políticas (HECLO, 1974:305-306).

Eu acredito ser possível sugerir que a literatura sobre difusão/transferência de políticas permaneceu, por algum tempo, circunscrita à dicotomia opção/coerção ou simplesmente focada na problemática da incerteza, que justificava tanto o “empréstimo” ou a “importação” de políticas quanto o crescente papel das redes ou mesmo das comunidades epistêmicas (HAAS, 1992). Mais recentemente, porém, com a expansão, diversificação e sofisticação teórica e metodológica

da subárea, diversas outras teorias foram desenvolvidas. Revisando a fortuna crítica do subcampo, Dobbin, Simmons & Garrett (2007) apresentam as quatro principais teorias que teriam sido desenvolvidas pelas Ciências Sociais para a compreensão da “difusão global de políticas públicas”, quais sejam: a abordagem construtivista; aquela dos “teóricos da coerção”; a teoria da competição; e a teoria do aprendizado. Weyland (2005), por seu turno, assinala, seguindo diversos outros autores, que, se os estudiosos da subárea têm investigado em que medida os modelos externos influenciam a produção das políticas e através de quais canais eles exercem influência, “eles raramente enfocaram os mecanismos causais que conduzem a difusão” (:263-264). Com base em um estudo sobre a difusão da reforma previdenciária na América Latina, o autor conclui que:

(...) contrariamente à abordagem da pressão externa, os tomadores de decisão do plano doméstico têm autonomia significativa; contrariamente à abordagem da imitação normativa (*normative imitation approach*), objetivos meramente utilitários guiam a formulação de políticas; e contrariamente à abordagem do aprendizado racional, os tomadores de decisão normalmente utilizam atalhos inferenciais (*inferential shortcuts*), especialmente as três principais heurísticas documentadas pelos psicólogos cognitivistas – disponibilidade (*availability*), representatividade (*representativeness*) e ancoragem (*anchoring*) (WEYLAND, 2005:264).

Se na América Latina a proliferação de reformas previdenciárias espelhadas na experiência chilena, concentrada na década de 1990, pode ser considerada uma “onda de difusão” pautada pelo Consenso de Washington, talvez possamos considerar a difusão regional dos programas de transferência condicionada de renda, mais recente, como uma nova “onda de difusão” (BASTAGLI, 2009). Em que medida ela é “inspirada” nas experiências do Brasil e do México, que adotaram programas-piloto em 1995, é uma questão que parece ainda carecer de investigação mais cuidadosa. O empenho do governo Lula em promover a difusão de políticas e programas sociais desenvolvidos no Brasil, porém, se hoje reconhecido, longe está de ser plenamente conhecido, mesmo sendo crescente a bibliografia dedicada à expansão e mudança de direção da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD) ofertada pelo país durante a gestão Lula (AYLLÓN & LEITE, 2010; FARIA & PARADIS, 2013).

A investigação aqui proposta, porém, não pretende procurar explicações para a convergência regional de políticas sociais, com o intuito de dar sentido a essa nova “onda de difusão” na região, até porque o foco da pesquisa não

se restringirá aos programas de transferência condicionada de renda. O meu objetivo principal, como já explicitado, é explorar, em um trabalho comparativo, as conexões possíveis entre política externa e difusão internacional de políticas sociais, em um empreendimento que me parece inovador.

A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: a experiência do governo Lula (2003-2010)

A despeito da grande ênfase conferida pelo governo Lula, em sua estratégia internacional, às questões sociais, o que é perceptível tanto no plano retórico/discursivo como nas iniciativas de política externa do país, poucos analistas ressaltaram esse fato. Lima & Hirst (2006), entretanto, afirmaram que a “inclusão da agenda social como uma questão central dos assuntos internacionais foi uma das primeiras e mais importantes inovações” (:22). No discurso das autoridades brasileiras do período, mencionava-se, frequentemente, o caráter “humanista” ou “solidário” da atuação internacional do país (FARIA & PARADIS, 2013)⁴. Essa nova ênfase da política externa brasileira deve ser vista como um instrumento para a consecução do objetivo de priorizar o eixo Sul-Sul, (re)aproximando o Brasil dos demais países da periferia do capitalismo, o que foi justificado, como veremos, tanto por motivos domésticos, como regionais e sistêmicos. Essa estratégia foi colocada em prática, *inter alia*, por intermédio da ampliação e redirecionamento da ajuda internacional concedida pelo país, pela transferência de recursos e de tecnologias e por uma ênfase na difusão, aos países parceiros, de algumas das políticas e dos programas, principalmente os sociais, mas não apenas, desenvolvidos com sucesso no plano doméstico. Nesta seção do trabalho, discutiremos: (a) a maneira como esse viés “humanista” e “solidário” da política externa do governo Lula apareceu e foi instrumentalizado no discurso das autoridades do país; (b) as razões e lógicas dessa inovação; e (c) apresentarmos um mapeamento, muito sumário, dessas iniciativas, destacando áreas e parceiros preferenciais.

No plano discursivo, essa inovação na política externa do país seria anunciada reiteradas vezes, tanto pelo presidente como pelo seu ministro das Relações Exteriores, frequentemente de maneira enfática, e desde o início da gestão presidencial, em 2003. Ainda que o viés humanista e solidário da inserção internacional do país possa ser justificado pelo fato de o próprio Lula ter, em

⁴ O início desta segunda seção do trabalho sintetiza parte da discussão feita por este autor em Faria & Paradis (2013).

sua infância e juventude, experimentado a pobreza, a fome e a exclusão, o que certamente emprestou credibilidade às iniciativas que seriam adotadas, tal ênfase encontra justificativa, também, nos planos doméstico e extranacional. É necessário que se note, como corretamente apontado por Lima & Hirst, que “a luta do governo contra a pobreza e a desigualdade de renda no plano doméstico e a sua política externa assertiva e ativa podem ser vistas como os dois lados da mesma moeda” (2006:21).

Já em seu discurso de posse, Lula conclamava a nação a transformar o “fim da fome em uma grande causa nacional”, em uma “cruzada”. “Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.” A grande prioridade seria construir uma “América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. O Brasil iria respaldar os esforços para transformar as Nações Unidas e suas agências em instrumentos eficientes para promover o “desenvolvimento social e econômico, o combate à pobreza e às desigualdades”. “Estamos começando hoje um novo capítulo na História do Brasil, não como nação submissa, abrindo mão de sua soberania, não como nação injusta, assistindo passivamente ao sofrimento dos mais pobres, mas como nação altiva, nobre, afirmando-se corajosamente no mundo como nação de todos, sem distinção de classe, etnia, sexo e crença.”⁵

A mensagem que Lula levou a Porto Alegre (III Fórum Social Mundial) e para Davos (*World Economic Forum*) mais tarde naquele mesmo janeiro de 2003 foi a mesma: ressaltando que a sua vitória eleitoral significava esperança não apenas para os brasileiros, mas também para os movimentos de esquerda de todo o mundo, Lula afirmou que não era mais possível a manutenção de uma ordem econômica que permitisse que crianças fossem dormir com fome. “A verdade é que os problemas sociais do mundo nunca tinham sido discutidos em Davos”, disse Lula em Porto Alegre. Dois dias depois, o novo presidente brasileiro afirmou em Davos que a “construção de uma nova ordem econômica internacional, mais justa e democrática, não é somente um ato de generosidade, mas, também, e principalmente, uma atitude de inteligência política”. Para

⁵ Todos os discursos citados nesta seção foram acessados no sítio do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>. Acesso em 14 de agosto de 2010. As citações foram selecionadas dos discursos proferidos por Lula e por seu chanceler Celso Amorim, durante os seus oito anos de governo (2003-2010), que tiveram por objeto a política externa e que estão disponíveis no sítio do MRE, o qual tenta publicizar todos os pronunciamentos oficiais. Todos os discursos foram lidos e as citações feitas neste artigo foram selecionadas tendo em vista os objetivos do trabalho, mencionados há pouco.

justificar a sua proposição de se criar um fundo internacional para combater a miséria e a fome no terceiro mundo, Lula disse que “[...] É necessário admitir que, muitas vezes, a pobreza, a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolvem o fanatismo e a intolerância”. O seu discurso em Davos foi finalizado da seguinte maneira: “Precisamos, urgentemente, nos unir em torno de um pacto mundial pela paz e contra a fome. E, fiquem certos, o Brasil fará a sua parte”.

Lula via, como parte das suas atribuições, a tarefa de convencer lideranças, sensibilizar audiências e pautar a agenda internacional, o que fica imediatamente evidente quando se examina a sua agenda e quando se leem os seus inúmeros discursos. Porém, Lula pôde contar com mais do que um discurso moral, o seu carisma pessoal e sua própria história de vida para sustentar a sua “cruzada”. Ele também apresentaria, de maneira recorrente, como uma espécie de boa prática a ser emulada, as políticas sociais criadas ou aprimoradas durante o seu governo, como o Programa Fome Zero e o programa brasileiro de transferência condicionada de renda, denominado Bolsa Família, que viria a se tornar o maior do mundo em sua categoria. Em 2011, o ex-ministro de Lula, José Graziano da Silva, seria eleito diretor-geral da FAO (*UN Food and Agriculture Organization*). Lula disse uma vez que o “Brasil quer se orgulhar de ser o primeiro país a cumprir todas as Metas do Milênio estabelecidas em Roma” (30ª Conferência Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, Brasília, 16/04/2008). De fato, o Brasil conseguiu cumprir a primeira meta (“erradicar a extrema pobreza e a fome”) bem antes do previsto. No entanto, não apenas as políticas domésticas foram louvadas e difundidas. Os programas sociais financiados pelo Fundo do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), por exemplo, foram premiados pela ONU e anunciados como uma “boa prática”.

Tanto Lula como seu chanceler Celso Amorim ressaltaram diversas vezes o caráter “humanista” que marcava a mobilização brasileira tanto no plano doméstico como no internacional. De acordo com a lógica que estava sendo difundida, a “luta contra a exclusão e a desigualdade, repito, não é mera decorrência do crescimento – mas sim, sua mola mestra”. Como Lula havia recriminado, de maneira enfática, a invasão do Iraque, que aconteceu em 20 de março de 2003, ele diria, repetidas vezes, que a “nossa guerra [é] contra a fome e a pobreza. Aliás, a única guerra que nos interessa”. Mas talvez o argumento mais contundente utilizado por Lula, igualmente repetido pelo presidente inúmeras vezes em seus discursos mundo afora, tenha sido que seria possível considerar a fome como a mais letal das armas de destruição em massa,

uma vez que ela matava “24 mil pessoas por dia e 11 crianças por minuto”, afetando aproximadamente um quarto da humanidade. Como explicitado vezes sem conta, o objetivo era “transformar a fome em um problema político”. “Não teremos êxito no combate à fome se não mudarmos radicalmente os padrões de cooperação internacional. É preciso virar a página dos modelos impostos de fora” (Lula, *World Summit on Food Security*. Roma, 16/11/2009). “Com o Fundo IBAS, estamos provando que não é preciso ser rico para ser solidário, que é possível ajudar sem ingerência nos assuntos internos de outras nações” (Lula, *4th Summit of IBSA*. Brasília, 15/04/2010).

A retórica da solidariedade também foi frequentemente apresentada como parte da defesa do interesse nacional brasileiro, que foi definido uma vez por Celso Amorim como o bem-estar do povo brasileiro. Os esforços diplomáticos brasileiros nas organizações multilaterais, especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), em que o país liderou a articulação do G20, em 2003, procurando viabilizar a liberalização do comércio internacional de produtos agropecuários, também foram vinculados à necessidade de construção não apenas de um sistema internacional mais equitativo, mas também da justiça social. Como Lula disse inúmeras vezes, “não haverá paz e segurança sem desenvolvimento econômico e justiça social” (Lula, *Press conference on the World Fund to Combat Poverty*. Genebra, 30/01/2004).

Tendo como alvo os pesados subsídios ofertados pelos Estados Unidos e pela Europa aos seus produtores, tanto Lula como Amorim enfatizaram diversas vezes que “não é possível que as vacas, em alguns países desenvolvidos, recebam mais de 2 dólares em subsídios a cada dia, enquanto metade da população do globo tem que sobreviver com menos do que isso” (Lula, *World Bank Conference on the Fight against Poverty*. Shanghai, 26/05/2004).

Em outro discurso, Lula afirmou que o “montante de recursos gastos com subsídios agrícolas equivale a seis vezes o valor adicional necessário, a cada ano, para viabilizar o cumprimento das Metas do Milênio” (*Celebration of the 60th anniversary of FAO*. Roma, 17/10/2005). De acordo com Amorim, “nós conseguimos, pela primeira vez na história da diplomacia comercial, juntar dois objetivos que pareciam antagônicos: a liberalização comercial e a justiça social. Isso só foi possível com esse pano de fundo que o presidente Lula, de certa maneira, criou com a sua verdadeira cruzada de combate à fome” (Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília, 26/10/2004).

Finalmente, mas não menos relevante, devemos recordar a relevância e oportunidade de um termo cunhado pelo chanceler Amorim: “não indiferença”.

Se a não intervenção e a defesa da autodeterminação dos povos têm sido tradicionais balizas da diplomacia brasileira, como ressaltado por diversos analistas, o novo conceito da “não indiferença” foi inicialmente empregado para justificar a liderança da missão da ONU no Haiti (MINUSTAH), assumida pelo Brasil em 2004, missão esta que foi estabelecida sob o capítulo 7 da Carta das Nações Unidas. O termo seria posteriormente utilizado, pelas autoridades diplomáticas brasileiras, na tentativa de legitimar não apenas a crescente assistência humanitária prestada pelo país, mas também iniciativas internacionais como o perdão da dívida dos países mais pobres e a cooperação técnica para o desenvolvimento, prestada pelo Brasil com o objetivo de promover o desenvolvimento social em outros países do terceiro mundo. Se depois da Guerra do Iraque o *right to intervene* foi amplamente utilizado pelos Estados Unidos em sua Guerra contra o Terror, a “não indiferença” também procurava legitimar uma espécie de intervenção, mas em nome da justiça social (LIMA, 2005a). Com a forte participação brasileira no Haiti, Amorim acreditava que o país estava “criando um novo paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos. (...) O que desejamos é que nossa ação no Haiti seja um modelo, neste momento em que a ONU passa por profundas transformações” (AMORIM, Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz. Brasília, 05/02/2007).

É possível afirmarmos, então, que Lula, em sua “cruzada” (ou “apostolado”, como Amorim também disse uma vez), trabalhou arduamente para pautar a agenda internacional e difundir o exemplo e as políticas brasileiras, tornando-se uma espécie de empreendedor internacional de políticas. Nessa tarefa, o ex-presidente brasileiro acabou sendo muito bem-sucedido, o que é evidenciado, por exemplo, pelo fato de Lula ter recebido da FAO, em maio de 2010, a *Medal of the Food Day*, tendo também sido declarado *World Champion of the Fight Against Hunger*. No ano subsequente ele recebeu o *2011 World Food Prize*.

Mas como se pode compreender uma tal “cruzada”? Quais são as razões a sustentar o viés humanista e solidário da política externa desenvolvida pelo Brasil durante o governo Lula? Mesmo que motivações individuais, psicológicas, possam facilmente ser evocadas para explicar o fato de a política externa brasileira ter sido pautada, no período em questão, pela questão social, como já ressaltado, nos parágrafos seguintes serão enfatizadas as variáveis doméstica, regional e sistêmica⁶.

⁶No “Colóquio Brasil: Ator Global”, acontecido em Paris no dia 13 de julho de 2005, Lula disse: “Pela minha própria trajetória de vida e experiência política, [a luta contra a fome e a miséria] é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. A fome e a pobreza têm determinações internacionais”.

Inicialmente, devemos ressaltar que, se o governo do Partido dos Trabalhadores e o “Lulismo” têm sido rotulados como “pragmáticos”, pelo menos em comparação com outros governos do “giro à esquerda” latino-americano dos anos 2000, parece-nos difícil distinguir as razões políticas e ideológicas por trás da adoção desse viés “humanista” da política externa do Brasil daquelas de ordem mais pragmática. Seja como for, parece ser aconselhável nos perguntarmos se realmente existe política sem ideologia.

Lula venceu as eleições presidenciais de 2002 após ter disputado as três eleições anteriores. A sua vitória foi possível não apenas em função da grande mobilização nacional liderada por seu partido (Partido dos Trabalhadores – PT) e de seu carisma. Os seus apelos por justiça social durante a campanha foram combinados com a promessa de preservação da ortodoxia da política econômica do país, que teve o objetivo de acalmar os mercados e ganhar a confiança da classe média. As políticas neoliberais de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), não seriam superadas ao preço da instabilidade. Como a ortodoxia econômica caracterizou o primeiro mandato de Lula, a nova administração, além de estancar o processo de privatização que havia sido acelerado no governo anterior, imediatamente começou a colocar em prática as políticas externa e social há muito pregadas pelo Partido dos Trabalhadores.

De acordo com o planejamento e as expectativas governistas, essas duas políticas, os “dois lados da mesma moeda”, abririam o caminho para o projeto de transformação econômica e social do país. Contudo, se a mudança social e econômica seria atingida de maneira gradual, a autoestima dos brasileiros poderia ser rapidamente elevada se induzida pela veemência do discurso acerca da justiça social e por uma reapreciação do lugar do Brasil em um mundo em transformação. Se o país efetivamente viveu anos de crescimento econômico sustentado, isso se deveu tanto à boa fortuna externa (particularmente ao *boom* das *commodities*) quanto à progressiva expansão do mercado interno, produzida pelas políticas sociais, pelos aumentos sucessivos do salário mínimo, por novas formas de acesso ao crédito e pela criação de milhões de novos postos de trabalho. A mobilidade social ascendente, a ampliação do consumo e da renda e um novo sentido de orgulho coletivo pelo país (BURGES, 2005; ANDERSON, 2011), por seu turno, fortaleceram o papel de liderança que o Brasil passou a exercer em diversas arenas internacionais. Esses elementos seriam comparados à crescente desigualdade produzida durante o governo anterior e à fidelidade diplomática aos Estados Unidos, com nenhum impacto doméstico visível, que, segundo a retórica petista, era a diretriz básica dos social-democratas.

Em resumo, podemos afirmar que, no plano doméstico, a estratégia de uma inserção internacional orientada pela solidariedade, que privilegiava o eixo Sul-Sul, foi produzida, legitimada e reforçada por uma diversidade de fatores, quais sejam: as singularidades da liderança política brasileira, pela competição político-eleitoral e pela necessidade de garantir o desenvolvimento econômico. Após a eclosão da crise financeira internacional, no final de 2008, durante o segundo mandato de Lula, a economia brasileira foi uma das primeiras do mundo a se recuperar. Uma tal performance foi atribuída, em ampla medida, aos impactos tanto da política externa quanto da social, uma vez que a demanda interna manteve a máquina em funcionamento e que as exportações brasileiras não mais dependiam principalmente dos países desenvolvidos, que sentiram a crise mais imediata e drasticamente (a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil em 2009).

Fatores regionais também desempenharam um papel importante, uma vez que a nova política externa brasileira procurava reforçar a tradicional prioridade dada pelo país à América do Sul, dando à região toda uma nova ênfase. Rapidamente se tornou evidente que o tipo de liderança regional inicialmente advogada por Lula e por outras lideranças do PT, um anseio por liderança abertamente explicitado e por vezes arrogante, não teria resultados positivos. Se as enormes assimetrias regionais, quase por si mesmas, tornavam suspeitas muitas das iniciativas brasileiras, o presidente venezuelano, Hugo Chávez, por intermédio da ALBA e de sua petrodiplomacia, também estava deixando evidentes as suas ambições regionais (BURGES, 2007).

Durante o governo Lula, as aspirações brasileiras pelo exercício da liderança regional foram sustentadas por diversas razões, que se reforçaram mutuamente, quais sejam: substituir o regionalismo aberto da década de 1990 por estruturas e arranjos pós-liberais, supostamente capazes de promover objetivos políticos, estratégicos e sociais tidos como compartilhados; minimizar os impactos da hegemonia norte-americana sobre a região; promover o comércio regional e os interesses internacionais das companhias brasileiras (e recorde-se que o governo Lula concedeu amplos e sistemáticos incentivos para a internacionalização das empresas brasileiras); respaldar, direta e indiretamente, lideranças políticas dos países vizinhos que demonstrassem sintonia com o projeto petista; e, finalmente, mas não menos importante, ao contrário, transformar a região em uma plataforma para a consolidação do Brasil como um ator global. A pretendida liderança brasileira teria, assim, que se pautar na solidariedade e no humanismo, o que também demandava uma disposição, por parte do Brasil, de agir como um *paymaster* da integração regional.

No que diz respeito aos constrangimentos e oportunidades, oriundos do sistema internacional, para o desenvolvimento das estratégias brasileiras, o impacto global dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 tem relevância central. Tendo a resposta norte-americana assumido a forma de uma Guerra ao Terror, que selou a (re)securitização da agenda internacional e fez com que os Estados Unidos concentrassem a sua atenção em outras partes do globo, os países latino-americanos viram-se livres para a definição mais autônoma de seus objetivos nacionais. O legado das políticas neoliberais das décadas de 1980 e 1990, muitas vezes considerado ruinoso, certamente cumpriu um papel importante, uma vez que tornou possível a emergência da chamada “onda rosa”, ou seja, do “giro à esquerda” na região. A retórica das autoridades brasileiras, ao sustentar uma postura humanista e solidária, bem como as políticas implementadas pelo país no plano doméstico e difundidas no âmbito internacional, contribuíram para uma redefinição das clivagens Norte-Sul. A Guerra ao Terror foi contrastada à guerra contra a pobreza, e os objetivos autointeressados da liberalização comercial, bem como a hegemonia das poucas nações desenvolvidas sobre os mais relevantes regimes internacionais, começaram a ser denunciados de maneira veemente tanto nas ruas como por intermédio das novas lideranças dos países em desenvolvimento.

As antigas ambições acalentadas pelo Brasil de reformar a estrutura institucional do sistema internacional, particularmente a ONU, em cujo Conselho de Segurança o país demanda um assento permanente, também são pensadas por muitos como uma importante motivação para a prioridade dada ao eixo Sul-Sul. Isso porque novas parcerias no plano internacional e a ampliação dos beneficiários da cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil poderiam também garantir um mais amplo respaldo político às ambições do país, podendo eventualmente redundar em apoio eleitoral nas organizações internacionais.

A eclosão da profunda crise financeira de 2008, que ainda limita o ímpeto internacional e a influência dos países desenvolvidos, tem sido interpretada na periferia como um sinal e como uma oportunidade. A transformação dos BRICs, de um acrônimo em um grupo de países emergentes que tentam coordenar o seu posicionamento internacional, e a sua subsequente expansão para incorporar a África do Sul são fenômenos que devem ser pensados como apenas mais uma manifestação daquela percepção.

Tendo analisado a retórica da solidariedade e do humanismo na política exterior do governo Lula e apresentado brevemente as razões domésticas,

regionais e sistêmicas que justificam essa inovação na política, devemos agora discutir como essa inovação foi traduzida em prática.

O viés “humanista” da política externa brasileira ganhou materialidade por intermédio de uma série de projetos, atividades e programas, implementados por uma rede de organizações governamentais e não governamentais, com distintos graus de institucionalidade. Essas iniciativas incluíram: (a) a provisão de cooperação técnica Sul-Sul; (b) a ajuda humanitária a países vitimados por desastres naturais ou conflitos; e (c) o perdão da dívida de países mais pobres. Apresentaremos, a seguir, um mapeamento sintético, certamente não exaustivo, das iniciativas (a), que é onde se concentram, em grande medida, os esforços brasileiros de difusão ou de busca de exportação de suas políticas e programas sociais.

Desde o início do governo Lula, a chamada cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) (ou cooperação técnica Sul-Sul ou cooperação horizontal) passou a ser “reforçada”, como assinalado por Puente (2010), o que é evidenciado, por exemplo, pela ampliação do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério de Relações Exteriores. De acordo com a ABC, a CTPD brasileira procura fortalecer as relações do país com os demais países em desenvolvimento, apoiando projetos que sejam prioridades nacionais dos países parceiros, que tenham o envolvimento de instituições locais e sejam capazes de produzir um impacto significativo e multiplicar os seus efeitos nos países parceiros (ABC, 2010).

De acordo com um relatório do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o número de projetos implementados pela ABC aumentou muito durante o governo Lula. Em 2003, a ABC iniciou 34 projetos. Em 2009, foram iniciados 96 projetos (MRE, 2011). No que diz respeito aos países beneficiários, em 2009, 50% dos projetos foram implementados em países africanos, 39% em países da América do Sul e Central e no Caribe e 11% na Ásia e no Oriente Médio. Esses projetos e iniciativas foram das seguintes áreas: agricultura (21,86%), saúde (16,28%), educação (12,12%), meio ambiente (7,43%) e segurança pública (6,28%). Os projetos na área do desenvolvimento social representaram 5,31% das iniciativas (*Ibid.*).

Até 2010, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que foi criado em 2003, tinha assinado 62 acordos de cooperação internacional, na forma de memorandos, projetos de cooperação, cartas de intenção e outros formatos. A maioria desses acordos era parte da cooperação Sul-Sul provida pelo país (MDS, 2010).

A grande centralidade conferida pelo governo Lula à “questão social” em sua agenda internacional pode ser atestada, também, a partir de uma análise do conteúdo dos “atos internacionais” firmados pelo Brasil durante os seus oito anos de governo⁷. Essa pesquisa é facilitada pelo fato de o Departamento de Atos Internacionais (DAI) do MRE disponibilizar, em seu sítio na internet, um banco de dados que permite não apenas o acesso aos atos bilaterais e multilaterais assinados pelo país, mas também a pesquisa através de palavras-chave e do cruzamento de distintos filtros. Uma comparação entre os dois mandatos de FHC (1995-2002) e os dois mandatos de Lula (2003-2010) mostra-se reveladora. A nossa comparação destacará apenas os atos bilaterais, dado o pressuposto de que fica reduzida a capacidade de influência do país nos atos multilaterais, quando comparada aos bilaterais. O referido sítio registra a assinatura de 845 acordos bilaterais durante o governo FHC, número este que mais do que dobrou durante o governo Lula (1.896 atos bilaterais firmados), o que comprova o notável ativismo internacional do Brasil durante os anos Lula. Interessa-nos observar, porém, o resultado da pesquisa com a utilização da palavra-chave “desenvolvimento social”. Se a expressão “desenvolvimento social” aparece no título de apenas três atos bilaterais firmados durante o governo FHC e no título de onze acordos bilaterais assinados durante o governo Lula, a busca por essa palavra-chave no texto dos atos bilaterais nos revela o seguinte quadro: enquanto a expressão aparece em 576 dos acordos firmados durante o governo FHC (ou 68,2% do total), ela aparece em 1.546 dos 1.896 acordos bilaterais firmados no governo Lula (81,2%)⁸. Mesmo admitindo a possibilidade de lacunas nesses registros oficiais do DAI, acredito que os dados apresentados comprovam a maior ênfase conferida pelo governo Lula, também em sua agenda internacional, às questões sociais, tendo o país assumido crescentes responsabilidades no combate à fome e à pobreza também no plano internacional, sempre com base na cooperação Sul-Sul.

Note-se, porém, que, até aqui, a nossa discussão esteve fortemente concentrada em um subcampo das políticas sociais que no Brasil é denominado “assistência social”, que, diga-se, não é sinônimo de desenvolvimento social. Deixando de enfrentar, neste trabalho, os problemas conceituais e aqueles relativos à classificação das distintas políticas sociais, também ela problemática, cabe recordarmos que subáreas como a da saúde e da educação não apenas

⁷ São as seguintes as distintas modalidades de “atos internacionais”: tratado; convenção; acordo; ajuste ou acordo complementar; protocolo; memorando de entendimento; convênio e acordo por troca de notas.

⁸ Fonte: Sistema Consular Integrado no site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil. Acesso em 25 de abril de 2012.

são mais institucionalizadas no Brasil como também no sistema internacional, o que envolve, por exemplo, organizações internacionais tão relevantes como a OMS, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a Unesco. Cabe ressaltarmos, ainda, que nas organizações internacionais sul-americanas, de formação mais recente, a preocupação com a saúde pública e com a educação está também amplamente institucionalizada. Nessas duas subáreas, o Brasil tem protagonismo internacional já antigo, atuando não apenas no mercado de importação e exportação de políticas, programas, técnicas e formas de atuação, mas também na construção das diretrizes e regras que pautam e estruturam os regimes internacionais da saúde e da educação.

No que diz respeito à saúde, Cepik e Sousa contabilizaram, para o ano de 2009, “mais de 150 ações de cooperação internacional em saúde desenvolvidas pelo Brasil” (2011:126). Esse trabalho nos importa, ainda, na medida em que realiza um mapeamento da cooperação internacional do Ministério da Saúde (MS) quando do início do primeiro mandato de Lula (2003), ressaltando não apenas sua diversidade e intensidade, mas também: (a) o fato de o Ministério receber diversas demandas de cooperação de outros países, em um processo que é, em ampla medida, paralelo ou desconectado da atuação do Ministério das Relações Exteriores e das diretrizes da política externa do país (dito de outra maneira, o MS tem, em ampla medida, uma agenda internacional que lhe é própria e que já era muito intensa mesmo antes do início do governo de Lula); e (b) a falta de coordenação intraorganizacional (no interior do MS) e intragovernamental (entre os diversos ministérios). Vale recordarmos, ainda, que o termo “diplomacia da saúde” tornou-se, também no Brasil, amplamente divulgado [ver, entre muitos outros trabalhos: Souza (2012) e Buss e Ferreira (2012)]. Parece possível afirmarmos que algo muito semelhante ocorra também na área da educação [veja-se, por exemplo, (Beshara & Pinheiro (2012), e Candeas (2012)]. Na verdade, os diversos ministérios brasileiros têm hoje autonomia legal e uma relativa capacidade institucional para atuarem na seara internacional, sendo um desafio para o Itamaraty (MRE) a coordenação dessa miríade de iniciativas internacionais e a sua instrumentalização em benefício da política externa do país (FARIA, 2012).

Ainda no que concerne o foco de nossa discussão, outra lacuna deve ser reconhecida e explicitada: uma análise exaustiva da difusão de políticas sociais do e para o Brasil deveria considerar, também, o papel desempenhado pelas organizações internacionais (OIs), que têm hoje ampla atuação nesse sentido. Essa atuação e as relações triangulares que envolvem as OIs (Brasil-OIs-outros países) não serão consideradas aqui.

O que fica claro, contudo, é que, na estratégia de inserção internacional perseguida pelo governo Lula, a assistência social, entre as demais políticas sociais, parece ter sido aquela mais explícita e recorrentemente associada à política externa do Brasil⁹.

A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: a experiência do governo Chávez (1999-2013)

O embaixador e analista venezuelano Edmundo Urrutia, em trabalho recente, fez a seguinte apreciação acerca dos conflitantes projetos regionais acalentados (e liderados) pelo Brasil e pela Venezuela Bolivariana:

Um novo mapa geopolítico regional tende a se consolidar no espaço sul-americano em torno de novas lideranças e do surgimento de novas instâncias de integração. Nesse novo tabuleiro geopolítico, convergem duas visões contrapostas, com potenciais dimensões antagônicas: a visão geoestratégica, militarista, populista, confrontacional e ideologizada de Hugo Chávez, assumindo um crescente papel de protagonista com a construção de alianças intrarregionais (ALBA) e extrarregionais (Rússia, Irã, China), que utiliza o petróleo como ferramenta de suporte de suas políticas e um discurso ultraradical e de ruptura com os Estados Unidos. Em contraposição, está o modelo de Lula, com uma visão multidimensional, reformista, que evita a confrontação, cuja diplomacia se move com equilíbrio, maior planejamento, discrição e eficácia, e que soube não só neutralizar o discurso do mandatário venezuelano, mas impor-se sistematicamente aos seus ambiciosos e desmedidos projetos personalistas (URRUTIA, 2011:10).

Ainda que essa síntese dos objetivos e métodos da política externa brasileira para a região possa não estar de acordo com o que pensam os seus críticos domésticos, notadamente aqueles diplomatas de carreira que assumiram

⁹ Lee & Gómez (2011), contudo, ressaltam a proeminência do Brasil na “diplomacia da saúde global” (*global health diplomacy*), sugerindo também que “a reputação do país como um campeão da saúde global foi uma parte importante dos esforços da administração Lula no sentido da elevação do status global do Brasil como um todo” (64). Nessa subárea, contudo, o envolvimento direto do presidente e do seu chanceler foi seguramente menor do que o ocorrido na seara do combate à fome e à miséria, o que talvez possa ser explicado pela confluência dos seguintes fatores: a trajetória pessoal do presidente; ao sucesso, no plano doméstico, de políticas assistenciais (e de tecnologias sociais) que levavam a marca da nova administração, como o Bolsa Família, desenvolvido por um ministério (o MDS, Ministério do Desenvolvimento Social) que foi criado no primeiro ano do governo Lula; e à possibilidade de transformar o combate à fome em um apelo moral capaz de sensibilizar os mais distintos atores, sendo uma “bandeira” que se encontrava carente de respaldo e de institucionalização no sistema internacional.

posições de destaque durante o governo de FHC, eu acredito que, no tocante às ambições e aos métodos do chavismo, a citação anterior reflete com precisão as interpretações prevalecentes sobre a política exterior da República Bolivariana da Venezuela.

É comum, porém, que se defina o ano de 2004, quando o presidente Chávez saiu vitorioso do referendo revogatório e quando se acelerou a elevação dos preços internacionais do petróleo, como um divisor de águas também na política externa venezuelana. Nos primeiros anos do governo Chávez (1999-2004), que foram profundamente turbulentos no plano interno, cujo epicentro foi o golpe de 2002 e as greves de 2002-2003, a ação internacional do país teria preservado diretrizes tradicionais, como a busca de um maior equilíbrio internacional e o incentivo à integração regional (URRUTIA, 2006). Após 2004, porém, com o “trânsito da experiência venezuelana de uma revolução nacionalista para uma revolução socialista” (ROMERO, 2010:15), Chávez põe em prática uma “nova e ambiciosa estratégia internacional”, cujos lances mais visíveis, dentre tantos outros, teriam sido a retirada do país da Comunidade Andina de Nações (CAN), o seu ingresso no Mercosul, a criação da *Telesur* e do *Banco del Sur*, a proposta de criação de uma OTAN sul-americana e a compra de armamentos da China e da Rússia (URRUTIA, 2006:159).

Se não nos interessa, aqui, uma apreciação mais detalhada da evolução do regime chavista e de sua política exterior, parece-nos útil, em função de nossos propósitos, a exposição sintética das principais características do regime político venezuelano na era Chávez formulada por Sánchez, que é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 1**Características do regime político venezuelano no governo de Hugo Chávez**

IDEÁRIO	Recuperação da noção de povo no discurso político e como sujeito das políticas públicas. Ideologia revolucionária. Discurso anti-imperialista.
MODELO POLÍTICO	Substituição formal do modelo de democracia representativa por outro modelo de democracia protagônica-participativa. Desmantelamento (ao menos no plano formal) da institucionalidade sobre a qual se estruturou o antigo regime representativo.
ATORES POLÍTICOS	Papel ativo dos militares na vida pública expressado no caráter cívico-militar do regime. Deslocamento da antiga elite política, dos partidos políticos que a representavam e de suas bases de apoio.
BASE DE APOIO	Existência de uma base de apoio ao governo pouco institucionalizada. Aumento da polarização social.
TIPO DE LIDERANÇA	Existência de um líder carismático que cultiva uma relação direta com as massas e se apoia nesse poder para promover um discurso populista e opositor a certos fatores da hegemonia mundial e ao que é qualificado como políticas neoliberais.

Fonte: Sánchez (2006, Tabela 1:21-22).

Sem renegar a tradicional identidade da Venezuela como um país andino, amazônico e caribenho, Hugo Chávez, em sua política exterior do pós-2004, “promoveu a visão estruturalista e anticapitalista dos assuntos internacionais”, fomentando a rivalidade entre centro e periferia, a luta anti-imperialista, o desenvolvimento endógeno, a concepção do Estado como instrumento central do desenvolvimento e a construção de um Estado socialista e comunitário (ROMERO, 2010:3), ideais estes subsumidos no *slogan* do “socialismo do século XXI”. Se o petróleo tem sido o principal instrumento da inserção internacional da Venezuela desde muito antes da ascensão de Chávez ao poder, o líder bolivariano inovou não apenas na intensidade do uso da chamada “petrodiplomacia”, mas também ao transformar a companhia petrolífera estatal (PDVSA) em uma das principais agências executoras da política externa. Ressalte-se, também, o papel central que a PDVSA tem desempenhado no financiamento das novas políticas sociais do pós-2004¹⁰.

Por se sustentar simultaneamente no poderio energético do país (a Venezuela tem as maiores reservas mundiais de petróleo fora do Oriente Médio) e em seu compromisso revolucionário é que a política exterior de Chávez foi denominada “bifronte” (ROMERO, 2010).

¹⁰ Segundo Villa, “a nova filosofia da PDVSA é servir como um instrumento da política social por intermédio do Fundo de Investimento Social da companhia, por meio do qual o governo financia a maioria das políticas públicas no âmbito das missões” (Villa, 2011, rodapé 12:320).

No que diz respeito à dimensão das relações internacionais da Venezuela que nos interessa mais especificamente neste trabalho, qual seja, o papel nelas desempenhado pela transferência/difusão de políticas sociais, foi a partir da transição do regime rumo ao “socialismo do século XXI”, e em nome da “solidariedade revolucionária”, que essa vertente social da política externa chavista ganhou destaque, notadamente no plano regional.

É a partir de 2004, também, que a Venezuela de Chávez aprofunda os seus vínculos com Cuba (ALFONSO, 2006; ROMERO, 2008). Essa “aliança estratégica” é a catalisadora dos processos de difusão internacional de políticas sociais capitaneados por Chávez, os quais, como veremos, envolveram tanto a exportação como a importação. Foi após a ascensão de Chávez ao poder, em 1999, que se abriu um novo capítulo nas relações bilaterais, uma vez que, como nos recorda Serbin (2006:80), “desde 1960 a Venezuela havia se constituído como a anti-Cuba por excelência”. Ainda de acordo com esse autor:

Mesmo que forjada na conjuntura específica da Guerra Fria, a experiência cubana aporta dois elementos importantes para a política exterior de Chávez: a necessidade de ampliação da capacidade militar no marco de uma visão estratégica (o que está em sintonia com a formação militar do presidente e com a atribuição de um papel crucial às Forças Armadas) e o desenvolvimento de uma ideologia que inclui apelos à equidade, à solidariedade e à justiça internacional desde uma perspectiva nacionalista, que encontra sua expressão no bolivarianismo de Chávez (SERBIN, 2006:84).

A ALBA, fundada em 2004 por Venezuela e Cuba, e originalmente pensada por Fidel Castro como uma alternativa à ALCA (VILLA, 2011), desempenha, no âmbito regional, papel difusor fundamental, tanto da ideologia quanto da prática “revolucionária” e de suas políticas, incluindo as sociais. Note-se, antes de apreciarmos esse papel difusor com mais detalhe, que a ALBA não se restringe à América do Sul, abarcando também países centro-americanos e caribenhos¹¹. A Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América, denominada desde 2009 como Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), funda-se sobre os seguintes princípios: integração não capitalista dos povos e refutação do neoliberalismo; diversificação comercial;

¹¹ São oito os membros da ALBA (junho, 2012): Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, São Vicente y Granadinas, e Antígua y Barbuda. Para uma discussão acerca do posicionamento do chavismo diante das instituições regionais, ver: Ruiz (2010) e Romero (2011). Para uma interessante análise da resistência dos países caribenhos à petrodiplomacia de Chávez, ver Serbin (2006).

convênios e investimentos intragovernamentais, um sistema de alianças e de segurança comum entre governos progressivos e socialistas, e o fomento a formas não privadas de propriedade (ROMERO, 2010:7). De acordo com Villa:

(...) até hoje a ALBA subsiste com base na mobilização dos recursos petrolíferos venezuelanos, capazes de subsidiar o petróleo consumido por Cuba e parte dos programas sociais em curso na Bolívia, Equador e Nicarágua. Em outras palavras, a ALBA é um tipo de clientelismo de política externa (*foreign policy clientelism*) que funciona com base na troca de petróleo (ou de seus recursos) por influência (VILLA, 2011:313).

O fato de a ALBA ter sido inicialmente concebida como uma “Alternativa” à ALCA é também um reflexo da postura antiamericanista do chavismo, que é central nos processos que nos interessam neste trabalho. Romero & Corrales (2010) ressaltam a estratégia de *soft-balancing* adotada pela Venezuela: na tentativa de reduzir a influência norte-americana sobre a região, a qual envolve um forte coeficiente de *soft power*, Chávez, também pela via da ALBA, teria desenvolvido a sua diplomacia do *social power* (veja-se ainda, para mais detalhe, Corrales, 2009). Se os elementos centrais do *soft power* estadunidense incluem a difusão de valores liberais como o respeito pela democracia, o estado de Direito, os direitos humanos e a relevância do empreendedorismo, os autores assim definem a diplomacia do *social power* cultivada pela Venezuela:

o valor de se investir em programas de desenvolvimento social e de empoderar novos grupos políticos acima de outros objetivos. Ao promover essa diplomacia do poder-social (*social-power diplomacy*), Chávez presta pouca atenção nos resultados efetivos dos programas sociais que ele ajuda a financiar (i.e., ele mal se preocupa com o coeficiente custo-benefício de seus investimentos). Ele também não se mostra preocupado em preservar o sistema de pesos e contrapesos que limita o poder dos presidentes (...). E ele privilegia o setor público sem maiores preocupações com a transparência pública (ROMERO & CORRALES, 2010:224).

Villa (2011), por seu turno, ressaltando também os esforços de Venezuela e Cuba no sentido da “exportação da agenda social”, levanta uma questão interessante: o impacto positivo das iniciativas de cooperação social parece ter sido reconhecido também pelo governo de George W. Bush, que teria buscado contrabalançar essas iniciativas. Em sua última viagem à América do Sul, Bush definiu como um dos seus objetivos o apoio a programas nas

áreas de educação, saúde e habitação. Outra questão importante salientada pelo autor é que, se Argentina e Brasil prometem investimentos e iniciativas de ajuda social e abrem os seus mercados para produtos sul-americanos no médio prazo, Chávez, lastreado pelos recursos do petróleo e libertado dos controles democráticos em casa, “investe, auxilia e compra no curto prazo” (VILLA, 2011:318).

A partir de 2003/2004, as chamadas “*Misiones*” tornaram-se as principais políticas sociais desenvolvidas pelo governo chavista no âmbito doméstico (BURCHARDT, 2009, e VERA, 2008). Suas conexões eleitorais e o papel desempenhado por Cuba na sua formulação e execução foram explicitados pelo próprio Chávez, sem meias palavras, em um discurso proferido a aliados durante um *Taller de Alto Nivel* realizado em novembro de 2004, após a vitória governista no referendo revogatório:

houve um momento em que nós estivemos empatados (*parejitos*) ou talvez em desvantagem. Uma pesquisadora (*encuestadora*) internacional recomendada por um amigo, que veio em meados de 2003, passou uns dois meses aqui e foi ao Palácio e me deu a notícia bomba: “Presidente, se o referendo fosse hoje você perderia”. Eu recordo que aquela noite para mim foi uma bomba aquilo. (...) Então foi quando começamos a trabalhar com as missões, desenhamos aqui a primeira e eu comecei a pedir apoio a Fidel. Eu disse a ele: “Olha, tenho esta ideia, atacar por baixo com toda a força”. E ele me disse: “Se eu sei alguma coisa disso, conte com todo o meu apoio”. E começaram a chegar médicos às centenas, uma ponte aérea, aviões iam e vinham buscando recursos (...) e começamos a inventar as missões (CHÁVEZ, 2004, *apud* Urrutia, 2006:164).

Desde que foi firmado o Convênio Integral de Cooperação entre Cuba e Venezuela, em 2000, a ilha passou a receber, da Venezuela, grandes quantidades de petróleo subsidiado, além de outros benefícios como: crédito mais acessível para importações e investimentos, incentivo para a criação de empresas mistas e proteção para alguns de seus produtos no mercado venezuelano. Em troca, Cuba

provê à Venezuela, no marco de cerca de 200 projetos de cooperação, o seu recurso mais abundante: pessoal técnico, basicamente nas áreas de saúde, educação e esportes. Apenas na primeira área, foi reportada a presença na Venezuela de 26 mil profissionais da saúde, o que equivale a mais da

metade dos médicos que trabalhavam no subsistema de saúde primária na ilha (ALFONSO, 2006:145)¹².

No âmbito dessa aliança estratégica, assim, a Venezuela, exportadora de recursos financeiros e de ideias para a promoção do desenvolvimento social nos países aliados, importa técnicos da área social, decisivos na implementação de alguns dos programas das chamadas “missões”.

Mas, afinal, o que são as missões? De acordo com Sánchez:

Sob a denominação de missões sociais aparecem ou se reorganizam distintas políticas, programas e atividades de ordem social, os quais têm em comum a sua definição como formas de inclusão dos setores mais necessitados que tradicionalmente estiveram excluídos do acesso aos principais bens e serviços sociais (educação, saúde, moradia, emprego, entre outros) (2006:14).

No território venezuelano, as “missões sociais”, a despeito de sua abrangência e do impacto de sua atuação, têm sido criticadas pelo fato de terem sido desenvolvidas a partir de uma institucionalidade social paralela, de “corte notoriamente cívico-militar, autoritária e centralista” (MAINGON, 2004:65. Ver, também: D’ELIA & CABEZAS, 2008a, 2008b; VERA, 2008; e SÁNCHEZ, 2006)¹³. É importante, também, que se percebam as “missões” não apenas como instrumento de legitimação do regime, após as turbulências de 2002-2003, e como alavanca eleitoral para os candidatos chavistas, mas também tendo como objetivo a criação e o reforço de novas identidades políticas e sociais. De acordo com Sánchez (2006), as “missões” dão um novo formato à velha cultura política venezuelana, pautada pelo modelo rentista-estatista. Segundo Vera (2008), pretendia-se também, com essa nova política social, implementada por mecanismos extrainstitucionais, reforçar as iniciativas governamentais de fomento a uma “economia social” com base em novas formas de organização

¹² “Em finais de 2007, as autoridades cubanas calculavam que havia na Venezuela 39 mil ‘colaboradores’ desse país, 31 mil deles no setor de saúde, 75% do total mundial dos cooperadores internacionais de Cuba, cuja cifra total chegou nesse ano a 62mil. Estima-se que há 51 mil colaboradores cubanos na Venezuela no ano 2010” (ROMERO, 2010:16).

¹³ De acordo com D’Elia & Cabezas (2008a:15): “um sistema paralelo tão extenso em sua oferta, o que é possível apenas em função das vantagens especiais oferecidas pela renda petrolífera ao Estado venezuelano, foi deslocando e substituindo as medidas ou políticas sociais de caráter institucional. Em vez de políticas públicas de emprego, o sistema cria um mercado interno para dar trabalho àqueles que tenham formação ideológica; em vez de políticas sanitárias, são ofertados serviços médicos para atender às necessidades de saúde mais urgentes; em vez de políticas educacionais, criam-se vagas para os praticantes dos valores revolucionários”.

empresarial não privada, como cooperativas e empresas de produção social. Este seria, nas palavras do autor, o “esqueleto de um novo modelo de desenvolvimento” (:111). A vulnerabilidade do modelo seria resultado, entre outros fatores, de sua originária e progressiva dependência em relação ao Estado petroleiro rentista e patrimonialista.

Criticando a cooperação internacional provida pelo governo Chávez, que não se limita ao continente, diga-se, Cardozo (2010) ressalta a sua “contaminação geopolítica e ideológica” (:11), que teria pelo menos dois tipos de impactos domésticos mais relevantes: (a) na medida em que se passou de um modelo de cooperação pautado pela complementação de necessidades, como no caso dos primeiros convênios de cooperação energética, para modalidades pautadas pela busca de influência, por terem se tornado concessões ou doações, os compromissos teriam ficado mais onerosos para a Venezuela, não possibilitando a geração de oportunidades para os produtores ou prestadores de serviços do país; (b) tendo esses acordos internacionais sido definidos como “estratégicos”, os procedimentos constitucionais para sua aprovação e controle foram paulatinamente abandonados; sua falta de transparência teria dado margem à corrupção e ao financiamento (ilegal) de candidatos amigos em outros países. Isso em um contexto doméstico de proibição do financiamento público dos partidos políticos, de busca de controle dos recursos externos remetidos aos partidos e ONGs venezuelanos e de queda nos investimentos produtivos e em infraestrutura no país (CARDOZO, 2010:11).

Em função de seu propósito de construção do “socialismo do século XXI”, alicerçado por um neobolivarianismo no plano regional e por um discurso e por alianças antiliberais, anti-imperialistas e antiestadunidenses no âmbito extrarregional, e em razão também dos inúmeros compromissos estabelecidos pelo regime chavista com organizações e personalidades da esquerda mundial, Caracas tornou-se a “nova Meca Revolucionária” (ROMERO, 2010:30). Importado com adaptações o modelo cubano, bem como parte de seus recursos humanos, a Caracas chavista tornou-se, como o Brasil, ativa na cooperação internacional, mas, como veremos a seguir, exportando uma agenda social significativamente diferente daquela exportada pelo Brasil.

Breves Considerações Finais

Como evidenciado nas duas últimas seções, a difusão/transferência internacional de políticas sociais cumpriu um papel de destaque na política externa e nas

estratégias de inserção internacional tanto do Brasil de Lula quanto da Venezuela de Chávez, tendo objetivos relativamente similares. E isso vale também no que diz respeito ao seu impacto no plano doméstico de ambos os países, no sentido da legitimação das políticas redistributivas adotadas. Parece claro que a transferência promovida pelos dois governos está intimamente associada à pretensão de ambos de exercer a liderança no contexto regional e de ampliar a sua capacidade de influência extrarregional. Buscaremos a seguir comparar as duas experiências, de maneira sintética, destacando as semelhanças e distinções entre os seus propósitos e métodos e as maneiras como tais motivações se vinculam às estratégias internacionais dos dois países em questão.

Cabe reiterar, inicialmente, que a questão social ganhou grande proeminência no posicionamento internacional dos dois presidentes, o que por si só se constituiu, no caso de ambos os países, como uma novidade. No que diz respeito às iniciativas concretas de cooperação internacional estabelecidas por Lula e Chávez, em que também se destaca a nova ênfase social conferida aos acordos firmados, é preciso apontar as seguintes diferenças: a cooperação internacional provida pelo Brasil, em comparação com aquela provida pela Venezuela, parece não apenas ser mais diversificada e mais focada na transferência disso que tem sido denominado “tecnologias sociais” (e também de outras formas de tecnologia), mas também uma cooperação que conta com um maior grau de institucionalização, tanto no que diz respeito a suas bases organizacionais domésticas como no que concerne o seu respaldo por parte de organizações e instituições internacionais.

Sendo assim, dificilmente se poderá compreender como casual a inauguração em 2004, em Brasília, do *International Policy Centre for Inclusive Growth*, que pode ser pensado como um *think tank* encarregado de produzir e divulgar estudos e práticas capazes de promover o crescimento com inclusão. O IPC-IG é uma organização criada através de uma parceria da *United Nations Development Programme* (UNDP) com o governo brasileiro, por intermédio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que se define como: “um fórum global para o Aprendizado Sul-Sul em políticas sociais com sede em Brasília, Brasil. Produz e divulga estudos e recomendações de políticas públicas para o crescimento inclusivo a partir de experiências inovadoras e de sucesso nos países em desenvolvimento”¹⁴.

Se a política externa de ambos os presidentes foi criticada por seu

¹⁴ Fonte: <http://www.onu.org.br/pnud-seleciona-diretor-do-centro-internacional-de-politicas-para-o-crescimento-inclusivo-em-brasilia/>

personalismo, devemos recordar o elevado grau de profissionalismo e insulamento do serviço exterior brasileiro, o qual foi em alguns sentidos ampliado, a despeito da intensa diplomacia presidencial desenvolvida por Lula. Durante os seus dois mandatos, ou oito anos de governo, o presidente Lula teve um único chanceler, Celso Amorim, que era diplomata de carreira e contava com grande prestígio e influência junto ao presidente. No que diz respeito ao governo Chávez, Villa (2011) chega, inclusive, a sugerir que seria possível dizer que, a exemplo do que ocorre na política doméstica, “a política externa sou eu” (*foreign policy is me*) (:309). Até 2007, o seu governo já tinha tido seis chanceleres diferentes, sendo que nenhum deles era diplomata de carreira.

Essa diferença parece ter impactado não apenas na forma de gestão da cooperação, na sua eficácia e transparência, mas também na imagem internacional da agenda externa dos dois governos: sob o chavismo, a transferência de políticas sociais e de recursos financeiros, oriundos da renda petrolífera, beneficiava regimes e lideranças “amigas”, sintonizadas ideologicamente com a revolução bolivariana e com o “socialismo do século XXI”, que faziam dessa ajuda uma alavanca de suas plataformas eleitorais. A Venezuela também foi, como vimos, ativa importadora de recursos humanos provenientes de Cuba, que foram fundamentais para a implantação, no plano doméstico da Venezuela, das “*misiones*”, política esta também marcada por seu forte caráter extrainstitucional. A cooperação provida pelo Brasil, por seu turno, fortemente inclinada para a transferência, sem contrapartida, de recursos e tecnologias voltadas para o desenvolvimento social, procurou se pautar por um maior grau de institucionalidade¹⁵, inclusive buscando a triangulação com outros países e organizações internacionais, o que não apenas lhe confere mais eficácia e legitimidade, mas também maior visibilidade internacional. Isso não quer dizer, evidentemente, que a CTPD brasileira seja gerida de maneira exemplar, muito pelo contrário, segundo os seus críticos domésticos.

Ainda que neste artigo não tenhamos explorado o ponto em maior detalhe, parece que ambos os governos se valeram das instituições regionais para a promoção de sua agenda externa específica, o que visava também, sem dúvida, à busca de conformação da própria agenda regional. No entanto, se tanto o Brasil como a Venezuela fazem parte da Unasul, o primeiro não é membro da

¹⁵ Nesse sentido, vale recordar a criação, ainda em 2003, da Coordenação Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), que é ligada à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores. O CGFOME foi criado para coordenar as ações das distintas agências governamentais e para ser a interface externa do Programa Fome Zero, que tem o objetivo de prover assistência humanitária para a garantia de segurança alimentar.

ALBA e a Venezuela, cuja incorporação oficial ao Mercosul foi finalizada em 2012, parece ter, nos anos mais recentes, reduzido o seu engajamento e a sua aposta no bloco, segundo evidências arroladas por Ruiz (2010).

Fica evidenciado, assim, que, a despeito das semelhanças dos propósitos da difusão internacional de políticas sociais promovida por Brasil e Venezuela, e da centralidade que ela teve na agenda internacional de ambos, os seus métodos foram muito distintos. Eles estiveram a serviço de projetos de construção de liderança regional que eram, também eles, bastante distintos, ainda que estivessem, os dois, lastreados na busca de consolidação, na América Latina, de formas de regionalismo pós-liberais. Ambos os processos aqui estudados devem ser pensados, ainda, como expressão e produto da “onda rosa” experimentada pela região, sendo também capazes, pelo menos potencialmente, de emprestar-lhe maior vigor e longevidade.

Referências

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO
(2010) *Projetos de Cooperação Sul-Sul*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>. Acesso em 12 de setembro de 2010.
- ALFONSO, Haroldo Dilla
(2006) “Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posiciones fatales”. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 205, ago., p.141-158.
- ALVES, J. A. Lindgren
(2001) *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI.
- ANDERSON, Perry
(2011) “Lula’s Brazil”. *London Review of Books*, Vol.33, No.7, 31 march, p.3-12.
- AYLLÓN, Bruno & LEITE, Iara Costa
(2010) “La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional?” *Mural Internacional*, ano 1, nº 1, jan-jun., p. 20-32.
- BASTAGLI, Francesca
(2009) “From Social Safety Net to Social Policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America”. *International Policy Centre for Inclusive Growth*, Brasília, nº 60, p. 01-35.
- BENNETT, Collin J.
(1991) “What Is Policy Convergence and What Causes It?” *British Journal of Political Science*, v.21, p.215-233.
- BENNETT, Colin J. & HOWLETT, Michael
(1992) “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”. *Policy Sciences*, v.25, nº.3, p.275-294.
- BESHARA, Gregory & PINHEIRO, Leticia
(2012) “Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional”. In: MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, Leticia. (Orgs.) *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 149-180.
- BURCHARDT, Hans- Jürgen
(2009) “Un misionero y sus misiones. Progresos y trabas de la nueva política social em Venezuela”. *Revista Politeia*, nº42, vol.32, p.79-96.

- BURGESS, Sean W.
(2007) "Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, p. 1343-1358.
- (2005) "Auto-estima in Brazil. The logic of Lula's south-south foreign policy". *International Journal*, Autumn, p. 1133-1151.
- BUSS, Paulo Marchiori & FERREIRA, José Roberto
(2012) "Brasil e saúde global". In: MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. (Orgs.) *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 241-268.
- CANDEAS, Alessandro
(2012) "Educação e política externa: por uma parceira diplomacia-universidade". In: MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, Letícia. (Orgs.) *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 181-202.
- CARDOZO, Elsa
(2010) "La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones em el plano doméstico". *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ildis)*, Caracas, ago., p. 01-16.
- CEPIK, Marco & SOUSA, Romulo Paes
(2011) "A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no começo do governo Lula". *Século XXI*, Porto Alegre, v. 1, nº 1, jan-jul., p. 109-134.
- CHAHAD, José Paulo Zeetano
(2004) "Foreign models in the adoption of unemployment insurance in Brazil". In WEYLAND, Kurt (Ed) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, p. 139-165.
- COELHO, Denílson Bandeira
(no prelo) "A agenda social nos governos Cardoso e Lula: competição política e a difusão do modelo renda mínima". In: HOCHMAN, Gilberto & FARIA, Carlos A.P. (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz.
- (2009) *Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. Tese de doutorado da Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Recife.
- CORRALES, Javier
(2009) "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy". *The Washington Quarterly*. Washington, v.32, n.04, out., p. 97-114.
- D'ELIA, Yolanda & CABEZAS, Luis Francisco
(2008a) "Las misiones sociales en Venezuela". *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ildis)*, Caracas, abr., p. 01-15.
- (2008b) "La politica social em Venezuela". *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ildis)*, Caracas, jul., p. 01-18.
- DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth & GARRETT, Geoffrey
(2007) "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning?" *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472.
- DOLOWITZ, David
(2000) "Introduction". *Governance*, v. 13, nº1, jan, p. 01-04.
- DOLOWITZ, David & MARSH, David
(2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance*, v. 13, nº1, jan., p. 05-24.
- FARIA, Carlos Aurélio P. & PARADIS, Clarisse Goulart
(2013) "Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice". *Brazilian Political Science Review*, vol.7, nº 2, p. 08-36.
- FARIA, Carlos Aurélio P.
(2012) "O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários". *Contexto Internacional*, vol. 34, nº 1, p. 311-355.

- (2003) "Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, p. 21-30.
- GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles R. & VOLDEN, Craig
(2008) "The Diffusion of Policy Diffusion Research". Paper presented at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, mimeo.
- HAAS, Peter M.
(1992) "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, v.4, nº.1, p. 01-35.
- HECLO, Hugh
(1974) *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- HOCHMAN, Gilberto
(2007) "Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil". In: HOCHMAN Gilberto; ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo (Orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 369-397.
- (1988) "Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.7, p. 84-97.
- JAMES, Oliver & LODGE, Martin
(2003) "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research". *Political Studies Review*, v 1, p. 179-193.
- LANA, Xenia & EVANS, Mark
(2004) "Policy transfer between developing countries: the transfer of the Bolsa-Família programme to Ecuador". In: EVANS, Mark (Ed.). *Policy transfer in global perspective*. Burlington, VT: Ashgate, p. 190-210.
- LEE, Kelley; GÓMEZ, Eduardo J.
(2011) "Brazil's Ascendance: The soft power role of global health diplomacy". *The European Business Review*, p. 61-64. Disponível em: http://www.brazil.org.uk/publications/index_files/brazilsascendance.pdf. Acesso em 31 de maio de 2012.
- LEVI-FAUR, David & VIGODA-GADOT, Eran
(2004) "The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making". In: VIGODA-Gadot, Eran & LEVI-FAUR, David (Eds.). *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*. NY; Marcel Dekker, p. 01-24.
- LIMA, Maria Regina Soares
(2005a) "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº. 83, p.16-20.
- (2005b) "Aspiração internacional e política externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Vol.19, nº. 82, p.4-19.
- LIMA, Maria Regina Soares & HIRST, Mônica
(2006) "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs*, vol. 82, nº 1, p. 21-40.
- MAINGON, Thais
(2004) "Política social en Venezuela: 1999-2003". *Cuadernos del Cendes*, v. 21, nº 55, p. 49-75.
- MELO, Marcus André
(2004) "Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias". *Dados*, v.47, nº.1, p. 169-206.
- MELO, Marcus André & COSTA, Nilson do Rosário
(1995) "A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais". In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de & FRY, Peter (Orgs.). *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo, Hucitec/Anpocs, p. 153-176.
- MELLO, Patrícia Campos
(2011) "A cartilha do consenso de Brasília". *Folha de São Paulo*, 17/06.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

(2010) Balanço de Política Externa 2003/2010. 7.1.1 Anexo - Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-anexo-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada/view>. Acesso em 28 de maio de 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Sobre o Ministério. Relações Internacionais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>. Acesso em 02 de dezembro de 2010.

OSORIO, Cecília

(2012) “Cómo se difunden los Programas de Transferencia Condicionada em América Latina. Uma proposta de operacionalización de los mecanismos de difusión”. Trabalho apresentado no VI Congresso Latinoamericano de Ciência Política organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP). Quito, 12 a 14 de junho.

PANIZZA, Francisco

(2006) “La Marea Rosa”. *Análise de Conjuntura OPSA - IUPERJ/UCAM*, nº 8, p. 01-16.

PINHEIRO, Vinícius C.

(2004) “The politics of social security reform in Brazil”. In WEYLAND, Kurt. (Ed) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, p. 110-138.

PUENTE, Carlos Afonso

(2010) *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG.

ROGERS, E. M.

(1995) *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

ROMERO, Carlos A.

(2011) “La integración como instrumento de

la política exterior de Venezuela”. In: CAMPOS, Taiane Las Casas & VADELL, Javier. (Orgs.) *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, p. 268- 302.

(2010) “A política externa da Venezuela bolivariana”. *Plataforma Democrática*, working paper nº 4, jul., p. 01-36.

(2008) “Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente”. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ildis)*, Caracas, Dec., p. 01-13.

ROMERO, Carlos A. & CORRALES, Javier

(2010) “Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009: A Bridge in Need of Repairs”. In: CASTRO, Rafael Fernández; DOMÍNGUEZ, Jorge I. (Orgs.) *Contemporary U.S. – Latin American Relations*, New York: Routledge, p. 218-246.

RUIZ, José Briceño

(2010) “Venezuela y el proceso de construcción del modelo económico del Mercosur. El ALBA como variable”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo e Desarrollo*, nº 10, vol. 5, jul/dec., p. 85-111.

SÁNCHEZ, Irey Gómes

(2006) “El papel de las misiones sociales em la construcción de identidades políticas en Venezuela”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, nº1, vol.13, p. 13-34.

SERBIN, Andrés

(2006) “Cuando la limosna es grande”. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 205, ago, p. 75-91.

SHIPAN, Charles R. & VOLDEN, Craig

(2008) “The Mechanisms of Policy Diffusion”. *American Journal of Political Science*, v. 52, nº4, out., p. 840-857.

SOUZA, André de Mello

(2012) “Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de AIDS”. In: MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO, Leticia. (Orgs.) *Política Externa*

Brasileira. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 203-240.

SUGIYAMA, Natasha Borges

(2011) "Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil". *Publius: The Journal of Federalism*, jul., p. 1-27.

(2008) "Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil". *Comparative Political Studies*, v. 41, nº 2, p. 193-216.

(2007) *Ideology and Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil*. Ph.D. Dissertation. University of Texas at Austin.

URRUTIA, Edmundo González

(2011) "As relações do Brasil com a Venezuela: da desconfiança à aliança estratégica". *Plataforma Democrática*, working paper nº15, jul., p. 01-24.

(2006) "Las dos etapas de la política exterior de Chávez". *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 205, ago., p. 159-171.

VERA, Leonardo V.

(2008) "Políticas sociales y productivas em un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela

1999-2007". *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, nº 215, mai., p.111-128.

VILLA, Rafael Duarte

(2011) "South American Cleavages and Venezuela's Role". In: MOYO, Sam & YEROS, Paris. (Orgs.) *Reclaiming the nation*. London: Pluto Press, p. 299- 324.

WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo

(2006) "The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government". *Journal of Latin American Urban Studies*. v. 7, p. 37-52.

WEYLAND, Kurt

(2005) "Theories of Public Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics*, v. 57, jan., p. 262-295.

Recebido em

maio de 2013

Aprovado em

junho de 2013