

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**PROGRAMAS SOCIAIS COMO MECANISMO DE  
SOLIDARIEDADE E POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA  
LATINA**

Marsílea Gombata

Mestranda em Ciência Política (USP)

Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP

Abril de 2015

## Resumo

Com a chegada de governos de esquerda ao poder no início dos anos 2000 nos países da América Latina, a ênfase dada ao aspecto social não ficou restrita apenas ao âmbito doméstico, como também foi utilizada no campo de trocas e no da diplomacia. Em um contexto marcado pelo foco dos EUA na guerra ao terror e uma maior autonomia da região em relação a Washington, o tipo de integração que países como Bolívia, Venezuela e Brasil vivenciaram foi além das trocas econômicas e militares, levando em conta também aspectos políticos, culturais e sociais. Esse modelo de integração, batizado por alguns autores de “regionalismo”, permitiu que ativos de soft power (como tecnologia social) estivessem, em alguns momentos, no foco da política externa que vigorou na América Latina durante os governos Lula, Chávez e Morales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi elaborado inicialmente para o exame de qualificação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, a ser apresentado no primeiro semestre de 2015. O texto foi reformulado para a apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

## I. Introdução

O fim da década de 1990 e o início dos anos 2000 foram particularmente marcantes para a América Latina. Uma nova configuração política dividia o papel de protagonista na região ao lado de um novo contexto econômico. Os primeiros anos da década que inaugurava o milênio ficaram marcados por dois aspectos na região: a chegada ao poder de governos de esquerda e um estilo de governança pautado por certa autonomia em relação à agenda neoliberal que vigorou nos anos 1980 e 1990. Esse contexto, vale lembrar, é decorrente de uma percepção de novos governos sobre a falência de um modelo alavancado por políticas neoliberais, cujas regras vinham do Consenso de Washington – políticas macroeconômicas ditadas por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Assim, a nova configuração política no continente foi responsável por mudanças no que se referia a prioridades dentro e fora de casa, especialmente no setor socioeconômico.

Com a chegada da esquerda ao poder na América nesse período, observa-se maior ênfase a planos de governo voltados para a construção de uma agenda social – no sentido de “cultura de direitos sociais”<sup>2</sup>, além de políticas públicas contra a exclusão social – em países antes marcados por políticas econômicas e sociais que não tinham a distribuição de renda e a igualdade social como prioridades. Governos como o de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, o de Hugo Chávez Frías na Venezuela, o de Evo Morales na Bolívia são alguns dos exemplos de gestões nas quais a agenda social mostrou-se

---

<sup>2</sup> SORJ, Bernardo; TIRONI, Eugenio (2007). *Coesão Social: uma visão desde América Latina*. Santiago de Chile: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.

como prioridade de governos que buscaram “intervenção do Estado a fim de promover desenvolvimento econômico, coesão social e avanços democráticos”<sup>3</sup>.

O que, em um primeiro momento, era um objetivo a ser alcançado dentro de casa, passou, depois de florescer no campo doméstico, a ganhar importância também na agenda de política externa desses países – no caso do governo Lula, a nova política externa está vinculada à demanda da redemocratização das relações internacionais, cujo discurso se volta a problemas socioeconômicos como a fome<sup>4</sup>. Os programas sociais – que configuraram boa parte da política social nos últimos anos no Brasil, na Venezuela e na Bolívia – passaram a ser vistos como uma maneira não apenas de projetar a imagem de um país preocupado em combater e eliminar os calvários da pobreza crônica, como também uma forma de os países detentores dessas políticas (ou responsáveis pelo desenho desses programas) se fazerem presentes nos territórios vizinhos.

Ou seja, fosse para ser visto como um exemplo a ser seguido ou mesmo um parceiro econômico com fins de cooperação para a implementação de programas que deram certo em outros territórios, esses governos passaram a incluir tais programas sociais na pauta de sua agenda de política externa. A política social e seus subsequentes programas começaram a ser explorados no âmbito das relações regionais, como observou o diplomata brasileiro Lima Florêncio no artigo *Política Externa e Políticas Sociais*, na revista *Política Externa*, de 2003: “Passam a refletir-se, no plano externo, de

---

<sup>3</sup> LANZARO, Jorge (2011). *Social Democracy in the Global South. Brazil, Chile and Uruguay in a Comparative Perspective* in Social Europe Journal. Montevídeu: Universidade da República.

<sup>4</sup> BECKER, Ana Paula; BARRANTES, Erika Medina (2011). *O Social em Foco: Influências da Política Externa Brasileira e Venezuelana Sobre a Coesão Social Nacional e Regional*. Tubarão: III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar.

forma mais clara e coerente, algumas das transformações operadas na política interna”<sup>5</sup>. Assim, a temática social deixou de ser um aspecto meramente doméstico para passar a vigorar também no âmbito geopolítico de trocas.

Programas como o Bolsa Família<sup>6</sup>, o Minha Casa, Minha Vida<sup>7</sup> (Brasil); a Gran Misión Vivienda Venezuela<sup>8</sup>, a Misión Milagros<sup>9</sup> (Venezuela); o Programa Desnutrición Cero<sup>10</sup>, o Programa Operación Milagro<sup>11</sup> (Bolívia)<sup>12</sup> são alguns dos exemplos que vivenciaram essa perspectiva internacional, sendo protagonistas de trocas bilaterais ao mesmo tempo em que configuraram-se motor e vitrine dos avanços sociais dos governos em seus próprios países. A Bolívia, por exemplo, conseguiu atrair cidadãos de países vizinhos para serem operados via Operación Milagro. Desde 2006,

---

<sup>5</sup> LIMA FLORÊNCIO, S. A. (2003). *Política Externa e Políticas Sociais*. São Paulo: Revista Política Externa. São Paulo, vol. 12, n. 02

<sup>6</sup> O Bolsa Família, que sucedeu o conjunto de iniciativas Fome Zero, é um programa de transferência direta de renda condicionada que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no Brasil.

<sup>7</sup> O programa Minha Casa, Minha Vida foi criado em 2009 no Brasil para facilitar o acesso da população de menor renda à moradia.

<sup>8</sup> Programa de habitação venezuelano semelhante ao Minha Casa Minha Vida brasileiro.

<sup>9</sup> Programa de atenção oftalmológica, que conta com médicos cubanos na Venezuela.

<sup>10</sup> O programa multisetorial busca erradicar a desnutrição de menores de 5 anos de idade na Bolívia.

<sup>11</sup> Semelhante ao Misión Milagro venezuelano, o programa conta com oftalmologistas cubanos e bolivianos que estudaram em Cuba atuando na rede pública de saúde da Bolívia.

<sup>12</sup> Tendo em vista que o Misión Milagros (Venezuela) e o Programa Operación Milagro (Bolívia) se baseiam na contratação de médicos cubanos para atuar na área de saúde pública de seus países, a discussão se faz pertinente contemporaneamente ao Programa Mais Médicos, implementado na gestão de Dilma Rousseff. O programa recruta médicos de Cuba, Espanha e Portugal para atuar na rede pública de saúde do Brasil.

quando o programa tem início, até meados de 2014 foram operados 35.265 argentinos, 48.270 brasileiros, 22.285 peruanos e 312 paraguaios<sup>13</sup>, dentro de um total de 430.000 contemplados pelo programa social.

Assim, a região antes era assombrada por décadas de subdesenvolvimento e com significativa parcela da população abaixo da linha da pobreza passou a vivenciar uma transformação de caráter socioeconômico e político devido, em boa parte, à ênfase dada à política social protagonizada por programas sociais, principalmente nas áreas de educação e saúde. Essa ênfase dada à saúde e à educação também se confirma quando se trata do projeto de política externa desses países, como observado anteriormente. O viés de cooperação, portanto, passa a ter a mesma importância do que aquele voltado para acordos econômicos. Esse processo, defendem autores como Maria Regina Soares de Lima<sup>14</sup>, define um novo tipo de integração regional, denominado regionalismo, no qual as prioridades seriam ditadas também por urgências sociais, culturais e políticas, e não apenas econômicas e militares.

Lembrando, ainda, que a maior parte dos países do continente sempre foi carente de recursos militares (*hard power*, segundo a clássica definição do teórico de Relações Internacionais Joseph Nye)<sup>15</sup>, inviabilizando, assim, a utilização desses como forma de influenciar vizinhos, aspectos socioeconômicos parecem se mostrar uma opção para tais Estados se fazerem presentes e influentes perante seus vizinhos, projetando a imagem de um país preocupado em reduzir a desigualdade no continente.

---

<sup>13</sup> Dados obtidos através do Ministério da Saúde boliviano.

<sup>14</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). *Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil*. Lua Nova, nº 90.

<sup>15</sup> NYE, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Jackson: Public Affairs.

Ao se analisar esse processo, no entanto, algumas questões surgem - e merecem ser esclarecidas mais adiante. Como, por exemplo, em relação à maior ênfase dada à área social a partir dos anos 2000. Ou seja: por que programas sociais tiveram mais atenção nos últimos anos na América Latina, se a pobreza sempre foi um calvário ao continente? Por outro lado, se a maior parte dos países da região sempre foi carente de recursos militares (*hard power*), inviabilizando a utilização desse como meio de influenciar, por que somente a partir de então os programas sociais passaram a ser olhados como ferramenta de política externa, muitas vezes protagonizando acordos de cooperação bilateral e influenciando outros países?

Além de analisar os logros desses governos em relação à proposta de redução da desigualdade, assim como de ganhos de direitos civis e políticos, este trabalho tem a preocupação de observar ainda de que maneira se deu esse processo na América Latina. Ou seja: quais fatores contribuíram para que países como Brasil, Bolívia e Venezuela, objetos deste estudo, impulsionassem programas sociais como prioridade dentro de seus planos de governo e também em sua diplomacia, formando, assim, uma rede de integração e solidariedade entre eles.

Para ilustrar o uso desses programas como ferramenta de política externa tomemos como um exemplo a replicação do programa habitacional brasileiro Minha Casa, Minha Vida na Venezuela, sob o nome de Gran Misión Vivienda Venezuela. Esse processo, por exemplo, levou em conta a transferência de *know how* brasileiro para instituições e profissionais venezuelanos, assim como a abertura em Caracas de um escritório da Caixa Econômica Federal (responsável por oferecer crédito para beneficiários do programa no Brasil), a fim de dar suporte para a criação do Órgão Superior de Vivienda (OSV), responsável por acompanhar o andamento das obras de construção de moradias. Vale lembrar ainda que a replicação do programa habitacional

em território venezuelano contou com a participação, em um primeiro momento, de empreiteiras brasileiras, como a Odebrecht, que em 2011 assinou com o governo venezuelano um contrato de 4 bilhões de dólares. Tanto a abertura do escritório da Caixa em Caracas quanto acordos firmados com empreiteiras brasileiras mostram a utilização desses programas no campo da política externa regional.

Além da ligação entre o Minha Casa, Minha Vida e o Gran Misión Vivienda Venezuela, veremos que existe uma relação (em alguns casos indireta) entre o brasileiro Bolsa Família e os bolivianos Desnutrición Cero e o Bono Juancito Pinto<sup>16</sup>, que foram influenciados pelo programa considerado o carro-chefe da política social brasileira<sup>17</sup>. O mesmo pode ser dito sobre o venezuelano Misión Milagro e o boliviano Operación Milagro, que praticamente copiou o programa vizinho ao trazer profissionais cubanos e bolivianos que estudaram medicina em Cuba para realizar cirurgias oftalmológicas gratuitas para a população de baixa renda. Esses profissionais também atuam nos programas Mi Salud e Brigadas em território boliviano.

Importante lembrar que os médicos cubanos, além de atuarem no programa brasileiro Mais Médicos, conforme citado anteriormente, trabalham também em

---

<sup>16</sup> Programa boliviano inspirado no brasileiro Bolsa Família, o Bono Juancito Pinto prevê desde 2006 um benefício mensal às famílias que garantirem a permanência de seus filhos na escola. No ano de 2013, o programa contemplou 1,9 milhão de famílias em todo território boliviano.

<sup>17</sup> Não seria exagero dizer que, hoje o Bolsa Família é o maior produto de exportação da tecnologia social brasileira. O programa, que é reconhecido mundialmente e tem apoio da própria Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial, subordinado ao Fundo Monetário Internacional (FMI), foi apontado em 2007 como causa de “uma revolução silenciosa” responsável por mudar a vida de milhões de brasileiros: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2007/agosto/uma-revolucao-silenciosa-muda-a-vida-de-milhoes-no-brasil-e-no-mundo>

algumas outras *misiones* venezuelanas, como Misión Sonrisa<sup>18</sup> e Misión Barrio Adentro<sup>19</sup>, que em 2013 contava com um total de 32.239 colaboradores, entre médicos e enfermeiros, e 6.712 consultórios médicos em território venezuelano. Programas sociais voltados para a educação, como Misión Ribas<sup>20</sup> e Misión Sucre<sup>21</sup>, também contam com ajuda e supervisão de profissionais (professores, pedagogos) cubanos. Vale ressaltar que a Misión Sucre, destinada ao ensino superior, foi responsável pela formação universitária de 30.454 venezuelanos<sup>22</sup>.

As relações entre um programa e outro diferem bastante. Enquanto em alguns casos um programa apenas serviu de inspiração para a implementação de outro, em outros nota-se a cooperação em um nível mais formal, com transferência de tecnologia, e em outros, ainda, tem-se o recrutamento de profissionais estrangeiros, dentro de um acordo de intercâmbio e trocas, para a implementação de uma determinada política

---

<sup>18</sup> Programa social venezuelano que desde 2006 provê assistência odontológica para a população de baixa renda.

<sup>19</sup> Programa no qual médicos cubanos atuam juntamente à população mais pobre na atenção básica de saúde por toda a Venezuela.

<sup>19</sup> A tragédia em Vargas, quando entre 10.000 e 50.000 venezuelanos morreram em deslizamentos no ano de 1999, fez com que médicos cubanos viessem prestar assistência às vítimas. O convênio foi ampliado e, após um acordo entre Havana e Caracas, os profissionais cubanos passaram a atuar em 211 municípios dos 235 existentes no país. A ideia é que esses profissionais não atuassem apenas em consultórios e clínicas, mas em consultórios populares, dentro das próprias comunidades, explicou o coordenador nacional do Programa de Medicina Integral Comunitária, Antonio Torres, em entrevista concedida em 30 de julho de 2014, em Caracas.

<sup>20</sup> A missão com foco na alfabetização logrou erradicar o analfabetismo no território venezuelano. Sua supervisão pedagógica era feita com auxílio de profissionais cubanos.

<sup>21</sup> O programa social busca dar acesso ao ensino superior para venezuelanos que já encontram-se no mercado de trabalho, mas não tem formação universitária.

<sup>22</sup> Estatísticas obtidas com a administração do programa, em sua sede, em Caracas.

social. Essas relações nem sempre são reconhecidas oficialmente por governos ou setores responsáveis pelo desenvolvimento de políticas sociais, que se atêm à semelhança em relação aos desenhos de programas ou ao aporte dado em termos de acompanhamento do “país matriz” de um determinado programa junto àquele que pretende implementar política social semelhante. Apesar dos diferentes critérios oficiais, opta-se nessa pesquisa por seguir critérios particulares, especialmente no que diz respeito a características semelhantes nos programas sociais – como é o caso do Desnutrición Cero boliviano em relação ao conjunto de iniciativas Fome Zero brasileiro. A replicação, neste caso, não é reconhecida formalmente pelo governo, mas responsáveis pelo acompanhamento do programa boliviano admitem terem se inspirado no fato de o Brasil ter conseguido reduzir de forma significativa seus níveis de pobreza extrema<sup>23</sup>.

Os programas sociais apresentados acima, portanto, são alguns dos exemplos que vivenciaram essa perspectiva internacional, sendo protagonistas de acordos bilaterais ao mesmo tempo em que configuraram-se motor e vitrine dos avanços sociais dos governos em seus próprios países. Diferentemente de iniciativas que visavam mitigar a pobreza adotadas de forma isolada anteriormente, como o brasileiro Bolsa Escola<sup>24</sup> de 2001, esses programas passam a ser melhor articulados na medida em que se tornam prioridade na agenda doméstica desses governos. Um bom indicativo dessa articulação é, por exemplo, o Cadastro Único brasileiro, instrumento que visa mapear

---

<sup>23</sup> Com base no Cadastro Único, 36 milhões de brasileiros estão fora da extrema pobreza por causa dos benefícios do Bolsa Família.

<sup>24</sup> Criado em 2001, o programa Bolsa Escola funcionava como um programa de transferência de recursos para a manutenção das crianças nas escolas. O programa do governo FHC deu origem ao Bolsa Família.

famílias de baixa renda do país. Por meio de formulários são registrados dados sobre as características do domicílio, da composição familiar, da qualificação escolar e profissional, além de rendimentos e despesas mensais. Trata-se de um banco de dados coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e utilizado para selecionar beneficiários de programas sociais do governo brasileiro. O Cadastro Único é uma plataforma que tem atraído interesse de diversas delegações internacionais que vêm ao Brasil entender seu funcionamento<sup>25</sup>. O objetivo é organizar os programas sociais, a fim de orquestrar a política social dentro de cada país.

Diante desse quadro, alguns questionamentos de ordem geopolítica surgem na tentativa de se analisar o contexto a partir de então. O que levou esses governos a utilizarem os programas sociais como ferramenta de relações internacionais na América Latina? Vemos que, ao que tudo indica, a chegada de governos de esquerda ao poder na América Latina é a principal razão por trás dessa formação de uma espécie de rede de solidariedade responsável por impulsionar os programas sociais no plano da política externa. No entanto, algumas particularidades colocam em lados diferentes países como Brasil, Venezuela e Bolívia. Os três países traçaram caminhos diferentes para se chegar ao quadro atual: a utilização da política social como ferramenta de política externa e um meio para se construir uma identidade regional, ancorada por uma rede de solidariedade, mantendo um tipo de influência mais vinculada ao exercício do *soft power*<sup>26</sup>.

### **Contexto geopolítico**

---

<sup>25</sup> Entrevista com Claudia Borba Maciel, chefe da assessoria internacional do MDS, concedida à autora em 2 de fevereiro de 2015 por telefone.

<sup>26</sup> NYE, Joseph (2004). Obra citada acima.

Para entendermos os processos trilhados pelos países objetos desse estudo é importante voltarmos um pouco para tentar analisar a balança de poder na região. Com os atentados às Torres Gêmeas e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001, Washington passou a se concentrar com mais ênfase em regiões distantes da América Latina, como o Oriente Médio e o sul da Ásia. Com os olhos dos Estados Unidos voltados para países como Iraque e Afeganistão<sup>27</sup>, a região vizinha deixa o radar de prioridade da agenda de política externa norte-americana, levando alguns países latino-americanos a encamparem uma nova retórica contra Washington.

A Venezuela é o principal exemplo desse distanciamento retórico. O país, que assistiu à ascensão de Hugo Chávez ao poder em 1999, manteve considerável antagonismo em relação a Washington, com um discurso de retórica anti-imperialista e voltado para a priorização dos laços com países como Cuba, por exemplo. No Brasil, a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2003 mostrou à região a disposição em dialogar com Washington, assim como manter diretrizes de governos anteriores, ainda que o novo presidente fosse um quadro da esquerda histórica do Partido dos Trabalhadores no Brasil. A Bolívia que assistiu à chegada do presidente Evo Morales, no entanto, mostra-se mais parecida com a Venezuela de Chávez. A retórica do novo governo também se mostrou combativa em relação aos EUA, na tentativa de marcar um posicionamento junto à Venezuela.

---

<sup>27</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). *Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil*. Lua Nova, nº 90.

## II. A ascensão da esquerda na América Latina

Em seu livro *Direita e Esquerda – Razões e Significados de Uma Distinção Política*<sup>28</sup>, em que busca fazer de maneira didática a diferenciação entre esquerda e direita através de seus pilares fundamentais, Norberto Bobbio lembra que:

“(…) a direita é inigualitária não por más intenções – e portanto, para mim, a afirmação de que o igualitarismo é a característica principal dos movimentos de direita não se mostra como um juízo moral -, mas porque considera que as desigualdades entre os homens não são apenas inelimináveis (ou são elimináveis apenas com o sufocamento da liberdade) como são também úteis, na medida em que promovem a incessante luta pelo melhoramento da sociedade”.

Assim, ele ressalta, “o critério mais frequentemente adotado para distinguir a direita da esquerda é a diversa postura que os homens organizados em sociedade assumem diante do ideal da igualdade, que é, com o ideal da liberdade e o ideal da paz, um dos fins últimos que os homens se propõem a alcançar e pelos quais estão dispostos a lutar”.

Tais ideais seriam o que caracterizaria os governantes que ascenderam ao poder na América Latina a partir de 1999, quando tem início o primeiro mandato do ex-presidente venezuelano Hugo Chávez. A esquerda que caracterizou não apenas a gestão Chávez como também a de Evo Morales na Bolívia a partir de 2006 e a de Lula, que começou em 2003. Assim, poderíamos dizer que os ideais de liberdade, paz e, principalmente, igualdade, foram utopias a serem perseguidas por esses governos, ainda que nem sempre de maneira exitosa. Lembrando que, conforme explica o autor, “quando se atribui à esquerda uma maior sensibilidade para diminuir as desigualdades

---

<sup>28</sup> BOBBIO, Norberto (1995). *Direita e Esquerda – Razões e Significados de Uma Distinção Política*. São Paulo: Editora Unesp.

não se deseja dizer que ela pretende eliminar todas as desigualdades ou que a direita pretende conservá-las todas, mas no máximo que a primeira é mais igualitária e a segunda é mais inigualitária”.

Em uma tentativa de negação de seus antecessores, os presidentes que inauguraram os anos 2000 na América Latina<sup>29</sup> buscaram imprimir uma marca em seus mandatos que fosse além da estabilização econômica e da continuidade do processo democrático em seus países. Queriam sepultar chagas crônicas que assombravam suas populações, como a fome, a miséria, o analfabetismo.

Ainda que apresentem particularidades, esses governos tinham em comum projetos de governança com ênfase em programas voltados para a construção de uma agenda social, além de políticas públicas contra a exclusão social – diferentemente de antes, quando focavam em iniciativas que não tinham a distribuição de renda e a igualdade social como prioridades. Assim, Brasil, Bolívia e Venezuela são alguns dos exemplos de gestões nas quais a agenda social mostrou-se prioridade, assim como a busca por maior “intervenção do Estado a fim de promover desenvolvimento econômico, coesão social e avanços democráticos”<sup>30</sup>.

O Brasil, por exemplo, conseguiu reduzir a pobreza em 75%, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Esse aumento é sentido também na melhoria da condição socioeconômica de mais de 36 milhões de pessoas que passaram da pobreza para a classe média ao longo de quase 12 anos do

---

<sup>29</sup> Vale lembrar que, além da Venezuela, Brasil e Bolívia, países da região como Equador, Argentina e Uruguai também viram ascender figuras de esquerda ao poder, como Rafael Correa em 2007, Néstor Kirchner em 2003, e Tabaré Vázquez em 2005.

<sup>30</sup> LANZARO, Jorge. (2011). *A Social Democratic Government in Latin America in The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

governo do Partido dos Trabalhadores, resultado que deve-se fundamentalmente à assistência fornecida pelo Estado, com foco na segurança alimentar e na educação, através de iniciativas como o Fome Zero, o Bolsa Família e outros programas mais recentes como o Prouni<sup>31</sup>, que facilita o acesso à educação universitária.

Processo semelhante vivenciaram as camadas mais pobres da Venezuela com a chegada ao poder do ex-presidente Hugo Chávez Frías. De retórica socialista e caráter assistencial, seu governo criou mais de 30 missões (programas sociais) ao longo de 13 anos. Segundo a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)<sup>32</sup>, quando Chávez chegou ao poder, em 1999, 49,4% dos 29 milhões de venezuelanos estavam abaixo da linha da pobreza. Treze anos mais tarde, em 2012, esse número havia sido reduzido para 25,4%. Parte desse avanço deve-se aos programas sociais que imprimiram ao governo chavista caráter assistencial, financiados com o fundo social da estatal PDVSA (Petróleos de Venezuela S/A), que acumula a renda excedente da exportação de petróleo. Dados recentes da Cepal, no entanto, mostram que a redução da pobreza em toda a América Latina estancou. Na Venezuela, por exemplo, se em 2012 chegou-se a 25,4%, em 2013 esse número passou a 32,1%. Tal redução é decorrente da queda do preço do petróleo, que afetou os lucros da estatal petrolífera.

Já na Bolívia, a posse de Evo Morales em 2006, além de representar a emancipação indígena e campesina, impulsionou a criação de programas sociais voltados à população de baixa renda em um dos países mais pobres da América do Sul. Esses foram calcados em planejamentos do governo, como o Plan Nacional de Desarrollo Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-

---

<sup>31</sup> O Prouni é um programa brasileiro de incentivo ao ensino superior, por meio de um convênio entre o governo federal e universidades privadas.

<sup>32</sup> CEPAL, Nações Unidas (2012). *Panorama Social da América Latina*.

2011. Diferentemente da realidade venezuelana, a gestão de Evo Morales continua exitosa e permanece como exemplo de redução da pobreza no continente. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a pobreza extrema entre os bolivianos foi reduzida de 38,2% em 2005 para 18,8% em 2013.

Muitas eram as expectativas dos setores tradicionalmente de esquerda em relação a esses governos, vistos dentro de seus países como um “basta” às prioridades neoliberais que vigoraram anos antes. Em *Democracy and The Left*, Evelyne Huber e John D. Stephens<sup>33</sup> lembram que doutrinas neoliberais “prescreviam redução dos gastos do governo, liberalização dos negócios e dos mercados financeiros, privatização e desregulamentação como remédios”. Os autores lembram que, virtualmente, todo país latino-americano estava exposto a tais prescrições políticas, uma vez que todos enfrentavam crises em suas balanças de pagamento, com instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial impondo, cada vez mais, “políticas de austeridade e ajustes de estrutura neoliberal”. Assim, “quando partidos de esquerda ganharam poder, eles impulsionaram políticas que fortaleceram o setor empregatício e reduziram pobreza e desigualdade. A reorientação foi facilitada pelo crescimento econômico, que proporcionou aumento da receita do Estado e reduziu a dívida externa”, o que acabou por reduzir também a influência de instituições econômicas como o FMI e o Banco Mundial em políticas públicas.

As marcas desses novos estilos de governar logo começaram a ser sentidas também no aspecto institucional. Diante de um contexto marcado pela crise que era refletida no “crescimento dos índices de pobreza e exclusão, de abstenção eleitoral, debilidade dos partidos políticos e dos órgãos representativos, erosão das instituições

---

<sup>33</sup> HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. (2012). *Democracy and the Left – Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

públicas”<sup>34</sup>, Hugo Chávez imprimiu uma mudança notória nas políticas sociais que existiam na Venezuela. Depois da primeira tarefa de seu governo em convocar a Assembleia Constituinte para uma nova Constituição aprovada em referendo popular, Chávez redesenhou o corpo ministerial, a começar pelo Ministério da Família que foi transformado em Ministério de Saúde e Desenvolvimento Social. Além disso, centralizou os fundos sociais no chamado Fundo Único Social (mantido com a renda excedente da exportação de petróleo) e, mais tarde, criou o Ministério do Poder Popular para a Participação e Proteção Social. Esses, juntamente com o Ministério para a Economia Popular, reverteram a tendência anterior de centralização das diretrizes de políticas sociais. Além disso, criou diversas instituições financeiras voltadas para a população de baixa renda - como o Fundo de Desenvolvimento Microfinanceiro e o Banco do Desenvolvimento da Mulher -, estabelecendo a econômica como pilar fundamental do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2001-2007.

O projeto, concebido como instrumento para planejamento e viabilização de mudanças civis, políticas e econômicas, trazia objetivos a serem alcançados dentro de casa, como extensão da cobertura educacional, a erradicação do analfabetismo (logro alcançado em 2005), universalização do direito à saúde, ampliação do sistema de segurança social, democratização da propriedade rural a fim de garantir a permanência de produtores. O resultado direto desse planejamento com novas diretrizes foi a criação das chamadas “misiones sociales”, as missões sociais que imprimiram um caráter assistencialista ao governo chavista – hoje encabeçado pelo sucessor Nicolás Maduro.

Quatro anos depois de chegar à Presidência, Chávez viu o vizinho Brasil eleger o ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva presidente. Em uma ruptura com o governo

---

<sup>34</sup> GONZÁLEZ, Lisette; LACRUZ, Tito (2008). *Política Social en Venezuela*. Caracas: Temas de Formación Sociopolítica.

anterior, do peessedebista Fernando Henrique Cardoso, o primeiro governo do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República freou o processo de privatizações que tomava curso no País – e atingiu estatais como a mineradora Vale do Rio Doce – e buscou concentrar energia no processo de estabilização econômica. Este, no entanto, não foi feito de maneira isolada. A estabilização econômica, que é também fruto da estabilização monetária alcançada pelo próprio Fernando Henrique Cardoso quando era ministro da Fazenda em 1994, veio acompanhada da ruptura com instituições financeiras como o FMI, da ênfase na área social e por um tipo de diplomacia que passava a valorizar a relação com os vizinhos latino-americanos e de outros países em desenvolvimento, como os da África, por exemplo, em detrimento da prioridade voltada para as negociações com Washington e com aliados europeus.

Não seria exagero dizer, portanto, que as mudanças ocorridas no Brasil vão além da ascensão do País ao patamar de sexta ou sétima economia do mundo. O fato de ter conseguido emancipar 36 milhões de pessoas que passaram da pobreza extrema à classe média fez com que o Brasil se tornasse uma referência mundial em programas de inclusão social e erradicação da pobreza. Assim, esse novo patamar na agenda de desenvolvimento social passou a ser prioridade em sua agenda de política doméstica e também em sua política externa, dentro da chamada diplomacia sul-sul<sup>35</sup> - na qual são priorizados atores latino-americanos, assim como Estados árabes e africanos.

Um bom indicativo dessa nova imagem do Brasil perante a região e o restante do mundo é o fato de nos últimos quatro anos o Brasil ter recebido 345 delegações de 92 países diferentes interessadas no intercâmbio de experiências de desenvolvimento social que foram exitosas aqui. De acordo com a assessoria internacional do Ministério

---

<sup>35</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). Obra citada acima.

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cerca de 95% dessas missões vieram de países em desenvolvimento. Dentre os principais interesses estão aprender como funciona o Bolsa Família e o Cadastro Único.

Os acordos de cooperação técnica entre o MDS e órgãos de outros países são firmados em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFOME) do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Além disso, há projetos de cooperação com intermediação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o Instituto Social do Mercosul (ISM).

Na Bolívia, a chegada de Evo Morales ao poder em 2006 fez com que houvesse uma mudança estrutural no marco para as receitas provenientes de recursos naturais. De acordo com o novo modelo econômico, a renda proveniente desses recursos tem dois destinos: desenvolvimento da indústria boliviana e investimento na área social. Funciona assim: o montante nas mãos do Estado é destinado para os setores geradores de renda e emprego, como indústria, turismo, agropecuária, mineração, gás, hidrocarbonetos, e também para a área social, que passou a assumir maior relevância – o que pode ser comprovado pelo fato de ter havido aumento nos salários de médicos e professores. Ambos os setores são vistos atualmente como focos de produtividade pelo Estado boliviano<sup>36</sup>, que a cada ano aprova diferentes fontes de financiamento para programas sociais e ministérios e secretarias responsáveis por seu acompanhamento. Diferentemente do modelo econômico anterior, no qual o Estado se mantinha à margem do setor produtivo, na estrutura atual o Estado assume um papel de protagonismo, que estimula o país a desenvolver um modelo de economia próprio. Seu funcionamento se

---

<sup>36</sup> Segundo informações da Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), ligada ao Ministério de Planejamento do Desenvolvimento da Bolívia.

dá através de um mecanismo de solidariedade interna, no qual se investe maiores recursos naqueles que necessitam mais para, posteriormente, esse investimento retornar para o setor produtivo.

Na país, ainda, enquanto a renda de programas feitos à base de transferência condicionada vem do Tesouro, quando se tratam de programas voltados para a educação – como o Bono Juancito Pinto, que prevê um benefício a famílias que mantiverem seus filhos na escola – há o envolvimento de níveis departamentais (estaduais) e municipais. Já os de saúde recebem recursos de fundos globais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Importante frisar que para a elaboração de programas com transferência condicionadas (o que será abordado mais adiante) levou-se em conta experiências prévias, como o Oportunidades mexicano e o Bolsa Família brasileiro.

Esse tipo de inter-relação, seja no campo teórico ou mesmo no prático, mostra que esses governos pautados por uma agenda de esquerda ficaram marcados por terem o combate à fome, a redução da miséria, a universalização da educação e o acesso à saúde gratuita como prioridades, o que também acabou por se refletir em suas políticas externas e nas relações interestatais da região. Vê-se, por exemplo, a ênfase dada a programas sociais e a projetos que visam a uma logística proativa como meio de integração. É o caso da parceria Brasil-Venezuela, impulsionada em um primeiro momento pela relação de grande afinidade entre os ex-presidente Hugo Chávez e Lula. Com o intuito de promover relações cada vez mais orgânicas e cooperações que fossem além do viés econômico<sup>37</sup>, esses governos buscaram na exportação de programas sociais e na internacionalização de instituições brasileiras um caminho para facilitar a realização daquilo que vinha ocorrendo em território brasileiro. O apoio de órgãos como

---

<sup>37</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). Idem.

a Caixa Econômica Federal (CEF), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>38</sup> a projetos de desenvolvimento socioeconômico, dessa vez dentro das fronteiras venezuelanas, é um exemplo disso. Esse tipo de auxílio vai desde pesquisas que orientem políticas públicas a serem desenvolvidas à capacitação de agentes venezuelanos para a replicação de programas brasileiros em território venezuelano, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida – que na Venezuela foi batizado de Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV).

---

<sup>38</sup> BARROS, P. S. (2013). *Agenda de Pesquisa da Missão do Ipea na Venezuela*. Campinas: Leituras de Economia Política. Vol. 21.

### III. Regionalismo, um novo modelo de integração

Em um processo distante do forte alinhamento diplomático entre os países da América Latina e os Estados Unidos em assuntos internos ou mesmo regionais que vigorou com maior ênfase durante a ditadura e também quando do neoliberalismo das décadas anteriores, a principal marca dos anos 1990 e 2000 na região foi a autonomia regional, na qual as vitórias das esquerdas na região estariam associadas ao insucesso das políticas neoliberais que as antecederam<sup>39</sup>, como já explicitado anteriormente.

Nesse contexto, um elemento marca profundamente as relações entre vizinhos sul-americanos: uma nova agenda internacional, que visa não apenas a acordos econômicos, mas também à cooperação em outras áreas como militar, tecnológica, social<sup>40</sup>. Seria a ideia de que a política externa deve levar em conta elementos e princípios da política doméstica, o que pode ser visto como um conceito ainda mais amplo, que trata a política externa como política pública.

O processo de integração regional ao qual assistimos na última década na América Latina diz, portanto, respeito a um contexto completamente novo para a região. Buscando fazer das relações regionais uma ferramenta também de promoção do desenvolvimento social, o Brasil e os países aliados protagonizaram um processo de integração diferenciado, classificado pela cientista política Maria Regina Soares de Lima como “regionalismo”<sup>41</sup>. A autora faz uma didática diferenciação entre integração e

---

<sup>39</sup> REIS, Guilherme Simões; VIEIRA, Soraia Marcelino (2009). *Esquerdas populistas na América Latina? Uma análise dos governos Hugo Chávez e Evo Morales*. Rio de Janeiro: Iuperj.

<sup>40</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). Idem.

<sup>41</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). Idem.

regionalismo, assim como analisa o papel do Brasil na construção de uma ordem regional sul-americana. Distante do modelo de integração apresentado pela União Europeia, hoje temos o desafio, segundo a autora, de adaptar o conceito de integração à realidade atual:

“Estabelecer as bases conceituais do regionalismo sul-americano e talvez até mesmo esquecer o próprio conceito de integração, se este último for definido apenas como redução ou eliminação da livre troca de bens, serviços, capitais e indivíduos e, em algumas de suas versões, com delegação a uma autoridade supranacional da coordenação macroeconômica”.

Assim, enquanto integração (como a que vigora por anos no bloco europeu) diz respeito ao aspecto econômico, regionalismo significa cooperação em outras áreas:

“Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação”.

Neste sentido, é possível argumentar que a cooperação protagonizada por esses vizinhos latino-americanos diz respeito ao conceito de regionalismo defendido pela autora. Uma realidade onde a prioridade, portanto, seria o desenvolvimento – não apenas econômico, mas também social e político, com foco no fortalecimento das

instituições regionais, como demonstra ser a própria União de Nações Sul-Americanas (Unasul)<sup>42</sup>.

### **Processos distintos**

No que tange ao aspecto da transposição da política social interna para o setor externo de trocas e integração regional, a grande diferenciação entre os três países objeto de pesquisa residiria no projeto regional encampado pelo Brasil durante a gestão Lula. O País conseguiu vislumbrar uma nova rede de integração que fosse além da promoção do desenvolvimento econômico e levasse em conta também aspectos sociais. Vizinhos regionais, Bolívia e Venezuela atuaram nesse tipo de integração ao lado do Brasil. A própria cooperação social entre Brasil, Bolívia e Venezuela diz respeito ao conceito de regionalismo apresentado anteriormente. Por trás desse novo paradigma de integração, a América do Sul passa a “experimentar significativa mudança de orientação política e ideológica com a chegada desses governos, que carregam uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado”<sup>43</sup>. A prioridade, portanto, seria o desenvolvimento não apenas econômico, mas também social, com foco no fortalecimento das instituições locais e regionais. O intercâmbio de *know how*, investimentos e infraestrutura para a replicação de programas sociais reforçam essa tese. Na Bolívia, por exemplo, enquanto os programas Mi Salud e Operación Milagro contam com médicos cubanos, o

---

<sup>42</sup> Organismo que integra os países sul-americanos e funciona como mediador de conflitos regionais, como na Bolívia em 2008, entre governo e oposição por conta do repasse obtido com impostos sobre gás e petróleo para departamentos produtores em função da reestruturação do sistema previdenciário.

<sup>43</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. (2013). Obra citada acima.

Desnutrición Cero teve inspiração e recursos brasileiros<sup>44</sup> para a sua implementação. Já o governo venezuelano inspirou-se no Minha Casa Minha Vida brasileiro para a criação do GMVV e conta com o auxílio de médicos cubanos para os programas de saúde Barrio Adentro, Misión Milagro, e de coordenadores pedagógicos para programas da área de educação como Misión Sucre, Misión Ribas. O Brasil, por sua vez, além de fornecer tecnologia social para seus vizinhos, conta com profissionais estrangeiros para atuar na rede pública de saúde, dentro do programa Mais Médicos, como já dito anteriormente.

Assim, quando nos atemos às origens e processos por trás da utilização dessas políticas sociais como forma de integração regional, notamos dois processos distintos. De um lado, poderíamos colocar Venezuela e Bolívia como países cuja ideologia e retórica foram responsáveis por impulsionar programas sociais dentro de casa e tê-los como protagonista de suas políticas externas. De outro, estaria o Brasil, que trilhou um caminho particular para ter em sua configuração de política externa e integração seus programas sociais. No País, a importância do tema da política social não ficou restrita à sua agenda doméstica. A ênfase dada à política social foi responsável por pautar a construção de uma nova diplomacia regional<sup>45</sup>, voltada não somente para acordos econômicos, como também para aspectos como cooperação e solidariedade, com uma nova política externa vinculada à demanda da redemocratização das relações internacionais e a um discurso voltado a problemas estruturais como a fome.

---

<sup>44</sup> Entrevista concedida pela Dra. Marie France Beltrán Navarro e pelo Dr. Edgar Oblitas, em 14 de julho de 2014, em La Paz.

<sup>45</sup> PINHEIRO, Leticia (2000). *Traídos pelo desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 22, nº 2.

Como lembra Dawisson Belém Lopes em *A política externa brasileira e a “circunstância democrática”*: do silêncio respeitoso à politização ruidosa<sup>46</sup>, o próprio ex-chanceler Celso Amorim falava em uma nova agenda social que refletia, assim, uma outra maneira de se pensar relações bilaterais e regionais, com foco na “solidariedade” dentro do exercício da diplomacia, ainda que o interesse nacional nos moldes tradicionais (balança comercial favorável, fortalecimento militar, acordos de infraestrutura economicamente favoráveis) pareça “adiado”<sup>47</sup>.

“A solidariedade corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo. Ela pode não corresponder ao interesse de curto prazo. Ela pode não corresponder ao interesse setorial de determinada parte da indústria ou da agricultura, ou de uma empresa brasileira. Mas ela corresponde ao interesse de longo prazo”.

Importante ressaltar novamente que essas alianças de cooperação regional fizeram, muitas vezes, o papel de um tipo de poderio do qual esses países carecem: o militar (*hard power*). Assim, a utilização de uma bandeira em prol da redução da desigualdade, da erradicação da miséria e o foco prioritário em política social foi uma maneira de se fazer presente em outros países e levar adiante acordos de cooperação que girem em torno da replicação desses programas. Um tipo de política exterior com caráter solidário, que não apenas enfatiza vantagens econômicas, mas também a promoção de direitos fundamentais, como educação e saúde. Os maiores exemplos dessa ênfase está nos programas Misión Milagro (Venezuela) e Operación Milagro

---

<sup>46</sup> LOPES, Dawisson Belém. (2011). *A política externa brasileira e a “circunstância democrática”*: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 54, nº 1.

<sup>47</sup> LOPES, Dawisson Belém. (2011). Obra citada acima.

(Bolívia), com foco em operações oftalmológicas para a população de baixa renda desses países, em troca de recursos energéticos provenientes desses países para o regime cubano – o governo venezuelano, por exemplo, fornece petróleo para Cuba. Já o governo brasileiro insistiu na abertura de um escritório da Caixa Econômica Federal em Caracas tanto para aprimorar serviços de bancalização na Venezuela, com aulas e workshops dos funcionários brasileiros para os venezuelanos, como para ensinar como se dá o fornecimento de crédito para a construção de moradias populares<sup>48</sup>.

No caso do Brasil, o governo Lula – e sua sucessora, Dilma Rousseff - buscou transpor o que vinha sendo feito dentro de casa para o plano exterior. Mostrava, assim, duas prioridades: a transposição da política doméstica para a política externa, assim como a defesa de um novo tipo de integração na região, pautada por elementos como solidariedade e erradicação da miséria entre seus vizinhos. Com ajuda da literatura sobre Análise de Política Externa (APE) ou Foreign Policy Analysis (FPA), identificamos que o fato de o governo Lula (e de seus vizinhos) ter sido marcado por uma agenda doméstica calcada em políticas públicas de viés social ajudou a impulsionar uma política externa voltada também para a implementação de tais programas em países aliados – especialmente na América Latina e na África.

### **Elementos domésticos na política externa**

Seguindo, portanto, esse novo paradigma, o governo brasileiro passou a priorizar aspectos sociais em sua política externa que têm como base seu próprio plano de governo e suas políticas públicas dentro de casa. A abordagem passa a fazer ainda mais sentido quando se analisa a literatura de Laura Neack, Janne A. K. Hey e Patrick J.

---

<sup>48</sup> Informações apresentadas pelo diretor da Caixa Econômica Federal em Caracas, Álvaro Hall, em entrevista concedida à autora em 30 de julho de 2014.

Haney, em *Foreign Policy Analysis – Continuity and Change in Its Second Generation*<sup>49</sup>, que trata da chamada “segunda geração” de política externa. A partir do texto vemos de que forma a construção da política externa de um país é definida por uma complexa interação com elementos dentro dos processos domésticos. “Uma segunda geração muitas vezes, direta ou indiretamente, fala sobre o que têm sido negligenciado ou não abordado pela primeira geração”, explicam os autores sobre a teoria desenvolvida por teóricos que passaram a se voltar à análise dos elementos de política doméstica no campo da diplomacia.

Assim, uma vez que esses Estados foram capazes de conferir maiores direitos às suas populações, especialmente às parcelas mais marginalizadas e com menor poder aquisitivo, tornou-se possível também a consolidação de um cenário de política doméstica mais sólido, assim como a construção de uma diplomacia voltada para a replicação de programas sociais em outros países, possibilitando a influência e a projeção da imagem desses países no âmbito regional e global.

---

<sup>49</sup> NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K.; HANEY, Patrick J. (1995). *Foreign Policy Analysis – Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice Hall.

#### IV. Ativo de soft power

Uma série de autores têm chamado atenção para, depois da Guerra Fria, o impacto da agenda social nas relações internacionais. É o caso de alguns já citados anteriormente como Lima Florêncio<sup>50</sup> e Jorge G. Castañeda<sup>51</sup>, assim como do teórico americano Joseph Nye<sup>52</sup>, que cunhou o termo *soft power*, a respeito do tipo de poder resultante do legado da Guerra Fria. Segundo o autor, trata-se de uma maneira de influenciar vizinhos por meios que não se dão através de pressão militar ou relações econômicas. Como lembra Nye, o “*soft power* tem início no Plano Marshall, quando os EUA deixam o poderio militar de lado para influenciar de outros modos.” Para explicar a diferença entre o chamado *hard power* e o *soft power*, Nye usa a definição “enemies to kill” para explicar o objetivo relacionado ao primeiro termo e “allies I grow” para o segundo. Assim, *soft power* seria a habilidade de se ter o que se quer por atração em vez de coerção. “Quando se tem outros para admirar seus ideais e querer o que você, não é preciso se gastar muito com ameaça (*stick*) e persuasão (*carrot*) para movê-los em sua direção”, observa o autor. “A sedução é sempre mais efetiva do que a coerção, e muitos valores como democracia, direitos humanos e oportunidades individuais são muito mais sedutores.”

Tendo em vista que o *soft power* se dá através de influência e persuasão, enquanto o *hard* se constrói pelo uso da força e do dinheiro, a forma mais branda de poder tem como recursos elementos culturais, valores políticos e política externa. Levando em conta que “políticas externas também produzem *soft power* quando

---

<sup>50</sup> LIMA FLORÊNCIO, S. A (2003). Obra citada acima.

<sup>51</sup> CASTAÑEDA, Jorge G. (2006). Obra citada acima.

<sup>52</sup> NYE, Joseph (2004). Idem.

promovem amplamente o compartilhamento de valores como democracia e direitos humanos”, como lembra Nye, e que o foco dado pelos países da América Latina a temas como emancipação social e redução da desigualdade, países com poucos recursos daquilo do chamado *hard power* encontraram nos programas sociais uma ferramenta de *soft power* e uma oportunidade de exercer influência frente a países vizinhos.

Para o Brasil, por exemplo, a exportação de programas sociais é hoje um de seus principais ativos de *soft power*. Assim, além de exportar produtos agrícolas e industrializados, nos últimos anos o país vem se colocando como exportador de tecnologia social. Como já dito anteriormente, de 2011 a 2014, o MDS recebeu delegações de 92 países com o objetivo de conhecer o funcionamento dos programas, sendo 28% da América Latina e o restante oriundas da África<sup>53</sup>.

O exercício de *soft power* através da política exterior promovendo política social é um meio de fundamental importância para o Brasil em suas aspirações a nível mundial, do mesmo modo que parece ser para seus vizinhos. Vale lembrar que a Bolívia, por exemplo, também acaba por exportar seus programas para países da América Central. Não seria demais ressaltar ainda que a exportação da agenda social só se faz possível graças ao êxito no plano doméstico, representado pela mobilidade social. Deste modo, o Estado que exporta tais programas consegue projetar também sua imagem e reafirmar um poderio simbólico como país voltado a uma agenda social.

.....

---

<sup>53</sup> Dados obtidos junto à seção internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2014.

## **V. Conclusão**

O terceiro milênio mostrou-se um simbólico divisor de águas para a América Latina. Autonomia e uma nova orientação de caráter político ideológico marcavam a realidade geopolítica que passou a vigorar com a chegada de governos de esquerda ao poder.

Voltados para prioridades que representaram uma quebra em relação àquelas vigentes no neoliberalismo, os governos de Hugo Chávez, Evo Morales e Luiz Inácio Lula da Silva passaram a ter em sua agenda objetivos como redução da miséria, direitos sociais e civis, emancipação das camadas menos favorecidas e desenvolvimento socioeconômico sustentável. Uma vez que lograram alcançar tais metas dentro de casa, esses países passaram a transpor para o plano externo aquilo que vinham fazendo no aspecto doméstico.

Neste sentido, a política social passa a ganhar um papel protagonista no campo da política externa. Programas sociais, instrumentos de otimização de novas políticas públicas (como o Cadastro Único brasileiro) e a transferência de tecnologia social são olhados, então, como objetos de intercâmbio entre esses países. A maior expressão dessa dinâmica está na replicação de programas sociais. Ou seja, como alguns governos se inspiraram em políticas sociais vizinhas para implementar os seus próprios programas. É o caso do Desnutrición Cero boliviano inspirado no Fome Zero brasileiro ou mesmo do Gran Misión Vivienda Venezuela pautado pelo que vinha sendo desenvolvido no Brasil com o Minha Casa Minha Vida.

O foco da política externa nos programas sociais, por sua vez, configura aquilo que alguns autores vêm chamando de regionalismo, ou seja, um tipo de integração

regional na qual o foco não se resume ao campo econômico ou militar, mas leva em conta também aspectos sociais, culturais e políticos. O regionalismo configura, assim, um aspecto fundamental para se compreender a diplomacia que vigorou na América Latina durante os primeiros anos do terceiro milênio, especialmente durante as gestões Chávez, Morales e Lula.

Além dos aspectos ideológicos, seriam razões explicativas para essa escolha de política externa e integração o fato de esses Estados serem carentes de hard power (militar e econômico) e verem na política social um meio para disseminar o chamado soft power (cultural, político, social). Encontram esses países e governos nos programas sociais, portanto, uma maneira de influenciar e projetar a sua imagem na região enquanto Estado preocupado com questões sensíveis ao continente, como saúde, educação e a fome.

## Bibliografia

---

BARROS, P. S. (2013). *Agenda de Pesquisa da Missão do Ipea na Venezuela*. Campinas: Leituras de Economia Política. Vol. 21.

BECKER, Ana Paula; BARRANTES, Erika Medina (2011). *O Social em Foco: Influências da Política Externa Brasileira e Venezuelana Sobre a Coesão Social Nacional e Regional*. Tubarão: III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar

BOBBIO, Norberto (1995). *Direita e Esquerda – Razões e Significados de Uma Distinção Política*. São Paulo: Editora Unesp.

CASTAÑEDA, Jorge G. (2006). *Latin America's Left Turn*. Nova York: Foreign Affairs. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61702/jorge-g-castaneda/latin-americas-left-turn>

DELGADO, Ana Carolina; CUNHA FILHO, Clayton M. (2010). *Ideologia e Pragmatismo: A Política Externa de Evo Morales*. Fortaleza: Tensões Mundiais, vol.6, n.10.

DIAS, E. C. (2012). *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha vida: negócios, votos e as reformas da habitação*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

GONZÁLEZ, Lisette; LACRUZ, Tito (2008). *Política Social en Venezuela*. Caracas: Temas de Formación Sociopolítica.

HAGAN, Joe D. (1995). *Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy*. Morgantown: West Virginia University.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. (2010). *A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios*. Nueva Sociedad, dezembro.

HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. (2012). *Democracy and the Left – Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

ICHUTA NINA, Carlos E. (2008). *La Izquierda de Evo Morales? Significados y Contenidos de la Victoria Electoral y el Gobierno de Evo Morales en Bolivia, Hacia Adentro y Hacia Afuera*. San José: IV Congresso ALACIP.

KERSTENETZKY, Celia Lessa (2003). *Desigualdade como Questão Política*. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania.

\_\_\_\_\_ (2010). *Social Development in Latin America?* Niterói: Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento.

KUPER, Andrew (2005). *Global Poverty Relief: More Than Charity*, in *Global Responsibilities – Who Must Deliver Human Rights?* Nova York: Taylor & Francis Group.

LANZARO, Jorge. (2011). *A Social Democratic Government in Latin America in The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_. (2011). *Social Democracy in the Global South. Brazil, Chile and Uruguay in a Comparative Perspective* in *Social Europe Journal*. Montevideu: Universidade da República.

\_\_\_\_\_; HILLEBRAND, Ernst (2007). *La izquierda en América Latina y Europa: Nuevos Procesos, Nuevos Dilemas*. Montevideu: Fundación Friedrich Ebert.

LIMA FLORÊNCIO, S. A. (2003). *Política Externa e Políticas Sociais*. São Paulo: Revista Política Externa, Vol. 12, nº 2.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2000). *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 22, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2013). *Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil*. Lua Nova, nº 90.

LOPES, Dawisson Belém. (2011). *A Política Externa Brasileira e a “Circunstância Democrática”*: do Silêncio Respeitoso à Politização Ruidosa. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 54, nº 1.

MILANI, Carlos & PINHEIRO, Leticia. (2013). *Política externa brasileira: os desafios da sua caracterização como política pública*. Contexto Internacional, vol. 35, nº 1.

MORALES, Natasha (2010). *La Política Social en Bolivia. Un Análisis de los Programas Sociales (2006-2008)*. La Paz: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

NYE, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Jackson: PublicAffairs.

PENFOLD-BECERRA, Michael. (2007). *Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's “Misiones”*. Latin American Politics and Society, Vol. 49, nº 4.

PINHEIRO, Leticia (2000). *Traídos pelo desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 22, nº 2.

\_\_\_\_\_ (2004). *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

PIRES, Samuel de Paiva (2008). *A Política Externa Chavista - Vectores da Política Externa e Inserção Internacional da República Bolivariana da Venezuela*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

REIS, Guilherme Simões; VIEIRA, Soraia Marcelino (2009). *Esquerdas Populistas na América Latina? Uma Análise dos Governos Hugo Chávez e Evo Morales*. Rio de Janeiro: Iuperj.

SANTOS, Luis Claudio Villafañe G. (2005). *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48.

SCHENONI, Luis Leandro. (2012). *As possíveis causas domésticas da liderança brasileira na América do Sul*. Contexto Internacional, vol. 34, nº 2.

SHAPIRO, Robert e PAGE, Benjamin I. Page (1988). *Foreign Policy and the Rational Public*. College Park: Journal of Conflict Resolution, Vol. 32, nº. 2.

SORJ, Bernardo; TIRONI, Eugenio (2007). *Coesão Social: Uma Visão Desde América Latina*. Santiago de Chile: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales.

VILLA, Rafael Duarte (2006). *Política externa brasileira - Capital social e discurso democrático na América do Sul*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 21, nº 61.