

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 2 | 2015

*Os Programas Sociais e a Inserção
Internacional do Brasil e da
Venezuela na primeira década do
século XXI: Um estudo comparativo*

Sara María Costa Garay

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

OS PROGRAMAS SOCIAIS E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E DA VENEZUELA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: UM ESTUDO COMPARATIVO

Sara María Costa Garay¹

Resumo: A primeira década do século XXI representou um período de novas tendências socioeconômicas e políticas na maior parte dos países da América Latina. O modelo econômico neoliberal – predominante nos anos 1990 – passou a perder força, abrindo espaço para o surgimento de uma nova agenda de desenvolvimento nos países da região. Essa mudança foi marcada pelo estabelecimento e crescente disseminação de programas sociais que buscavam combater as profundas deficiências sociais de suas populações. Com o tempo, os indicadores sociais começaram a mostrar os bons resultados dessas políticas, atraindo o interesse de especialistas do campo do desenvolvimento e da comunidade internacional nas experiências desses países, contribuindo para o reconhecimento internacional dos mesmos. Considerando esse contexto, o presente trabalho tem como objetivo investigar as experiências do Brasil e da Venezuela com o processo de internacionalização de seus modelos de desenvolvimento, mais especificamente, dos programas sociais que foram concebidos com a reestruturação de suas políticas econômicas na última década. A comparação dessas experiências ganha relevância uma vez que esse processo adquire características específicas em função da forma como cada país entende a sua inserção internacional. Por fim, a realização do presente trabalho passa por uma análise da relação entre políticas sociais e política externa, contexto no qual se prioriza a abordagem que entende a política externa como política pública, abrindo assim espaço para verificar a forte articulação entre essas esferas e as implicações decorrentes.

Palavras-chave: Programas Sociais; Política Externa; Desenvolvimento; Brasil; Venezuela.

SOCIAL PROGRAMS AND THE INTERNATIONAL INSERTION OF BRAZIL AND VENEZUELA IN THE FIRST DECADE OF THE XXI CENTURY: A COMPARATIVE ANALYSIS

Abstract: The first decade of the XXI century represented a period of new socio-economical and political tendencies in most countries of Latin America. The neoliberal economic model – that prevailed throughout the 1990s – began to lose its strength, opening the space for the emergence of a new development agenda in the countries of the region. This change was marked by the establishment and the increasing dissemination of social programs aimed to treat the social deficiencies of their populations. Over time, the social indicators started to show the good results of those policies, attracting the interest of specialists from the field of development and from the international community in the experiences of those countries, contributing to their international recognition. Considering that context, the main objective of the present work is to investigate the experiences of Brazil and Venezuela with the process of internationalization of their development models, more specifically, of the social programs that were conceived with the restructuration of

¹ Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2014) e Bacharela em Administração pela UFRJ (2011). Atualmente trabalha na organização Plan International Inc. em Assunção (Paraguai).

their economical policies in the last decade. The comparison of these experiences becomes relevant once this process acquires specific features depending on how each country sees its international insertion. Finally, the realization of this work involves an analysis of the relationship between social policies and foreign policy, context in which we prioritize the approach that considers foreign policy as a public policy, opening thus space to verify the strong articulation between those spheres and the resulting implications.

Key Words: Social Programs; Foreign Policy; Development; Brazil; Venezuela.

Introdução

A primeira década do século XXI representou um período de novas tendências econômicas, sociais e políticas na maior parte dos países da América Latina. O modelo econômico neoliberal predominante nos anos 1990 – que pregava a centralidade das forças de mercado na constituição dos regimes produtivos nacionais, a prioridade da realização de objetivos macroeconômicos, e o afastamento do Estado na condução das atividades econômicas – passou a perder força e legitimidade nos países onde havia sido aplicado, uma vez que não conseguiu atender às necessidades de desenvolvimento socioeconômico. Progressivamente, foi surgindo uma nova agenda de desenvolvimento que, diferentemente, resgatava argumentos sobre a necessidade da intervenção estatal e a preocupação com os aspectos sociais do crescimento econômico.

Dessa forma, a temática social, que ocupava um lugar secundário no modelo econômico dos anos 1990, passou a ganhar maior destaque. Assim, ao longo da década de 2000, a maior parte dos países da América Latina é palco do estabelecimento e disseminação de diversos programas sociais que buscavam combater as profundas deficiências sociais de suas populações. Com o tempo, os indicadores sociais começaram a evidenciar os bons resultados dessas políticas, atraindo o interesse de especialistas do campo do desenvolvimento e da comunidade internacional, realçando a região e contribuindo para a sua projeção internacional.

Brasil e Venezuela são dois países que se inserem no processo descrito acima, e desde o início do novo século passaram a fazer ajustes nas suas políticas econômica e social, evidenciando bons resultados socioeconômicos ao longo dos últimos dez anos, período no qual também tiveram uma atuação internacional mais ativa. Com efeito, o empenho cada vez maior na projeção externa de suas agendas de desenvolvimento estava atrelado às respectivas estratégias geopolíticas desses países para a construção e o reforço de sua posição de liderança nos processos de integração regional na América Latina, contexto no qual protagonizavam uma disputa.

Assim, o presente trabalho tem como proposta investigar as experiências desses países com o processo de internacionalização de seus modelos de desenvolvimento, mais especificamente, dos programas sociais que neles se destacaram. Buscar-se-á indicar evidências desse processo, assim como iniciativas explícitas por parte dos governos na promoção de seus modelos, procurando também apontar para a forte articulação que se

manifesta entre as prioridades nacionais de desenvolvimento socioeconômico e as prioridades da política externa.

Nesse sentido, o trabalho se assenta na abordagem que entende a política externa como política pública, no sentido de que não se trata de uma política imune às necessidades e demandas dos diversos atores da sociedade, levando para a sua agenda específica essas questões sociais e, dessa forma, se articulando o tempo inteiro com as prioridades das demais políticas públicas do governo. A adoção desse entendimento permite um alargamento do escopo da análise de política externa, tanto em termos de sua agenda quanto dos atores envolvidos. No caso do presente trabalho, a opção por essa abordagem ampara a análise da internacionalização das políticas sociais dos países estudados que, conforme será visto, nada mais é do que uma parte do processo de alargamento de suas agendas de política externa.

O foco da análise recai nos programas de assistência social disseminados nos últimos anos nesses países, pois foram os que ganharam maior popularidade e destaque internacional, constituindo um elemento importante na projeção internacional desses países. Sendo assim, a análise não pretende abranger outras políticas públicas que fazem parte do sistema mais amplo de proteção social. Por outro lado, o artigo também não pretende discutir sobre a eficácia desses programas, mas parte das evidências de seus bons resultados, para verificar como se dá o seu processo de projeção internacional – ou internacionalização – que, conforme será argumentado ao longo do artigo, adquire características específicas em função da forma como os países em questão concebem a sua atuação internacional.

Nesse contexto de análise, a comparação das experiências brasileira e venezuelana se faz interessante na medida em que esses países buscavam alcançar os mesmos objetivos de reforço da integração regional da América Latina e de liderança desse processo, mas, por meio de lógicas distintas. O espaço de tempo analisado abarca principalmente os primeiros dez anos do século XXI, que na Venezuela corresponde ao governo de Hugo Chávez, e no Brasil ao governo Lula, incluindo o final do governo FHC – incluindo também os primeiros anos o governo Dilma, já na segunda década do século.

O artigo se encontra então dividido em quatro partes além desta introdução. A primeira busca explicar em maior detalhe o contexto político internacional, especificamente, a ascensão dos temas sociais na agenda internacional, no qual os processos de internacionalização ganham impulso. A segunda e a terceira secção

correspondem às análises dos casos brasileiro e venezuelano, respectivamente. Finalmente a quarta secção busca realizar a análise comparativa das experiências e traçar algumas considerações finais a respeito do tema e do trabalho.

1. Contexto político e econômico da internacionalização: A ascensão dos temas sociais na agenda internacional no século XXI

Assim como os processos de internacionalização de firmas privadas acontecem quando tanto no contexto econômico nacional quanto no internacional se dão as condições favoráveis para tal expansão, pode-se dizer que o mesmo acontece para que se verifique um processo de internacionalização das políticas sociais de um país². Nesse sentido, as experiências de projeção internacional do Brasil e da Venezuela – com base na internacionalização de suas políticas sociais – acontecem não apenas em função do bom desempenho desses países nos aspectos sociais, mas também porque no meio internacional cada vez mais se consolida uma agenda de desenvolvimento que coloca as questões sociais como prioridade, ao mesmo tempo em que o padrão de relações entre os países no sistema internacional se reconfigura, orientando-se para um caráter mais multipolar que abre espaço para uma participação mais ativa dos países em desenvolvimento nessa agenda.

Sendo assim, podem ser apontados três aspectos principais que condicionaram o processo em questão: (1) O ressurgimento dos temas sociais na agenda política e econômica mundial, e a legitimidade conferida a essa nova agenda pelas organizações internacionais; (2) A reorientação das políticas socioeconômicas nos países da América Latina, especificamente, da América do Sul, e os bons resultados obtidos, que constituíram assim um gatilho para atrair maior atenção da comunidade internacional e; (3) A dinâmica de ascensão política e econômica dos países “do sul”, mais especificamente, da dinâmica de cooperação sul-sul, âmbito no qual se verifica o grosso da participação desses países na agenda global de desenvolvimento.

Conforme mencionado na introdução, os países da América Latina entram no século XXI com suas economias em crise. De acordo com Bandeira (2002), a situação de crise econômica e social nos países da América do Sul, no fim dos anos 1990, mostrava-se mais complicada do que no início da década, quando as políticas de reajuste estavam sendo

² A noção de “internacionalização” é comumente associada a processos estritamente econômicos, em especial, de expansão externa de empresas. Certamente a internacionalização de políticas sociais constitui um fenômeno muito distinto, mas compartilha com o anterior o fato de prescindir de condições externas favoráveis para o seu desenvolvimento, para além das capacidades acumuladas internamente.

implantadas. Nesse contexto, o modelo neoliberal que havia comandando as economias durante a década de 1990, perdeu força e legitimidade, ao mesmo tempo em que se verifica uma retomada de debates sobre o desenvolvimento no mundo, e especificamente na América Latina, e a emergência do “neodesenvolvimentismo” (BOSCHI E GAITÁN, 2008).

Além de defender a busca de maior autonomia no caminho ao desenvolvimento, com uma participação mais ativa do Estado, a nova agenda se destaca por uma preocupação com as questões sociais³. Todavia, as políticas sociais assumem um lugar estratégico, isto é, são pensadas dentro de uma lógica de inserção social que permita alavancar o potencial socioeconômico da população, buscando escapar ao mero assistencialismo.

A temática social, no entanto, já vinha ganhando destaque no âmbito da política internacional desde a década anterior, estando associada às mudanças mais amplas que estavam acontecendo na ordem internacional. Com o fim da Guerra Fria, as questões políticas sobre segurança e confrontação militar, que haviam dominado a agenda internacional desde o fim da II Guerra Mundial, declinaram abrindo espaço para outras temáticas, como as questões de desenvolvimento econômico e temas sociais. É importante ressaltar que não se tratou da emergência de temas inéditos, pois eles já faziam parte da agenda internacional há mais tempo. Conforme Cervo (2006:7) o que aconteceu foi que esses temas – sobre economia, meio ambiente e direitos humanos – foram “liberados da camisa de força que os prendia ao sistema bipolar” e tornaram-se “globais”, ou seja, tornaram-se desafios da comunidade internacional como um todo, e não apenas aspectos do desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, destaca-se o papel da ONU e de suas múltiplas agências, que marcaram a década de 1990 com a realização de várias conferências sobre diversos temas

³ A agenda “neodesenvolvimentista” resgata muitas das noções da agenda clássica do desenvolvimento nacional dos anos 1960, defendida principalmente pelos intelectuais da CEPAL. Todavia, busca uma atualização dessas noções perante o novo cenário de globalização e forte competitividade da economia internacional (e por isso o distintivo “neo”). A intervenção que se requer do Estado, por exemplo, se refere a uma participação mais no sentido de “intermediação”, do que no sentido de uma intervenção direta e centralizada. Nesse novo contexto, as instituições do governo e do regime político ganham relevância. Por outro lado, o compromisso com as questões sociais se associa a um respeito “inegociável” com o compromisso da estabilidade macroeconômica, que perante a crescente competição global por investimentos e mercados passa a ter um papel-chave (BOSCHI E GAITÁN, 2008).

sociais⁴. Para Alves (2001:31), essas conferências multilaterais legitimaram a presença na agenda internacional dos “temas globais” antes relegados ao contexto exclusivo das jurisdições nacionais. A forte consolidação desses esforços de valorização dos temas sociais a nível global veio com a assinatura da “Declaração das Metas do Milênio”, em setembro de 2000, assinado então por 191 representantes dos Estados Membros das Nações Unidas, que refletindo objetivos previamente acordados nas conferências anteriores, passou a ser um dos mais importantes compromissos internacionais em favor do desenvolvimento e da eliminação da pobreza e da fome no mundo⁵. Os países aqui estudados, ressaltam constantemente em seus discursos esses compromissos, e no momento de definir as suas prioridades nacionais de desenvolvimento.

Assim, pode-se ver que no início dos anos 2000 existiam fortes incentivos para a reorientação das políticas socioeconômicas nos países em desenvolvimento. Maiores detalhes sobre essa reorientação serão apresentados com os casos específicos de cada país em questão. Por enquanto, cabe resaltar algumas evidências do bom desempenho desses países na área social, que se verifica pela evolução positiva de alguns dos principais indicadores sobre desenvolvimento social.

Quadro I: Evolução de indicadores sociais no Brasil e na Venezuela

| | IDH 1990 | IDH 2012 | Taxa de pobreza 1999 | Taxa de pobreza 2011 | GINI 1990 | GINI 2011 |
|------------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|--------------|--------------|
| Brasil | 0,59 | 0,73 | 37,5% | 20,9% | 0,627 | 0,559 |
| Venezuela | 0,635 | 0,748 | 49,4% | 29,5% | 0,471 | 0,397 |

Fonte: Elaboração própria com base em PNUD (2013) e CEPAL (2012).

Na medida em que países em desenvolvimento – como Brasil e Venezuela – passam por esse rápido desenvolvimento socioeconômico nos últimos anos, as suas experiências atraem o interesse da comunidade internacional. Esse movimento acontece

⁴ Os anos 1990 constituem a “década das conferências” (ALVES, 2001), citam-se: A Cúpula Mundial sobre a Criança, realizada em Nova Iorque em 1990; a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, que para Alves (2001) foi uma das mais importantes; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em 1995 (pioneira na matéria); entre outras.

⁵ A valorização dos temas sociais também passa pela atuação de outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, que são apontados como os grandes promotores da agenda de reajustes neoliberais na década de 1990 e culpados pelo seu fracasso, mas que no final dos anos 1990 também passaram a rever os seus modelos, tornando-se fortes partidários da difusão das questões sociais.

simultaneamente à ascensão da cooperação sul-sul (CSS) dentro do âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, que nos últimos anos vê um aumento em seus fluxos e ações. Assim, a experiência de desenvolvimento desses países e a CSS passam a servir de inspiração para a política global do desenvolvimento (PNUD, 2013).

Enquanto a CSS se torna o palco por preferência da projeção de suas ferramentas de desenvolvimento, entre elas as políticas sociais, é importante ressaltar que a CSS não representa a mesma coisa para todos os países que a praticam, mas tem por trás interesses estratégicos, geopolíticos e ideológicos. Nesse sentido, na análise dos casos do presente estudo são resgatados, em linhas gerais, os princípios e padrões que caracterizam a CSS dos países em questão, uma vez que a forma como a cooperação é encarada por esses países determina, em grande parte, o caráter da internacionalização de suas políticas sociais.

2. Brasil: Programas Sociais e Inserção Internacional

No marco da emergência de uma nova agenda de desenvolvimento em nível mundial e regional no início do século XXI, a reorientação das políticas econômicas e sociais no Brasil ganha maior notoriedade no governo de Lula (2002-2010). A princípio, as principais linhas da política econômica do governo anterior – metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante – foram mantidas. A partir do segundo mandato, essas políticas vão experimentar maior flexibilização no sentido de incentivar o crescimento da economia e o consumo. Bons resultados, em termos da estabilidade monetária e crescimento econômico, começaram a aparecer dando destaque para o governo Lula⁶. Com efeito, entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas (PINTO E TEIXEIRA, 2012:923).

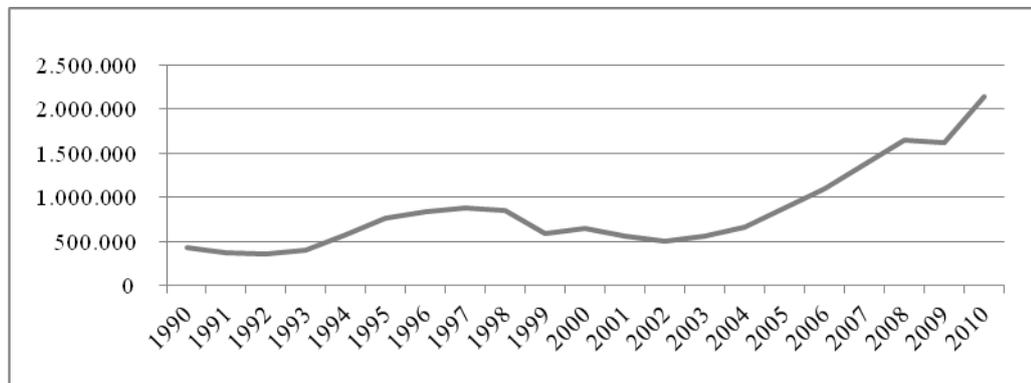
No gráfico I pode se verificar essa expansão da economia brasileira e o seu forte contraste com o crescimento da década anterior. Entre 1990 e 1999, a média da taxa de crescimento do PIB foi de apenas 1,7, tendo experimentado taxas negativas ou próximas de zero no início e final da década⁷. Já a partir de 2003, o Brasil passou a experimentar uma forte expansão econômica. Enquanto o PIB de 2003 foi de US\$ 552.383, em 2010 atingiu o

⁶ Todavia, o mérito por esses resultados não pode ser atribuído inteiramente ao governo Lula, uma vez que as principais diretrizes da política macroeconômica vinham sendo aplicadas desde o governo anterior, sendo depois afetadas positivamente pelo bom momento da economia internacional – pelo menos até a crise de 2008 (PINTO E TEIXEIRA, 2012).

⁷ Em 1990, a taxa de crescimento do PIB brasileiro foi de -4,4%. Já em 1998 e 1999, as taxas foram de 0,0 e 0,3, respectivamente, de acordo com dados da CEPALstat.

valor de US\$ 2.143.034. A média da taxa de crescimento do PIB nesse período foi de 4,1%.

Gráfico I: Evolução anual do PIB brasileiro (1990-2010) – Em milhões de US\$



Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPALstat.

Todavia, é no âmbito das políticas sociais que o governo Lula ganha maior protagonismo. Nesse período assistiu-se a uma reestruturação e ampliação de programas sociais – principalmente de assistência social – e de importantes melhorias nos indicadores sociais do país. Em 2004, é criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que se origina a partir da conjugação de três estruturas extintas: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família⁸. Assim, com a criação do MDS, o Governo Federal centralizou as iniciativas, passando a executar a sua estratégia de desenvolvimento social de forma mais articulada.

Desde então, o MDS tem como principais atribuições a implantação e coordenação dos programas e políticas de desenvolvimento social, realizando a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estruturando-se por meio de diversas secretarias que se dividem entre os trabalhos de gestão e coordenação geral, e a condução dos programas específicos. O programa de transferência condicionada de renda “Bolsa Família” é um dos programas sociais de maior destaque do governo. Unificando quatro programas de transferência já existentes,

⁸ De acordo com as informações institucionais da página web do ministério, o MDS é criado com a missão de “a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza”. Ver: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em julho de 2013.

espalhados por diversos Ministérios, o “Bolsa Família” foi criado com o objetivo principal de redução da fome e pobreza no país. Uma das principais inovações do programa foi a introdução das “condicionalidades”, que são compromissos nas áreas de saúde e educação assumidos pelo governo, no sentido de garantir o acesso a esses serviços, e pelos beneficiários, no sentido de usufruí-los, conseguindo assim articular esforços para maior inclusão social da população⁹.

O crescimento do orçamento do programa “Bolsa Família” pode ser considerado um indicativo da disposição do governo em ampliar as suas ações no âmbito social, uma vez que se trata de uma das estratégias mais importantes no combate à extrema pobreza no país. De R\$ 570 milhões destinados ao programa em 2003, o orçamento chegou a ser de R\$ 12,4 bilhões em 2009, aumentando o número de famílias atendidas de 3,6 milhões em 2003, para 12,3 milhões em 2009 (MDS, 2010:8).

A assistência social no Brasil, seja pela expansão dos benefícios de transferência de renda ou pela cobertura de serviços, avançou na constituição de uma política pública garantidora de direitos, fortalecendo o campo da proteção social no país (IPEA, 2012). Apesar dos bons resultados nos últimos anos, o país ainda enfrenta grandes desafios na agenda de combate à pobreza e inclusão social, contabilizando-se 16,27 milhões de pessoas que ainda se encontram em situação de extrema pobreza. Nesse contexto foi lançado, mais recentemente, o Plano “Brasil sem Miséria”. Criado em 2011, o plano visa articular políticas, programas e ações para superar a extrema pobreza no país, agrupando programas novos à ampliação de iniciativas já existentes, e buscando ir além do enfoque predominante na transferência de renda, que vinha sendo praticado nos últimos anos. Trata-se, basicamente, de um novo esforço de coordenação e articulação.

Assim, o plano se estabelece três eixos: garantia de renda, garantia de acesso aos serviços e inclusão produtiva¹⁰. Alguns dos principais programas que integram o novo plano são: (1) no eixo de garantia de renda, o programa “Bolsa Família” do MDS; (2) no eixo de acesso aos serviços, o programa “Minha Casa minha Vida” do Ministério das Cidades; o programa de Distribuição de Medicamentos “Farmácia Popular”, do Ministério

⁹ De fato, o critério das condicionalidades ajuda a atingir outros objetivos do programa, além do alívio imediato à pobreza, como o reforço dos direitos à saúde e educação, e a promoção da oferta de programas complementares (MDS, 2010).

¹⁰ Informação institucional disponível em <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao>>. Acesso em julho de 2013.

da Saúde; o programa de “Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)” do Ministério do Desenvolvimento Social; (3) e no eixo de inclusão produtiva, o “Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)”, do Ministério de Educação; o programa de “Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)” do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o programa de “Aquisição de Alimentos (PAA)” do Ministério do Desenvolvimento Social. Percebe-se assim a proliferação de programas sociais nos últimos anos, nas mais diversas áreas, complementando a ação destacada de transferência de renda.

Certamente, o tratamento dos temas sociais pelo governo ao longo desse período sofre de deficiências operacionais e também de críticas a respeito da eficácia dos programas na solução efetiva dos problemas sociais, questões que, embora sejam relevantes para discussão, ficam fora do escopo do presente artigo. Considerando o bom desempenho do país nos temas sociais nos últimos anos, por outro lado, verifica-se um reconhecimento significativo, a nível nacional e internacional, de suas políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, o governo brasileiro “tem sido encorajado a realizar esforços especiais na transferência de tecnologia em políticas sociais”¹¹.

2.1 Evidências e iniciativas de internacionalização dos programas sociais do Brasil

Uma evidência significativa do maior envolvimento do governo brasileiro na dinâmica internacional é o crescente papel que vários Ministérios – para além do papel central exercido pelo Ministério de Relações Exteriores – têm assumido em temas que transcendem as fronteiras nacionais. De acordo com a pesquisa realizada por França e Ratton (2010:18), sobre a inserção internacional da estrutura estatal brasileira, os Ministérios demonstram ter uma inserção internacional expressiva: dos 22 ministérios pesquisados, 17 possuem mais de 50% de suas estruturas vinculadas a temas internacionais¹². Ainda, conforme os autores, todos os ministérios, com exceção do

¹¹ Declaração do MDS, disponível em <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/relacoes-internacionais>>. Acesso em julho de 2013.

¹² A saber, Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA); Ciência e Tecnologia (MCT); Comunicação; Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Educação (MEC); Esportes; Fazenda (MFaz); Meio Ambiente (MMA); Minas e Energia (MME); Previdência Social (MPS); Saúde; Trabalho (MTE); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional; Transporte e Turismo. Entre as que possuem menos de 50% de suas estruturas vinculadas à atividade internacional se encontram os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); das Cidades; da Cultura (MinC); da Justiça (MJ); e do Planejamento, Orçamento e Gestão (FRANÇA E RATTON, 2010:18).

Ministério de Integração Regional, possuem secretarias ou assessorias em assuntos internacionais.

No esquema proposto por França e Ratton (2010), o caráter da vinculação internacional varia em função de dois aspectos: as competências dos ministérios ou seus órgãos a respeito dos assuntos internacionais, e o seu grau de autonomia. Assim, enquanto alguns ministérios têm maior competência e prerrogativa legal para negociar e definir a posição brasileira no tema específico, outros se limitam a processar informação e prestar assessoria jurídica e política. Ou seja, os ministérios apresentam características e graus de internacionalização distintos. Um aspecto relevante apontado pelos autores nesse contexto é que, dentro da estrutura dos ministérios, os segmentos que se destacam no processo em questão são àqueles relacionados às atividades fim, isto é, os de caráter técnico.

Essas evidências permitem sugerir que deve existir uma projeção internacional importante das políticas públicas formuladas e implantadas por esses ministérios – ou um grau relevante de nacionalização de temas internacionais. Por outro lado, na medida em que as competências em assuntos internacionais recaem em maior grau nos órgãos de caráter específico dentro dos ministérios, fica em evidência o caráter técnico das contribuições que esses órgãos devem realizar ao desempenharem suas funções no meio internacional e no processo de elaboração da política externa do país (FRANÇA E RATTON, 2010).

O Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome¹³ – instituição que realiza a coordenação central dos programas sociais popularizados nos últimos anos – relata à sua experiência de internacionalização destacando que realiza, desde 2004, atividades que vão desde seminários e eventos até projetos de cooperação técnica, com diversos países da África, Ásia, América Latina e do Norte, Europa, Oriente Médio e também organizações internacionais¹⁴. Nesse cenário, o MDS aponta também para o crescente interesse nos programas englobados atualmente pelo plano “Brasil sem Miséria” – entre os quais se encontra o programa “Bolsa Família”.

¹³ No esquema de França e Ratton (2010), o MDS apresenta um caráter menos autônomo na sua inserção internacional, atuando no processamento de informações, e de assessoria jurídica e política nos assuntos de sua competência. Conforme França e Ratton (2010), o MDS passa por um processo de internacionalização relativamente menor: apenas 31,5% de sua estrutura se encontra vinculada a dinâmicas internacionais.

¹⁴ Informação institucional do MDS disponível em: <www.brasilsemiseria.gov.br/relacoes-internacionais>. Acesso em julho de 2013.

No contexto de internacionalização dos programas sociais, o caso do programa “Bolsa Família” é exemplar. Os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) têm se disseminado por vários países da América Latina, atraindo o interesse de outros países fora do continente. O “Bolsa Família” ganhou destaque pelos resultados conseguidos e pelo seu contínuo desenvolvimento, atraindo o interesse internacional e resultando em cooperação¹⁵. O Brasil, por meio do forte envolvimento do MDS, tem se empenhado na troca de experiências sobre PTRC, enviando técnicos ou recebendo delegações estrangeiras para contribuir no aperfeiçoamento e na implantação desses programas nos países interessados¹⁶ (MDS, 2010).

É importante ressaltar que os instrumentos de cooperação assinados pelo MDS, em sua maioria, são realizados no âmbito da cooperação sul-sul, processo que acontece com intermediação do MRE, por meio da Agência Brasileira de Cooperação. Nesse sentido, pode-se dizer que os princípios que norteiam a cooperação brasileira – por sua vez, alinhados aos objetivos estratégicos da política externa brasileira – caracterizam, em grande medida, o padrão e caráter da internacionalização das políticas públicas brasileiras de uma forma geral, e de seus programas sociais, mais especificamente.

O compromisso do Brasil com a agenda internacional para o desenvolvimento se expressa de forma sintética por meio da cooperação técnica a cargo da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987, como parte da estrutura do Ministério de Relações Exteriores. A ABC se orienta tanto pelas diretrizes da política externa ditadas pelo Itamaraty, como pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais do governo, constituindo-se, assim, em um caso exemplar da articulação entre essas duas linhas de ação governamental. A ABC tem como principais atribuições negociar, coordenar, implantar e seguir os programas e projetos de cooperação técnica do Brasil¹⁷.

¹⁵ O programa “Bolsa Família” tem sido apontado como exemplo de política pública por importantes atores do campo da cooperação para o desenvolvimento como a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) (MDS, 2010).

¹⁶ De acordo com o MDS (2010:86), o Brasil mantém relação com 18 países na área de transferência de renda condicional, entre eles: México, Guatemala, Paraguai, Chile, Colômbia e Peru (na América Latina); Guiné Bissau, Gana, Nigéria, Quênia, Angola, Zâmbia, Namíbia, Moçambique e África do Sul (no continente africano); Paquistão, Índia e Filipinas na Ásia.

¹⁷ Informações institucionais da ABC disponíveis em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>> e em <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>. Acesso em julho de 2013.

Alguns princípios que caracterizam a atuação da ABC no campo da cooperação, principalmente no âmbito da cooperação sul-sul são: (1) o foco na transferência de conhecimentos, considerando a capacitação de recursos humanos e reconhecimento das especificidades de cada país; (2) a utilização do conceito de “parceria para o desenvolvimento”, que destaca a ideia de uma relação de esforços compartilhados e de benefícios mútuos, contexto no qual o Brasil evita se colocar como um “*emerging donor*”; (3) a promoção do “desenvolvimento autônomo”, isto é, uma ênfase no fortalecimento institucional dos parceiros, rejeitando o caráter puramente assistencialista das ações¹⁸.

As relações de cooperação técnica do Brasil com países em desenvolvimento se concentram geograficamente na América Latina, no Caribe e na África, mas também se dirigem de forma pontual para alguns países asiáticos, do Oriente Médio e Oceania. Em função do foco no constate aperfeiçoamento das capacidades técnicas próprias e a dos parceiros, o Brasil também é procurado por países desenvolvidos e organizações internacionais, com os quais promove parcerias triangulares para a cooperação em países em desenvolvimento¹⁹.

É importante ressaltar que o Brasil tem atuação relevante em outras modalidades de cooperação, que também apresentaram crescimento significativo nos últimos anos²⁰. No âmbito do presente artigo, cabe mencionar a plataforma de “Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME)” criada em 2004, uma vez que se trata das ações de cooperação humanitária internacional do Brasil no tema da segurança alimentar e nutricional. Essa iniciativa nasce como a interface internacional do Programa “Fome Zero” lançado no primeiro governo Lula, contexto no qual o combate à fome se tornava

¹⁸ Informações institucionais da ABC disponíveis em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>> e em <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em julho de 2013.

¹⁹ Com relação às áreas temáticas, a cooperação sul-sul brasileira se desenvolve nas mais diversas áreas, como agricultura (incluindo produção agrícola e segurança alimentar), formação profissional, educação, justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, entre outras.

²⁰ De acordo com o relatório de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional de 2010, desenvolvido em conjunto pelo IPEA e a ABC, os gastos do governo brasileiro com cooperação entre 2009 e 2010, aumentaram em todas as modalidades, com destaque para as Operações de Paz e a Cooperação Humanitária, que tiveram aumento acima de 100% (IPEA/ABC, 2013:18). Por outro lado, com relação à participação no orçamento total, a cooperação técnica com 6,3%, se colocou atrás da cooperação humanitária, com 17,6% de participação; ambas, por sua vez, são superadas pelas Operações de Paz, que deteve uma parcela de 36% do orçamento total de 2010 (IPEA/ABC, 2013:18).

prioridade nacional²¹. O CGFOME constitui, assim, um exemplo de articulação entre políticas sociais e política externa brasileira, no caso, convergindo no compromisso de combate à fome.

Por fim, no contexto das iniciativas e processos de internacionalização de políticas públicas brasileiras, se faz pertinente mencionar o trabalho do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). A partir de uma parceria do governo brasileiro com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IPC-IG se estabelece em 2004 como plataforma de produção, compartilhamento e difusão de conhecimento, principalmente entre países em desenvolvimento, sobre políticas inovadoras voltadas para o crescimento inclusivo²².

O IPC-IG sobressai na produção de conhecimento, estudos comparativos e análises sobre: políticas e programas de proteção social e transferência de renda²³; desenvolvimento rural e sustentável; inovações para geração de emprego; utilização dos recursos naturais; e prestação de serviços de saúde; disponibilizando um vasto acervo de publicações e materiais de estudo e referências sobre programas e políticas. O IPC-IG se coloca como um exemplo claro dos compromissos assumidos pelo Brasil na agenda internacional do desenvolvimento, da mesma forma em que indica o reconhecimento por parte da comunidade internacional dos seus avanços nas questões de desenvolvimento social.

3. Venezuela: Programas Sociais e Inserção Internacional

Com a ascensão de Hugo Chávez ao governo, em 1999, inicia-se um processo de profundas mudanças políticas, sociais e econômicas na Venezuela. Nos primeiros anos de governo, tomou lugar um processo de reforma política, com o estabelecimento de uma nova Constituição; a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte; a criação do “Poder Popular” do “Poder Eleitoral” que se somaram à tríade dos poderes executivo, legislativo e judiciário; e a adoção do mecanismo de referendun popular como medida

²¹ Informações institucionais sobre o CGFOME disponíveis em: <<http://cooperacaohumanitaria.itamaraty.gov.br/>> e <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/cgfome-coordenacao-geral-deacoes-internacionais-de-combate-a-fome>>. Acesso em julho de 2013.

²² Conforme a descrição institucional do próprio IPC-IG, essa parceria entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas (ONU) para o estabelecimento do centro de estudos é “única no mundo”. Informação disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/>>. Acesso em julho de 2013.

²³ O IPC-IG constitui, de fato, um dos principais canais de difusão dos PTCR, e especialmente, do “Bolsa Família”.

consultiva. Essas medidas tinham como pano de fundo a proposta política do presidente de consolidação de uma “democracia participativa”²⁴ que, conforme Lander (2008), proporcionou uma significativa transformação na cultura política e no processo de inclusão da maioria da população, que permanecera marginalizada nos anos anteriores.

Com respeito à política econômica²⁵, a principal reorientação nesses primeiros anos se deu com a interrupção do processo de privatização da empresa de Petróleos da Venezuela S.A. (PDVSA). As iniciativas do governo no âmbito econômico, em consonância com os objetivos políticos de maior inclusão da população, buscavam constituir um modelo de desenvolvimento endógeno, baseado na economia social, que seria financiado pela renda da atividade petrolífera. Embora se trate de um esquema ambíguo de desenvolvimento²⁶, e problemático em termos de viabilidade no longo prazo, as rendas advindas da atividade petrolífera foram, de fato, essenciais para a condução do projeto socioeconômico de Chávez.

A trajetória do desempenho econômico da Venezuela nas últimas duas décadas pode ser apreciada no Gráfico II. Similarmente ao caso brasileiro, verifica-se que desde 2003, a economia venezuelana passou a experimentar uma expansão vertiginosa, que contrasta fortemente com o ritmo de crescimento na década anterior. De fato, enquanto a média da taxa de crescimento do PIB foi de 2,5% para o período 1990-1999, entre 2003 e 2010, essa média subiu para 5%²⁷.

A questão social no projeto de Chávez passou a ter maior protagonismo a partir de 2003²⁸, quando começaram as primeiras “*Misiones Sociales*”. As missões constituem

²⁴ O modelo de “democracia participativa” defende a maior inclusão e participação de setores populares na dinâmica política de uma sociedade.

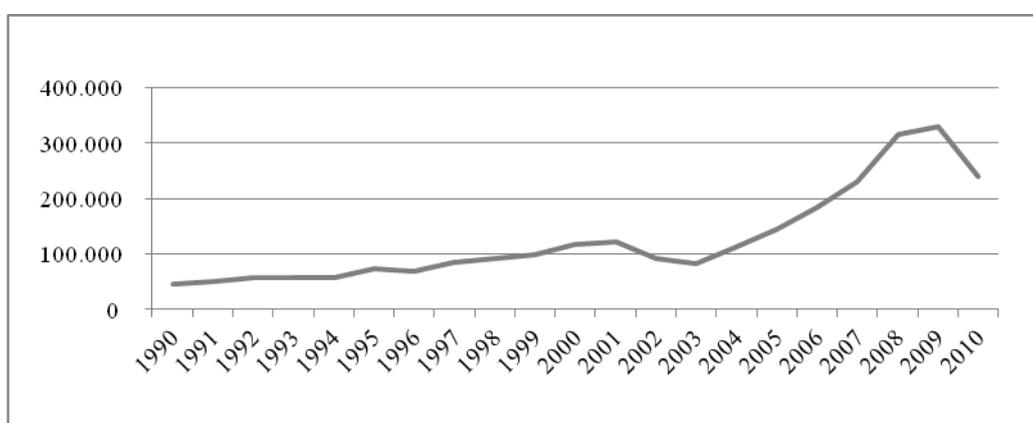
²⁵ De acordo com Lander (2008), nos primeiros anos de governo não houve uma proposta integral de um modelo de desenvolvimento ou política econômica consistente com o discurso radical do presidente – de forte crítica ao neoliberalismo, de defesa do nacional e da soberania, e de rejeição do imperialismo. As políticas macroeconômicas mantiveram, em geral, um caráter “ortodoxo”, no sentido de priorizar o equilíbrio e metas de inflação e de outras variáveis macroeconômicas. Por outro lado, a nova Constituição ainda garante a liberdade econômica e o direito de propriedade, estabelecendo um papel central para o Estado na condução da política comercial e proteção de setores industriais chave. Finalmente, a relação comercial com os EUA – principal destino das exportações de petróleo venezuelano – manteve-se firme.

²⁶ O modelo de desenvolvimento endógeno representa uma espécie de radicalização das noções dos modelos desenvolvimentistas clássicos, no sentido de reforçar a participação do Estado e do capital nacional.

²⁷ A Venezuela registrou altas taxas de crescimento especialmente entre 2004 e 2008: 18,3% (2004); 10,3% (2005); 9,9% (2006); 8,8% (2007) e 5,3% (2008). O valor do PIB que em 2003 foi de US\$ 83.529, alcançou o montante de US\$ 239.620 em 2010. Esses dados foram obtidos junto da CEPAL.

programas voltados para atender as necessidades básicas da população, por meio de programas de acesso gratuito a serviços nas áreas de educação, saúde, moradia e capacitação laboral²⁹. A primeira missão a ser testada foi “*Barrio Adentro*” que buscava levar assistência médica a bairros populares. Outras missões que se seguiram, por conta da ampla aceitação da primeira, foram: a “*Misión Robinson I*”, para a alfabetização; a “*Misión Sucre*” que incentiva à incorporação das pessoas à educação superior; a “*Misión Milagro*”, voltada à atenção oftalmológica para pacientes de escassos recursos; e a “*Misión Mercal*” para facilitar o acesso a alimentos básicos para a população.

Gráfico II: Evolução anual do PIB venezuelano 1990-2010 – Em milhões de US\$



Fonte: Elaboração própria com base em dados da CEPALstat.

A questão social no projeto de Chávez passou a ter maior protagonismo a partir de 2003³⁰, quando começaram as primeiras “*Misiones Sociales*”. As missões constituem programas voltados para atender as necessidades básicas da população, por meio de programas de acesso gratuito a serviços nas áreas de educação, saúde, moradia e

²⁸ Cabezas e D’Elia (2008) chamam a atenção para o contexto político do estabelecimento da primeira geração de missões, que foram criadas para, além de ampliar a capacidade de vários planos sociais que já estavam em marcha, conseguir a adesão urgente de setores populares, perante a iminência de uma derrota eleitoral em um referendun convocado pela oposição em 2003.

²⁹ Informação sobre “Economia e Desenvolvimento Social” da Venezuela disponível na página web da Embaixada Venezuelana nos EUA: <<http://venezuela-us.org/es/economia-y-desarrollo-social-6/#6>>. Acesso em julho de 2013.

³⁰ Cabezas e D’Elia (2008) chamam a atenção para o contexto político do estabelecimento da primeira geração de missões, que foram criadas para, além de ampliar a capacidade de vários planos sociais que já estavam em marcha, conseguir a adesão urgente de setores populares, perante a iminência de uma derrota eleitoral em um referendun convocado pela oposição em 2003.

capacitação laboral³¹. A primeira missão a ser testada foi “*Barrio Adentro*” que buscava levar assistência médica a bairros populares. Outras missões que se seguiram, por conta da ampla aceitação da primeira, foram: a “*Misión Robinson I*”, para a alfabetização; a “*Misión Sucre*” que incentiva à incorporação das pessoas à educação superior; a “*Misión Milagro*”, voltada à atenção oftalmológica para pacientes de escassos recursos; e a “*Misión Mercal*” para facilitar o acesso a alimentos básicos para a população.

Após as experiências dos primeiros anos – quando foram aplicadas com um caráter mais urgente – as missões sociais de Chávez ganham um salto de qualidade, na medida em que se procurou consolidá-las dentro de novas estruturas institucionais. De acordo com Cabezas e D’Elia (2008), entre 2004 e 2005, as missões se assentam como estruturas paralelas ao Estado, com o propósito de substituir a burocracia estatal herdada, incorporando tanto as forças armadas quanto as comunidades nos programas e processos de organização social, política e econômica. Essa estrutura paralela se constitui por meio de três entes: uma Comissão Presidencial da Missão; Planos de Orçamento Extraordinário; e Fundações, encarregadas da gestão administrativa dos recursos, para o pago dos colaboradores, execução de obras e compra de insumos.

A partir dessa estrutura paralela³², as missões conseguiram se expandir em termos de cobertura, superando também seu caráter temporal original. A expansão também foi possível graças ao crescimento do financiamento, onde os excedentes da atividade petroleira ocupam uma parcela central. As missões sociais contribuíram positivamente para a diminuição da pobreza e exclusão social no país, no entanto, muitos analistas e acadêmicos também apontam para fortes limitações para a ampliação e longevidade dos programas (VILORIA, 2011).

Entre as principais limitações citam-se: a forte dependência das rendas oriundas do petróleo, colocando em perigo a continuidade dos programas caso essas rendas diminuam; o alto grau de improvisação, a falta de planejamento estratégico e de institucionalização dos programas, fazendo-os vulneráveis a episódios de corrupção e politização; e a persistência do caráter eminentemente assistencial das missões, que comprometem a

³¹ Informação sobre “Economia e Desenvolvimento Social” da Venezuela disponível na página web da Embaixada Venezuelana nos EUA: <<http://venezuela-us.org/es/economia-y-desarrollo-social-6/#6>>. Acesso em julho de 2013.

³² Trata-se de uma estrutura paralela, porém não completamente isolada de outras instituições do Estado, como os Ministérios, que têm representação nas comissões presidenciais, e a cuja estrutura se vinculam as Fundações, que realizam a gestão direta dos programas.

manutenção dos resultados sociais no longo prazo. Essas críticas, por outro lado, engendram discussões sobre o potencial desses programas na constituição de um modelo alternativo de desenvolvimento, propósito ideológico sob o qual o governo promoveu expansão das missões. Cabezas e D'Elia (2008) afirmam que esse componente político-ideológico é o que impede, em grande parte, a consolidação institucional das estratégias sociais desenvolvidas ao longo desses anos³³.

Não obstante as deficiências operacionais e institucionais, as missões sociais constituem umas das referências de maior interesse por parte de pesquisadores tanto em Venezuela como em outros países, especialmente de América Latina, ao se estudar o modelo de desenvolvimento venezuelano e verificar os impactos positivos que as missões tiveram nos indicadores sociais desde 2003 (CABEZAS E D'ELIA, 2008). Por outro lado, o reconhecimento nacional e internacional do bom desempenho social Venezuela nos últimos anos conjuga-se com esforços do governo Chávez na projeção internacional de seu modelo alternativo de desenvolvimento socioeconômico, configurando um processo peculiar de internacionalização de suas políticas públicas e de inserção internacional.

3.1 Evidências e iniciativas de internacionalização dos programas sociais da Venezuela

Em setembro de 2005 o governo venezuelano criou a “*Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales (CEIMS)*” dentro da estrutura do Ministério de Relações Exteriores, com o objetivo de articular os distintos entes nacionais encarregados de coordenar os programas no âmbito das competências e atribuições da Chancelaria, para contribuir com o processo de internacionalização da missões. De acordo com a apresentação institucional da CEIMS³⁴, a iniciativa nasce a partir da “*obrigação do governo de levar os ideais Bolivarianos para além de suas fronteiras, em benefício das nações irmãs e na construção de uma integração com base na solidariedade*”. O CEIMS também representa o compromisso do MRE com o “bem-estar da população da Venezuela, dos países da América Latina e do mundo”.

³³ Por outro lado, esse mesmo elemento ideológico explica a criação de um sistema paralelo, que seria a base para a constituição de um “novo” Estado. Cabezas e D'Elia (2008) recomendam que o componente político-ideológico seja abandonado a fim de possibilitar que as missões se coloquem, de fato, como alternativa de política social.

³⁴ Informação institucional disponível em: <<http://ceims.mppre.gob.ve/>>. Acesso em julho de 2013.

Esse componente ideológico, frequentemente ressaltado nas descrições institucionais da atuação internacional do governo da Venezuela, assim como nos pronunciamentos do presidente Chávez, é central para tentar entender o caráter da projeção internacional da Venezuela na esfera dos temas sociais. O formato da “Missão Milagro Internacional” – programa destacado pela CEIMS – é exemplar nesse sentido. Trata-se de um programa social humanitário, voltado para atender pacientes de escassos recursos com problemas de visão. Os pacientes de outros países, em geral, viajam até a Venezuela para receber o tratamento³⁵. O programa resulta de uma iniciativa conjunta dos governos de Venezuela e Cuba, no marco do projeto de integração da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)³⁶.

Outro programa que destaca a sua interface internacional é a “Missão Robinson” de alfabetização, que levou seus métodos de ensino para países como Bolívia e Nicarágua, para apoiá-los no combate ao analfabetismo. O programa se desenvolve no marco do Convênio de Cooperação entre esses países com a Venezuela, e com apoio do governo de Cuba, no contexto da iniciativa de integração ALBA.

A partir da verificação dessas experiências, percebe-se que na interface internacional das missões predomina o caráter assistencial e humanitário. Esses aspectos, por outro lado, estão relacionados com a forma como o governo venezuelano concebe a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento, especificamente a cooperação sul-sul, e também pela forma como entende a integração regional. Os princípios que norteiam essas questões determinam, em grande medida, as características do processo de internacionalização das missões.

De acordo com Rodríguez (2013), no discurso sobre a cooperação sul-sul o governo venezuelano reproduz amplamente os princípios do discurso global sobre a cooperação sul-sul, como a defesa do papel cada vez mais relevante do “sul” no meio internacional, a similitude dos desafios socioeconômicos para os países em desenvolvimento, o esquema de benefícios mútuos para os países cooperantes, etc. Por outro lado, o discurso do governo bolivariano se distingue pela ênfase em certos princípios, como a visão da cooperação como um veículo para formar e fortalecer laços e alianças. Nesse esquema discursivo, Rodríguez (2013:120) aponta que a visão da cooperação como uma ferramenta técnica para

³⁵ Alguns países que já foram atendidos pela Missão são: Argentina, Belize, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Paraguai e República Dominicana.

³⁶ Os países membros da ALBA são: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas, Equador e Antiga e Barbuda.

a superação dos problemas de desenvolvimento ou como meio para compartilhar experiências a fim de fortalecer as capacidades dos países envolvidos, fica em segundo plano.

Outro aspecto que se destaca no discurso do governo da Venezuela sobre a cooperação é a referência constante à busca de uma nova ordem econômica internacional. Conforme Rodríguez (2013) a carga política e ideológica que tem sido atribuída à cooperação sul-sul é um elemento que distingue a Venezuela dos demais países da região, que enfatizam o caráter técnico de suas ações. Para Venezuela, a cooperação é, assim, uma ferramenta importante para seus esquemas de integração, e para a busca de aliados políticos na construção de seu projeto socioeconômico nacional e regional, qualificado frequentemente pelos seus porta-vozes como “revolucionário” ou “alternativo”.

As práticas de cooperação sul-sul da Venezuela, de uma forma geral, correspondem a esses princípios, e tem seu ponto forte no eixo energético-financeiro. Na cooperação energética – essencialmente petroleira – destaca-se a iniciativa PETROCARIBE, que consiste na oferta de petróleo aos países caribenhos em condições especiais³⁷. Nesse modelo, muitos dos países beneficiados pela ajuda chegam a depender em 100% do fornecimento de petróleo da Venezuela. Já na cooperação financeira, a Venezuela se destaca como um dos principais “doadores do sul”, onde o destino geográfico central é o Caribe (RODRÍGUEZ, 2013).

A internacionalização das missões, conforme descrita anteriormente, segue uma lógica predominantemente assistencial e humanitária que se corresponde com os princípios ressaltados pelo governo venezuelano a respeito da cooperação sul-sul, como a base solidária, a forte articulação dos processos com os esquemas de integração, e a busca de aliados políticos. Com efeito, percebe-se que tanto a internacionalização das missões como outras atividades de cooperação da Venezuela, se destinam a um grupo concentrados de países: aqueles com maior afinidade política, e que se associam aos projetos de integração e cooperação regionais promovidos pelo país.

Nesse sentido, Rodríguez (2013) afirma que desde a chegada de Hugo Chávez ao poder, existe um elemento forte de identidade na dinâmica da ação exterior venezuelana. A autora aponta, por exemplo, para o fato de que a cooperação da Venezuela não se dirigiu

³⁷ Nesse esquema, destaca-se o acordo especial da Venezuela com Cuba, que permite a troca de bens ou serviços como mecanismo de pagamento pelo fornecimento de petróleo. Essa parceria de Venezuela com Cuba, com efeito, possibilitou a instalação das primeiras “Misiones” na Venezuela, por meio do envio de profissionais cubanos, principalmente médicos, para trabalhar nos programas.

de maneira equilibrada para todos os países pobres ou com problemas de desenvolvimento, referindo-se ao caso países do continente africano, com quem o país mantém uma relação distante e quase inexistente. A forte presença do elemento de identidade e ideológico, explica também a visão da cooperação como ferramenta para o estabelecimento de laços e alianças estratégicas que iriam além da prestação de assistência técnica de um país para outro ou de uma mera transferência de recursos.

Por outro lado, na medida em que elementos como a modalidade técnica da cooperação e o foco no desenvolvimento de capacidades dos parceiros por meio da atividade recebem menos atenção na concepção e na prática de cooperação do governo venezuelano, é possível afirmar que a projeção e o potencial de realização de sua proposta de desenvolvimento para além de suas fronteiras se vejam comprometidas, principalmente no longo prazo. Além de gerar dependência por parte de seus beneficiários – em função do foco na transferência de recursos – o esquema de cooperação venezuelana se assenta amplamente no seu potencial petrolífero, ficando vulnerável aos rendimentos dessa atividade e ao comportamento do mercado internacional.

Por fim, pode-se dizer que a atuação internacional do governo da Venezuela no âmbito dos temas sociais parece ser condizente com a lógica da sua atuação no âmbito nacional, onde os programas sociais disseminados nos últimos anos pelo governo Chávez foram possíveis graças aos altos rendimentos da atividade petrolífera, e onde persiste o constante desafio de institucionalização das políticas sociais, a fim de lograr a longevidade de seus resultados. Percebem-se, assim, elementos comuns à elaboração e conteúdo tanto da política externa na área social como dos programas sociais nacionais, evidenciando a sua estreita relação.

4. Características da internacionalização de políticas sociais do Brasil e da Venezuela: Comparação e considerações finais

As evidências apresentadas ao longo do artigo demonstram que ambos os países estudados têm se esforçado na projeção internacional de suas propostas de desenvolvimento socioeconômico, e a internacionalização de suas políticas sociais tem sido um veículo importante nessa direção. A forte articulação entre as prioridades nacionais de desenvolvimento e os objetivos da política externa fica em evidência na busca por uma maior participação na agenda global de desenvolvimento – participação que se potencializa a partir do bom desempenho interno das políticas socioeconômicas. Nesse

sentido, o estudo conjunto dessas políticas – social e externa – merece ser realizado, conforme se tentou fazer no presente artigo.

Com base nas experiências analisadas, pode-se dizer que o estilo de internacionalização dos programas sociais brasileiros se caracteriza por enfatizar o caráter técnico do processo, no sentido de promover a transferência e compartilhamento de conhecimentos, e o desenvolvimento de capacidades entre os parceiros. Em termos de orientação geográfica, a internacionalização brasileira tem um caráter abrangente, dirigindo-se principalmente para outros países em desenvolvimento da América Latina e África, onde se verificam as maiores demandas. Já o formato da internacionalização dos programas sociais venezuelanos se caracteriza por enfatizar a lógica assistencial e solidária, relegando os aspectos técnicos a um segundo plano. Em termos de orientação geográfica, a internacionalização venezuelana segue uma linha mais seletiva, que se guia pela existência de uma identidade política comum.

Conforme evidenciado pelas análises dos casos, a forma como acontece a internacionalização dos programas sociais corresponde e é determinada, em grande medida, pelos princípios de cooperação sul-sul adotados por esses países, dentro de um contexto mais abrangente dos objetivos de suas políticas externas. Dessa forma, os processos adquirem potenciais distintos. No caso do Brasil, ao enfatizar os aspectos técnicos e institucionais do processo, o país promove um processo de internacionalização mais estruturado, e com maiores possibilidades de levar e consolidar seus modelos em outras nações – apesar dos desafios pendentes da cooperação brasileira, em termos de institucionalização e regulamentação. Por outro lado, o processo brasileiro se beneficiou com a ampla popularização dos PTRC praticados por diversos países na América Latina, no qual o seu principal programa social – o “Bolsa Família” – obteve grande destaque, atraindo o interesse desses países e de outros parceiros pelo programa – tendência que não se verifica no caso da Venezuela, uma vez que o país não adota esse tipo de programa, e assim, muitas vezes fica esquecida nos estudos comparativos sobre políticas sociais, que focam apenas nos PTRC.

O processo venezuelano, por sua parte, ao enfatizar o caráter humanitário e solidário de suas ações, e guiar-se fortemente por um elemento ideológico-identitário, sofre com a falta de uma base técnica e institucional mais forte, que sirva de sustentação do processo, de forma a consolidar os seus objetivos de formação de alianças políticas e blocos alternativos – sem mencionar que a promoção desse estilo de internacionalização

depende fortemente da atividade petroleira. Com efeito, embora haja um reconhecimento do bom desempenho do país nos temas sociais por parte da comunidade internacional, a pesquisa não conseguiu encontrar evidências significativas sobre as “*Misiones Sociales*” como referência de “boas práticas” – talvez, em função das dificuldades de sua replicação em outros lugares, dadas as condições necessárias para tal. De fato, de acordo com Vilorio (2011:9), a planificação estratégica das políticas públicas e sociais, que tem sido o destaque de outros países da América Latina, não tem sido um ponto forte em Venezuela.

Em suma, a análise das experiências do Brasil e da Venezuela com a internacionalização de seus programas sociais indica que esses processos adquirem características específicas que são condicionadas, principalmente, pela forma como esses países concebem a sua atuação internacional. Por outro lado, ambos os casos evidenciam uma forte articulação entre as políticas sociais dos governos – comumente relegadas ao âmbito doméstico das nações – e as suas respectivas política externa, relegadas ao âmbito internacional.

O artigo aponta, por exemplo, como bom desempenho interno nas questões sociais contribuiu para um maior reconhecimento internacional, potencializando os esforços desses países na sua inserção internacional, particularmente, no campo do desenvolvimento. Isto é, esse bom desempenho interno conferiu maior legitimidade à participação desses países no âmbito internacional. Por sua vez, a própria reestruturação das políticas de desenvolvimento, com a ampliação dos programas sociais desde os anos 2000, corresponde a uma maior adesão desses países à agenda internacional do desenvolvimento.

Percebe-se assim que, a atuação dos governos encontra-se incentivada a procurar um grau mínimo de coerência entre as prioridades nacionais do desenvolvimento econômico e as prioridades da política externas, a fim de outorgar maior legitimidade às suas ações e avançar nos seus objetivos em ambas as esferas. Trata-se assim de um aspecto relevante a ser considerado no momento do planejamento estratégico, elaboração e aplicação das políticas, tanto das políticas sociais, quanto da política externa.

Referências

ALVES; J. A. L. (2001). **Relações Internacionais e Temas Sociais. A década das conferências**. Brasília: Editora da UNB/IBRI.

BANDEIRA, L. A. M. (2002). As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45 (2), p. 135-146.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. (2008). Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.53, p. 302-322, maio/ago 2008.

BRIEGER, P. “De la década perdida a la década del mito neoliberal”. In: GAMBINA, J. (org.). **La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

BURGES, S. W. (2007). Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez. **Third World Quarterly** 28, no. 7, Oct. 2007. pp. 1343-1358.

CABEZAS, L. F.; D’ELIA, Y. (2008). **Las Misiones Sociales en Venezuela**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), abril de 2008.

CERVO; L. A. (2006). A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 7-34.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina 2012**. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

ELLNER, S. (2011). Venezuela’s Social-Based Democratic Model: Innovations and Limitations. **Journal of Latin American Studies**, 43, p. 421-449, 2011.

FERREIRA, F. H. G.; ROBALINO, D. (2010). **Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations**, Policy Research Working Paper 5305. World Bank, may 2010.

FRANÇA, C. L. de; BADIN, M. R. S. (2010). **Análises e propostas. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro**, n. 40. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, agosto de 2010.

INSITUTO DE ECONOMIA APLICADA E AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2013). **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: IPEA/ABC, 2013.

INSITUTO DE ECONOMIA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise, n. 20**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf. Acesso em julho de 2013.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento.** Brasília: IPEA, março de 2010.

LANDER, E. (2008). Venezuela. Populism and the Left: Alternatives to neo-liberalism. *In*: BARRETT, P.; CHAVEZ, D.; RODRÍGUES-GAVARITO, C. (Orgs.). **The New Latin American Left: Utopia Reborn.** Transnational Institute. London: Pluto Press. pp. 69-98.

LEITE, I. C.; HAMANN, E. P. (2012). **Cooperação Técnica Brasileira: Situação atual, desafios e possibilidades,** Nota Estratégica n.4. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, outubro de 2012. Disponível em: <www.igarape.org.br>. Acesso em julho de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/MDS (2010). **Bolsa Família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros.** Brasília: MDS, 2010.

PIETERSE, J.N. (2009). Introduction: Development and Inequality. *In*: PIETERSE, J. N. & REHBEIN, B. **Globalization and Emerging Societies: Development and Inequality.** Palgrave MacMillan, 2009, pp. 1-11.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (2012). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PINTO, E. C.; TEIXEIRA, R. A. (2012). A Economia Política dos Governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade,** Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013). **Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Proceso humano en un mundo diverso.** Nueva York: PNUD, 2013. Disponível em: <www.undp.org>. Acesso em julho de 2013.

RINALDI; A. L. (2012). Os programas sociais e a inserção internacional do Brasil: Um estudo do governo Lula da Silva. **Século XXI Revista de Ciências Sociais,** v. 2, n. 2, p. 45-72, jul./dez. 2012.

RODRÍGUEZ, M. (2013). La cooperación venezolana en América Latina: De la retórica a la acción. **Revista América Latina Hoy,** 63, 2013, pp. 113-137.

RUBARTH; E. O. (1999). **A diplomacia brasileira e os temas sociais: O Caso da Saúde.** Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos.

VENEZUELA (R. B. de). **Cumpliendo las Metas del Milenio.** Caracas, setiembre de 2010.

VILORIA, C. (2011). **Política Social, Desarrollo y Pobreza en Venezuela.** Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), mayo de 2011.

Recebido em: Janeiro de 2014;
Aprovado em: Outubro de 2014.