

OS PROJETOS POLÍTICOS DE BRASIL E VENEZUELA PARA A AMÉRICA DO SUL DO SÉCULO XXI

A UNASUL E A ALBA EM
UMA PERSPECTIVA COMPARADA

CAROLINA SILVA PEDROSO

**OS PROJETOS
POLÍTICOS DE BRASIL
E VENEZUELA PARA
A AMÉRICA DO SUL
DO SÉCULO XXI**

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO
Responsável pela publicação desta obra

Luis Fernando Ayerbe
Flávia de Campos Mello
Sebastião Velasco e Cruz

CAROLINA SILVA PEDROSO

OS PROJETOS
POLÍTICOS DE BRASIL
E VENEZUELA PARA
A AMÉRICA DO SUL
DO SÉCULO XXI

A UNASUL E A ALBA EM UMA
PERSPECTIVA COMPARADA

CULTURA
ACADÊMICA 

Editora

© 2014 Editora Unesp

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.editoraunesp.com.br

www.livrariaunesp.com.br

feu@editora.unesp.br

CIP – BRASIL. Catalogação na publicação
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P415p

Pedroso, Carolina Silva

Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI [recurso eletrônico]: a Unasul e a Alba em uma perspectiva comparada / Carolina Silva Pedroso. – 1. ed. – São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

Recurso digital

Formato: ePub

Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 978-85-7983-589-6 (recurso eletrônico)

1. União de Nações Sul-Americanas. 2. Brasil – relações exteriores
3. Venezuela – Relações exteriores. 4. Brasil – Relações econômicas
exteriores. 5. Venezuela – Relações econômicas exteriores. 6. Livros
eletrônicos. I. Título.

14-18429

CDD: 327

CDU: 327

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações Digitais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp)

Editora afiliada:



Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

*Aos meus avós José (in memoriam),
Afoncina, Miguel e Clarice, grandes
exemplos de vida, sem os quais nada dis-
to teria sido possível.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Mirtes Moreira Silva e Volnei Gonçalves Pedroso, por terem me proporcionado uma sólida formação humanista e engajada e incentivado a trilhar o caminho da vida acadêmica. A eles e a todos os meus familiares e amigos, em especial à minha irmã, Bianca Silva Pedroso, expresso a minha eterna gratidão.

A todos os mestres que participaram da minha formação intelectual, em especial àqueles que me orientaram: Luis Fernando Ayerbe e Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho. Aos docentes da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que marcaram minha trajetória. Aos professores Héctor Luis Saint-Pierre, Marcelo Fernandes de Oliveira e Marcelo Santos, pelas contribuições inestimáveis durante o exame de qualificação e na defesa da dissertação que originou este livro.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, sobretudo a Samuel Soares, Flávia Mello, Marco Aurélio Nogueira, Clodoaldo Bueno, Shiguenoli Miyamoto, Tullo Vigevani e Suzeley Kalil Mathias, pelo acompanhamento cuidadoso, amizade e aprendizado.

Às funcionárias do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Giovana Vieira, Isabela Silvestre e Graziela Oliveira, pelo auxílio.

Aos amigos de pós-graduação, pela companhia, amizade, comentários e sugestões: Orlando Fernandes de Paula, Andrei Serbin Pont, Fabrício Padilha, Andrés Londoño, Juliana Rodrigues, Caroline Burle, Arthur Volpon Neves, Monica Tse, Fabio Favero, Karen Honório, Laís Thomaz, Laura Gonzalez, Lincoln Andrade e Marília Carolina Souza.

À Capes, cujo auxílio financeiro permitiu a concretização da pesquisa que originou este livro.

Finalmente, e acima de tudo, a Deus, por ser a força nos momentos de desânimo e iluminar a minha vida com seu Espírito Santo.

“Tudo nos é proibido, a não ser cruzarmos os braços?”

A pobreza não está escrita nos astros; o subdesenvolvimento não é fruto de um obscuro desígnio de Deus.

As classes dominantes põem as barbas de molho, e ao mesmo tempo anunciam o inferno para todos.

De certo modo, a direita tem razão quando se identifica com a tranquilidade e a ordem; é a ordem, de fato, da cotidiana humilhação das maiorias, mas ordem em última análise; a tranquilidade de que a injustiça continue sendo injusta e a fome faminta.

Se o futuro se transforma numa caixa de surpresas, o conservador grita, com toda razão: ‘Traíram-me’.

E os ideólogos da impotência, os escravos, que olham a si mesmos com os olhos do dono, não demoram a escutar seus clamores.”

Eduardo Galeano, *As veias abertas da América Latina*

SUMÁRIO

Introdução 13

1 Linhas gerais da política externa brasileira 21

2 A política externa da Venezuela 49

3 Projetos de Brasil e Venezuela para a América do Sul 77

4 Um balanço preliminar da Unasul e da Alba 107

Considerações finais 139

Referências bibliográficas 145

INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1980 e 1990, os governos sul-americanos mantiveram-se alinhados às políticas liberalizantes promovidas pelo Consenso de Washington. Como reação, movimentos contrários ao chamado neoliberalismo começaram a despontar pelo continente. Essa ruptura de paradigma econômico, que deixava para trás o modelo desenvolvimentista, em detrimento de menor interferência estatal na economia, abertura e desregulamentação de mercados, aconteceu concomitantemente ao processo de redemocratização desses países. O papel do Estado e de seus novos líderes foi essencial para colocar em prática a abertura econômica e financeira que vinha sendo defendida pelos organismos internacionais.

Embora esse novo paradigma do pós-Guerra Fria tenha obtido forte apoio do capital financeiro, da mídia, das classes médias e dos novos governos latino-americanos, faltava-lhe uma base popular. Por isso, como bem ilustra Sader (2009): “não por acaso, depois de um início eufórico, os governos que mais diretamente aderiram ao modelo neoliberal foram derrotados nas urnas e as forças que os substituíram encontraram nas políticas sociais sua alavanca propulsora” (p.60). Diante do cenário de crises financeiras ocorridas a

partir de 1994, movimentos de esquerda¹ que até então só haviam conseguido espaço político na oposição ganharam força e chegaram ao poder.

A partir de 1998, iniciou-se o processo de ascensão de líderes identificados com a esquerda na América do Sul. O primeiro a emergir na cena regional com um discurso mais duro contra o neoliberalismo foi Hugo Chávez, na Venezuela. Seguiram-se Néstor e Cristina Kirchner na Argentina, Lula da Silva no Brasil, Tabaré Vasquez no Uruguai, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador. Esse fenômeno foi denominado por alguns analistas de “onda rosa”, em que foram impulsionadas mudanças internas significativas e a reconfiguração do espaço de poder no entorno regional (Lanzaro, 2007; Panizza, 2006; Silva F. P. da, 2010).

A eleição do venezuelano Chávez foi um importante marco para a política sul-americana. Internamente, ele empreendeu uma ampla mudança institucional, dando início a um ciclo de “refundação” da República, por meio de um processo que resultou em uma nova Carta Magna. Sua política foi marcada pela contradição: combinava a participação cidadã nas decisões com o alto centralismo do Poder Executivo, ao mesmo tempo que era nacionalista, pregava a integração regional (Maringoni, 2004). Aproveitando-se da bonança econômica e dos altos preços do petróleo a partir dos anos 2000, Chávez pôde financiar projetos sociais em âmbito nacional e internacional, bem como liderar esquemas regionais de integração baseados no socialismo do século XXI e no bolivarianismo, cuja maior expressão é a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba).

O termo “socialismo do século XXI” foi cunhado pelo sociólogo alemão Heinz Dieterich, radicado no México, e propõe um modelo político capaz de superar as debilidades do socialismo real e do capi-

1 Partimos das reflexões de Bobbio (1995) sobre direita e esquerda, em que esta última corrente política está identificada – a despeito da grande diversidade de ideias que engloba – com a luta pela igualdade social.

talismo, priorizando a participação popular, por meio de referendos e plebiscitos. Chávez, que desde o início de seu governo adotou instrumentos de democracia participativa, incorporou o socialismo do século XXI ao seu discurso em 2004 e fez de Dieterich um consultor informal. Pretendia que a Venezuela fosse uma experiência real desse modelo, combinando a decisão direta da população na política com medidas que visavam a igualdade social (Barrantes, 2012).

O bolivarianismo, por sua vez, remete ao pensamento de Simón Bolívar,² que almejava unificar as ex-colônias do Império espanhol a fim de fortalecer sua independência e evitar a interferência das potências europeias. Com esse propósito, fundou em 1819 uma união de nações chamada Grã-Colômbia, cujo território corresponde ao que hoje são Venezuela, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Panamá e a uma pequena porção da Costa Rica e da Amazônia brasileira. No entanto, por conta de conflitos internos, esse território foi desintegrado e dividido, pondo fim ao sonho de seu fundador de estabelecer uma “Pátria Grande”.³ Bolívar era admirador do modelo estadunidense, que conseguira unificar o Norte e o Sul do país em torno de um projeto comum de nação. Na sua versão do século XXI, o bolivarianismo ou neobolivarianismo era defendido por Hugo Chávez como uma maneira de fomentar a integração das nações latino-americanas frente à hegemonia e ao imperialismo dos Estados Unidos, o seu principal objetivo na arena internacional (Erisman, 2011; Seabra, 2010).

A ascensão de Lula da Silva também teve forte impacto no cenário sul-americano. Pela primeira vez o maior país da região elegeu um ex-operário para ocupar o mais alto cargo do Poder Executivo. Do ponto de vista interno, o surgimento de uma nova classe de dirigentes representou o desejo expresso na campanha eleitoral de

2 Presidente venezuelano de 1813 a 1814 e um dos responsáveis por liderar as guerras de independência da América espanhola, motivo pelo qual recebeu a alcunha de “Libertador”.

3 O termo remete ao desejo de Simón Bolívar e José de San Martín de união das nações latino-americanas, mas foi usado oficialmente no livro *Pátria grande*, do argentino Manuel Ugarte, em 1922.

mitigar as desigualdades sociais do país, priorizando a inserção das classes menos abastadas no mercado consumidor e estimulando o crescimento da economia. A estabilidade econômica afastou os temores iniciais do capital internacional (Singer, 2012).

Em âmbito regional, a chegada de Lula ao poder aconteceu em um contexto mais favorável aos governos com pautas sociais e críticas ao neoliberalismo, por conta da presença de governos vizinhos com agendas semelhantes. A sua consolidação como um dos líderes regionais – papel que o Brasil já exercia antes – ocorreu em meio à eleição de outros líderes identificados com a esquerda, fortalecendo a “onda rosa” na América do Sul. Portanto, o presidente brasileiro encontrou um cenário regional mais amigável para a instalação de um projeto político regional do que Chávez, que foi o primeiro mandatário sul-americano a apresentar uma agenda antineoliberal.

A atuação internacional do governo de Lula da Silva ficou marcada pelo protagonismo e pela assertividade, rendendo-lhe episódios de grande repercussão midiática. A mediação turco-brasileira com o Irã em relação ao enriquecimento de urânio (2010), a insistência em obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a participação na Missão de Paz no Haiti (Minustah) são alguns dentre outros acontecimentos de destaque do seu governo. Na esfera sul-americana, o Brasil também assumiu uma postura de protagonista, estando à frente de iniciativas de integração regional. Um dos principais resultados desses esforços foi a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que institucionalizou a articulação entre os doze países da região de maneira autônoma em relação aos Estados Unidos. Apesar de ser considerada uma proposta eminentemente brasileira, a organização requer o consenso entre os países, estimulando o debate e evidenciando as diferentes visões dos principais atores envolvidos, sobremaneira daqueles com maior peso político e econômico (Nafalski, 2011).

A repercussão dessas mudanças internas na política externa desses países também pode ser notada, como afirma Duran Gil (2008): “Embora a política interna de um país não determine a política externa [...], isso não significa que esta não seja influenciada por aque-

la. Vale dizer, as políticas interna e externa têm lógica, dinâmica e complexidade próprias, embora se impliquem mutuamente” (p.60).

Em consonância com as mudanças empreendidas internamente, os países sul-americanos buscaram unir-se em torno de projetos comuns, em especial após o rechaço conjunto à proposta norte-americana de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), na Cúpula de Mar del Plata, em 2005. Além da Unasul, surgiram iniciativas como o Banco do Sul (BS), a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Para muitos autores, o fato de buscarem a superação do regionalismo aberto dos anos 1990 fez das novas instituições surgidas durante a “onda rosa” exemplares de um novo regionalismo, considerado pós-liberal, pós-hegemônico, pós-comercial e até pós-neoliberal (Serbin et al., 2012). No entanto, mais importante do que criar ou explicar uma definição exata do regionalismo no século XXI é entender as dinâmicas dos processos que resultaram nesses novos esquemas e o seu impacto na realidade política sul-americana.

Mesmo com objetivos semelhantes interna e externamente, a chegada de forças consideradas progressistas ao poder não significou uma homogeneidade de ideias, permitindo que fossem feitas classificações desses governos conforme suas semelhanças e afinidades ideológicas.

Os governos de esquerda da América do Sul são frequentemente divididos em dois grupos, os “responsáveis”, Brasil, Chile e Uruguai, e os “neopopulistas”, Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador. Os adjetivos explicitam uma valoração ideológica e política muito clara, ainda mais eloquente na classificação “esquerda boa” e “esquerda má”, atribuída a Jorge Castañeda. (Carvalho, 2008, p.183)

O sociólogo mexicano Jorge Castañeda (2006) propôs uma divisão maniqueísta das esquerdas latino-americanas, considerando a Venezuela, a Bolívia, o Equador e a Argentina como a expressão

mais radical, estridente e irresponsável desse movimento político que chegava ao poder na região, e o Brasil, o Chile e o Uruguai como exemplos de moderação a serem seguidos pela “esquerda má”. Embora discordemos dos critérios e da classificação carregada de juízo de valor proposta por Castañeda, as clivagens feitas por ele e por outros analistas revelam uma fragmentação nas estratégias nacionais da América do Sul, a partir da existência de três grandes posições: os mais liberais ou pró-Estados Unidos, os nacional-estatizantes ou “bolivarianos” e os moderados (Sorj; Fausto, 2011).

O grupo pró-Estados Unidos é constituído por países que possuem tratados de livre comércio com a potência hemisférica: Colômbia, Chile e Peru. Mesmo não sendo homogêneos, dado que as condições internas desses países são bastante diversificadas, é possível afirmar que suas posturas internacionais são mais comedidas e, politicamente, as forças progressistas não conseguiram ascender ao poder ou adotaram estratégias mais brandas, sem romper com o modelo econômico mais aberto e liberal. A maior expressão dessa afinidade consolidou-se em 2012, com a formalização da Aliança do Pacífico, a qual, além de Colômbia, Chile e Peru, contou com a participação do México. O objetivo da organização é fomentar a livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e pessoas entre esses países e promover maior articulação comercial com o espaço econômico do Pacífico, que inclui a Ásia e a Costa Oeste dos Estados Unidos. Para tal, propõe uma política conjunta de redução tarifária de todos os seus produtos em um prazo de cinco anos, dando ênfase à dimensão comercial (Malamud, 2012; Oliveira, A. C. de, 2013).

Do lado oposto está o grupo formado por Venezuela, Bolívia e Equador. Internamente, esses países promoveram uma refundação institucional, por meio de reformas constitucionais e mecanismos de democracia participativa, porém sem destruir o aparato de Estado burguês. Também assemelham-se por conta da enorme dependência econômica da renda advinda dos recursos naturais e pelo fato de terem buscado revertê-la para uma maior parcela da população, além de permitirem maior intervenção do Estado na

economia. Em relação à política externa, os três defendem os princípios de soberania nacional, de solidariedade latino-americana, e adotam um discurso antiamericano e anti-imperialista, que remete ao passado comum e aos heróis da independência, como Simón Bolívar. Tal base ideológica permitiu a conformação da Alba sob a liderança venezuelana, com o objetivo de confrontar o modelo neoliberal e a hegemonia dos Estados Unidos na região através de um organismo que priorizasse o político e o social (Brieger, 2009; Duran Gil, 2008).

O grupo dos moderados inclui Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil (o representante principal). Mesmo tendo sido atingidos pela “onda rosa”, esses países não construíram uma agenda internacional com base na contraposição aos Estados Unidos, como os bolivarianos, tampouco anseiam por laços especiais de comércio e cooperação militar com esse país, nem a liberalização completa de suas economias. O posicionamento intermediário entre os países pró e anti-Estados Unidos/liberalização econômica está institucionalmente baseado, por um lado, no Mercado Comum do Sul (Mercosul), enquanto aliança comercial, e, por outro, na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), enquanto projeto político. Ambas as organizações evidenciam o sentido estratégico, econômico e político da região para o Brasil. Mesmo com limitações e dificuldades, esse outro projeto de integração regional teve avanços importantes e exprime as intenções brasileiras de consolidar uma América do Sul estável e próspera.

A partir dessa diferenciação, podemos afirmar que, na primeira década do século XXI (2000-10), emergiram dois projetos políticos distintos de integração regional na América do Sul. Como o grupo liberal esteve mais voltado para questões comerciais, sobretudo com os Estados Unidos e a Ásia, o seu projeto, representado pela Aliança do Pacífico, não possui os mesmos objetivos regionais e políticos que a Unasul e a Alba e, na nossa análise, servirá apenas de contraponto ao bloco encabeçado pela Venezuela.

Durante os séculos XIX e XX, a América do Sul foi espaço de disputa pela hegemonia entre duas potências regionais: o Brasil e a

Argentina. Contudo, o processo de redemocratização do final dos anos 1980 aproximou os antigos rivais, que acabaram tornando-se importantes parceiros na construção de uma nova institucionalidade regional: o Mercosul. O redirecionamento da política exterior argentina no sentido de estabelecer “relações carnavais” com os Estados Unidos na década de 1990 também foi importante fator para diminuir o clima de rivalidade entre os países (Saraiva; Tedesco, 2001). Adicionalmente, o contexto peculiar do início do novo milênio – Estados Unidos voltados para o Oriente Médio e bonança econômica na América Latina – alterou a configuração de poder na região. Lastreado pelo aumento do preço do petróleo, que permitiu o incremento das reservas internacionais da Venezuela, Hugo Chávez pôde financiar iniciativas e projetos regionais. Dessa forma, o Brasil encontrou pela frente um projeto regional alternativo ao seu, porém nem sempre antagônico aos seus propósitos de união e integração.

Por uma série de condições de cunho político, econômico, ideológico, além de elementos conjunturais e estruturais, o projeto regional brasileiro conseguiu maior êxito do que o bolivariano ao reunir na Unasul os três grupos apresentados. O recorte específico da nossa análise será o período entre os anos 2003 e 2010, por conta dos significados internos e externos da eleição de Lula da Silva e por coincidir com a consolidação do grupo dos países considerados “bolivarianos” na América do Sul: Venezuela, Bolívia e Equador, uma vez que Evo Morales assumiu a presidência boliviana durante o primeiro mandato de Lula, enquanto Rafael Correa chegou ao poder no segundo mandato do presidente brasileiro. Portanto, tanto o governo de Lula quanto o de Chávez serão objeto de nossa atenção, por considerarmos que foi no período em que ambos estiveram no poder que o Brasil encontrou pela frente um projeto político para a América do Sul alternativo ao seu.

1

LINHAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa brasileira – que tradicionalmente preconiza a autonomia como forma de atuação externa –, durante a Era Lula, ficou marcada pela retomada da diversificação de parcerias e de instâncias, para efetivar uma inserção não só mais autônoma, mas também protagonista e assertiva. Por esse motivo, o Brasil consolidou seu perfil proativo ao integrar os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), o G20 comercial e financeiro, ao buscar a reforma das Nações Unidas e lutar continuamente pelo seu assento permanente no Conselho de Segurança. Além de iniciativas globais, o surgimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), de propostas como o Banco do Sul (BS) e a participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) revelaram a preocupação em manter o seu protagonismo regional.

As mudanças sistêmicas desencadeadas desde o fim da ordem bipolar – com os ataques de 11 de setembro e a crise financeira de 2008 –, dentre as quais se destacam o declínio do poder relativo dos Estados Unidos e a ascensão das chamadas potências médias, são alguns dos fatores externos que facilitaram o maior ativismo

brasileiro no cenário internacional a partir dos anos 2000. Do ponto de vista interno, novas elites puderam desfrutar o poder após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em especial aquelas ligadas aos sindicatos e movimentos sociais, fazendo que a retomada do crescimento econômico e políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade social ganhassem mais espaço na agenda política.

Para melhor compreensão da atuação internacional brasileira nesse período, é preciso revisitar a discussão conceitual dos paradigmas históricos que norteiam a política externa brasileira e sua vinculação com o modelo de desenvolvimento econômico do país. Em um segundo momento, apresentaremos as linhas gerais da política exterior empreendida pelo governo de Lula da Silva, comparando-as com as de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Posteriormente, será feita uma análise da estrutura burocrática do Ministério de Relações Exteriores (MRE) – o Itamaraty – e uma reflexão sobre o processo de politização da agenda internacional do Brasil a partir do início do século XXI, com ênfase no período 2003-10.

O desenvolvimento nacional e a política externa brasileira: breve revisão histórica

Em um importante texto para o estudo da política exterior brasileira, Lima (1994) considera a existência de dois modelos que a teriam inspirado: o americanista e o globalista. O primeiro seria oriundo da percepção visionária do Barão do Rio Branco de que o eixo de poder mundial estava se deslocando de Londres para Washington no início do século XX e de que o Brasil, nessa nova conjuntura, precisaria aproximar-se dos Estados Unidos. É importante salientar que a posição defendida por Rio Branco não era de um alinhamento automático aos norte-americanos, mas sim de atrelar os interesses brasileiros a uma aliança especial com a potência hemisférica. Nas palavras de Clodoaldo Bueno: “tal aproximação não significou ‘alinhamento automático’ e serviu aos propósitos políticos do chanceler no plano sub-regional” (Cervo; Bueno, 2011, p.191).

Segundo Vizentini (2008), até meados do século XX permaneceu, no seio da diplomacia brasileira, a ideia de uma aliança não escrita com os Estados Unidos, demonstrando que a inserção internacional do país seria realizada no âmbito hemisférico. O autor examina as nuances existentes na gestão de Rio Branco (1902-12) e o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-45), em comparação com o período da República Velha (1912-30) e o mandato de Eurico Gaspar Dutra (1946-51). No primeiro bloco (Rio Branco e Vargas), nota-se maior apego à defesa dos interesses brasileiros e, em consequência, tentativas de barganhar vantagens a partir da conjuntura internacional. Já o período pós-Rio Branco e o do governo de Dutra teriam sido marcados por maior passividade diante da situação de dependência com relação aos Estados Unidos.

O segundo governo Vargas (1951-54), por sua vez, estava inserido no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, com condições mais favoráveis ao desenvolvimento nacional, motivo pelo qual ele procurou “implementar uma *barganha nacionalista*, que consistia em apoiar os Estados Unidos no plano político-estratégico da Guerra Fria, em troca de ajuda ao desenvolvimento econômico brasileiro” (Vizentini, 2008, p.17, grifo do autor). No entanto, a mudança nas conjunturas mundial e interna da potência norteamericana, com a eleição do republicano Dwight Eisenhower, não favoreceu o jogo de interesses que Vargas pretendia vencer, como fora possível no Estado Novo.

Juscelino Kubitschek (1955-60), após o breve mandato de Café Filho (1954-55), manteve a estratégia de aliança com os Estados Unidos, porém inovou ao lançar a Operação Pan-Americana (OPA). Em um cenário de crescente antiamericanismo e de Revolução Cubana, a tentativa brasileira era demonstrar à potência hemisférica que, para manter o restante dos países a salvo do comunismo, seria necessário estimular seu desenvolvimento econômico. Tal proposta nunca saiu do plano retórico, mas lançou as bases para uma mudança de paradigma na política externa brasileira, que se concretizou anos depois (Cervo; Bueno, 2011).

Malgrado os diferentes matizes explicitados, pode-se afirmar que o americanismo dominou a política externa brasileira até a década de 1960, quando a Política Externa Independente (PEI) impulsionou o paradigma globalista. Com o recrudescimento das tensões causadas pela bipolaridade e o maior receio dos Estados Unidos de perder influência sobre a América Latina, após a Revolução Cubana, o chanceler Afonso Arinos de Melo Franco propôs a PEI, com a finalidade de superar as dificuldades enfrentadas por Vargas e Juscelino. No governo de Jânio Quadros (1961), alguns gestos denunciaram a mudança de estratégia de política externa, gerando repercussões negativas tanto internamente como na Casa Branca (Vizentini, 2008).

A ascensão de João Goulart (1961-64), mesmo em meio a controvérsias, permitiu ao ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, colocar em prática a já anunciada política externa pragmática e autônoma, pela qual os interesses nacionais deveriam estar acima das questões ideológicas, sem que isso significasse uma rejeição à identidade ocidental do país (Cervo; Bueno, 2011; Quadros, 1961).

As principais características da Política Externa Independente são a visão de mundo sob a perspectiva Norte-Sul, e não mais Leste-Oeste; incentivo à maior participação no sistema internacional; diversificação de parcerias comerciais e defesa da não intervenção, do desarmamento e da autodeterminação dos povos. De forma sucinta, é possível afirmar que esse novo paradigma estava lastreado por um conjunto de ideias, como universalização, independência, autonomia e diversificação. Seus princípios seriam:

1. Exportações brasileiras para todos os países, inclusive socialistas.
2. Defesa do Direito Internacional, da autodeterminação e da não intervenção nos assuntos internos de outros países (aplicados em relação a Cuba).
3. Política de paz, desarmamento e coexistência pacífica nas relações internacionais.
4. Apoio à descolonização completa de todos os territórios ainda submetidos.

5. Formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e de encaminhamento da ajuda externa. (Vizentini, 2008, p.23)

Em outras palavras, a PEI representaria a face externa do desenvolvimento e da autonomia preconizados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), cujas recomendações, formuladas por intelectuais como Raúl Prebisch e Celso Furtado, influenciaram os governos latino-americanos desde os anos 1960, perdendo fôlego a partir da década de 1980, com as sucessivas crises na região (Lima, 1994).

Castello Branco (1964-67), o primeiro presidente do regime militar, por conta de sua proximidade com a Escola Superior de Guerra (ESG) e outras preferências ideológicas, fundamentou sua política externa a partir da lógica da bipolaridade (Leste-Oeste) e dos marcos de segurança hemisférica e nacional. Esse foi, por conseguinte, um período de ruptura com as diretrizes anteriormente estabelecidas pela PEI (Miyamoto, 2011).

A presidência seguinte, do general Costa e Silva (1967-69), advindo de um grupo mais nacionalista, foi marcada pela Diplomacia da Prosperidade. Ficava evidente a preocupação com o desenvolvimento econômico e a maior ênfase à clivagem Norte-Sul. Aprofundando esse novo caráter da política externa, os governos militares subsequentes retomaram algumas premissas da PEI, tentando dar-lhes uma conotação mais pragmática. Assim, seguiram-se os planos de um Brasil Potência e a Diplomacia do Interesse Nacional de Emílio Garrastazu Médici, o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Ernesto Geisel e o Universalismo de João Baptista Figueiredo (Miyamoto, 2011; Vizentini, 2008).

Lima (1994) acredita que, até o período militar, houve uma alternância entre os paradigmas americanista e globalista. A autora sugere que a política externa contemporânea vive um momento de intersecção entre eles, pois combina elementos de ambos. A explicação para esse fenômeno viria da natureza burocrática e institucional do Itamaraty que, pelas suas características, conseguiu assegurar traços de continuidade à política externa, mesmo em situações de mudança de regime.

Tendo em vista a importância da estrutura burocrática do Itamaraty nas definições de política externa, Arbilla (2000) ressalta que a preocupação em vincular a atuação externa ao desenvolvimento econômico do país é uma formulação doutrinária do próprio Ministério das Relações Exteriores, baseado no paradigma globalista, e permanece como um fio condutor da atuação externa do país, mesmo com o enfraquecimento do pensamento cepalino no imediato pós-Guerra Fria.

O governo Collor, por exemplo, sinalizou a intenção de construir de novo uma aliança especial com os Estados Unidos, fortemente influenciado pelo momento histórico de derrocada da União Soviética e fortalecimento do neoliberalismo, além da própria conjuntura interna de redemocratização. Por ter sido um período de governo curto, em decorrência do processo de *impeachment* sofrido pelo presidente, e bastante particular, os seus planos de estabelecer um alinhamento automático com os Estados Unidos não se concretizaram. Apesar de ter havido uma ruptura com o modelo econômico desenvolvimentista que caracterizara o período anterior, a sua política externa continuou preocupada com a questão do desenvolvimento nacional, porém na sua versão mais liberal. Hirst e Pinheiro (1995) atribuem essa não ruptura com as diretrizes da política externa, além dos fatores já mencionados, à força institucional do Itamaraty.

De uma maneira menos ideológica e mais distante dos Estados Unidos, porém ainda contagiados pelo clima liberal da época, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso mantiveram alguns dos pilares da PEI (universalização, independência, autonomia e diversificação) para buscar novas parcerias e acordos, surgindo então os conceitos de *global trader* e *global player* para classificar o papel do Brasil. O então ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia (1998), assumiu que a política externa brasileira nunca deixou de vincular a atuação externa ao desenvolvimento, porém não haveria mais espaço para a concepção desenvolvimentista e industrialista da economia.

Ao fazer essa afirmação, Lampreia vislumbrou um período marcado pela adoção do modelo neoliberal, o qual tinha como umas das principais características os processos de privatização de empresas estatais. Ainda que se possam fazer muitas leituras sobre o que foi o neoliberalismo nesse período, o fato é que no Brasil ele só foi possível graças à atuação do próprio Estado. Embora paradoxal, pois supõe-se que tal modelo visa a redução do papel estatal na economia, sem escolhas políticas encampadas pelos aparatos desse mesmo Estado não seria possível lograr esse objetivo.

O capitalismo brasileiro, conforme sustentam Tautz et al. (2010), foi construído por iniciativa estatal, rendendo-lhe a alcunha de Estado empresário. A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), na década de 1950, é sintomática e reflete essa constatação. O período classificado como neoliberal (1995-2000) coincide com os dois mandatos presidenciais de FHC, em que as privatizações que encampou não teriam alterado essa característica do Estado brasileiro. Segundo os autores mencionados, as privatizações da era Cardoso “foram viabilizadas e sustentadas pelos fundos públicos, em especial aqueles originados do próprio Banco [BNDES]” (p.250). Para eles, o diferencial de Lula, em relação aos governos anteriores, é que o petista buscou resgatar o papel do Estado, ao mesmo tempo que “elegeu” conglomerados privados fortalecidos pelo neoliberalismo para serem beneficiados pelos incentivos do BNDES.

Está muito presente na justificativa do governo para o privilégio de determinados setores e empresas nos financiamentos do BNDES o argumento da necessidade de criação de “campeãs nacionais”, de “empresas nacionais líderes globais”, nos setores em que somos mais competitivos. Residiria aí uma estratégia deliberada do Estado de retomar sua capacidade de “indução competitiva” do país no contexto de globalização. (Tautz et al., 2010, p.250)

Essa discussão é relevante porque o BNDES estava diretamente envolvido na definição dos Eixos Nacionais de Integração e Desen-

volvimento (Enids), ao final dos anos 1990, em que era premente a necessidade de melhorar a infraestrutura regional. Em consequência, nos anos 2000 foi lançada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (Iirsa), na Primeira Reunião de Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, episódio emblemático em vários sentidos, e que será tratado em capítulo posterior deste livro.

Embora a literatura reconheça que muitas orientações de política econômica e externa foram mantidas no governo Lula, ele possui características específicas que o diferenciam dos demais, tanto pelas conjunturas internacional e nacional, bastante distintas daquelas que marcaram o início do governo de Fernando Henrique Cardoso, como pela sua origem partidária e ideológica. Entretanto, mais uma vez, as diretrizes de política externa estavam ligadas à estratégia de desenvolvimento econômico nacional, que no período Lula remete a algumas características do desenvolvimentismo dos anos 1960 e 1970. Para tal, foi adotada uma postura de inserção autônoma e assertiva no sistema internacional, com a busca por diversificação de parcerias e instâncias de atuação. Identificaremos a seguir as principais características da política exterior desenvolvida pelo governo Lula da Silva.

Política externa de Lula da Silva (2003-2010)

Na Era Lula, o Brasil ganhou muito destaque internacional e demonstrou maior autoconfiança e determinação em atuar de forma inovadora externamente, com o pensamento de que “a hora do país finalmente chegara” (Hurrell, 2010, p.1, tradução nossa), envolvendo-se em episódios de grande repercussão midiática. A negociação com a Bolívia, após a nacionalização do gás (2006); a postura enfática contra o golpe de Estado em Honduras (2009); a mediação turco-brasileira com relação ao enriquecimento de urânio no Irã (2010); o engajamento pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, dentre muitos outros, são alguns dos posicionamentos brasileiros que tiveram bastante notoriedade.

No período de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira estava destinada a inserir o país nos arranjos globais existentes, pois acreditava-se que, por meio dessa participação, seria possível uma atuação externa autônoma – o que ficou conhecido como “autonomia pela participação”. Lampreia (1998) fala também em “autonomia pela integração” para caracterizar o período, e, nesse sentido, integração deve ser entendida como a inserção do país ao global, e não como integração regional. Apresentamos uma sucinta descrição desse momento:

Ao buscar organizar e regular as relações internacionais em diversos contextos de forma ativa, a política externa brasileira também ajudaria a estabelecer um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico, objetivo presente na ação externa do Brasil durante a maior parte do século XX. Neste sentido, os anos Cardoso foram caracterizados pela constante busca por regimes e normas internacionais, a fim de promover um ambiente o mais institucionalizado possível. (Vigevani; Oliveira, 2007, p.58-9, tradução nossa)

Tanto as mudanças políticas internas, ocasionadas pela histórica vitória de Lula da Silva, como a nova conjuntura internacional, que levou as potências a modificarem sua atuação externa, dificultaram a permanência de uma estratégia de “autonomia pela participação”, como fora possível ao seu antecessor levar adiante. Marcelo Fernandes de Oliveira ilustra esse quadro:

[...] A agenda econômica dominante no fim do século passado está perdendo proeminência *vis-à-vis* a agenda da segurança, o que tornou inviável a continuidade da estratégia de inserção internacional baseada na premissa da autonomia pela integração do governo Fernando Henrique Cardoso. (Oliveira, 2005, p.55)

A atuação externa do país, sob o governo Lula da Silva, foi marcada pelo fortalecimento das relações Sul-Sul, pelo questionamento do ordenamento internacional e por uma postura mais afirmativa

e assertiva nesses fóruns, incluindo gestos diplomáticos bastante significativos da visão de mundo que orientava os *policy makers* brasileiros, em especial o próprio presidente Lula e seu ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim¹ (Brun; Muxagato, 2012).

Do ponto de vista político, portanto, o protagonismo brasileiro também foi facilitado pelo fortalecimento da ala mais nacionalista da diplomacia,² com as nomeações de Celso Amorim como chanceler e de Samuel Pinheiro Guimarães como primeiro-secretário do Itamaraty. Brun e Muxagato (2012) consideram fundamental a assessoria especial prestada por Marco Aurélio Garcia em Assuntos Internacionais, no sentido de reforçar a importância das relações Sul-Sul, posição oriunda da agenda do Partido dos Trabalhadores. Assim, estaria formado o que eles denominam de “tridente diplomático” do governo Lula.

Cason e Power (2009) afirmam que esse redirecionamento da política externa brasileira para uma agenda Sul-Sul ocorreu não só pelos fatores internos já mencionados, mas também por condições sistêmicas e regionais que proporcionaram condições materiais e ideacionais para que Lula³ pudesse resistir ao neoliberalismo

-
- 1 Um episódio marcante, e que pode ser interpretado como uma desaprovação ao unilateralismo norte-americano, teve lugar em Evian, quando Lula e Celso Amorim foram os únicos a não se levantarem para cumprimentar o então presidente George W. Bush na reunião do G8, em 2003. Segundo o próprio ex-presidente petista, em relato feito na Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, promovida pela Universidade Federal do ABC, sua postura, naquele momento, refletiria a superação do “complexo de viralata” ou de inferioridade que o brasileiro teria em relação aos norte-americanos e europeus. Era preciso fazer-se respeitar para ser respeitado, e esse gesto deveria ser entendido não como algo menor, mas como parte de sua política externa “altiva e ativa”. A palestra de Lula da Silva está disponível, na íntegra, no site: <www.conferenciapoliticaexterna.org.br> (acesso em jul. 2013).
 - 2 A explicação sobre essa ala mais nacionalista encontra-se adiante, nesta seção, conforme classificação de Saraiva (2010a).
 - 3 A escolha do sujeito “Lula”, e não “diplomacia brasileira” nessa frase, não foi aleatória. Está em consonância com a tese de Cason e Power (2009) de que a “presidencialização” da política externa brasileira atingiu seu auge nos anos Lula da Silva.

e à unilateralidade estadunidense com mais vigor do que o seu antecessor.

O fato de ter se tornado uma das principais economias mundiais garantiu ao Brasil maior visibilidade internacional nesse período. Elementos internos, como o incentivo às parcerias público-privadas e a inclusão das classes sociais menos favorecidas no mercado consumidor, serviram para a reativação da economia, ressaltando a capacidade do país de buscar crescimento econômico e justiça social concomitantemente (Hurrell, 2010).

Além disso, a bonança vivida pela América Latina a partir dos anos 2000, graças ao aumento dos preços das *commodities* e do barril do petróleo,⁴ acelerou a substituição dos Estados Unidos, pela China, como principal parceiro comercial do Brasil e diminuiu consideravelmente os impactos da crise financeira de 2008 na região (Carvalho et al., 2009).

As políticas sociais de transferência de renda, cujo maior expoente é o Bolsa Família, também ganharam reconhecimento fora do Brasil como um exemplo a ser seguido, ajudando a recolocar o tema da fome na agenda global. Vizentini analisa:

[...] O projeto interno do governo Lula também tem significativo impacto internacional na medida em que suas propostas sociais vão ao encontro da agenda que busca corrigir as distorções criadas pela globalização centrada apenas em comércio e investimentos livres. A campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal. (Vizentini, 2008, p.106)

4 O aumento do preço do barril de petróleo é um dado relevante para a economia brasileira porque, embora não dependa exclusivamente da exploração desse produto, ocorreu em um contexto de descoberta de novas reservas petrolíferas na camada do pré-sal, anunciadas pelo governo como as responsáveis pela autossuficiência energética do país, o que também rendeu-lhe destaque internacional.

Assim, tanto a perspectiva interna quanto a externa são elementos analíticos centrais para entender a inserção econômica e política do Brasil nos anos Lula da Silva (2003-10), considerando que estava latente a vontade de garantir ao país o poder de influenciar o curso das questões globais e a capacidade de impor agenda no plano internacional. Duas estratégias teriam sido elaboradas e seguidas para alcançar esse objetivo internacional: atuar como “pêndulo”, aceitando criticamente a normatividade dos mecanismos de governança global, ao mesmo tempo que procurava mudá-la; ressaltar a especificidade da posição e do papel do Brasil. Do ponto de vista identitário, a marca do governo Lula foi usar o “acervo diplomático”, que são os princípios da política externa historicamente construídos pelo Itamaraty, além de buscar conectar-se aos países do Sul (Herz, 2011).

No contexto pós-crise de 2008, por exemplo, a estratégia brasileira de inserção internacional não abandonou a tradição multilateralista de sua diplomacia, porém utilizou-a de forma “repaginada”, dando ênfase ao desenvolvimento de novos fóruns e grupos, ao mesmo tempo que demonstrava maior engajamento nas instâncias globais de decisão. O país abandonou o discurso terceiro-mundista e a postura defensiva de não negociação. Pelo contrário, Lula aproveitou-se da negociação como instrumento fundamental para promover mudanças no sistema internacional, de forma a torná-lo menos desigual e mais permeável às demandas dos países periféricos (Lima, 2010). Estar disposto a fazer parte dos organismos multilaterais de forma ativa e arcar com os seus custos é perfeitamente compatível, segundo Hurrell (2010), com o desafio de superar o *status quo*, ou seja, rejeitar as posições que favoreciam os Estados Unidos e outras potências, buscando novas formas de governança global.

Por conta desse ativismo em diversas instâncias e da construção de novos arranjos, surgiu na literatura o termo “autonomia pela diversificação” para caracterizar a política externa do governo Lula. Todavia, a diversificação de parcerias, representada por tal conceito, não é exclusiva desse período, como demonstramos na

breve discussão sobre a Política Externa Independente. O conceito de “autonomia pela assertividade” parece mais adequado para entender o peso crescente de outros países e regiões na estratégia de política exterior do país, bem como os gestos de não submissão dados pelo presidente e seu chanceler, que visavam demonstrar que o Brasil agiria conforme a sua importância no sistema internacional. Eiras (2013) explica: “Esses realinhamentos serviriam para reduzir as assimetrias nas relações externas com países de maior poder internacional, permitindo aos países em desenvolvimento ocupar um espaço maior na tomada de decisões sobre assuntos globais” (p.12).

Para Vizentini (2008), a ação brasileira no governo Lula aponta para a busca de maior equilíbrio global na relação com as grandes potências e o capital internacional, no sentido de construir alternativas e obter novos espaços de barganha. A assertividade brasileira residiria no fato de o país almejar contribuir de forma proporcional à sua importância no curso das decisões globais, adotando uma diplomacia de alto perfil.

Em suma, o ativismo internacional brasileiro, no governo Lula, pode ser expresso pelas seguintes diretrizes: América do Sul como região chave para a sua projeção global;⁵ foco no estreitamento da relação com outras potências emergentes, atuando em coalizões de geometria variável, como os Brics e o Ibas; relativo distanciamento de Estados Unidos e Europa, mantendo o alto fluxo de relações comerciais com esses blocos; ênfase no multilateralismo “tradicional”, mas também fazendo parte de novos arranjos globais. Nesse sentido, é possível afirmar que “o que a administração Lula tem conseguido é ajudar a reforçar esta nova realidade e demonstrar que o Brasil se tornou um jogador cada vez mais influente nesta nova era da ordem global” (Hurrell, 2010, p.8, tradução nossa).

Entendemos que não é possível compreender a complexidade da atuação internacional brasileira omitindo o papel do Ministério das Relações Exteriores, que historicamente apresenta-se como essencial para a formulação das diretrizes de política externa. Para

5 Esse aspecto será aprofundado no Capítulo 3.

melhor visualizar o processo de definição dessa política na Era Lula, a seguir discutiremos a estrutura do Itamaraty e de que forma a sua burocracia relacionou-se com os novos postulados assumidos pelo governo petista e com o processo de politização da política exterior brasileira.

Corpo burocrático especializado: o Itamaraty

A literatura sobre a política externa brasileira é relativamente consensual no que diz respeito às suas principais diretrizes até o governo de Itamar Franco. No entanto, a partir de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, é possível encontrar análises sob as mais diferentes perspectivas, revelando o alto grau de politização da política externa nesse período, tema até então pouco discutido além dos círculos diplomáticos e acadêmicos. Esse processo de politização, por sua vez, gerou questionamentos sobre a supremacia do corpo diplomático nos assuntos internacionais (Lima, 2000).

A diplomacia brasileira destaca-se nos debates acadêmicos por possuir um quadro de profissionais altamente especializados, com formação garantida pelo Instituto Rio Branco. Embora nem sempre tenha sido dessa forma, a estrutura burocrática do Ministério das Relações Exteriores (MRE) é apontada como um dos fatores que permitem a continuidade de muitas diretrizes da política externa, mesmo em situações de ruptura, como mudança de regime político ou de modelo de desenvolvimento, permitindo o seu insulamento institucional (Hirst; Pinheiro, 1995).

O esquema analítico proposto por Cheibub (1984) classifica a história institucional do Itamaraty em três fases, as quais coincidem com os tipos ideais weberianos.⁶ O pensador alemão apre-

6 Weber (1999) ofereceu à Sociologia um aparato robusto para entender a importância e a lógica da burocracia na sociedade capitalista: desenvolveu um método a partir da construção de tipos ideais. Essa tipologia, teórica, pura, abstrata e referencial, embora não encontrada em sua “forma pura” na realidade, baseava-se na pesquisa empírica, histórico-crítica, comparativa e indutiva (Saint-Pierre, 2004).

sentou três justificativas que poderiam legitimar a dominação dos governantes sobre os governados: a autoridade do passado eterno, baseada nos valores consolidados e na tradição; o carisma do príncipe/governante, que permitiria a criação de vínculos com o povo; a legalidade proveniente da base jurídica (Weber, 2003a).

Aplicando tal tipologia ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a primeira fase seria a imperial, em que os interesses dos diplomatas confundiam-se com os do próprio ministério, conhecida como período patrimonial. Espósito (2009) explica que o patrimonialismo era uma característica oriunda da colonização portuguesa e de seu tradicionalismo, cuja expressão estava presente em todas as camadas do Estado brasileiro. Não são poucos os relatos de embaixadores brasileiros desse período que, para manterem um bom padrão de vida fora do país, despendiam os próprios recursos.

[...] No período imperial, o MRE e os diplomatas não se diferenciavam de outros setores da administração e da elite nacional. Apesar dos esforços para dotar as carreiras diplomáticas e consular e a secretaria de Estado de uma estrutura mais burocratizada e profissional, predominaram, durante todo o período, os traços patrimoniais, o baixo grau de profissionalismo do serviço exterior, o filhotismo, o entreguismo. (Cheibub, 1985, p.118)

Cheibub (1985) afirma ainda que a elite que estava à frente da diplomacia, embora não constituísse um quadro burocrático profissional, tinha um grau de homogeneidade muito elevado, devido à formação portuguesa e aristocrática. Esse perfil mais homogêneo era um dos quesitos que nos diferenciava dos demais países da região e, por esse motivo, nossa diplomacia já se destacava desde o Império, sendo responsável por resolver problemas fronteiriços de forma muito mais eficiente do que os vizinhos.

A segunda fase coincide com o início da República e vai até 1910, anos em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, exercendo uma liderança carismática e extremamente centralizadora.

Esse carisma resulta, em parte, do fato de haver Rio Branco contribuído decisivamente para demarcar através de negociações e arbitragens internacionais as fronteiras do país, que vinham sendo objeto de disputa e conflito durante quatro séculos.

[...]

Durante a sua permanência à frente do Itamaraty, esse carisma é reforçado, seja devido aos sucessos políticos do período em que chefiou o Ministério, seja ao seu estilo personalista de conduzir a administração pública. (Cheibub, 1985, p.120-1)

Embora Weber nos ajude a entender também a liderança carismática exercida por Rio Branco de 1902 a 1910, nosso objetivo é analisar o tipo ideal de poder burocrático descrito por ele a partir do corpo diplomático brasileiro, em sua fase burocrático-racional. Nesse período ocorreram reformas administrativas para tornar a carreira de diplomata mais bem estruturada, o que coincidiu com a modernização de outros aparatos estatais, não sendo, portanto, um processo peculiar ao Itamaraty.

Foi somente na década de 1930, todavia, que a necessidade de criar uma escola de formação de diplomatas tornou-se premente. O Instituto Rio Branco tinha por missão formar os profissionais que substituiriam aqueles que, durante anos, haviam mantido a continuidade de determinadas práticas e métodos da instituição. A ideia era proporcionar uma formação que garantisse a perpetuação desses princípios aos novatos. A preocupação não residia somente no recrutamento de novos quadros, por meio de concursos e outros processos meritórios, mas também na especialização deles para o trabalho diplomático. A concretização desse anseio só ocorreu em 1945, durante a comemoração do centenário do Barão, que deu nome ao instituto e permanece até hoje como o centro de formação intelectual dos ingressantes na carreira diplomática.

O governo de Getúlio Vargas teria sido o responsável pela criação do instituto, bem como pela blindagem da burocracia pública, função atribuída ao Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Na avaliação de Espósito:

Esse insulamento burocrático permitiu a possibilidade de continuidade nas políticas estatais e uma maior especialização por parte do corpo dos funcionários de Estado, graças à constituição de uma concepção de mundo mais ou menos homogênea e a um forte sentimento de espírito de corpo. Esses profissionais são formatados pelas instituições de ensino e aperfeiçoamento dos ministérios, como o Instituto Rio Branco (IRB) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Ademais, as vozes dissonantes do *mainstream* sempre podem ser silenciadas com transferências impedidas de ascenderem às posições de destaque dentro da burocracia. (Espó-sito, 2009, p.109-10)

Com a criação de um processo seletivo, a intenção do IRB era conferir um caráter meritocrático ao Itamaraty, uma vez que o perfil homogêneo dos diplomatas era resultante de nomeações consideradas classistas e elitistas (Gobo, 2010). A validade da teoria weberiana, que reconhece a sobreposição de tipos ideais na realidade, também encontra lastro nesse caso, porque, mesmo com o empenho em profissionalizar o quadro diplomático por critérios que não os de origem social, os diplomatas ainda preservavam hábitos refinados, típicos de seus homólogos do período patrimonialista. Permaneceram, pois, vínculos com o tradicionalismo no vetor dominante racional-burocrático.

A análise histórica dos estudos de política externa brasileira revela que o reconhecimento da importância de produzir trabalhos sobre esse tema veio da própria diplomacia, bem como da constante necessidade de formação de quadros cada vez mais especializados. Até as décadas de 1960 e 1970, esses estudos permaneceram a cargo do Itamaraty e de outros órgãos estatais e, de forma paulatina, tornaram-se objeto de pesquisa de centros acadêmicos. Alexandra de Mello e Silva (1998) considera que “essa institucionalização tardia da pesquisa universitária teve repercussões não apenas sobre as temáticas e enfoques teóricos dominantes nessa área, como também no fato de que o debate acadêmico tendeu a privilegiar dimensões normativas e prescritivas” (p.139).

O fato de que os diplomatas também são pensadores que exercem grande influência na academia, cuja percepção da natureza do sistema internacional é predominantemente realista, é determinante para sua função como atores centrais, o que, em consequência, tem reflexo na produção acadêmica. Por conta dessa hegemonia no pensamento sobre a conduta externa do Brasil, o Itamaraty é considerado um dos grandes exemplos de insulamento burocrático de tipo weberiano, uma vez que seus diplomatas elaboraram uma visão sobre os temas internacionais que predomina sobre as demais (Arbilla, 2000; Lima, 2000; Silva, A. M. de, 1995).

A permanência de algumas ideias na política externa brasileira ao longo dos anos constituiu o que Cervo (1994) chama de “acumulado histórico”. Esses princípios seriam o pacifismo, a não intervenção, a autodeterminação dos povos, o respeito às normas internacionais e a defesa da igualdade e soberania das nações. A existência de tal acervo paradigmático permitiu assegurar, mesmo em situações de mudança de regime, traços de continuidade da política externa. A autonomia e a coesão seriam as características que garantiriam

a estabilidade necessária para manter uma certa (sic) continuidade na política externa brasileira ao longo do tempo. Isto se dá por duas razões, entre outras: por um lado, a autonomia protege a instituição de mudanças muito bruscas na sociedade. Por outro lado, a coesão garante um certo (sic) grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política. (Cheibub, 1984, p.122-3)

A autonomia a que se refere o autor mais de uma vez remete ao conceito de insulamento burocrático, já que o Itamaraty foi uma das poucas instâncias que não sofreu desmantelamentos com rupturas políticas, como o golpe militar de 1964 ou a redemocratização. Mariano (2007) aponta a busca de autorreprodução como fator essencial para compreender a dinâmica interna do Ministério de Relações Exteriores e a sua enorme capacidade adaptativa diante das mudanças de regime político. Obviamente, não se pode dizer que

não houve abalos, no entanto foram muito pouco determinantes, se comparados aos de outros órgãos governamentais. Isso demonstra que a burocracia diplomática foi capaz de construir uma blindagem a eventos políticos para proteger suas principais diretrizes, ao mesmo tempo que se mostrou aberta a novas ideias, conferindo a “aparência de continuidade” (Arbilla, 2000, p.346; Mariano, 2007, p.26).

Além da força institucional e da flexibilidade que lhe permitiu preservar relativa autonomia durante as rupturas políticas, é importante ressaltar que a estrutura organizacional hierarquizada, rigorosa e disciplinada do Itamaraty também foi fator fundamental. No caso do regime instaurado com o golpe de 1964, por exemplo, a diplomacia contou com a simpatia dos militares, devido à semelhança estrutural com a ordem das Forças Armadas (Gobo, 2010; Vizentini, 2004).

De maneira geral, os trabalhos sobre política externa brasileira levam em consideração o impacto da burocratização e o alto grau de profissionalização do Itamaraty. O grande apelo de Alexandra de Mello e Silva (1995) é que seja dada mais atenção aos aspectos cognitivos dos atores envolvidos na formulação de política externa, pois a autora considera que as percepções são representativas para o fortalecimento da identidade do grupo decisório e, sobretudo, para a formulação da política em si. Isto é, considerar o Itamaraty e o seu peso, como instituição influente nas decisões de política externa, não como um agente neutro, e sim como possuidor de uma ou mais identidades que refletem na maneira como pensa e conduz as questões no plano internacional.

O controle que permite a perpetuação da visão desenvolvida no Ministério das Relações Exteriores é possível graças à estrutura organizacional, que prepara as mentes desde o processo seletivo e durante sua formação no Instituto Rio Branco.

As percepções de mundo da diplomacia brasileira são forjadas por provas de ingresso que privilegiam determinados tópicos e conteúdos de uma visão de mundo e pela obrigação dos jovens

diplomatas de frequentarem os cursos de formação e capacitação do Instituto Rio Branco, os quais têm entre suas finalidades a formatação de um *esprit de corps*, que conduz a uma integração e à eliminação das diversas divisões reais e potenciais da burocracia, e modelar um sentimento de “excepcionalidade” dos demais grupos e indivíduos da comunidade, que os credenciam a guiar o Estado brasileiro. (Espósito, 2009, p.111)

O autor acrescenta a essa análise o esforço do Itamaraty para manter a sua autonomia diante das crescentes demandas de outras instâncias em relação aos temas internacionais, uma vez que procura evitar a emergência de visões alternativas.

Mesmo assim, conforme argumenta Miriam Saraiva (2010a), teriam surgido na diplomacia duas correntes de pensamento que, sem abrir mão dos princípios de autonomia e universalismo, possuem “visões diferentes sobretudo sobre as estratégias e prioridades de comportamento e que influenciam a formulação e aplicação da política externa” (p.46). Esses dois grupos principais foram classificados como institucionalistas pragmáticos e autonomistas. Os institucionalistas pragmáticos seriam influenciados pelo pensamento liberal e favoráveis à abertura comercial, sem que isso signifique o sacrifício dos esforços pela industrialização da economia brasileira; muitas vezes são identificados com o pensamento político-partidário do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e dos Democratas (DEM). Os autonomistas, por sua vez, possuiriam afinidade ideológica com o desenvolvimentismo e com uma visão mais nacionalista e industrialista da economia, encontrando familiaridade com a agenda política do Partido dos Trabalhadores (PT). Não por acaso, cada grupo encontrou maior espaço institucional nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, respectivamente.

Outrossim, de forma coordenada à diferenciação desses dois grupos no seio da diplomacia brasileira, o crescimento exponencial da área de Relações Internacionais e do interesse por temas de política exterior por parte do empresariado, da sociedade civil e da

mídia tende a reverter esse quadro de “despolitização” da política externa. Apresentamos a seguir elementos que demonstram o “desencapsulamento” do Ministério das Relações Exteriores e dos temas da agenda internacional do país, sobretudo a partir dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, que exerceram fortemente a chamada diplomacia presidencial (Almeida, 2012).

A politização da política externa

A supremacia do Ministério de Relações Exteriores em relação a questões que envolvem a agenda internacional do Brasil permaneceu consensual durante muito tempo na literatura especializada. É preciso ressaltar que nem sempre a sua autonomia decisória foi soberana, porém é inegável a “grande capacidade de influência do Itamaraty no processo de tomada de decisões e sua consequente capacidade de garantir uma relativa continuidade na formulação e na implementação da política externa” (Mariano, 2007, p.20).

Alguns fatores ajudariam a explicar esse fenômeno, como a formação do Estado nacional brasileiro, que teria contribuído para o caráter autônomo do Ministério, e a própria profissionalização dos diplomatas, que os diferencia dos demais funcionários públicos. Seguindo essa premissa, o Itamaraty conseguiu consolidar-se como um dos principais agentes na condução e formulação da política externa, em decorrência de algumas características do aparato estatal, destacando-se a preponderância do Executivo sobre temas internacionais, “relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal” no processo (Faria, 2008, p.81).

O segundo aspecto, referente à diferenciação que os diplomatas buscam preservar em relação aos demais burocratas do Estado, reforça o caráter insular da instituição e aponta para a clara distinção entre o burocrata e o político profissional (Weber, 2003b). Os funcionários do MRE fazem questão de deixar claro que a sua função é a de representantes do Estado brasileiro e, diferentemente dos

políticos profissionais, não se preocupam em defender interesses do governo ou dos partidos que estão no poder (Gobo, 2010).⁷

Ao insulamento burocrático também é atribuída a distância entre a sociedade brasileira e a tomada de decisões da política externa. Mariano (2007) considera que o pouco espaço aberto pela estrutura do Itamaraty às demandas sociais é causado essencialmente por três fatores: a ausência de canais institucionalizados de participação e controle da política externa; a relação entre o sistema presidencialista (autorização presidencial) e a relativa autonomia institucional do MRE; e, por fim, a cultura política e a legitimação do corpo diplomático. Dessa forma, ele apresenta um diagnóstico interessante sobre a carência de participação da sociedade na formulação e uma eventual influência no processo decisório em política externa.

Para Lima (2000), historicamente o Brasil manteve sua política exterior “despolitizada”, o que teria contribuído para a continuidade de muitas diretrizes. Dado o novo cenário de globalização e democratização, seria necessária uma melhor combinação entre a burocracia do Itamaraty, altamente especializada e desenvolvida, com mecanismos que poderiam contribuir para uma participação social mais ampla e qualificada.

Nesse novo contexto de globalização e de inserção cada vez mais profunda da economia brasileira no sistema produtivo internacional, muitos autores falam na “politização” da política externa brasileira, em que os temas da agenda internacional do país, que até então tinham pouca repercussão na mídia e restringiam-se aos debates acadêmicos e diplomáticos, passaram a chamar mais a atenção. Com isso, ganharam mais espaço nos meios de comunicação, gerando o interesse de grupos sociais que antes pareciam alheios a essas questões (Almeida, 2012; Cason; Power, 2009; Lima, 2000; Lima; Santos, 2010).

7 Karla Gobo realizou entrevistas com membros destacados do corpo diplomático brasileiro para chegar a essa conclusão.

A “politização” de temas internacionais, sobretudo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, pode ser explicada por elementos sistêmicos, internos e relacionados à liderança pessoal. Cason e Power (2009) destacam o contexto do fim da Guerra Fria e a necessidade de reposicionamento do Brasil no mundo, o fortalecimento de grupos de interesses internos por conta da democratização e do aumento no número de atores preocupados com política externa e também a liderança política dos mandatários, exercida através da diplomacia presidencial. Da mesma forma, Lima (2000) confere à liberalização econômica e aos processos de democratização e globalização a responsabilidade por fomentar a politização da política externa, confrontando a tese realista de que não haveria relação causal direta entre questões domésticas e as ações dos países no plano internacional.

No caso brasileiro, as mudanças no sistema internacional foram importantes para um papel mais ativo dos presidentes na política externa, em especial o fim da Guerra Fria e a ascensão do paradigma neoliberal. A política econômica e seu crescente papel como instrumento de ação externa gerou reflexos importantes no sistema internacional, o que também fortaleceu o papel do chefe do Executivo nacional na política exterior. Essa mudança conjuntural internacional também fez aumentar a participação da sociedade civil em assuntos de política externa, o que explica, em parte, a grande repercussão das ações internacionais do país nos meios de comunicação.

A questão do pluralismo de atores e a liderança pessoal dos presidentes na política externa parecem, à primeira vista, fatores mutuamente exclusivos. Porém, para entender essa dinâmica, é preciso lembrar o papel do Itamaraty como instituição insulada burocraticamente e que deteve, durante quase um século, a hegemonia decisória da política externa e comercial. Malgrado a forte percepção de que o MRE continua muito fechado em si mesmo, dando pouca ou nenhuma atenção a grupos de interesses de fora, alguns espaços vêm sendo abertos pela instituição nos últimos anos.

A lenta evolução do Itamaraty desde meados dos anos 1990 abriu o ministério a novas demandas da sociedade, incluindo as ONGs, a opinião pública e, especialmente, o setor privado. Porém o indicador mais dramático do “poder que flui para fora” do Itamaraty tem sido o aumento do papel direto da presidência em assuntos internacionais, o que não é, definitivamente, uma tradição brasileira. (Cason; Power, 2009, p.122, tradução nossa)

Em outras palavras, houve uma abertura do ministério a questões oriundas de diversos grupos, tendência acentuada no período FHC–Lula, em que estes dois presidentes tiveram uma ação mais ativa internacionalmente, de forma a enfraquecer a hegemonia do Itamaraty em temas de política externa. Entretanto, essa maior abertura às demandas de outros atores não invalida por completo o fato de que ainda há pouco incentivo à participação da sociedade civil, como aponta Mariano (2007).

Esse processo de relativa abertura é exemplificado pelo esforço de cooperação com outros ministérios e até pela possibilidade de maior influência desses grupos no corpo burocrático da diplomacia brasileira. Existiria, portanto, uma tendência à descentralização, conforme indicam Cason e Power (2009), na criação da Câmara de Comércio Exterior (Camex), durante o governo de FHC, mantida por Lula, órgão cuja responsabilidade não é do Ministério de Relações Exteriores, mas sim do Ministério de Desenvolvimento de Comércio (MDIC). Embora a Camex seja composta por seis órgãos governamentais (ministérios de Relações Exteriores, de Desenvolvimento de Comércio, da Agricultura, da Reforma Agrária, do Planejamento e gabinete presidencial), a hegemonia do MDIC sobre os demais seria evidente. Esse exemplo, por si só, não anula a premissa de que o corpo diplomático brasileiro conseguiu desenvolver uma relativa blindagem, a fim de preservar-se da influência de outras burocracias, porém atesta que existem determinadas temáticas e brechas nas quais pode haver participação de outras entidades.

Ainda com relação à questão da politização, alguns autores consideram que a ocorrência desse fenômeno na condução e formula-

ção da política externa brasileira de Lula é consequência da falta de entendimento das mudanças do sistema internacional por parte do governo, e não um efeito delas, como afirmam outros. Isso teria ocorrido na gestão petista não pelo desconhecimento da relevância das mudanças da conjuntura internacional, mas sim porque privilegiaria as posições ideológicas do PT (Albuquerque, 2006).

Bueno (2010) acredita ter ocorrido uma dominação das ideias da nova elite política que chegou ao poder com Lula sobre a diplomacia brasileira, gerando anacronismos entre esse pensamento e as necessidades de inserção internacional do país. Para o autor:

Já foi notado internamente o descompasso que há no governo Lula entre a política externa, onde pontifica a ala ideológica do partido governista, presa a uma visão de mundo ultrapassada, e o seu modelo econômico capitalista, apoiado na segurança jurídica e no livre comércio. A política externa ideologizada não apresenta resultados econômicos concretos, pois, não sendo possível separar a diplomacia política da econômica, dificulta-se a obtenção de resultados específicos claramente delimitados. (Bueno, 2010, p.50)

Muitos episódios controversos que envolveram o Brasil nesse período, dos quais destacamos a mediação da crise hondurenha, com a deposição de Manuel Zelaya (2009), e a tentativa de negociar o enriquecimento de urânio do Irã com a Turquia (2010), foram considerados fracassos por um grupo de analistas mais críticos da política externa do governo Lula.⁸ Para eles, nesses dois episódios, “a tradicional cautela e eficiência no planejamento das ações de política externa do Itamaraty foram colocadas em segundo plano”, evidenciando a preeminência da agenda lulista-petista sobre o MRE e o seu acervo histórico (Albuquerque, 2013, p.269).

8 Muitos críticos da política externa de Lula compõem quadros do próprio Itamaraty e são chamados de “embaixadores de pijama”, pelo fato de já estarem aposentados. Vale notar que alguns ocuparam cargos de importância durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e, segundo a classificação de Miriam Saraiva (2010a), fariam parte do grupo de institucionalistas pragmáticos.

Almeida (2012), embora pertencente ao grupo de críticos da diplomacia do governo Lula, pondera que um dos principais objetivos adotados pelo petista na inserção internacional do país, que era conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, nunca fizera parte do discurso e das pretensões do seu partido. Essa posição representaria o esforço de convencimento, por parte da diplomacia profissional, para inserir essa aspiração na agenda internacional de Lula.

Portanto, ocorreu um duplo movimento: enquanto a nomeação de funcionários próximos ao pensamento do PT teria influenciado o relacionamento do Brasil com a América do Sul e a ênfase em uma agenda social, a burocracia diplomática do Itamaraty esforçou-se para impor temas que considerava essenciais na agenda governamental. Por exemplo, em questões que não figuravam “no ‘menu de política externa’ do PT, Lula teve de ser convencido pelo seu ministro de Relações Exteriores de que o Brasil possuía grandes chances de ingressar no CSNU” (Almeida, 2012, p.99). No entanto, a posição mais enfática desse autor está em defender a tese de que foi no plano internacional que o governo dispôs de maior margem de manobra para colocar em prática os ideais do seu partido, já que no campo econômico houve a continuação das diretrizes implantadas pelo governo anterior.

Percebe-se que não há consenso sobre a relação entre Lula e a diplomacia do MRE e qual desses dois agentes teria tido maior poder de imposição de agenda na arena internacional. Ou seja, não está claro em que medida a estrutura burocrática do Ministério, que vinha exercendo sua função com certa autonomia no decorrer dos anos, foi capaz de definir os pleitos da política exterior do país, e qual o poder de barganha do governo e dos grupos de interesses que o compõem frente à institucionalidade do Itamaraty.

Apesar de não haver um quadro conclusivo sobre a interação entre o Itamaraty e a Presidência da República, consideramos que a burocracia do MRE é importante para a análise da política externa brasileira. A partir da discussão apresentada, percebe-se que o corpo diplomático, ao mesmo tempo que mantém os eixos e a coe-

rência das diretrizes da inserção internacional do país, possui características de insulamento burocrático que dificultam a participação da sociedade civil na formulação da política exterior.⁹

A hegemonia de pensamento do Itamaraty em política externa, todavia, não é unanimidade, uma vez que as ideias e os princípios que orientam as elites políticas de cada governo também moldam a forma como as diretrizes estabelecidas historicamente pelo MRE devem ser implementadas. Além disso, tanto no caso da presidência de Fernando Henrique Cardoso como na de Lula da Silva, houve uma convergência entre as correntes ideológicas do Itamaraty, os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas, com as ideias dos respectivos mandatários.

Em suma, as ideias adjacentes aos governos e grupos dominantes do Itamaraty nas gestões de FHC e Lula foram determinantes para a forma como o país agiu e reagiu internacionalmente. Por outro lado, os fatores materiais, decorrentes da nova condição socioeconômica do Brasil, também foram fundamentais para definir as características da política externa desse período, em especial nos anos Lula da Silva (2003-10).

9 Isso não significa, porém, que exista grande interesse de todos os grupos da sociedade civil em participar da formulação da política externa brasileira. O reduzido interesse pelos temas internacionais na agenda eleitoral, por exemplo, reflete a pouca repercussão da inserção externa do país na sociedade como um todo, embora a politização da política externa possa reverter esse quadro a médio e longo prazos. A questão da participação e do interesse da sociedade brasileira pela política externa ainda carece de um debate científico de peso e, portanto, de mais estudos específicos e aprofundados.

2

A POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA

Desde a ascensão de Hugo Chávez Frías ao poder, em 1998, a Venezuela buscou maior protagonismo no plano regional e destacou-se pela retórica anti-imperialista e antiestadunidense de seu presidente. Internamente, muitas mudanças também foram empreendidas, incluindo uma profunda reforma institucional, com a aprovação de uma nova Constituição, e maior esforço para promover o controle estatal sobre os ingressos petrolíferos, bem como a redistribuição mais equânime dessa renda.

O alto personalismo e desempenho midiático do líder venezuelano chamaram a atenção do mundo todo tanto para os seus discursos e pronunciamentos polêmicos como para os processos de mudança que estavam em curso, denominados por ele de Revolução Bolivariana. Todos esses elementos garantiram à Venezuela um destaque internacional que nunca tivera antes, dando força às pretensões de Chávez de exercer a liderança de uma alternativa mundial à hegemonia norte-americana e ao neoliberalismo. Regionalmente, lançou iniciativas nesse sentido, a fim de obter apoio dos vizinhos e alcançar maior projeção internacional.

Tendo em vista o impacto das mudanças políticas venezuelanas nos âmbitos doméstico, hemisférico e global, discutiremos neste capítulo os principais postulados da política exterior da Venezuela.

Apresentaremos primeiro uma breve definição de paradigmas históricos que norteiam a ação internacional do país, e em seguida, o contexto e as condições que explicam a chegada de Hugo Chávez ao poder e as principais características de sua presidência. Por fim, serão comparadas as linhas gerais da política externa venezuelana antes e depois da ascensão do líder bolivariano ao poder.

Breve definição dos paradigmas da política externa venezuelana

Para entender a política externa da Venezuela e sua evolução ao longo dos anos, partimos da perspectiva analítica proposta por Serbin (2011a), que considera a existência de três traços dominantes da diplomacia venezuelana: o excepcionalismo, o presidencialismo e o ativismo internacional, construídos historicamente.

O primeiro traço estaria relacionado com a posição peculiar do país no sistema internacional, decorrente das suas múltiplas identidades: democrática, petroleira, terceiro-mundista e ocidental (em especial no contexto da Guerra Fria), com vocação andina, amazônica e caribenha. O excepcionalismo venezuelano ganhou força com o Pacto do Punto Fijo (1958-98), que até a década de 1980 conseguiu preservar a imagem de segurança e solidez econômica, destoando dos demais países latino-americanos, e, do ponto de vista político, era um “oásis de estabilidade democrática” em meio a ditaduras e guerrilhas na região (Romero, 2006).

O presidencialismo, por sua vez, está relacionado com a cultura política venezuelana, que tem privilegiado figuras fortes, centralizadoras e com grande apelo popular desde o início do século XX. “Este estilo basicamente se refere à utilização de uma imagem caudilhistas para estabelecer um vínculo forte com a sociedade venezuelana, que desde a época de Juan Vicente Gómez [1908-35] tem essa percepção no que se refere à representação do poder político” (Barrantes, 2012, p.51). Fica evidente a prevalência cultural do Poder

Executivo sobre os demais, justificando em parte a proeminência desse nas decisões de política externa.

A ausência de uma burocracia governamental dedicada exclusivamente à política internacional, nos moldes do Itamaraty, e o baixo grau de participação popular nas decisões de política externa complementam a explicação sobre a força presidencial nesse setor e reforçam o caráter carismático do chefe do Executivo.¹ O Ministério das Relações Exteriores venezuelano – ou Casa Amarilla, como é conhecido – dispõe de pouca ou nenhuma autonomia institucional em relação ao presidente, que pode nomear chanceleres de fora da instituição.

Essa fraqueza institucional e intelectual da corporação de política externa traz como consequência uma distorção nas relações entre o presidente e o MRE: reforça-se a tendência para que as metas de política externa sejam definidas em função das crenças e interesses individuais da figura presidencial e menos em função de metas estabelecidas racionalmente pelo MRE. Da mesma forma, a operacionalização das metas de política externa acaba usando como meio ou mecanismo privilegiado a figura presidencial e, em escala reduzida, a agência de política externa, o MRE. (Villa, 2007, p.8)

A combinação dos dois primeiros elementos – o excepcionalismo e o presidencialismo – contribuiu para o forte engajamento e a participação ativa da Venezuela nos principais foros internacionais e regionais no decorrer do século XX, com destaque para a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), em 1960, que representou um marco mundial. Romero (2008) destaca ainda a importante participação da Venezuela na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), posteriormente transformada em Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), na Comunidade Andina (CAN), no Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (Sela) e no Grupo dos Três, formado tam-

1 Em consonância com a análise weberiana e seus tipos ideais de dominação.

bém por Estados Unidos e Colômbia e destinado a promover o livre comércio entre os países.

O país teve papel relevante na criação do Grupo da Contadora, em 1983, que, em conjunto com México, Panamá e Colômbia, visava fazer frente à ingerência dos Estados Unidos na Nicarágua sandinista, nos primeiros anos do governo de Ronald Reagan. Brasil, Argentina, Peru e Uruguai demonstraram estar de acordo com o propósito desse fórum e lançaram o Grupo de Apoio à Contadora pouco depois. A junção dos dois blocos de países deu origem ao Grupo do Rio, primeira organização latino-americana de cunho exclusivamente político, sem a participação da potência hemisférica. A vocação latino-americana e caribenha da política exterior venezuelana fica ainda mais clara nesse caso, em que se considerou a região centro-americana como relevante para uma intervenção da Venezuela, por meio do Grupo da Contadora. Esse episódio é paradigmático também para compreender as muitas nuances da política externa venezuelana, que em muitas ocasiões, como quando integrou o Grupo dos Três, procurou priorizar as relações comerciais com os Estados Unidos. Contudo, não deixou de manter uma postura multilateralista, como no caso do Grupo da Contadora, em que demonstrou o descontentamento com a postura unilateral dos norte-americanos na Nicarágua.

Assim como no debate acadêmico e diplomático brasileiro, a relação com os Estados Unidos representa um fator determinante da estratégia de inserção internacional da Venezuela. Historicamente, as relações bilaterais com os estadunidenses foram pautadas pela cordialidade. Em especial, no período que vai de 1958 até a década de 1980, o país sul-americano não era fonte de problemas para a potência hemisférica. Ao contrário, era um dos seus principais fornecedores de petróleo e mantinha uma política externa considerada americanista, por priorizar os laços econômicos com a potência hemisférica. Por outro lado, o grande apreço da diplomacia venezuelana pelo multilateralismo por vezes colocava o país em posição contrária aos Estados Unidos, porém sem que isso abalasse suas boas relações. Ou seja, embora não apresentasse uma política exter-

na de total alinhamento com os Estados Unidos, dada a existência de divergências, havia muito mais coincidências que fortaleciam os laços materiais e ideacionais entre os países (Romero, 2003).

Apesar de a Venezuela não possuir um corpo burocrático diplomático comparável ao brasileiro, que poderia influir na relação entre o modelo de desenvolvimento nacional e a política externa, o fato de ser um país petroleiro exerce função semelhante. Explicando em outros termos, guardadas as devidas proporções, é possível estabelecer um paralelo entre o papel do petróleo na política externa da Venezuela e a atuação do Itamaraty como um bastião das diretrizes da política exterior do Brasil. A inexistência de um corpo de ideias robusto, que permitisse a definição clara e objetiva dos interesses nacionais a serem perseguidos na arena internacional, teria contribuído para que o petróleo adquirisse ainda maior importância na definição da política externa venezuelana (Romero, M. T., 2002; Serbin, 2011a; Villa, 2007).

Em ambos os casos, existe uma profunda relação entre o padrão de desenvolvimento econômico escolhido pelos países e as suas estratégias de inserção internacional. No Brasil, como já visto no Capítulo 1, a estrutura ideológico-burocrática do Ministério das Relações Exteriores permitiu a vinculação entre o modelo de desenvolvimento econômico com a política externa. A ausência de estrutura homóloga na Venezuela, aliada ao grande ativismo presidencial, confere à diplomacia petroleira o *status* de elemento de continuidade da política exterior do país, mesmo com a adoção clara de perspectivas e estratégias distintas de atuação internacional no decorrer dos anos.

A trajetória da Venezuela e, como consequência, da sua política externa não pode estar desvinculada da influência do petróleo para o seu ordenamento político. Desde meados do século XX, esse recurso teria sido utilizado como um “produto de exportação simbólico” (Barrantes, 2012, p.50), tanto para estreitar a relação com os Estados Unidos como para financiar plataformas mais autonomistas e de diversificação de parcerias. Portanto, o petróleo lastreou as diretrizes da política exterior venezuelana, mesmo quando ênfases

diferentes sobre a sua inserção no mundo foram adotadas no decorrer dos anos.

Em suma, as três características básicas da política exterior venezuelana – o excepcionalismo, o presidencialismo e o ativismo internacional – foram historicamente assentadas sobre as múltiplas identidades do país (andina, amazônica e caribenha) e são anteriores à chegada de Hugo Chávez ao poder, que, por sua vez, conferiu a elas um novo significado, com seu estilo altamente personalista e midiático. Por fim, deve-se somar o fato de que a política externa da Venezuela não pode ser pensada sem que se considerem dois elementos essenciais e imbricados entre si: a dependência da renda petroleira e as importantes trocas comerciais com os Estados Unidos. É com base nesses paradigmas que analisaremos a evolução da política exterior venezuelana do puntofijismo (1958-1998) à Era Chávez (1998-2013).

O cenário venezuelano pré-Chávez: o Punto Fijo (1958-1998)

A última ditadura vivida pela Venezuela data de 1958, quando Marcos Pérez Jimenez foi derrocado, e deu lugar a um novo regime democrático, denominado Punto Fijo,² costurado por três dos principais partidos do país na época: Acción Democrática (AD), Comité de Organización Electoral Independiente (Copei) e Unión Republicana Democrática (URD). Embora a queda do ditador tenha ocorrido em decorrência de manifestações populares, contando com forte apoio do Partido Comunista, Maringoni (2009) lembra que nenhuma dessas forças foi chamada para compor a aliança que governaria o país nos quarenta anos seguintes. Não por acaso, Barrantes (2013) denomina esse pacto de “sistema de conciliação de

2 Punto Fijo era o nome da chácara (*quinta*) de Rafael Caldera, importante político do país, na qual se reuniram os líderes dos três partidos para firmar a aliança que substituiria o regime de Pérez Jiménez.

elites”, o qual até 1968 manteve na ilegalidade os partidos e movimentos de esquerda mais radicais.

Em 1959, com a eleição de Romulo Betancourt, teve início a Quarta República, período conturbado pela repressão aos movimentos de esquerda e pela ilegalidade imposta ao Partido Comunista pela nova Constituição, fomentando a eclosão de guerrilhas e rebeliões. No campo econômico, foi desenvolvida a Doutrina Betancourt, que priorizava os acordos bilaterais com os Estados Unidos, país que desde aquela época era o principal parceiro econômico da Venezuela. Por esse motivo, a política externa venezuelana foi guiada no sentido de reforçar as suas relações comerciais com os norte-americanos, adotando uma posição isolacionista na América Latina.

Betancourt também estabeleceu de forma inédita na região latino-americana uma pauta internacional baseada na social-democracia, por meio do Projeto Internacional Democrático, de cunho nacionalista e anti-imperialista. Para Maringoni (2009), a intenção do líder venezuelano era consolidar um contraponto à Revolução Cubana na região, representando uma democracia não hostil aos Estados Unidos, mas que ao mesmo tempo lutava internacionalmente pelos mesmos princípios do movimento terceiro-mundista: não alinhamento, não intervenção, anticolonialismo e autonomia. Barrantes (2012) acredita que tal estratégia demonstrou a forte influência do americanismo de Simón Bolívar que, diferentemente do que esse termo pode sugerir, não significa um alinhamento com os Estados Unidos.

Para entender essa nova composição de forças políticas venezuelanas, é preciso ter em mente o contexto mundial de Guerra Fria e de perseguição ao comunismo no hemisfério ocidental, a vitória da Revolução Cubana, as ditaduras militares e as guerrilhas de esquerda despontando na América Latina. A Venezuela foi um dos poucos países da região que conseguiu manter sua democracia liberal, fato constantemente ressaltado por seus líderes para justificar o seu suposto excepcionalismo frente aos vizinhos (Romero, C., 2003; Serbin, 2011a).

Somente em 1968, com Rafael Caldera (Copei) como presidente, houve uma reconciliação política com os partidos de esquerda, o que levou à pacificação dos movimentos mais eufóricos e deu início a uma nova fase de pluralidade política. Ao mesmo tempo, houve um reajuste do Punto Fijo, com a divisão do poder e dos cargos públicos somente entre a AD e o Copei, que desse momento em diante passaram a se revezar no poder. Do ponto de vista internacional, o projeto democrático de Betancourt foi mantido até 1973, quando Caldera investiu no pluralismo ideológico, buscando diversificar as relações diplomáticas do país, inclusive com regimes considerados autoritários. Seu sucessor, Carlos Andrés Pérez (da AD), reforçou esse traço iniciado por Caldera e lançou o sonho de o país tornar-se uma das lideranças do terceiro-mundismo, compondo o Movimento dos Não Alinhados (Barrantes, 2012; Villa, 2007).

A nacionalização do petróleo, em 1974, ocorrida durante a primeira presidência de Pérez, e a criação da empresa Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) fizeram que a crescente oligarquia petroleira lucrasse ainda mais com a renda do produto, em especial após a alta dos preços internacionais, gerando uma sensação de prosperidade entre os venezuelanos. Entretanto, nas décadas seguintes, o valor do petróleo despencou e o país passou a sofrer com o constante déficit público, situação perpetuada até o início da década de 1980, quando os preços do produto desabaram ainda mais e a dívida pública explodiu (Maringoni, 2004).

Em 1988, Carlos Andrés Pérez retornou ao poder e empreendeu um processo denominado El Gran Viraje, que significou uma profunda mudança na orientação do puntofijismo. Até então, o sistema erigido após a ditadura de Pérez Jiménez tinha uma agenda centrada na reforma do Estado, mas, a partir de 1989, assumiu a cartilha do Consenso de Washington, permitindo a liberalização do mercado para o capital estrangeiro e a desnacionalização da PDVSA (Barros, 2006).

A situação econômica venezuelana era bastante grave e, com a esperança de reverter o quadro de crise econômica profunda, o líder do partido AD assumiu compromissos e aceitou condições do

Fundo Monetário Internacional (FMI) para sanar as contas do país. O resultado foi o corte do gasto público e de subsídios, medidas contrárias ao que defendera o então candidato Carlos Andrés Pérez em campanha eleitoral. Ao mesmo tempo, aumentava a insatisfação com a crescente desigualdade social, que não diminuía nem quando a renda petroleira tinha sido beneficiada com os preços internacionais em alta.

A venda de hidrocarbonetos rendeu para o Estado, entre 1976 e 1995, cerca de 270 bilhões de dólares. A título de comparação, o Plano Marshall que, após a Segunda Guerra Mundial, permitiu a reconstrução da Europa Ocidental, representava uma ajuda total de treze bilhões de dólares. Um pequeno país como a Venezuela recebeu, portanto, na qualidade de rendimentos petrolíferos, uma soma global equivalente a vinte planos Marshall... Esta cifra astronômica não permitiu, todavia, dotar o país com infraestruturas mínimas, nem reduzir as escandalosas desigualdades sociais... (Azeredo, 2003, p.118 apud Pietri, 1998)

A grande insatisfação das pessoas relacionava-se ao fato de que as vultosas remessas petroleiras não estavam sendo redistribuídas igualmente pela população, nem representavam nenhum tipo de melhoria na qualidade de vida da maioria dos venezuelanos. Diante desse cenário, o estopim para um levante popular foi o anúncio do aumento da tarifa do transporte público, fato que deixou ainda mais clara a escolha política feita pelo governo: em um momento de crise, as classes mais baixas é que seriam penalizadas. O levante, ocorrido em fevereiro de 1989 na capital do país, ficou conhecido como Caracazo e levou milhares de venezuelanos às ruas. Em resposta, o governo ordenou uma violenta repressão policial aos manifestantes, cujas cifras não oficiais revelaram um número de mortos que poderia chegar a 3.500 pessoas (Azeredo, 2003; Uchoa, 2003).

A partir de então, a Doutrina Betancourt e o Punto Fijo enfraqueceram-se consideravelmente, permitindo que o jovem tenente-coronel Hugo Rafael Chávez Frías surgisse na cena nacional como

um contestador da dependência externa do país e das reformas neoliberais do então presidente. Em 1992, Chávez liderou um grupo de oficiais do Exército de baixa patente em uma tentativa frustrada de golpe de Estado, motivada pelos desmandos do mandatário venezuelano, que àquela altura carregava a responsabilidade não só pelo desfecho infeliz do Caracazo, mas também por graves denúncias de corrupção e altas taxas de pobreza. Carlos Romero (2006) enfatiza que o discurso de Chávez, ao ser preso, conhecido como Por Ahora (Por Enquanto), permitiu a construção de uma figura confiável no imaginário do povo venezuelano.

Rafael Caldera retornou ao poder após o *impeachment* de Pérez (1993), o que foi possível por ter se filiado ao partido Movimiento al Socialismo (MAS). Isso deixou evidente a pouca credibilidade que as siglas tradicionais AD e Copei gozavam naquele momento. Contrariamente ao que prometera em sua campanha, Caldera promoveu a Apertura Petrolera, fortalecendo os laços com o FMI e a liberalização econômica e comercial. Barros (2007) apresenta um retrato desse momento, que contou com “a entrada de capitais transnacionais nas atividades primárias, reduziu a soberania jurídica e impositiva, diminuiu de forma significativa os ingressos fiscais do petróleo e colocou a Venezuela em rota de colisão com os outros sócios da Opep” (p.3). Vale recordar que o país foi um dos artífices da criação dessa organização, no bojo dos princípios autonomistas do terceiro-mundismo e do desenvolvimento de uma via alternativa à bipolaridade reinante na Guerra Fria.

O então mandatário incorreu no mesmo erro político do seu antecessor: protagonizou um processo de *policy switch*,³ que significou o aprofundamento do neoliberalismo, sem haver a ruptura prometida durante as eleições. Ele também foi responsável por

3 Esse conceito remete a uma mudança brusca de posicionamento do governante após um pleito eleitoral e é aplicado à América Latina em dois trabalhos: *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, de Susan Stokes (2001), e *As eleições equatorianas de 2006 e os desafios à governabilidade*, de André Luiz Coelho (2006).

conceder a anistia aos envolvidos na tentativa de golpe, libertando o seu futuro adversário político: Hugo Chávez Frías (Barrantes, 2012; Coelho, 2006; Stokes, 2001).

Depois de sair da prisão, o ex-golpista articulou-se com grupos de esquerda e fundou o Movimiento V Republica (MVR),⁴ que, em conjunto com o Movimiento al Socialismo (MAS) e o Pátria para Todos (PPT), formou o Polo Patriótico, para concorrer às eleições de 1998. Durante sua primeira campanha pela Presidência da República, o então novato Hugo Chávez adotou um discurso maniqueísta: os que o apoiavam seriam os nacionalistas, enquanto seus opositores seriam os entreguistas, representados pelos partidos tradicionais e pela oligarquia petroleira. Após a sua vitória, ficou evidente que tal retórica não era apenas uma *mise-en-scène* do presidente, mas sim uma de suas estratégias para manter a coesão do grupo que o apoiava (Azeredo, 2003). A seguir serão descritas as principais ações realizadas pela nova elite política desde que chegou à presidência da Venezuela, no período que ficou conhecido como Era Chávez.

A Era Chávez (1999-2013)

A economia venezuelana é altamente dependente do comércio petrolífero, sua principal fonte de exportação. Em outras palavras, a Venezuela é rentista, ou seja, depende da renda desse produto,

4 Em alusão clara à Quarta República, inaugurada por Betancourt no Punto Fijo. Como o objetivo era superá-la, o movimento passou a reivindicar o início da Quinta República. Um fato curioso sobre o nome do partido chavista é que, inicialmente, a intenção era batizá-lo como Movimento Bolivariano Revolucionário. No entanto, a lei eleitoral não permitia que as siglas partidárias possessem qualquer tipo de associação direta com Simón Bolívar, considerado um “patrimônio” de todos os venezuelanos, por ser o libertador da pátria do domínio espanhol. A adoção de MVR no lugar de MBR ainda permitia a existência de um duplo sentido, mesmo sem a menção direta a Bolívar, pelo fato de que o som das letras **b** e **v**, em espanhol, é bastante semelhante (Jones, 2008).

restringindo os investimentos a essa área específica, o que pode causar a atrofia dos demais setores da economia. Muitos estudiosos consideram que essa característica permite associá-la à “doença holandesa”, em referência ao que ocorreu no país europeu na década de 1960, quando foram descobertas grandes reservas de gás natural nele. Durante a “bonança gasífera”, a Holanda recebeu muito capital estrangeiro e teve sua moeda sobrevalorizada, porém, em período posterior, viveu uma recessão em sua produção industrial, reduzindo as suas exportações, com exceção do gás natural. O volume exorbitante de capitais que entraram no país provocou um processo de desindustrialização e, por conseguinte, de redução da competitividade internacional (Colden, 1984, apud Barros, 2007).

Com a crise venezuelana no final da década de 1970, foi possível perceber que se tratava de mais um caso da “doença holandesa”. A falta de investimento nos demais setores produtivos e sua consequente atrofia foram ocasionadas pela priorização da economia petroleira, impedindo o maior desenvolvimento de indústrias que não tinham relação com essa atividade. Ao mesmo tempo, permitiram o surgimento e o fortalecimento de uma oligarquia petroleira, composta pela minoria da sociedade que desfrutava a renda do petróleo.

Quando Chávez chegou ao poder, planejava reduzir essa dependência, que, além de prejudicial para outras áreas econômicas, aumentava as disparidades sociais entre a rica oligarquia petroleira e a maioria da população, que vivia em condições de pobreza. Além do mais, mantinha em alta as relações comerciais com os Estados Unidos, não só um dos principais compradores do petróleo venezuelano, mas também fornecedor de produtos e bens manufaturados. Em seu primeiro plano de governo, estava explícita a intenção de diversificação da pauta exportadora, frente a suas vantagens comparativas, o que ocorreria a partir de uma mudança estrutural profunda não só nos alicerces econômicos, mas também nos políticos (Barros, 2006).

No entanto, o clima de forte recessão ainda pairava sobre o país, fazendo que o novo presidente preferisse não alterar drasticamente a política econômica, mantendo por seis meses a ministra responsável pelas medidas ortodoxas implementadas por Caldera: Maritza

Izaguirre. Seu objetivo era controlar a inflação por meio de um plano de transição que garantisse as mudanças prometidas, mas sem grandes sobressaltos. Mesmo sem modificar as bases da Abertura Petrolera, as oligarquias petroleiras sentiram-se ameaçadas pela perspectiva de redistribuição das riquezas entre a população menos abastada e pela “refundação” institucional prometidas pelo novo governo (Barros, 2006).

No que concerne à alta dependência do petróleo, houve esforços governamentais para ampliar os investimentos públicos em cooperativas agrícolas e na indústria de base e de produtos com baixo valor agregado. Por outro lado, a reativação da Opep e os atentados de 11 de setembro de 2001 elevaram de tal forma o preço do petróleo que Chávez não pôde livrar o país dessa dependência. Foi uma política dúbia, pois, ao mesmo tempo que surtiu efeito imediato – em 2005, por exemplo, a economia não petroleira representava mais de 70% do produto interno bruto –, a rearticulação do cartel petroleiro, impulsionada pelo presidente venezuelano, aprofundou a dependência dessa renda. Isso porque o crescimento sustentado da economia, que no decorrer dos anos 2000 chegou a alcançar 9% ao ano, motivado pelos programas sociais chavistas que estimularam o consumo, elevou a demanda por produtos que continuavam a não ser produzidos no país (Barros, 2006; Ocampo, 2007; Weisbrot; Sandoval, 2007; Carvalho et al., 2009).

A concretização da reforma constitucional, que modificou o nome do país para República Bolivariana da Venezuela, assegurou ao governo os mecanismos necessários para aprofundar as alterações políticas e sociais que permitiram o início da Quinta República. Mesmo com uma política econômica considerada ortodoxa, já em 2001 as estatísticas oficiais davam conta do aumento do gasto social do governo.

O novo governo assumiu o país em retração e o PIB teve queda acumulada de 5% em 1998-99. Nos dois anos seguintes o produto cresceu a taxas médias de 3,5% ao ano. No período foi significativo o aumento dos gastos sociais do governo, os gastos em educação

passaram de 3,2% do PIB em 1998 para 3,8% no ano seguinte, 4,4% em 2000 e 4,7% em 2001. Em saúde o crescimento também foi contínuo, mas menos expressivo, passou de 1,3% do PIB em 1998 para 1,5% em 2001. Em infraestrutura o gasto público ficou estabilizado em 0,5% do produto. (Barros, 2006, p.221)

Uma das marcas do governo chavista foi a prioridade à dimensão social, a partir de um modelo chamado de Misiones Bolivarianas ou Sociales.⁵ Diante dos entraves institucionais existentes nesse setor quando chegou ao poder, Chávez decidiu levar serviços de saúde, educação e alimentação diretamente à população necessitada, sem recorrer a instâncias intermediárias. Em uma segunda etapa, foram concluídas obras que incluíam escolas, hospitais, centros de treinamento desportivo, dentre outras estruturas físicas, nas regiões mais pobres e periféricas do país (Venezuela, *Misión Barrio Adentro...*, 2013).

Gómez Sánchez (2006) avalia que essa forma de suprir as necessidades mais imediatas da população revelou-se como um sintoma do processo de desinstitucionalização dos aparatos de bem-estar social existentes até então, facilitando a identificação da população mais carente com o seu líder. Além de fortalecer o apoio interno ao seu projeto político, as Misiones contribuíram para que a Venezuela de Chávez conseguisse cumprir as metas do milênio estabelecidas pela ONU e despontasse como uma referência no combate ao analfabetismo e à extrema pobreza (PNUD Venezuela, 2010).

Em um cenário de desestruturação dos partidos políticos tradicionais e de forte apoio popular, motivado pelos programas sociais descritos, a oposição não conseguiu formar uma coalizão capaz de suplantar o chavismo eleitoralmente. Por esse motivo, a mídia acabou tornando-se a principal porta-voz contra o presidente, com capacidade de arregimentação e de convencimento muito mais efi-

5 A mais famosa é a Missão Barrio Adentro, que contou com profissionais de saúde venezuelanos e cubanos para levar assistência médica à população dos Barrios (comunidades carentes) e desenvolveu-se em diversas etapas.

ciente do que os partidos opositores. Isso gerou atritos constantes entre o Poder Executivo e os principais meios de comunicação do país, cujos donos estavam intimamente ligados às oligarquias petrolíferas (Cañizales, 2003; Maringoni, 2004; Simioni, 2007).

Essa “guerra midiática” suscitou questionamentos em torno da liberdade de expressão e de imprensa, bem como o debate sobre a democratização da mídia na Venezuela que, de forma bastante semelhante aos demais países da América Latina, conta com um monopólio de poucas famílias sobre as concessões estatais de televisão e jornais impressos. Como resposta, o governo estimulou a criação de canais de rádio e televisão comunitários,⁶ além de utilizar os canais públicos para fazer propaganda. Chávez, aproveitando-se de seu carisma a apelo popular, apresentava a desenvoltura de um grande comunicador em seu programa semanal *Aló Presidente* e durante as *cadena nacionales*, pronunciamentos oficiais transmitidos obrigatoriamente por todos os meios de comunicação (Córdova Claire, 2002). Na avaliação do jornalista Andrés Cañizales:

Chávez foi o chefe de Estado venezuelano com maior obsessão em relação aos meios de comunicação. Em cada um dos períodos presidenciais anteriores foram vividas diversas situações de conflitos ou confrontações entre o governo e o mundo comunicacional. Sem embargo, em cada um deles a mídia não esteve à frente das preocupações presidenciais. Uma revisão rápida dos 100 primeiros programas *Aló Presidente*, que é feito semanalmente por Chávez, evidencia que em aproximadamente 90% deles, e também uma porcentagem bastante alta de seus pronunciamentos nacionais em rádio e televisão, estão destinados a criticar, questionar e, em muitos casos, ameaçar os meios de comunicação, seus proprietários e jornalistas. (Cañizales, 2003, p.32-3, tradução nossa)

6 O documentário *Outra maneira é possível... na Venezuela* (2002), dirigido por Elisabetta Andreoli, Gabriele Muzio e Max Pugh, demonstra o processo de incentivo governamental às televisões e rádios comunitárias, como parte de uma estratégia maior de democratização dos meios de comunicação no país e de fazer frente ao monopólio midiático.

Como resposta, os meios de comunicação uniram-se a outras associações, com destaque para a Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Indústria (Fedecâmaras), a Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV) e alguns círculos militares, desgostosos com os rumos tomados por Chávez na condução do país, conclamando manifestações populares contra o presidente entre 2001 e 2004. A oligarquia petroleira auxiliou esse movimento, tendo em vista as mudanças empreendidas pelo governo na estrutura da empresa PDVSA.

O auge das tensões culminou na retirada inconstitucional de Chávez do poder, em abril de 2002. Nos principais canais de televisão, veiculou-se que o presidente havia renunciado, ante a pressão popular. Todavia, sua assinatura não constava na carta de renúncia apresentada pelos golpistas, que rapidamente empossaram como presidente o empresário Pedro Carmona, responsável por dissolver a Assembleia Nacional.⁷ O líder bolivariano foi restituído ao poder dias depois, após forte comoção popular e articulação dos militares fiéis a Chávez (Maringoni, 2004; Neves, 2010; Simioni, 2007; Uchoa, 2003).

Posteriormente, em dezembro do mesmo ano, o governo precisou enfrentar uma prolongada paralisação nacional, *El paro*, promovida pelos mesmos setores articuladores do golpe, ocasionando uma forte crise econômica e de legitimidade no país, pois envolvia também a estatal PDVSA. Apesar das dificuldades e limitações impostas por essa situação, Maringoni (2009) ressalta que o chavismo conseguiu sair vitorioso, pois os prejuízos e inconvenientes causados pela paralisação foram colocados na conta da oposição, que

7 Toda a ação dos golpistas, a reação do governo e as movimentações populares de abril de 2002 foram registradas no documentário *The revolution will not be televised* (A revolução não será televisionada), também conhecido como *Inside the coup* (Dentro do golpe), dirigido por Donnacha O'Brian e Kim Bartley. Eles estavam na Venezuela para compreender o processo político em curso no país e, por acaso, acabaram documentando o desenrolar de um golpe de Estado de dentro do palácio presidencial de Miraflores.

precisou voltar atrás e retomar as atividades de produção petroleira, financeiras e comerciais.

Paralelamente aos intentos de boicote ao governo, esses setores também buscavam uma maneira legal de retirar Chávez do poder, utilizando um mecanismo incluído na Constituição bolivariana: o referendo revogatório. Por meio desse instrumento, qualquer funcionário público eleito poderia ser destituído de seu cargo, mediante consulta popular. Após duas tentativas fracassadas de coletar o número de assinaturas suficientes para convocar esse referendo,⁸ em 2004 a oposição finalmente logrou submeter o governo chavista a essa prova de fogo. Mesmo assim, a aspiração oposicionista foi frustrada pelo comparecimento de 70% dos eleitores, dos quais 59% decidiram pela permanência do líder bolivariano no poder (Neves, 2010).

A legitimação popular de muitas decisões, por meio desses mecanismos de participação direta, ajudou Chávez a manter a imagem de líder democrático, apesar da alcunha de “ditador” e “autoritário” que recebeu da oposição e de muitos meios de comunicação nacionais e internacionais. O fato é que, mesmo fomentando a participação mais ativa da população na política venezuelana, Neves (2010) considera que o presidente venezuelano também aprofundou características históricas, como o “hiperpresidencialismo”, concentrando ainda mais poder em suas mãos.

No entanto, não se pode desprezar a importância dessa participação direta da população nos rumos do país. Em todos esses episódios, o apoio popular, conquistado tanto pelos programas sociais como pela ligação direta que Chávez procurava manter com a população por meio de seu carisma e de programas de televisão, foi a base de sustentação do governo em momentos de instabilidade e crise. Tal apoio foi, portanto, decisivo nos referendos que pro-

8 O artigo 72 da Constituição venezuelana prevê que qualquer magistratura pode ser revogada, mediante o apoio de 25% do eleitorado e transcorrida metade do mandato correspondente (República Bolivariana de Venezuela, 1999).

moveu e aos quais foi submetido, revelando a importância que a democracia participativa ganhou na política chavista.

Os indicativos de que essa estratégia guiaria os rumos do país dali em diante já estavam presentes no preâmbulo da Constituição de 1999, cujo objetivo era “refundar a República para estabelecer uma *sociedade democrática, participativa e protagônica*, multiétnica e pluricultural” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, grifos e tradução nossos). A democracia participativa era uma das metas principais de seu plano de governo e converteu-se em peça chave para a realização de mudanças importantes e em uma das bandeiras de sua política externa.

García-Guadilla (2006) analisa o impacto dessa escolha política na Venezuela e, embora reconheça que a democracia participativa fomenta valores positivos como a pluralidade, a tolerância e a própria cultura democrática, acredita que ela também aprofunda a polarização da sociedade – um dos traços dominantes do chavismo. Tanto o discurso maniqueísta de seu líder como a criação dos “círculos bolivarianos”, destinados a garantir a formação política e ideológica da população diretamente beneficiada pelos programas sociais, apartaram os grupos intermediários, como as classes médias, acirrando os ânimos e aprofundando o fenômeno da polarização das posições. Para McCoy (2005), ao contrário do Punto Fijo, em que houve uma conciliação dos interesses da elite com as classes médias, Chávez adotou uma postura de confrontação com seus adversários políticos, espalhando um clima de divisão social em todos os níveis.

Villa (2007) também considera essencial a defesa do modelo de democracia participativa, em detrimento da democracia representativa, pois a partir de 2004, após o referendo revogatório, contribuiu para a radicalização do processo de revolução bolivariana e influenciou a condução da política interna e da externa. No mesmo ano, o socialismo do século XXI foi anunciado ao mundo como fazendo parte do arsenal ideológico de Chávez, constituindo outro fator de intensificação do processo revolucionário.

Como parte do projeto socialista anunciado previamente, em 2006 foi criado o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV),

que unificou boa parte dos partidos⁹ que compunham o Polo Patriótico, base de sustentação do governo Chávez. A justificativa para a criação de um partido único encontra explicação na própria estrutura partidária existente até então, que demandava maior articulação entre as forças sociais e políticas.

As debilidades do MVR, engessado como partido eleitoral, o crescente número de movimentos de base bolivariana e a virada ao socialismo colocavam grandes desafios ao processo revolucionário. A consciência de tais desafios tornou consensual dentro do movimento bolivariano a necessidade de um instrumento político capaz de não só organizar uma força eleitoral, mas também organizar e preparar as forças transformadoras para a batalha de ideias e a disputa política no interior da sociedade venezuelana. (Seabra, 2010, p.216)

Nas eleições de 2006 houve um debate intenso sobre as ideias do socialismo do século XXI, que finalmente ganhara contornos mais nítidos no Projeto Nacional Simón Bolívar – Primeiro Plano Socialista (2007-13). Este documento propõe uma nova ética socialista, alicerçada na suprema felicidade social, na democracia protagônica revolucionária e em um modelo de produção socialista em que a Venezuela seria uma potência energética (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

A definição de objetivos gerais não dotou o socialismo do século XXI de capacidade explicativa suficiente para que seja um conceito bem acabado teoricamente e de fácil identificação na realidade. Com objetivos extremamente amplos e sujeitos a diversas interpretações, esse conceito serviu para aprofundar a retórica maniqueísta do governo chavista, pela qual o capitalismo seria o modelo “mau”

9 O processo de junção de várias expressões políticas, por sua vez, não foi tranquilo, e o PSUV não conseguiu abarcar alguns dos partidos mais tradicionais da esquerda venezuelana, como o Partido Comunista da Venezuela (PCV) e o Pátria Para Todos (PPT).

a ser extirpado e derrocado. Do ponto de vista externo, reforçou o intento de construir uma nova ordem internacional, que fosse multipolar, de forma a confrontar a hegemonia norte-americana (República Bolivariana de Venezuela, 2007; Villa, 2007).

Do puntofijismo ao chavismo: ruptura ou continuidade da política exterior?

Sobre a política externa do puntofijismo, Barrantes (2012) vislumbra a existência de quatro tendências de pensamento, duas de vertente política (conservadores e progressistas) e duas de vertente econômica (ortodoxos e heterodoxos). Segundo a autora, os conservadores buscavam priorizar as relações com os Estados Unidos, enquanto os progressistas acreditavam ser possível utilizar o petróleo como instrumento de diversificação de parcerias no comércio internacional, de forma a dirimir a dependência em relação ao país norte-americano. Do ponto de vista econômico, por sua vez, os ortodoxos eram adeptos do “regionalismo aberto”, optando por parcerias extrarregionais; já os heterodoxos defendiam um modelo de integração regional em que a redução das assimetrias intrabloco fosse prioridade dos Estados, lastreado por um viés cepalino de desenvolvimento.

Nesses quarenta anos, portanto, houve momentos em que duas das quatro tendências prevaleceram sobre as demais, sem que isso significasse uma ruptura brusca na condução da política exterior do país. Isso aconteceu porque, apesar dos esforços por empreender uma agenda terceiro-mundista, como nos governos de Rômulo Betancourt e no primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez, nunca houve completa omissão por parte da Venezuela em relação ao comércio bilateral com seu principal parceiro, os Estados Unidos.

Em 1998, Hugo Chávez foi eleito, representando a esperança de constituir o primeiro governo latino-americano a ser uma alternativa real ao neoliberalismo. No entanto, mesmo com os discursos inflamados por ele proferidos contra o imperialismo norte-ame-

ricano, os Estados Unidos continuaram sendo um dos principais parceiros comerciais da Venezuela. Por outro lado, evidenciou-se a busca por diversificação de parcerias econômicas e de iniciativas de cooperação, especialmente com a América Latina e o Caribe.

Sua chegada ao poder aprofundou um processo que já estava em andamento na fase final do puntofijismo, a “latino-americanização” da agenda externa venezuelana, ainda que nos primeiros anos do governo tenha havido um esforço para manter um clima de colaboração e respeito com os Estados Unidos (Romero, 2003). Este país, por sua vez, adotou a tática de “esperar e ver”, afirmando que não tomaria nenhuma atitude caso o presidente se compromettesse a não romper com a institucionalidade ou com a ordem democrática, a não nacionalizar empresas norte-americanas nem desrespeitar os direitos individuais e de propriedade dos cidadãos estadunidenses (Villa, 2004).

A manutenção da cordialidade, porém, mostrou-se uma tarefa cada vez mais árdua diante da visão multipolar de mundo que lastreava os posicionamentos internacionais da Venezuela. O alto personalismo do presidente Chávez também fez que esse novo traço progressista da política exterior do país gerasse receios na diplomacia norte-americana. Além disso, a chegada de George W. Bush à Casa Branca acirrou os ânimos e intensificou a já existente dualidade que marcava a relação Venezuela–Estados Unidos.

Foi durante o primeiro mandato de Chávez que ocorreu o despertar de um novo momento das relações bilaterais, que gerou repercussões na condução da política externa venezuelana como um todo. Partimos da premissa de que existiram duas fases da política exterior venezuelana. A primeira, de 1999 a 2003, marcada pela postura pragmática, encontra substância teórica no Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-07), cujas diretrizes foram seguidas nos primeiros anos do governo chavista. Dentre os seus objetivos, inclui-se o fortalecimento da soberania nacional, por meio da construção de uma ordem multipolar a ser alcançada com a democratização do sistema internacional. A prioridade desse novo momento deveria ser, portanto, o estímulo à integração regional e à latino-americanização.

zação da agenda externa do país, a fim de lograr um reequilíbrio das relações hemisféricas (González Urrutia, 2006; Villa, 2004).

A segunda etapa, a partir de 2003-04, caracterizada pela opção ideológica, em detrimento do pragmatismo externo, está lastreada no socialismo do século XXI e em seu documento base, o Primeiro Plano Socialista (PPS), que, do ponto de vista internacional, propõe uma nova reconfiguração geopolítica interna e externa, com destaque para o potencial energético da Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, 2007; Villa, 2004, 2007). Ressalte-se que essas fases coincidem com a radicalização do processo revolucionário venezuelano, tanto em termos econômicos quanto políticos e ideológicos.

O acontecimento que representa um ponto de inflexão nas relações bilaterais com os Estados Unidos e na política exterior venezuelana foi a tentativa frustrada de golpe de Estado, que retirou Hugo Chávez do poder em abril de 2002. Bandeira (2002) denomina a junta que tomou o poder na Venezuela de “governo da coalizão empresarial-militar” (p.24) que, além de problemas de sustentação internos, carecia também de apoio externo. O golpe foi condenado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), forçando os Estados Unidos a mudarem a sua postura, que inicialmente fora conivente com os acontecimentos na Venezuela, depois de repúdio discreto à quebra de institucionalidade.

Com o retorno de Chávez ao poder, dois dias depois de sua retirada, surgiu a denúncia de que os Estados Unidos não só tinham sido lenientes com os golpistas, como também haviam patrocinado a ação desses grupos. Embora a participação do governo norte-americano no golpe de 2002 tenha sido comprovada, Ramón Espinasa defende que a estreita ligação econômica entre os dois países, oriunda do comércio petrolífero, tornava as relações bilaterais ainda mais complexas e contraditórias.

[...] A melhor maneira de explicar a situação atual é situando a Venezuela no terreno das contradições permanentes entre um governo que sataniza os Estados Unidos, mas que, ao mesmo

tempo, obtém grandes benefícios comerciais deste país: a Venezuela envia 1.300.000 barris diários de petróleo e derivados ao mercado estadunidense, de onde importa bens e serviços. (Romero, C., 2006, p.84, tradução nossa)

Embora existissem muitos motivos para que houvesse um rompimento completo das relações, os ânimos precisavam ser contidos mediante a dependência mútua no comércio do petróleo. Nas palavras de Jennifer McCoy (2011), é esse “o único elemento que mantém o antagonismo dentro dos limites e não foi interrompido, mesmo quando as relações diplomáticas foram rompidas” (p.75).

Dessa maneira, fica comprovada a centralidade que as relações com os Estados Unidos, decorrente da dependência mútua, porém assimétrica, do comércio petrolífero, tem na política exterior venezuelana, mesmo sob o comando de um governo considerado hostil à potência hegemônica. A manutenção das relações com os Estados Unidos, além da importância geopolítica, no caso venezuelano estava intrinsecamente ligada ao comércio petrolífero.

Mesmo assim, Chávez nunca poupou o parceiro comercial de críticas ferrenhas, sobretudo no que concerne à forma como os Estados Unidos agem, acusando-os de imperialistas e neoliberais. O líder bolivariano foi protagonista de muitas polêmicas envolvendo essa posição e fez declarações controversas e inusitadas contra o “Império”, como quando afirmou que George W. Bush era “El diablo”¹⁰ (*O Estado de S.Paulo*, 2006).

Além da retórica, as posições do líder venezuelano pareciam cada vez mais destoar dos interesses norte-americanos. Dentre elas, destacam-se os laços cooperativos com Cuba, a aproximação

10 Esse episódio emblemático da posição antiamericana de Chávez teve lugar na 61ª Assembleia-geral da ONU, em 2006. Um dia antes da declaração chavista, George W. Bush havia se pronunciado na mesma tribuna contra o regime iraniano, conclamando a população a derrubar o regime islâmico. Em resposta, Chávez acusou os Estados Unidos de serem a maior ameaça mundial, e em alusão ao “diabo”, que seria o presidente Bush, disse que o lugar ainda “cheirava a enxofre”.

com a China, a promoção de um regionalismo “pós-hegemônico”¹¹ (sem a participação dos Estados Unidos), a reativação da Opep e o estreitamento dos laços com países considerados “delinquentes” (*rogue states*), como Líbia, Irã e Iraque.

Os mecanismos de integração são vistos pela Venezuela a partir de uma perspectiva global de mudança estrutural, tanto externa quanto internamente. Trata-se então de impulsionar um pacote ideológico não convencional que contribua para fortalecer um ambiente global mais propício para os interesses venezuelanos e que está baseado em um discurso radical e no apoio a governos aliados. (Romero, C., 2008, p.31)

O “pacote ideológico” composto pelo bolivarianismo e pelo discurso anti-imperialista e antiamericano foi reforçado regionalmente pela eleição de governos com afinidades políticas com Chávez, com destaque para Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador. Em conjunto com Cuba, esses países formariam o “eixo do mal” da América Latina, segundo os Estados Unidos, ou, como Ali (2008) e parte da esquerda preferem denominar, o “eixo da esperança”. Carlos Romero (2008) enfatiza: “De fato, a apresentação de um bolivarianismo regional e de um anti-imperialismo mundial serve de apoio para um discurso antiliberal contra a hegemonia norte-americana, a fim de reduzir seu poder” (p.86).

Os acontecimentos internos que marcaram a inflexão para uma política exterior mais ideologizada influenciaram as relações bilaterais com os Estados Unidos e também incidiram na forma como a Venezuela pensava sua estratégia para a América Latina. A ascensão de aliados em outros países potencializou ainda mais suas iniciativas regionais, como a Alba e seu canal televisivo TeleSur, além de acordos bilaterais com viés social, como no caso das *misiones*,

11 Termo presente na obra de Serbin (2011a).

que recebem recursos humanos cubanos, e da notável diplomacia petroleira empreendida nesse período, em especial para a América do Sul e o Caribe (Serbin, 2006; Villa, 2007).

Esse último ponto é um traço presente na diplomacia venezuelana desde o Punto Fijo e que com Chávez, além do sentido estratégico já existente, ganhou uma conotação ideológica e um perfil político. Nesse marco foram criados programas como PetroCaribe, PetroAndina, PetroAmérica e PetroSur, e sua cooperação energética em produção e concessão de petróleo subsidiado fez aumentar o alcance das alianças regionais. Todo esse conjunto de propostas e ações representa a estratégia de construção de um novo polo de poder, em que o petróleo serviu de instrumento político para atrair aliados (Romero, C., 2008).

O petróleo sempre foi o principal instrumento de política exterior da Venezuela, porém ele nunca foi tão usado como durante o governo Hugo Chávez. A atuação da Venezuela, sob este governo, foi muito além da rearticulação da Opep; o país firmou acordos de cooperação energética com países com os quais mantinha pouca relação, como Argélia, Nigéria, China e Rússia; tem trocado petróleo por serviços médicos com Cuba e, cada vez mais, vendido petróleo, geralmente atrelado a outros acordos políticos, a condições muito favoráveis para diversos países caribenhos e latino-americanos. (Barros, 2006, p.227)

Como parte da estratégia maior de contrapor a hegemonia norte-americana a um novo polo de poder, construído a partir da periferia, Chávez acentuou o ativismo global venezuelano, propôs diversas iniciativas, em especial no âmbito da integração regional, e utilizou o petróleo como “ímã” para lograr apoio aos seus projetos. Além dos recursos materiais, a tática venezuelana compreendia o uso de discursos inflamados do seu líder contra o “Império” em diversas oportunidades (fóruns globais, encontros regionais, pronunciamentos oficiais e aparições informais) e de gestos que denotavam o seu antiamericanismo.

O alto personalismo na política exterior, como as ações mencionadas demonstram, foi uma das principais marcas da Era Chávez, muito embora constituísse um traço da diplomacia venezuelana desde antes da sua ascensão. O carisma do líder no país, que também encontrava eco na arena internacional, funcionou como um freio ainda mais forte à burocratização da política externa e, de acordo com a análise weberiana desse fenômeno, pode em alguns casos até desorganizar a burocracia existente (Weber, 2003a). Nos quinze anos em que Chávez permaneceu no poder, a Venezuela teve maior rotatividade de chanceleres, em comparação com outros momentos do puntofijismo, em que o poder decisório já estava totalmente centralizado nas mãos do presidente¹² (Venezuela, *Cancilleres de Venezuela...*, 2013).

Do ponto de vista temático, as áreas prioritárias de ação foram mantidas: relações com os Estados Unidos, a América Latina e os parceiros comerciais, em especial aqueles com ligações petrolíferas, como os membros da Opep. No entanto, essas relações foram ressignificadas com a adoção de um tom ideológico e até o apoio político a regimes considerados inimigos dos norte-americanos.

Com base nessas apreciações sobre o chavismo a política externa venezuelana apresentou uma estratégia de ação oposta à adotada pelo puntofijismo: a confrontação. Internamente, Chávez contribuiu para a polarização política e o enfrentamento de interesses; externamente, esse traço também dominou sua diplomacia.

Os eventos internos reforçaram o vigor e a atitude com que o presidente Chávez se apresentava no exterior, apropriando-se de uma imagem de confronto com o capitalismo e contra qualquer grupo que concentrasse poder, como as elites nacionais e internacionais. (Barrantes, 2012, p.62)

12 Na Era Chávez, foram seis os chanceleres da Venezuela, enquanto no segundo governo de Carlos Andrés Pérez (1989-93), presidência com maior número de ministros das Relações Exteriores do Punto Fijo, foram quatro.

Elementos oriundos do período anterior foram mantidos, como a centralidade do comércio petrolífero e a relação com os Estados Unidos. A diferença é que, no Punto Fijo, as diretrizes de política externa estavam dispostas em quatro tendências, prevalecendo aquelas mais beneficiadas pela conjuntura. No chavismo, por sua vez, a postura internacional do país ganhou não só contornos mais bem definidos, como também contou com posicionamentos e discursos mais enfáticos contra a hegemonia norte-americana e o paradigma neoliberal.

A ênfase nos traços de continuidade, na comparação desses dois períodos, é importante, porém a adoção de novas estratégias de ação e o objetivo tácito de afrontar os Estados Unidos e o neoliberalismo conformam mudanças muito significativas, que não podem ser desprezadas. Embora haja dificuldades estruturais e conjunturais para concretizar essas metas, como a dependência do comércio bilateral com os norte-americanos e as próprias limitações do processo interno venezuelano, elas já foram suficientes para recolocar a Venezuela em outro patamar na geopolítica internacional e, de maneira especial, na América Latina.

3

PROJETOS DE BRASIL E VENEZUELA PARA A AMÉRICA DO SUL

Nos capítulos anteriores, apresentamos as principais características das políticas exteriores de Brasil e Venezuela, com enfoque especial para o período que compreende os dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003-10). No período, houve na América do Sul o fortalecimento de dois projetos regionais distintos: o brasileiro, representado pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), e o venezuelano, cujo maior expoente é a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba). Neste capítulo discutiremos esses dois projetos e o seu significado para cada um dos países proponentes.

A concepção de América do Sul como objeto específico da política externa brasileira

A importância do Cone Sul (Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile) na estratégia de política externa vem desde os tempos do Barão do Rio Branco, que expressava o anseio de efetivar uma aliança entre os três principais países da região: Argentina, Brasil e Chile (ABC). A intenção brasileira era diminuir as reservas existentes em relação ao seu caráter “imperial”, devido à sua história

política diferenciada e às lembranças da Guerra do Paraguai. Outro fator relevante nesse momento era a rivalidade entre brasileiros e argentinos, que na primeira década do século XX acirrou-se com intensidade por conta da disputa de poderio naval, impedindo que o Tratado do ABC fosse concretizado (Cervo; Bueno, 2011).

A partir dos anos 1950, a América do Sul tornou-se espaço de proliferação de instituições regionais, com a finalidade de promover maior integração entre os países. Um fator muito importante para que esses processos cooperativos e integrativos fossem mais substantivos e densos a partir dos anos 1980 foi a superação da histórica rivalidade entre Brasil e Argentina, já que ambos os países eram, desde longa data, os maiores em termos de riqueza econômica, densidade populacional e extensão territorial.

Assim, a parceria Brasil–Argentina, desenhada gradualmente a partir da solução da questão Itaipu–Corpus, em 1979, e impulsio-nada de 1985 em diante, com a Ata de Iguazu, era expressão e resul-tado de intensa convergência política em torno de objetivos como a consolidação democrática, as estabilidades política e estratégica regional, o resgate da credibilidade externa e a coordenação de posi-ções ante a questão do endividamento externo. (Vaz, 2002, p.77)

A transição para a democracia, iniciada na década de 1980, foi o momento de fortalecimento da relação entre Brasil e Argentina, a partir da aproximação e convergência programática de seus man-datários, José Sarney e Raúl Alfonsín. O embaixador brasileiro Marcos Castrioto de Azambuja afirmou:

A grande contribuição que Sarney e Alfonsín deixarão à his-tória há de ser a cooperação Brasil–Argentina. Os dois conduzi-ram um processo extraordinário de aproximação e desencadearam uma força de imantação em torno do núcleo no sul do continente. (Azambuja, 2012, p.82)

Para Alcides Costa Vaz (2002), se não houvesse a predisposição ao diálogo e a cooperação política entre esses dois governos, o pro-

cesso que levou à criação de um mercado comum entre os países do Cone Sul dificilmente teria êxito. A celebração do Tratado de Assunção, em 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai é atribuída ao esforço dos antecessores de Carlos Menem e Fernando Collor de Melo, os quais efetivamente decretaram a criação do Mercosul (Mercado Comum do Sul). Apesar dos propósitos integracionistas do projeto, ele também foi motivado por interesses subjacentes às estratégias diplomáticas de Brasil e Argentina em um novo contexto doméstico (redemocratização) e mundial (fim da Guerra Fria).

Portanto, os rumos da aproximação entre Brasil e Argentina estão intrinsecamente ligados à maneira como a política exterior de cada país vinha sendo pensada e conduzida. Quando Menem e Collor chegaram ao poder, em 1989 e 1990, respectivamente, os sinais de esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico mostraram-se cada vez mais nítidos nos dois países. Nesse sentido, houve uma mudança de paradigma. Tal inflexão interna, por sua vez, teve reflexos externos e sobre o próprio acordo que resultou no Mercosul, influenciado pela lógica do liberalismo econômico e do regionalismo aberto, com vistas à inserção no mercado global (Hirst; Pinheiro, 1995; Macedo, 2012; Vaz, 2002).

No caso brasileiro, o mandato de Collor, que apontava para uma mudança brusca nos rumos da política externa, foi interrompido após o processo de *impeachment* presidencial, fazendo que muitas de suas intenções iniciais não fossem efetivadas. Com a posse de Itamar Franco, em 1992, o Mercosul não tornou-se apenas “um instrumento útil para acelerar o processo de liberalização da economia brasileira, adquirindo também um sentido estratégico mais abrangente” (Hirst; Pinheiro, 1995, p.14).

O chanceler Celso Amorim, pela primeira vez à frente do Ministério das Relações Exteriores após a nomeação de Itamar, apostava na integração sul-americana. Diante da proposta norte-americana de fechar um acordo de livre comércio nos moldes do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta – North American Free

Trade Agreement) com o restante da América Latina, ele passou a defender a construção da Área de Livre Comércio Sul-Americano (Alcsa). Para Henrique Altemani Oliveira:

[...] Retomou-se, no Brasil, a perspectiva de que a área básica de atuação da política externa brasileira é a América do Sul, sendo um espaço que procura *organizar* (apesar de toda preocupação para que não seja entendido como *liderar*). Nesse sentido, a política externa brasileira, no continente americano, aparenta ter como objetivo prioritário, inicialmente, a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da Alcsa. (Oliveira, 2005, p.233, grifos do autor)

Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Lampreia (1998) também destaca o papel da América do Sul para que o Brasil alcançasse maior projeção internacional e, nesse sentido, priorizava a agenda do Mercosul, pois via nesta instituição um instrumento eficaz para promover o desenvolvimento de seus membros.

Entretanto, apesar de ter havido maior reconhecimento da importância do Mercosul e inclusive um esforço pessoal do presidente para manter um bom relacionamento com a Argentina, problemas comerciais e desentendimentos marcaram a relação com o vizinho e parceiro mais importante da região no período. Para Cervo (2002), o desgaste do relacionamento bilateral com a Argentina, nos anos FHC, levou o Brasil a preferir um regionalismo menos aprofundado, mantendo os arranjos com baixa institucionalidade, como forma de preservar os próprios interesses.

A despeito das fortes críticas à atuação internacional do Brasil na Era Cardoso, o autor mencionado reconhece que o surgimento do “conceito de América do Sul como área de fortalecimento prévio das economias regionais sob liderança brasileira” (p.9) ocorreu nesse período. A construção de um espaço sul-americano e autônomo frente aos Estados Unidos, bem como o reforço do Mercosul e da ideia subjacente à Alcsa, foram prioridades do governo, sobretudo no final do segundo mandato, em que a crise cambial de 1999 e

a conjuntura internacional forçaram o país a reaproximar-se dos vizinhos e a modificar a estratégia de “autonomia pela participação”.

Da mesma forma que Cervo, Albuquerque postula:

[...] A América do Sul é uma criação do século XX e uma invenção dos sul-americanos, num espaço perfeitamente destituído de instituições regionais. Apesar de alguns usos táticos do conceito de América do Sul – como, por exemplo, a hipótese de criação de uma Alcsa no governo Itamar –, o primeiro passo concreto para a institucionalização de um espaço geopolítico e de uma identidade sul-americana foi dado em 2000 pelo presidente FH. (Albuquerque, 2013, p.272)

Na Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, convocada por Fernando Henrique e considerada o “primeiro passo concreto” de definição política no subcontinente, reiterou-se a necessidade de construir uma agenda comum entre os países. No entanto, o mais importante foi a ênfase na América do Sul como condição prévia para a integração hemisférica, mantida e reforçada pelo governo Lula, cujo programa de governo, histórico partidário e nomeações chave no Ministério das Relações Exteriores já indicavam a presença mais forte da região em sua política externa.

Considerando como um dos maiores destaques da Era Lula a política desenvolvida para a América do Sul, acreditamos que, devido aos favorecimentos da conjuntura internacional e nacional, o Brasil pôde conferir maior ênfase aos vizinhos, tanto no plano retórico como em termos de iniciativas para a região.

[...] No plano das iniciativas, o ativismo brasileiro na região não pode ser explicado sem levar em consideração o quadro econômico interno, notabilizado por estabilidade e relativo crescimento, e o contexto internacional do período, marcado pela ascensão econômica da China e sua importância para a economia regional, pela exuberância financeira (2003-2007) e pela presença discreta dos EUA na região. (Santos, 2013, p.196)

Assim como na Era Cardoso, no governo de Lula também houve o esforço para solucionar alguns entraves no âmbito do Mercosul, em especial com o principal parceiro: a Argentina. Este país ainda se recuperava da forte crise de 2001 quando o petista chegou ao poder, em 2003, fazendo que as assimetrias e dificuldades de negociação entre os dois países ainda fossem grandes. Outros desafios ao esquema eram os conflitos entre seus membros – como o contencioso em torno da fabricação de celulose na fronteira Argentina–Uruguai, em que o Brasil não foi aceito como mediador por receio da Argentina de que o seu adversário pudesse ser beneficiado – e as ainda maiores assimetrias entre os sócios maiores e os menores (Oliveira, A. C. V. de, 2010).

Os esforços brasileiros buscaram reduzir o déficit institucional e representativo, ajudando a implementar a Comissão de Representantes Permanentes (2003), o Tribunal de Revisão Permanente (2004) e o Parlamento do Mercosul – Parlasul (2006). No entanto, o avanço mais notável foi representado pela criação do Fundo de Convergência Estrutural para o Mercosul (Focem) em 2010, cujo objetivo principal seria reduzir as assimetrias intrabloco e formalizar o papel do Brasil como *paymaster*¹ do processo (Azambuja, 2012; Fier, 2010; Mercosul, 2013; Saraiva, 2010b).

Mesmo com essas ações, muitos analistas consideram que o Mercosul está longe de representar uma organização totalmente exitosa. Embora promissor, o Focem ainda não atingiu os resultados esperados, pela falta de comprometimento do Brasil em assumir o papel de *paymaster* e pela não resolução dos entraves nas relações comerciais com a Argentina. Além disso, houve a priorização de acordos bilaterais com outros países por parte do Brasil, no lugar de incentivar o comércio intrabloco, que apresentou pouco crescimento nesse período. O ativismo global brasileiro teria prejudicado as relações bilaterais com a Argentina, por conta da per-

1 Como a tradução para o português sugere, o “pagador” é aquele ator que deve arcar com os custos do processo de integração regional, por conta de sua superioridade econômica em relação aos demais.

cepção de que Lula e sua diplomacia estariam dando mais atenção a outras instâncias do que ao Mercosul, o que, em consequência, teria influenciado a tímida evolução do bloco (Coutinho, 2009; Campos; Vadell, 2009; Saraiva, 2010b).

Apesar do seu grande engajamento global nesse período, o Brasil manteve a tradição de lançar iniciativas para a América do Sul. Na seção seguinte, apresentaremos a iniciativa que constitui a expansão política do Mercosul para a porção norte do subcontinente e a importância estratégica da região para a condução da política exterior brasileira: a União de Nações Sul-Americanas.

A criação da Unasul: objetivos e principais diretrizes

Oficialmente criada em 2007, a Unasul teve início na Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul convocada pelo Brasil no ano 2000,² que contou ainda com a presença dos presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). Esse encontro teve como base três pilares: a cooperação política, social e cultural, a integração comercial e a integração física e energética. O maior destaque foi a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), proposta por Fernando Henrique Cardoso, que expressou a necessidade de atrair investimentos públicos e privados para o setor de infraestrutura, demandando esforços pela convergência de agenda dos países sul-americanos (Honório, 2013; Stella, 2012).

Em 2002, no segundo encontro dos mandatários, ocorrido em Guayaquil (Equador), mais uma vez a tônica da reunião girou em torno da ideia de constituir um espaço sul-americano de cooperação e integração, resultando no documento denominado Consenso de Guayaquil. Na reunião seguinte, ocorrida em Cuzco (Peru) no ano

2 No próprio site da organização, consta que a União de Nações Sul-Americanas teria nascido após a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000 (Unión de las Naciones Suramericanas, *Unasur...*, 2013).

de 2004, decidiu-se criar a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), avançando mais um passo rumo à integração regional e estabelecendo um acordo entre os países-membros do Mercosul e da Comunidade Andina (CAN). Dessa forma, as porções setentrional e meridional do subcontinente estavam aderindo a um projeto único (Romero, 2008).

Com este acordo, os países que faziam parte da CAN e do Mercosul concordaram em estabelecer um marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física, a fim de facilitar a livre circulação de bens e serviços, conformando uma área de livre comércio e promovendo o desenvolvimento infraestrutural e a complementação nas áreas econômica, energética, científica e tecnológica. (Stella, 2012, p.74-5, tradução nossa)

A criação da Casa foi um grande avanço, logrado já no governo Lula, porém oriundo dos esforços iniciais de Fernando Henrique Cardoso em coordenar as ações dos doze países da região, integrando-a de Norte a Sul. Em 2005, novamente em Brasília, os líderes reuniram-se para definir a agenda prioritária e o plano de ação da comunidade, que foram elaborados a partir dos seguintes eixos temáticos: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros; promoção da coesão, justiça e inclusão sociais; telecomunicações. No mesmo ano, em Montevideu (Uruguai), foi estabelecida uma Comissão Estratégica de Reflexão, envolvendo a alta cúpula dos governos sul-americanos, a fim de analisar o futuro da região (Unión de las Naciones Suramericanas, *Unasur...*, 2013).

Na reunião seguinte, em Cochabamba (Bolívia), foi tornado público o modelo de integração pensado pelos países, cujos princípios seriam: solidariedade e cooperação, com vistas à equidade regional; soberania territorial e autodeterminação dos povos; paz e resolução pacífica de controvérsias; democracia e pluralismo que impeçam ditaduras e o desrespeito aos direitos humanos; universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos; e, por

fim, desenvolvimento sustentável (Unión de las Naciones Suramericanas, *Unasur...*, 2013).

Dalla Stella (2012) lembra que a proposta de mudar o nome de “comunidade” para “união” foi de Hugo Chávez, por acreditar que esse termo conferiria maior valor político ao processo. Assim, foi somente no encontro ocorrido na Venezuela em 2007 que o nome Comunidade Sul-Americana de Nações mudou para União de Nações Sul-Americanas, dotando o organismo de personalidade jurídica e estabelecendo “um ‘novo tempo histórico’ dedicado a trazer mudanças profundas cuja amplitude abarca toda a estrutura tradicional do Continente” (Zurita, 2009, p.273-4, tradução nossa).

Em 2008, foi aprovado o Tratado Constitutivo da Unasul, cuja vigência foi ratificada por todos os países em 2011, definindo as metas do organismo: fortalecimento do diálogo político entre os membros; fomento ao desenvolvimento social e econômico com vistas a erradicar as desigualdades sociais; promoção da integração física e energética; cooperação em áreas como Defesa (Brasil, 2013). A organização diferencia-se das instituições já criadas no subcontinente por dar maior ênfase ao caráter político, e não ao econômico. Para Llenderozas (2012): “Em seu marco normativo se define como um ‘espaço de integração’, mas se assemelha mais a um mecanismo de cooperação política” (p.158, tradução nossa).

Do ponto de vista de sua estrutura organizacional, a Unasul é composta por conselhos formados por presidentes, chanceleres e outros funcionários da alta cúpula dos governos. O Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo é a instância máxima do organismo, o detentor de fato do poder de decisão e que atua de forma consensual. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é responsável por implementar as decisões dos mandatários. Na sequência, seguem os conselhos temáticos. Os setores contemplados por esses conselhos são coerentes com os objetivos do organismo, cujos temas são: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura e planejamento; o problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e crime transnacional. Muitos

desses conselhos nem saíram do papel, e os que existem são compostos por grupos de trabalho e possuem função meramente consultiva (Unión de las Naciones Suramericanas, *Tratado Constitutivo*, 2013).

Além desses órgãos, a Unasul conta ainda com um Conselho de Delegados, uma Secretaria-Geral e com o mecanismo de Presidência Pro-tempore, exercida por um dos Estados-membros anualmente, seguindo a ordem alfabética (Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde, 2013). Nota-se, pois, que o nível de institucionalização é baixo, uma vez que as grandes decisões acabam sendo centralizadas nos presidentes e nos seus chanceleres, sem que haja autonomia institucional.

A Unasul para o Brasil

A reunião que deu origem à Unasul foi convocada pelo Brasil. Como uma das maiores potências regionais, o país encontrava pela frente outro gigante com o qual deveria disputar a liderança regional: o México. A influência deste ator sobre a América Central e sua relação comercial com os Estados Unidos, por meio do Nafta, ajudam a entender a estratégia brasileira de “quebrar” a América Latina e focar sua atenção na América do Sul. Dessa forma, seria possível delimitar seu escopo de ação a um espaço menos suscetível à influência desses agentes externos. Seria uma maneira de consolidar a sua supremacia sem ter que disputar a liderança diretamente com o México e, ao mesmo tempo, reduzir pela distância a possível influência dos Estados Unidos (Botelho, 2008; Sanahuja, 2012; Stella, 2012).

A criação da Casa, além de ser um resultado esperado da evolução das cúpulas presidenciais, é apontada como uma superação dos receios do Brasil em relação ao surgimento de mais um organismo na região, tendo em vista o suposto fracasso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) para a diplomacia brasileira. Além disso, a coordenação inédita entre os doze países sul-america-

nos demonstrou o esforço de unificação de agendas, considerando os diferentes interesses, ideologias e pretensões de cada governo, em especial daqueles com maior relevância política e econômica na região, como Argentina, Venezuela, Chile e Colômbia (Botelho, 2008; Albuquerque, 2013).

No discurso de posse, Luiz Inácio Lula da Silva (2008) afirmou: “A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. Estabilidade política e união estão em harmonia com o projeto da União de Nações Sul-Americanas e, entendendo prosperidade no sentido global, o qual inclui o bem-estar das populações, e não apenas o aspecto econômico, esses três pontos estariam contemplados entre os principais objetivos da referida organização. Da mesma forma, os princípios democráticos e a busca por justiça social também estão presentes no cerne desse novo arranjo político sul-americano.

A constituição da Unasul e a atuação enfática da organização durante as crises colombo-equatoriana e boliviana (2008), na insurreição policial contra Rafael Correa (2010) e no golpe de Estado no Paraguai (2012) representam um dos passos necessários à consolidação do desejo expresso pelo presidente brasileiro, em especial no que concerne à estabilidade política e união da região. A concentração das decisões nas mãos dos mandatários e a baixa autonomia institucional fazem a Unasul ganhar maior agilidade decisória e força em situações que exigem resposta rápida e em conjunto, como nos casos citados.

Por outro lado, a baixa institucionalização e a necessidade de conseguir consensos para tomar decisões são apontadas por muitos analistas como fatores de debilidade da organização frente a outros mecanismos de integração, conforme aponta José Sanahuja.

A preferência por processos de tomada de decisões sob a regra da unanimidade significa níveis muito baixos de efetividade, falta de credibilidade e incerteza legal. Os esquemas de integração tam-

bém foram afetados pelo rechaço em estabelecer instituições fortes. Um slogan comum em alguns governos latino-americanos é “nós não queremos burocracias como as de Bruxelas”; mas a realidade das instituições regionais existentes sugere que é pior não tê-las a criar instituições sem o poder ou os recursos para trabalhar satisfatoriamente. (Sanahuja, 2012, p.28, tradução nossa)

No entanto, é preciso considerar o aspecto estratégico da Unasul para o Brasil e a sua busca por autonomia no plano internacional, de forma que os compromissos firmados regionalmente não sirvam de empecilho para a sua inserção global. A baixa institucionalidade do organismo e a sua agenda mais minimalista estariam de acordo com os interesses brasileiros. O Brasil poderia determinar o caráter menos normativo da organização, por representar um “ponto médio” entre duas posições opostas: os países com posicionamentos antiamericanos, como a Venezuela de Chávez e seus companheiros “bolivarianos” (Bolívia e Equador), o Paraguai de Lugo e, até certo ponto, a Argentina dos Kirchner; e, do outro lado, aqueles com os quais os Estados Unidos têm relações comerciais privilegiadas, como Chile, Colômbia e Peru.

A Unasul é o espaço para a concertação política dos países da região, um fórum intergovernamental para discussão de agendas políticas comuns em diferentes temas, como defesa, saúde, integração da infraestrutura etc. Não se pretende ter uma burocracia independente para formular políticas e a implementação das políticas acordadas depende exclusivamente da decisão dos Estados-membros. Como instrumento para facilitar as relações entre os países da região, a Unasul fortalece o papel do Brasil como líder na região por ser o ponto intermediário entre as posições políticas do Chile e da Colômbia de um lado, e Venezuela, Bolívia e Equador de outro. Se o Brasil tentasse fazer um Mercosul ampliado, o projeto teria fracassado, porque as discussões girariam em torno da liberalização comercial como estratégia de desenvolvimento e isso inviabilizaria a formação de um consenso sul-americano. (Carmo, 2012, p.314)

O fato de ser uma organização muito centrada na defesa de princípios comuns e na construção de consensos, como exposto anteriormente, não impede que a Unasul também tenha uma vertente baseada em aspectos materiais substantivos, com destaque para a questão energética e de infraestrutura. Ambos os setores foram contemplados com a criação de um conselho próprio e, no caso específico da proposta da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (Iirsa), ela foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Segundo o documento oficial:

O tema da integração da infraestrutura física desempenha um papel central no processo de integração sul-americana, tendo em conta seu potencial de criar novas perspectivas e sinergias para a cooperação, superar assimetrias, promover o desenvolvimento social e econômico e garantir o bem-estar dos povos da região. (Unión de las Naciones Suramericanas, *Unasur...*, 2013, p.7, tradução nossa)

Os interesses brasileiros na integração física e energética estão ligados diretamente ao déficit do país nesses dois setores e, em consequência, tem relação com a sua estratégia de desenvolvimento nacional. Lembramos o incentivo dado às construtoras nacionais e à estatal Petrobras para explorarem os mercados sul-americanos e os financiamentos do BNDES, que permitiram a internacionalização de conglomerados empresariais brasileiros no governo de Lula da Silva (Santos, 2013; Tautz et al., 2012; Zibechi, 2012).

Outro item da agenda política da Unasul, de grande valia para a diplomacia brasileira, é a questão da cooperação regional para a defesa, representada pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Não se pode descartar a ideia de que a América do Sul seria a base de onde o Brasil pode projetar-se globalmente, ressaltando o seu papel de negociador, mediador e “construtor de pontes”. Parte desse anseio brasileiro foi concretizado na sua atuação protagônica na missão de estabilização do Haiti (Minustah), porém é a ausência de disputas graves na região que contribui para a consolidação dessa

imagem de *peacemaker*, considerada necessária para lograr o assento no Conselho de Segurança da ONU, que há décadas consta como um dos grandes objetivos da política externa brasileira (Herz, 2011).

O Conselho de Defesa Sul-Americano

Desde 2006, a criação de um conselho de defesa já era um desejo manifestado pelo Brasil. Entretanto, para os demais membros, ainda não estavam claros os objetivos e os interesses brasileiros, despertando o receio de que tivesse caráter dominador ou subimperialista. Álvaro Uribe, então presidente da Colômbia, demonstrou publicamente seu desacordo e, sem o aval de todos os membros, o projeto não seria aprovado. Assim, o país preferiu postergar a votação da criação do Conselho, porque antevia que não lograria o consenso necessário para a sua aprovação (Saint-Pierre, 2009).

Destarte, foi somente na reunião extraordinária de chefes de Estado de 23 de maio de 2008, ocorrida em Brasília por ocasião da crise entre Equador e Colômbia, que a proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi revisada oficialmente pelo organismo. Ao final do mesmo ano, em Salvador, houve não só a sua aprovação e a primeira reunião, como também a definição dos seus princípios norteadores: não intervenção, soberania e territorialidade.

[...] Uma de suas atribuições [do CDS] é a de promover a “análise conjunta dos aspectos das situações nacional, regional e sub-regional nas áreas de segurança e defesa, bem como a possibilidade de ações coordenadas quando houver riscos e ameaças à segurança dos estados”, conforme afirmou o então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em 2008. O recado é dado claramente aos Estados Unidos: a América do Sul para os sul-americanos. (Silva, S.-C. L., 2012, p.3-4)

Brasil e Venezuela refutavam o posicionamento norte-americano no que se refere à segurança regional, porém também possuíam

divergências entre si, expressas pelo pensamento de suas lideranças. Chávez foi influenciado pela sua formação militar, na qual a visão geopolítica e antiamericana era predominante. Já o Brasil, além da postura negociadora de Lula, possuía um corpo diplomático altamente profissionalizado, o que tornava as suas posições mais pragmáticas e, portanto, menos confrontativas com relação à potência hemisférica (Serbin, 2011a).

É importante notar que o consenso construído no CDS enfrentou dificuldades, uma vez que o entendimento do que é segurança para os países sul-americanos não é homogêneo. Durante a Conferência Especial de Segurança da OEA (2003), Brasil e Argentina expressaram conjuntamente a noção de segurança multidimensional, relacionada a fatores diversos, como a pobreza e a desigualdade social, fugindo ao escopo do que é definido pela agenda tradicional de segurança. Já os países andinos demonstraram maior preocupação com ameaças militares e outros temas mais convencionais. A polaridade de posições entre os grupos representados por Venezuela e Colômbia, cujas estratégias em relação aos Estados Unidos são opostas (Cepik, 2005), também dificultou a construção de um consenso regional sobre as questões de segurança.

Mesmo assim, o formato em que foi pensado o Conselho de Defesa Sul-Americano acabou por satisfazer não só as demandas brasileiras, mas eventualmente sanar as necessidades venezuelanas. “Desde seu início estava claro que o CDS não constitui um sistema de defesa coletiva, nem uma aliança militar, embora isso possa estar nos planos imediatos da Venezuela e nos objetivos de longo prazo do Brasil” (Llenderozas, 2012, p.159, tradução nossa).

O caráter do CDS é de órgão consultivo, com pouco poder de proposição sobre os países. Em outras palavras, apesar de ser uma iniciativa inovadora e que só pela sua criação já representou avanços importantes na cooperação na área de defesa, não possui capacidade normativa, uma vez que as soberanias decisórias de cada membro da Unasul foram preservadas como instância máxima.

A pretensão desta iniciativa é reunir as estruturas existentes na América do Sul em um conselho integral de defesa, sob decisões

não vinculantes. Parece que pretenderá lograr uma maior transparência, confiança e previsão entre os países, interpretando as percepções subregionais das ameaças e os desafios para articular as políticas de defesa, buscando uma sintonia que permita projeções compartilhadas sobre a segurança sub-regional. (Saint-Pierre, 2009, p.15-6, tradução nossa)

Conforme Hector Saint-Pierre (2009), a proposta e posterior criação do CDS foi um esforço do governo brasileiro, com forte ênfase do presidente Lula. O governo, por meio da sua diplomacia e do Ministério da Defesa, buscou projetar o país no âmbito da defesa sub-regionalmente, porém visou um aprofundamento apenas no viés econômico, como o processo de integração das indústrias de armamentos, já que para o Brasil seria precoce estabelecer vínculos institucionais. Fica evidente, pois, que o governo brasileiro, embora almejasse um papel de protagonista na região, não estaria disposto a assumir riscos e responsabilidades, provavelmente com receio de perder a sua “autonomia”, e por isso estimulou a criação de um órgão de baixa institucionalidade.

Malgrado os poucos avanços institucionais, a construção de confiança entre os países é um avanço notável do CDS, sobretudo entre as burocracias e os militares, em especial pela existência de posições divergentes dentro do bloco sul-americano. Mais uma vez, o objetivo brasileiro de fomentar a estabilidade e a união entre os países fica mais próximo de sua realização, por meio de um instrumento de cooperação em defesa, mesmo com muitas limitações (Llenderozas, 2012; Saint-Pierre, 2009).

A América do Sul para a Venezuela: entre o pragmatismo e a ideologização

Retomando alguns pontos do Capítulo 2, em que foram abordadas as linhas gerais da política externa venezuelana no chavismo, percebemos que a América do Sul possui grande importância na es-

tratégia bolivariana. Todavia, a Venezuela é um país que historicamente cultiva múltiplas identidades, pela sua localização geográfica privilegiada, que lhe permite ser ao mesmo tempo amazônico, andino e caribenho (Serbin, 2011a). Assim, quando define a sua ação na região, tem em conta não só a América do Sul, mas a América Latina como um todo, incluindo o Caribe. A constituição do Grupo da Contadora e os projetos posteriores de Chávez para a América Central e o Caribe refletem esse fato. O redirecionamento da política exterior mexicana para o Norte, após a assinatura do Nafta, também teria contribuído para uma ação venezuelana mais ativa, diferentemente do Brasil, que preferiu concentrar seus esforços na porção sul do continente (Villa, 2007).

Com a chegada de Hugo Chávez ao poder, em 1999, muitos traços tradicionais da política externa venezuelana foram mantidos, porém sofreram um processo de ressignificação, de acordo com os objetivos do presidente. Para Villa (2007), a radicalização interna de suas ações e seus discursos influenciou a forma como o país se relacionava no plano internacional e, conseqüentemente, alterou também a política externa regional. Um elemento adicional, nesse sentido, é o componente ideológico, presente não só retoricamente, mas também no plano das iniciativas de integração. Por esse motivo, justificase a existência da PetroAmérica, do PetroCaribe, do PetroSul; do canal televisivo multiestatal TeleSUR, envolvendo os governos de Venezuela, Uruguai, Argentina e Cuba; e, sobretudo, da Alba, a qual conta com a adesão de Cuba, Equador, Bolívia, Nicarágua, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Dominica e Santa Lúcia, constituindo o principal projeto regional do país, por reunir aliados afins com a ideologia socialista bolivariana (Serbin, 2011a; Stella, 2012).

Apesar da predominância do vetor político-ideológico em suas ações, diferenciando a política externa de Chávez daquela dos seus antecessores, elementos materiais, limitações estruturais e interesses nacionais atenuaram algumas posturas do presidente bolivariano. Villa (2007) explica que tais fatores serviram de “mecanismo de reversão”, para suavizar as tendências mais radicais e ideológicas do líder bolivariano. O ingresso do país no Mercosul, por exemplo,

deve ser lido em um contexto de superação de debilidades econômicas estruturais de alta dependência do petróleo, em que a indústria de bens de consumo não pôde desenvolver-se de forma a suprir as necessidades do mercado interno venezuelano. No entanto, interpretada pelo viés ideológico, essa decisão denotaria uma grande contradição do discurso chavista, que classificou tal esquema como neoliberal (Burges, 2007; Carmo, 2007; Romero, 2008).

Os propósitos globais de Chávez de enfrentamento do neoliberalismo e da hegemonia norte-americana, por meio de uma lógica confrontativa, geraram muita desconfiança entre os membros do bloco. O receio de que o Mercosul se tornasse uma plataforma bolivariana provocou intensas discussões nas casas legislativas de Brasil³ e Paraguai⁴, que retardaram o processo de adesão da Venezuela como membro permanente da organização. Por outro lado, outros elementos políticos também foram importantes para que esse país integrasse plenamente o Mercosul, como a vontade da Argentina de equilibrar a liderança brasileira no bloco (Oliveira, A. C. V. de, 2010; Saraiva, 2010b).

Em termos gerais, a entrada da Venezuela no Mercosul como membro pleno significa para a Argentina e o Brasil uma oportunidade de assentar as bases para o processo de integração sul-americano, que por sua vez representa um grande desafio, como o de combinar os interesses venezuelanos com os mecanismos de ajuste

3 No caso brasileiro, Chávez chegou a ser desrespeitoso com o Congresso Nacional, ao afirmar que era um “papagaio dos Estados Unidos”, causando fortes reações dos parlamentares da oposição e da base aliada ao governo (Guerreiro, 2007). Esse episódio foi detalhadamente estudado por Santos e Vilarouca (2007).

4 O Congresso paraguaio, por sua vez, manteve a decisão de não permitir a entrada da Venezuela na organização até o golpe contra o presidente Lugo, em 2012. Na ocasião, os países-membros do Mercosul entenderam tratar-se de um processo que feria a cláusula democrática da instituição, suspendendo temporariamente o Paraguai. Nesse ínterim, a entrada da Venezuela foi aprovada e, com o retorno dos paraguaios ao Mercosul, após algumas recusas, o Congresso finalmente ratificou a adesão venezuelana ao bloco (Desantis, 2013).

e harmonização de políticas econômicas e comerciais homogêneas. (Romero, 2008, p.65)

Do ponto de vista econômico, a liberalização dos mercados venezuelanos aos demais parceiros do Mercosul demonstrava grande potencial, sobretudo para as empresas produtoras de bens de consumo brasileiras. Mesmo assim, parte do empresariado do Brasil receava a entrada da Venezuela no bloco, embora as condições pouco claras de adaptação à tarifa externa comum (TEC) sugerissem que haveria mais sacrifícios do lado bolivariano (Santos; Vilarouca, 2007).

Outro destaque da política exterior de Chávez para a América do Sul foi a proposta do Banco do Sul (BS), que, mesmo estando presente em seu projeto de governo desde 1999, só foi oficialmente apresentada para a região em 2004. Após um intenso processo de negociação, Bolívia, Equador, Brasil e Argentina ingressaram como membros em 2007, ano em que o convite para integrar o banco foi estendido a todos os países da Unasul (Carvalho et al., 2010).

Envolto em aparente convergência, tendo em vista os discursos favoráveis dos mandatários no decorrer dos anos de 2007 e 2008, o projeto do Banco do Sul possuía significados diferentes para cada país, conforme as necessidades de cada um. Carvalho et al. (2010) apontam que a Venezuela, por ser a sua principal incentivadora, considerava que o organismo deveria ser comparável ao FMI, exercendo a função de emprestador de última instância para os países da região, porém sem as condicionalidades e com uma estrutura decisória igualitária. A Bolívia e o Equador almejavam que a prioridade do banco fosse o desenvolvimento social e a criação de uma moeda única, haja vista a alta dolarização de suas economias.⁵ A Argentina, por sua vez, adotava uma posição intermediária, enquanto o Brasil parecia querer dar ao organismo a mesma função do seu

5 A economia boliviana apresenta sintomas de dolarização não oficial. A moeda nacional não conta com grande credibilidade e acaba sendo substituída informalmente pelo dólar nas transações bancárias e comerciais. No caso equatoriano, a dolarização é total e foi oficializada no ano 2000.

BNDES, ou seja, a de financiador de projetos de infraestrutura e desenvolvimento, em consonância com a Iirsa.

Ao final do processo negociador, a plataforma brasileira ganhou força e mesclou-se aos interesses bolivianos e equatorianos no que concerne ao caráter do organismo, resultando em um banco de desenvolvimento com conotação social. Por outro lado, a Venezuela conseguiu uma grande vitória, ao contrapor a ideia brasileira e argentina de ter uma estrutura decisória equivalente aos aportes financeiros de cada país. Se fosse dessa maneira, Brasil e Argentina, sendo as maiores economias do subcontinente, teriam capacidade decisória proporcional aos seus aportes e maior influência do que os demais membros, porém Chávez obteve o respaldo necessário para que cada país tivesse um voto no estatuto da instituição (Carvalho et al., 2010).

Essa vitória chavista, porém, não fez que o BS ganhasse força suficiente para entrar em vigor, como desejava o seu idealizador. Dentre os muitos motivos que podem explicar o fracasso da proposta depois de tanto esforço, destacam-se três. O primeiro tem relação com a crise econômica de 2008 que, mesmo com o seu impacto reduzido nas economias sul-americanas, arrefeceu os ânimos em torno do Banco do Sul. Em segundo lugar, a criação do Banco da Alba viabilizou boa parte dos propósitos iniciais de Chávez ao lançar o Banco do Sul. E, por fim, o terceiro motivo tem a ver com a sobreposição de instituições financeiras com funções semelhantes na América do Sul (BID, CAF, Flar e Focem, por exemplo) e a falta de interesse do Brasil em arcar com os custos de mais um organismo desse tipo, uma vez que, para o país, esse papel de banco de desenvolvimento já era cumprido satisfatoriamente pelo BNDES.

Em meio a tantas controvérsias, o fato é que a América do Sul ganhou relevância na estratégia de política externa venezuelana com a sua entrada no Mercosul e com outras iniciativas em âmbito bilateral e multilateral, como o Banco do Sul. No entanto, não houve o abandono da sua vocação caribenha, como ficou comprovado durante a III Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), que não por acaso teve lugar

na Venezuela, em 2011, e decretou a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Para melhor compreender a forma como Chávez promoveu a sua política exterior na região, apresentaremos a seguir seu principal projeto regional: a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

Projeto regional venezuelano: a Alba

A primeira vez em que se ouviu falar da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba) foi durante a Terceira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, ocorrida em 2001. A proposta de Hugo Chávez estendia-se a todos os países da região, porém, naquela ocasião, recebeu apoio apenas de Cuba e era uma clara contraposição ao Acordo de Livre Comércio das Américas. Nos anos 1990, a Alca representava o principal projeto dos Estados Unidos para o hemisfério. O governo norte-americano considerava a fórmula do livre mercado a mais adequada para alavancar o desenvolvimento da América Latina. Se efetivada, ela significaria a expansão do Nafta para os demais países da região (Lima, T., 2009).

O principal objetivo da Alba era representar um contrapeso à Alca e consolidar os anseios chavistas de combater a hegemonia norte-americana no continente. Ela é considerada uma iniciativa neobolivariana, ou simplesmente bolivariana, por estar em consonância com as ideias de integracionismo de Simón Bolívar, que pretendia fazer da América espanhola uma união de nações independentes e desvinculadas do jugo estrangeiro. O prefixo “neo” foi acrescentado ao termo “bolivarianismo” pelo fato de que Bolívar temia o domínio europeu na região, mas, em sua versão do século XXI, a dominação a ser combatida seria a dos Estados Unidos, ideia reforçada pelos discursos de Hugo Chávez e Fidel Castro (Barrantes, 2012; Erisman, 2011; Stella, 2012).

Fundada oficialmente em 2004 como um acordo bilateral entre Venezuela e Cuba, a Alba materializou-se na forma de um tratado

comercial. Com o rechaço conjunto à Alca, costurado na Cúpula das Américas em Mar del Plata (Argentina) no ano de 2005, com forte protagonismo de Chávez, a Alba apresentava-se como uma alternativa aos esquemas regionais considerados neoliberais, como o Mercosul e a Comunidade Andina, da qual a Venezuela se retirou em 2006.

Stella (2012) lembra que, como a Alba estava fortemente vinculada a uma ideia de mundo, os países convidados a integrar o esquema deveriam ter afinidades com o bolivarianismo. Por conseguinte, a adesão de novos membros coincidiu com a eleição de líderes simpáticos a tal ideologia. Em 2006, a Bolívia de Evo Morales aderiu ao projeto, seguida pela Nicarágua de Daniel Ortega no ano seguinte. A Dominica juntou-se a eles em 2008, assim como Honduras, então presidida por Manuel Zelaya.⁶ Ao final de 2009, a organização acrescentava ao seu quadro de membros o Equador de Rafael Correa e as ilhas caribenhas São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda. O último país a entrar na Alba foi Santa Lúcia, em meados de 2013. García Lorenzo (2012) chama a atenção para a adesão dessas pequenas ilhas caribenhas ao esquema bolivariano, pois fazer parte de um projeto geopolítico desse tipo permite-lhes construir uma alternativa local frente às forças externas que atuam na região, principalmente os Estados Unidos.

Em 2009, Chávez anunciou a mudança de significado do acrônimo Alba, que passou a ser Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. Seus princípios norteadores estão baseados em ideias que têm grande imbricamento entre si: prioridade para a dimensão social; oposição ao livre mercado, com vistas à harmonização da relação entre Estado e mercado; e a possibilidade de decisão estatal sem as amarras do liberalismo (Barrantes, 2012).

Como esquema de integração regional, a Alba lançou as bases para um novo tipo de cooperação entre os países, cujo viés social acentuado incentiva a participação de movimentos sociais de todo

6 Após o golpe de Estado contra Zelaya, o governo decidiu retirar-se da organização em 2010 (*Folha de S. Paulo*, 2010).

o continente para consolidar o apoio popular a esse projeto político, constituindo a chamada “diplomacia dos povos” (Serbin, 2011b, p.156). “A Alba é um projeto multidimensional que introduziu com força em sua agenda o âmbito social, o que a legitima frente às sociedades que tentam dar uma resposta à gigantesca dívida social existente” (García Lorenzo, 2012, p.211, tradução nossa).

Economicamente, o apelo ao social também se faz presente na promoção do intercâmbio solidário, baseado em vantagens complementares. Além disso, o objetivo da organização é integrar a região com iniciativas energéticas, como Gasoduto do Sul, PetroCaribe e PetroAmérica, com forte ação das empresas estatais de seus membros (Serbin, 2011b).

A multidimensionalidade dos projetos da Alba e a ideologia bolivariana que a rege justificam o uso do termo “*grannacional*” em boa parte de seus projetos. Nos documentos oficiais, o conceito estaria baseado nos seguintes fundamentos: unir geopoliticamente a América Latina em torno da ideia de “Pátria Grande”; suprir as satisfações materiais da grande maioria de população; crítica à globalização neoliberal (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2013). O termo remete à participação de vários países, mas não deixa claro se há algum aspecto de supranacionalidade em seus projetos. Conforme a própria organização:

Os Projetos Grannacionales materializam e dão vida concreta aos processos sociais e econômicos de integração e de unidade. Abarcam desde o político, social, cultural, econômico, científico e industrial até qualquer outro âmbito que possa ser incorporado. (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2013, tradução nossa)

Essa concepção dá vida a outra, relativa a *empresas grannacionales*, que, de acordo com o mesmo documento,

surge em oposição às empresas transnacionais, portanto, sua dinâmica econômica será orientada no sentido de privilegiar a produção

de bens e serviços para a satisfação das necessidades humanas, rompendo com a lógica da ganância e acumulação de capital. (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2013, tradução nossa)

Os muitos Projetos Grannacionales da organização bolivariana encontram-se em diferentes etapas e processos de amadurecimento. Alguns destacam-se por já terem avançado consideravelmente, como a Alba Cultural, a AlbaMed e o Projeto Grannacional de Alfabetização e Pós-Alfabetização, o qual, segundo fonte oficial do organismo, fez do bloco regional o primeiro do mundo a estar livre do analfabetismo. Ainda sobre essa questão, o documento chama a atenção para o fato de que a interrupção abrupta do mandato de Zelaya em Honduras também pôs fim ao projeto de combate ao analfabetismo no país, fato que deveria alertar os demais países para “a diferença entre o projeto da Alba, que liberta, e o projeto imperialista que nos oprime e nos conduz à barbárie” (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2013, tradução nossa).

Desse conjunto de projetos, outras áreas também foram contempladas: infraestrutura, ciência e tecnologia, alimentação, meio ambiente, turismo e telecomunicações. No que tange à arquitetura financeira regional, um dos pontos em que Chávez também buscou o protagonismo regional, foram criados no âmbito da organização o Banco da Alba e o Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre).⁷ Como já explicamos, o banco cumpre parcialmente o papel que o BS deveria ter em sua proposta original e o sistema de compensação de pagamentos responde a parte dos anseios de Bolívia e Equador de diminuir sua dependência monetária em relação ao dólar (Sistema Unitario de Compensación de Pagos, 2013). O Sucre, um mecanismo facilitador e incentivador do

7 Sucre, além de ser o sobrenome de Antônio José de Sucre, um dos heróis da independência venezuelana, era o nome da moeda equatoriana que precedeu a adoção unilateral do dólar, no ano 2000.

comércio intrabloco, só é utilizado pelos membros da Alba e, mais recentemente, contou com a adesão do Uruguai.

A questão comercial, mesmo não sendo o traço principal do organismo, não passou despercebida, motivo pelo qual foi acrescentada a sigla TCP (Tratado de Comércio entre os Povos) ao final da sigla oficial, que passou a ser Alba-TCP. Definido na VIII Cúpula da organização, realizada em dezembro de 2009 em Cuba, determinou-se que o TCP regeria um conselho econômico da Alba, cuja atribuição seria a de coordenar as estratégias políticas de complementaridade produtiva nas áreas agrícola, alimentária, industrial, energética, comercial, financeira e tecnológica (Barrantes, 2012; García Lorenzo, 2012; Serbin, 2011b). Para tal, foram criados grupos de trabalho para as seguintes áreas: energia; segurança; soberania alimentária; complementação comercial; soberania tecnológica; complementação industrial e produtiva; nova arquitetura financeira regional; turismo; infraestrutura e transporte; doutrina da propriedade industrial e solução de controvérsias. Apesar desses esforços, o comércio intrabloco ainda não é muito significativo, o que reflete a grande assimetria econômica entre seus membros. Só a Venezuela representa 70% do produto interno bruto (PIB) da Alba; 95% do total do PIB está concentrado em três países: Venezuela, Bolívia e Equador (García Lorenzo, 2012).

Do ponto de vista organizacional, os mecanismos de decisão estão concentrados no Conselho de Presidentes da Alba, que é uma estrutura permanente e inclui uma Secretaria-Geral e um Conselho de Movimentos Sociais (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2013). Embora tenha dado abertura para a participação de organizações da sociedade civil dos países, a Alba concentra o poder decisório nas mãos dos mandatários, reforçando o traço característico da política externa venezuelana de conferir pouca autonomia institucional aos organismos dedicados à inserção internacional do país e o alto personalismo dos presidentes nessas questões.

Da maneira como foi constituída e construída, tanto do ponto de vista estrutural como temático, a Alba reflete as características da política externa venezuelana de Chávez. Ao mesmo tempo que

os seus membros estão unidos por ideais como o bolivarianismo, a unidade e a solidariedade latino-americanas e a busca pelo desenvolvimento endógeno da região, o nível de institucionalização da Alba permanece baixo, reforçando o caráter eminentemente político da organização, que relega a segundo plano as questões econômicas e comerciais (Stella, 2012).

A proposta chavista para a segurança regional

Durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul (2000), Hugo Chávez apresentou o esboço de um projeto de defesa comum para a região, que girava em torno da possibilidade de unificação das Forças Armadas. No entanto, essa ideia não ganhou a adesão dos países e a declaração final do encontro demonstrou estar em sintonia com os interesses brasileiros em desenvolver a integração energética e física, posição representada pela Iirsa.

Em 2001, no Encontro de Ministros de Defesa do Hemisfério, a Venezuela reiterou seus anseios por unificar as Forças Armadas dos países sul-americanos, desta vez agregando elementos oriundos do pensamento bolivariano, como a noção de soberania e a “Pátria Grande”. Mais uma vez a proposta teve pouca repercussão entre os vizinhos, que não demonstraram interesse em levá-la adiante (Mathias; Pádua, 2010).

Desde o início de seu governo, as aspirações chavistas no plano internacional eram claras e resumiam-se a dois objetivos primordiais: “a consolidação de um mundo multipolar que contrapese a unipolaridade estadunidense, e a integração plena das nações da América Latina e o Caribe para configurar um dos polos desse esquema mundial” (Serbin, 2011a, p.48, tradução nossa). Em outras palavras, ele vislumbrava na América Latina a possibilidade de constituir um polo de poder independente dos Estados Unidos, aproveitando o contexto multipolar do pós-Guerra Fria.

É nesse marco que a proposta de unificação das Forças Armadas deve ser compreendida, pois para Chávez a verdadeira ameaça à

segurança mundial eram os Estados Unidos, em especial após as invasões do Afeganistão e do Iraque. Mesmo deixando de priorizar a América do Sul em sua ação externa, havia razões para que o líder bolivariano temesse a ingerência norte-americana na região: o Plano Colômbia e a militarização do combate ao tráfico de drogas, o monitoramento da tríplice fronteira Brasil–Argentina–Paraguai (Grupo 3+1), a Iniciativa Regional Andina (IRA) e a reativação da quarta frota (Contrera; Lima, T., 2009).

Após a derrota definitiva da Alca em 2005, a Venezuela ganhou papel de destaque entre os países da região, e Hugo Chávez aproveitou para tornar público seu interesse na criação de um conselho de defesa sul-americano como forma de efetivar a integração que almejava entre as Forças Armadas. Mathias e Pádua (2010) explicam que a ambição venezuelana era que esse conselho fosse o passo inicial para o surgimento da Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas), cujo caráter seria eminentemente geopolítico e militar, assim como seu correspondente do Norte, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

Chávez declarou publicamente a necessidade de formar uma estratégia de defesa conjunta, com a articulação entre as Forças Armadas terrestres, aéreas, marítimas, Guarda Nacional, forças de cooperação e corpos de inteligência porque o inimigo seria o mesmo, o “Império”, referência clara aos Estados Unidos. Acrescentou ainda que, se alguém atacasse qualquer integrante do bloco, estaria atacando a todos, porque o bloco responderia como um só. [...]

É interessante notar que Chávez evoca um princípio presente no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), elaborado no âmbito da OEA depois da Segunda Guerra Mundial, atendendo aos preceitos norte-americanos para regulamentar a defesa e segurança da região latino-americana contra inimigos estrangeiros e comunistas. (Mathias; Pádua, 2010, p.60, tradução nossa)

Em diversas oportunidades, Chávez declarou que todas as iniciativas de integração regional surgidas a partir dos anos 2000, sem a presença de Estados Unidos e Canadá, eram a resposta da região à necessidade de suplantar a OEA. Tal organização, criada no bojo da Guerra Fria, estaria contaminada pelos interesses norte-americanos, motivo pelo qual se fazia premente a criação de arranjos “blindados” à possível ingerência norte-americana. A contradição da proposta está justamente no fato de que, apesar das muitas críticas que fazia à visão norte-americana sobre a segurança hemisférica, Chávez repetia em sua proposta um modelo militarista, comparável ao Tiar, inserido no conjunto do sistema interamericano, e à Otan, criada no clima de Guerra Fria (Jones, 2008; Mathias; Pádua, 2010; Serbin, 2011a).

Ressalte-se que a trajetória militar do presidente também contribuiu para o caráter geopolítico e estratégico de sua política externa e, por conseguinte, refletia em suas propostas para a segurança regional. Como foi revelado em entrevista concedida em 2004, o presidente venezuelano acreditava que a integração militar seria uma das etapas necessárias para a efetivação da integração física e política defendida pelo Brasil. No entanto, ponderava que o histórico de ditaduras militares a partir da década de 1960, na região, fazia que houvesse forte resistência a essa união cívico-militar.⁸ Reconhecia, pois, que seria preciso vencer a desconfiança dos governos progressistas em relação às Forças Armadas como pré-condição para viabilizar esse projeto, que deveria ser pensado a longo prazo. Mesmo diante das enormes dificuldades para efetivá-lo, Chávez enfatizava que a integração militar transformaria a América do Sul em um polo de poder, além de propiciar desenvolvimento industrial, científico e produtivo, por meio da ação conjunta das marinhas nos principais rios da região (Dieterich, 2004; Mathias; Pádua, 2010).

8 É importante relembrar que a Venezuela esteve imune a ditaduras militares por conta do Punto Fijo, que vigorou no mesmo período em que a América Latina assistia à ascensão de governos autoritários e permitiu ao país não ter receios em relação à associação entre as Forças Armadas e a sociedade civil.

Ao colocar o seu conselho de defesa como pré-requisito para os propósitos brasileiros, Chávez tentava convencer a região de que a sua proposta não era oposta ao que estava sendo negociado no âmbito da então Comunidade Sul-Americana de Nações. No entanto, malgrado os esforços retóricos para demonstrar a convergência de interesses, Nafalski (2011) revela que a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter da Casa refletia posicionamentos distintos, que ficavam ainda mais evidentes nas diferenças entre as propostas de ambos os países para a cooperação regional em defesa.

O bolivarianismo de Chávez, cuja retórica antiamericana e os financiamentos feitos com a renda petroleira permitiram ao líder venezuelano consolidar uma área de convergência ideológica com Bolívia, Equador e, em certa medida, Argentina, seria um sinal claro de resistência ao projeto de liderança regional brasileiro. Todavia, esse respaldo político não encontrou eco para efetivar sua proposta para a defesa regional.

Após as recorrentes tentativas de empreender sua proposta militarista para os países do Mercosul sem despertar o interesse deles e consciente de que, no âmbito da Unasul, enfrentaria o veto colombiano, Chávez sugeriu para a Alba um sistema de defesa comum, lastreado pela ideologia socialista bolivariana e antiamericana. Mesmo liderando o bloco e logrando o apoio de alguns dos seus membros, é questionável o alcance dessa proposta, que inclusive gerou insatisfação entre grupos de oposição ao governo de Daniel Ortega, presidente da Nicarágua, pelo seu apoio à unificação das Forças Armadas da Alba. Então, “resta perguntar, neste contexto, se os próprios sócios da Alba, começando por Cuba, estão dispostos a assumir o jogo das polarizações e antagonismos de Chávez à eventual eclosão de um conflito regional” (Serbin, 2011a, p.86-7, tradução nossa). Embora retoricamente a proposta tenha contado com o apoio de alguns sócios da aliança bolivariana, na prática muito pouco foi implantado.

Logo, as afinidades ideológicas encontraram barreiras práticas e o projeto militarista e geopolítico de Chávez de montar um conselho de defesa que unificasse as Forças Armadas da região não saiu

do papel. Como os seus propósitos eram muito mais ambiciosos e complexos, tal conselho demandaria uma estrutura institucional muito mais densa do que aquela existente hoje no CDS. Afora o conteúdo controverso do projeto venezuelano, só o fato de requerer maior comprometimento dos países e de suas forças militares já representaria um motivo de veto brasileiro, bem como dos países mais próximos aos Estados Unidos, como a Colômbia, o Chile e o Peru. No âmbito da Unasul, tal proposta estaria, portanto, fadada ao fracasso, já que as decisões devem ser tomadas unanimemente.

Com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e a prevalência da visão e dos interesses brasileiros em matéria de defesa e segurança regionais, tem sido possível avançar na construção de laços cooperativos entre os países, mesmo com todos os desafios e dificuldades. Esse é um dado importante na comparação com o projeto venezuelano, porque o próprio presidente Hugo Chávez reconhecia que, para levar adiante a pretensão de gerar maior integração e articulação entre as Forças Armadas regionais, seria preciso superar a desconfiança mútua existente entre os países e a da sociedade civil sul-americana com relação aos militares, após os traumas deixados pelas ditaduras.

É curioso notar que, embora não propositalmente, a necessidade de construção de confiança mútua como um processo de longo prazo, apontada por Chávez como pré-condição para a efetivação de uma política de defesa comum no subcontinente, é o cerne do Conselho de Defesa Sul-Americano. A proposta brasileira foi pensada para servir aos seus interesses econômicos, já que inclui a integração das indústrias bélicas, e políticos, por conta da baixa institucionalidade. Contudo, ela tem avançado na construção das condições necessárias para que o projeto bolivariano pudesse ser concretizado.

4

UM BALANÇO PRELIMINAR DA UNASUL E DA ALBA

Ao longo dos capítulos anteriores, demos algumas indicações de quais seriam as condições que explicariam nossa hipótese inicial: nos anos Lula da Silva (2003-10) a América do Sul assistiu a preponderância do projeto regional brasileiro sobre o venezuelano. Tal constatação, entretanto, não quer dizer que o bolivarianismo de Chávez não tenha encontrado eco na região. Ao contrário, alguns dos êxitos que obteve no plano regional foram destacados no capítulo anterior, sobretudo no âmbito da Alba. Houve uma prevalência dos interesses brasileiros no esquema de integração regional que logrou unificar toda a América do Sul em torno de um projeto político: a Unasul. Isso significa que, quando o Brasil estava disposto a concorrer em um mesmo espaço regional que a Venezuela, ocorria a primazia de suas propostas.

Para compreender o motivo pelo qual o projeto brasileiro ganhou maior destaque e adesões, neste capítulo abordaremos as limitações do bolivarianismo e analisaremos as características da política externa de Lula da Silva que permitiram a prevalência dos interesses brasileiros. Alguns itens possuem força explicativa maior do que outros, mas, no conjunto, eles compõem uma resposta satisfatória para a questão deste livro.

As limitações do projeto regional bolivariano com relação ao projeto brasileiro

A principal característica da política exterior da Era Chávez foi a contraposição retórica à hegemonia norte-americana, visando construir um novo polo de poder que contribuísse para a multipolaridade do sistema internacional no cenário pós-Guerra Fria e pós-11 de Setembro. A diplomacia chavista também estava carregada de um conteúdo antineoliberal, encontrando na integração regional uma saída para esse “esquema opressor”. Por conseguinte, como parte da estratégia maior de construir um novo polo de poder, a partir da periferia do sistema internacional, Chávez acentuou o ativismo global venezuelano e propôs diversas iniciativas, sobretudo no âmbito da integração regional.

Seu principal projeto político para a América Latina foi a Alba, uma organização que “se constituiu como um projeto que proclama a integração como objetivo, a cooperação como mecanismo de realização e a soberania como condição de existência. Em seu enfoque se prioriza a sociedade, suas necessidades e valores” (García Lorenzo, 2012, p.211, tradução nossa).

Assim, a priorização de uma agenda política e social foi a forma como Chávez tentou constituir uma alternativa latino-americana que pudesse ser transformada, no longo prazo, em um polo de poder capaz de se contrapor aos Estados Unidos e à ideologia neoliberal. Apesar dos esforços para convencer a região da necessidade de adotar essa agenda e do sucesso de alguns programas sociais realizados no âmbito da Alba, essa proposta não repercutiu de forma a alcançar o objetivo primordial de unificar a América Latina. Por esse motivo, elencamos alguns itens que podem explicar a prevalência da agenda brasileira sobre a bolivariana, focando as debilidades e limitações da política externa venezuelana.

É importante avaliar a personalidade de Chávez, cuja formação militar refletiu em sua visão geopolítica, estratégica e ideológica do sistema internacional, uma vez que o alto personalismo de sua

política exterior imprimiu um toque pessoal em seus projetos. A influência de Fidel Castro e do pensamento bolivariano também ganha destaque nessa análise, pois ambos ajudaram a constituir um “forte componente messiânico e caudilhista, que atribuiu um papel relevante e de liderança à Venezuela no sistema hemisférico e no processo de integração da região” (Serbin, 2011a, p.19, tradução nossa).

O componente carismático da liderança de Chávez constitui fator essencial para entender as limitações do seu projeto regional, uma vez que ele consolidou a imagem de uma figura controversa, despertando admirações e temores. Por um lado, ele era ovacionado, como descrito a seguir.

Manifestantes nas Filipinas carregam retratos de Chávez; dezenas de milhares de camponeses indianos foram às ruas para saudar o líder latino-americano em Calcutá; líderes do Hezbollah, no sul do Líbano, referem-se a ele como “nosso irmão Chávez”. Os bolivarianos reinjetaram esperança e demonstram a possibilidade de mudança em um mundo aprisionado. (Ali, 2008, p.58)

Por outro lado, o discurso inflamado contra o “Império” e os gestos pouco usuais para um chefe de Estado reforçavam a imagem negativa que boa parte da mídia venezuelana e internacional procurava divulgar, tentando relacioná-lo ao autoritarismo, populismo, chauvinismo e até atribuindo-lhe desequilíbrio mental. Chávez, por sua vez, não pareceu esforçar-se para dissolver essa ideia, e muitas de suas ações acabavam por alimentá-la. A hiperexposição midiática a que foi submetido, fomentada por ele mesmo em seus programas de rádio e televisão, evidenciando por vezes o fato de que muitas propostas nasciam do improvisado de suas falas, fez o presidente venezuelano ser amado e odiado dentro e fora de seu país. Na América Latina, não era diferente, como demonstram as pesquisas apresentadas a seguir.



Gráfico 1 – A influência positiva da Venezuela na América Latina – 2010 (Fonte: Corporación Latinobarómetro, 2010)

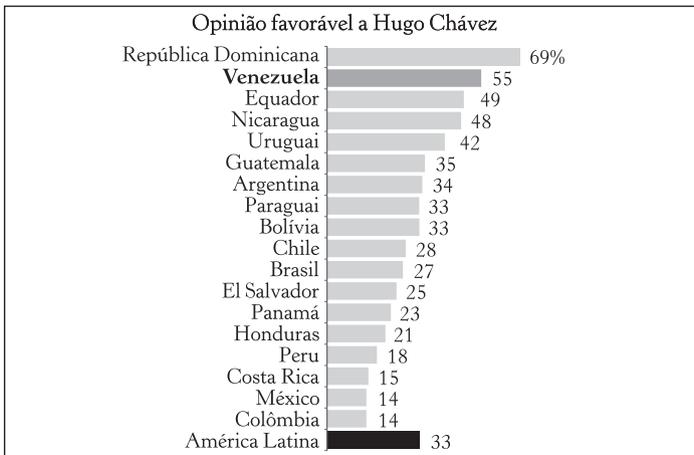


Gráfico 2 – Opinião favorável a Chávez na América Latina – 2010 (Fonte: Corporación Latinobarómetro, 2010)

O Gráfico 1 mostra que a influência positiva da Venezuela, na média regional, havia crescido 7% de 2009 para 2010, totalizando 41%. O Gráfico 2 revela que a impressão favorável ao país na América Latina era superior à impressão de seu líder, Hugo Chávez, em

todos os países pesquisados. Os índices mais positivos em relação ao presidente bolivariano apareceram na República Dominicana, seguida por Venezuela, Equador e Nicarágua. Na média regional, no entanto, somente 33% da população avaliou Hugo Chávez de maneira favorável, mesmo índice apresentado pela Bolívia, um de seus principais aliados sul-americanos. Os níveis mais baixos de aprovação, não por acaso, estavam presentes nos países considerados mais conservadores ou próximos à direita no espectro político-ideológico, como Colômbia e Peru, ambos membros da Aliança do Pacífico e do grupo classificado como “pró-Estados Unidos” na América do Sul.

Um panorama mais geral da avaliação latino-americana ao presidente venezuelano foi mapeado em outra pesquisa, divulgada em março de 2013, por ocasião de sua morte, e que compila dados desde 2005 até 2011 de toda a América Latina. Metodologicamente, a avaliação foi feita a partir de uma escala crescente de 0 a 10, em que as notas de 0 a 3 eram consideradas baixas, de 4 a 6, médias e de 7 a 10, altas. Havia ainda a opção “não conheço o suficiente para avaliar”, de modo que o total não corresponde a 100%, indicando apenas a soma da porcentagem daqueles que efetivamente pontuaram o líder chavista. O resultado é apresentado no Gráfico 3.

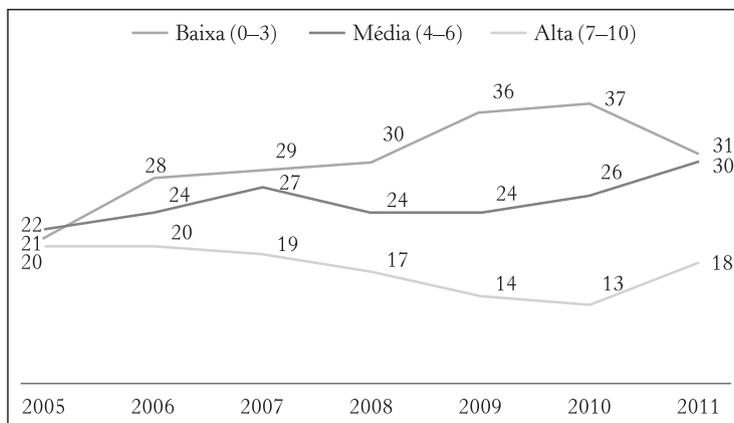


Gráfico 3 – Avaliação de Hugo Chávez na América Latina – 2005-11 (Fonte: Corporación Latinobarómetro, 2013)

A percepção sobre Chávez na América Latina encontrou os maiores índices entre as notas médias e baixas, que, mesmo sem serem somadas, superam as notas altas. Esses dados são relevantes para entender as debilidades do projeto regional bolivariano, dado que os países, em maior ou menor grau, dependem das avaliações de suas populações para aderir a iniciativas no âmbito internacional. Em outras palavras, a democracia exige um grau de *accountability*¹ entre os governantes e a sua população que pode influenciar o curso das decisões governamentais, inclusive as alianças que costura internacionalmente. Assim, como os dados do Latinobarómetro levam a crer, estar vinculado a um projeto liderado por Chávez poderia gerar risco político para os governos, em especial dos países em que não predominava uma boa impressão do presidente venezuelano.

Por outro lado, o presidente brasileiro Lula da Silva é reconhecido por ser um hábil negociador, característica a ele atribuída desde a época em que era sindicalista. Já à frente do poder, teria conseguido conciliar diversos interesses para efetuar as mudanças que prometera. Para o cientista político André Singer (2012), o presidente petista conseguiu alcançar boa parte de seus propósitos por ter “abrandado” a cartilha mais radical de seu partido, promovendo uma reforma gradual por meio de um pacto conservador com as elites econômicas e políticas.

Do ponto de vista externo, mesmo tendo uma política exterior menos personalista que a venezuelana, dado o alto nível de profissionalização da burocracia do Itamaraty, a personalidade do presidente também teria influenciado a imagem internacional do país, conforme aponta Vizentini (2008): “o carisma do presidente Lula parece haver sintetizado em sua figura franca e simples as características que o mundo admira no Brasil” (p.106).

1 Não existe uma tradução literal do termo para o português, porém seu sentido aproxima-se de “prestação de contas” e tem relação com outro conceito utilizado na ciência política, denominado “responsividade”, pelo qual o governante procura atender às expectativas de seus governados.

Na região, Lula buscou aproveitar-se do seu estilo negociador para convencer os países de algumas de suas propostas. Na reunião extraordinária da Unasul, ocorrida em maio de 2008, após o ataque colombiano ao território do Equador, mais uma vez o Brasil tentou convencer o bloco da necessidade de criar um conselho de defesa sul-americano, mas a Colômbia opôs-se.² Mesmo assim, o presidente Álvaro Uribe ressaltou a capacidade de convencimento e o apreço ao diálogo de Lula, como mostra este trecho extraído do jornal *Folha de S.Paulo*.

Depois de conversar com Lula e avisar que não está disposto, por enquanto, a participar do Conselho de Defesa da América do Sul, o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, era só elogios: “Lula é um homem reflexivo, que argumenta, dialético e muito inteligente”. [...] “O problema é que, quando sento com ele e quando acho que o estou convencendo, ele é que me convenceu”. (*Folha de S.Paulo*, 2008)

Assim como Uribe, Chávez tampouco poupava elogios a Lula, como quando esteve no Irã em 2009, segundo relato do jornal *O Estado de S.Paulo* (2009): “O Brasil já não é o que era [...] uma espécie de subimpério ajoelhado ao império ianque até que chegou Lula, o companheiro, impulsionado pelos trabalhadores, os camponeses, os jovens, o povo dessa grande nação que é o Brasil”. Para Uchoa (2003), a proximidade ideológica dos dois líderes proporcionou uma “complementaridade geopolítica” em seus posicionamentos internacionais, que resultaria na maior aproximação entre os países.

Esses são dois exemplos que ilustram a forma como a personalidade conciliadora de Lula permitiu-lhe ganhar a simpatia de líderes dos mais diversos espectros político-ideológicos. Tal empatia também pode ser percebida na América Latina como um todo.

2 Em dezembro do mesmo ano, o CDS finalmente foi aceito por todos os membros (Unión de las Naciones Suramericanas, *Unasur...*, 2013).

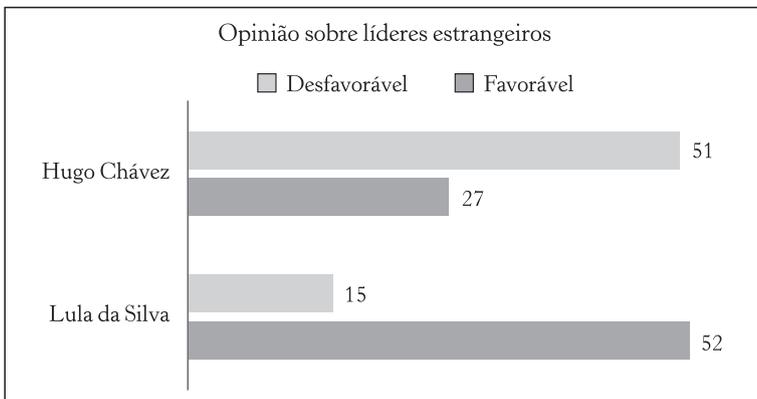


Gráfico 4 – Opinião sobre Lula e Chávez – Total da América Latina (2009)
(Fonte: Corporación Latinobarómetro, 2009)

Segundo as estatísticas mostradas no Gráfico 4, em comparação com Chávez, Lula apareceu muito à frente na preferência dos latino-americanos no ano de 2009. O protagonismo desses dois líderes chamou a atenção de toda a América Latina, porém, o presidente brasileiro conseguiu obter maior respaldo em âmbito regional, provavelmente pela sua moderação em relação a Chávez. Por esse motivo, alguns aspirantes ao mais alto cargo do Poder Executivo em seus países procuraram associar a sua imagem à de Lula, mesmo aqueles cuja orientação ideológica era bastante diferente daquela do petista. Nas últimas eleições peruanas, por exemplo, os candidatos Keiko Fujimori (direita) e Ollanta Humala (esquerda) fizeram elogios à desmontagem do líder brasileiro, de forma que o eleitorado os associasse a ele (Mello; Franco, 2011).

Outros candidatos buscaram realizar suas investidas eleitorais tomando como referência elementos discursivos predominantes no marketing do PT. Inclusive contrataram o mesmo marqueteiro, João Santana, que coordenou as campanhas de Lula e sua sucessora, Dilma Rousseff. Foi o caso dos presidentes Mauricio Funes (El Salvador, 2009), Danilo Medina (República Dominicana, 2012), José Eduardo dos Santos (Angola, 2012) e até de Hugo Chávez e Nicolás Maduro (Venezuela, 2012 e 2013, respectivamente). A força da

imagem que Lula construiu na América Latina foi tamanha que até mesmo Chávez e Maduro queriam ter, de alguma maneira, algum tipo de vinculação com ele (Carvalho, L. M., 2013).

O líder petista, por sua vez, participou ativamente de campanhas eleitorais na América Latina, apoiando de modo explícito alguns candidatos, como Evo Morales (Bolívia, 2005 e 2008), Rafael Correa (Equador, 2009 e 2013), Michelle Bachelet (Chile, 2013), Xiomara Castro (Honduras, 2013), Hugo Chávez e Nicolás Maduro (Venezuela, 2012 e 2013). É interessante notar que mesmo para Morales e Correa – deliberadamente vinculados a Hugo Chávez, como uma escolha estratégica e ideológica, no sentido de demonstrar a radicalidade e a similitude das mudanças que pretendiam implementar – o apoio e a amizade de Lula foram ferramentas para conseguir a legitimação interna.

Logo, a credibilidade de Lula da Silva tem sido um referencial de sua liderança na América Latina. Chávez, por outro lado, mesmo tendo sua imagem associada ao grupo bolivariano, não gozava de tanta aprovação na região, o que poderia representar um custo político alto para quem recebesse seu apoio. Por conseguinte, integrar um esquema altamente personalizado como a Alba implicaria associação a Chávez, o que não aconteceu no caso da Unasul, vista como uma instituição pragmática, e “não ideológica”. Acreditamos que esse fator, por si só, não explica a supremacia do projeto brasileiro, mas ajuda a compreendê-la.

A análise do componente ideológico na construção dos projetos regionais complementa a comparação entre Chávez e Lula como líderes, uma vez que o projeto bolivariano tem forte relação com a personalidade e a formação militar, política e ideológica de Chávez, o grande idealizador da Alba. É preciso lembrar ainda que as posições do presidente venezuelano apresentavam incoerências.

[...] As orientações ideológicas do presidente venezuelano são bastante vagas e até um pouco desconexas entre si, compreendidas por conceitos antagônicos, como se observa na aplicação de uma mistura ideológica entre Bolívar e Marx no processo político, base

do socialismo do século XXI. Marx era um crítico contundente do pensamento de Bolívar, ao passo que esse autor, em resumo, era um grande admirador do sistema político republicano aplicado nos Estados Unidos. (Barrantes, 2012, p.63)

Apesar da estranha conjunção entre referências marxistas e o pensamento de Simón Bolívar, o principal elemento catalisador dos países-membros da Alba era a afinidade com a ideologia neobolivariana e com o socialismo do século XXI. Consideramos que esse é um fator que, ao mesmo tempo que permite a coesão do grupo, também gera instabilidade e incertezas quanto ao futuro da organização, uma vez que está muito mais vinculado ao governo no poder do que às demandas do Estado nacional em questão. Por constituir um dos critérios para integrar o bloco, a importância do elemento ideológico é muito grande, porém é preciso que haja também razões concretas e benefícios reais e afins com as necessidades dos países.

Como vimos, o pontapé inicial da Alba ocorreu a partir da relação privilegiada entre Venezuela e Cuba, que vinha sendo sustentada pela afinidade entre Hugo Chávez e os irmãos Castro desde 1999. Esse vínculo, de certo modo, estava apoiado no fato de que Fidel e sua cúpula de governo estariam à frente do poder da ilha caribenha por tempo indeterminado e, naquele momento, Chávez contava com grande respaldo interno e uma oposição enfraquecida, sem possibilidades de vencê-lo eleitoralmente. As condições políticas internas daquele momento permitiam, portanto, vislumbrar um horizonte de cooperação prolongada entre os países no âmbito da Alba.

Entretanto, ocorreram mudanças conjunturais nos dois lados. Embora tenha saído vencedor, Nicolás Maduro, indicado por Chávez para ser o seu sucessor após a sua morte, tem enfrentado uma oposição cada vez mais articulada e com maior possibilidade de vitória nas eleições. Cuba, por sua vez, passa por um processo de transição, iniciado por Raúl Castro em 2009, e que tem gerado mudanças significativas. Da mesma forma, os demais membros da organização também estão sujeitos a mudanças no jogo político

doméstico, que podem modificar por completo as orientações de política exterior, como a saída de Honduras da Alba após a deposição de Manuel Zelaya.

A alta ideologização, aliada ao quadro de suscetibilidade eleitoral descrito, também pode ter atuado no sentido de conferir pouco poder de atração à organização bolivariana, que não conseguiu a adesão do presidente do Peru, Ollanta Humala, cujo histórico permitiria a identificação com a trajetória de Hugo Chávez. No entanto, é preciso ter em conta a peculiaridade do caso peruano, país que possui acordos de livre comércio já firmados com os Estados Unidos e é signatário da Aliança do Pacífico, proposta que contou com o ativismo do seu antecessor, Alan García. Mesmo advindo de uma tradição política diferente de García, motivo pelo qual tinha sua imagem associada à de Chávez, Humala preferiu manter a postura internacional do Peru ao não integrar a Alba (*La Republica*, 2011). Esse fato, juntamente com as dificuldades relatadas no capítulo anterior para efetivar o plano chavista de segurança regional na Alba, revela que a afinidade ideológica, por si só, não é capaz de motivar um país a aderir a determinado bloco político.

Muitos autores referem-se a um “novo regionalismo” para posicionar a criação da Alba e da Unasul no cenário político regional, em que se pretendia superar o regionalismo aberto dos anos 1990 para constituir um modelo que permitisse maior participação estatal na economia, motivo pelo qual seria considerado “pós-liberal” ou “pós-neoliberal”. Tal processo teria sido caracterizado por três “retornos”: ao fortalecimento do Estado, à politização do regionalismo e às pautas desenvolvimentistas. Essas mudanças teriam ocorrido endogenamente aos países da região, motivadas por governos mais progressistas, e acabaram por produzir reflexos nas relações regionais e no tipo de integração desejada por eles (Serbin et al., 2012; Sanahuja, 2012).

Longe de negar a importância da convergência de agendas políticas na região como mola propulsora desses novos esquemas integrativos em que a Unasul e a Alba podem ser incluídos, parece precipitado afirmar que o processo dos três retornos tenha ocorrido

necessariamente em todos os países da região e que a superação de esquemas considerados neoliberais fosse um propósito comum a toda a América Latina. A existência de três tendências entre os países sul-americanos – a bolivariana, a pró-Estados Unidos e a moderada – já revela a dificuldade de generalizar o “novo regionalismo”.

A Unasul, desde a sua gênese, foi pensada para ser uma organização de cunho político, o que descarta qualquer possibilidade de “neutralidade ideológica”, mas pretendia ser abrangente o suficiente para envolver todos os países da região. O critério de afinidade ideológica, nesse caso, não foi utilizado para definir as futuras adesões ao bloco, até porque a sua constituição aconteceu por meio de um processo de diálogo e busca de consenso entre as nações sul-americanas e os diferentes governos que passaram pelo poder nesse período.

Do nosso ponto de vista, não é esse “novo regionalismo pós-(neo) liberal” o componente unificador dos países em torno da Unasul, mas sim as necessidades regionais de melhoria da infraestrutura física de logística, transportes, telecomunicações, para impulsionar a integração comercial e facilitar o trânsito de pessoas e mercadorias na região; a construção de um fórum de diálogo e resolução de conflitos intrarregionais, sem a participação dos Estados Unidos e do Canadá; o aprofundamento de laços econômicos, políticos e sociais entre os países. São pontos, portanto, que transpassam diversos governos e podem estar de acordo com mais de uma vertente ideológica, como foi o caso de Fernando Henrique e Lula, advindos de partidos adversários entre si, mas que foram essenciais para a construção da Unasul, apesar das diferentes ênfases de cada governo.

Em suma, o projeto bolivariano da Alba está alicerçado sobretudo em um componente ideológico que o torna suscetível a mudanças conjunturais e eleitorais, como no exemplo hondurenho. Além disso, utilizar esse critério como condição de adesão torna a organização pouco atrativa, embora possa trazer benefícios e ganhos materiais imediatos, como na área de cooperação em saúde e educação. Outros governos com pauta social relevante não demonstraram interesse em integrar a Alba, e mesmo governantes identificados com

o bolivarianismo, como o peruano Humala, preferiram não fazer parte desse arranjo, provavelmente porque poderia comprometer acordos de livre comércio firmados anteriormente.

A União de Nações Sul-Americanas também está sujeita a mudanças conjunturais e eleitorais, porém, por ser mais aberta e estar composta por países cujos governos representam diversos matizes ideológicos, o risco de acontecer algo semelhante ao caso de Honduras na Alba é menor. Mesmo em situações de ruptura política, como no *impeachment* sofrido por Fernando Lugo em 2012, o Paraguai não deixou de integrar o bloco, embora tenha sido punido no âmbito do Mercosul. Diferentemente da organização bolivariana, a Unasul também conseguiu unir os países em torno de propósitos comuns que não os impedem de integrar arranjos econômicos como a Aliança do Pacífico, como Chile, Colômbia e Peru fizeram.

Conforme exposto no capítulo anterior, algumas debilidades estruturais da Venezuela serviram de “freio” ou “mecanismo de reversão” à alta ideologização de sua diplomacia na Era Chávez (Villa, 2007). Percebe-se que a ideologia perdeu importância quando esse país passou a ser membro permanente do Mercosul, organização classificada e criticada anteriormente pelo seu presidente por ser “neoliberal” (Romero, 2008; Burges, 2007). Esse é um ponto controverso, pois foi justamente a conotação ideologizada impressa à Alba que gerou reservas na aceitação do país ao bloco, em decorrência do temor de que o Mercosul fosse “contaminado” por um componente político-ideológico que o descaracterizasse. Por isso, a entrada da Venezuela no bloco não pode ser interpretada somente à luz do viés ideológico do seu presidente, mas considerando as debilidades estruturais da economia venezuelana.

Em 2006, a Venezuela anunciou a sua saída da Comunidade Andina como condição para integrar de maneira plena o Mercosul. Segundo Romero (2008), a CAN já estava enfrentando problemas institucionais, pela dificuldade em compatibilizar os diferentes modelos de desenvolvimento nacional dos seus membros, em especial após alguns deles terem assinado tratados de livre comércio com os Estados Unidos, o que acabou enfraquecendo o mecanismo de pre-

ferências tarifárias. No campo político, a polarização Venezuela–Colômbia também deteriorou as possibilidades de entendimento no bloco andino.

A adesão ao arranjo mercossulino seria vantajosa nesse cenário, pois a Venezuela já importava muitos produtos desses países que, em contrapartida, compravam dela petróleo e produtos derivados. O potencial energético venezuelano era um grande atrativo para o Mercosul, e a possibilidade de continuar importando do bloco com tarifas inferiores também era vantajosa para o país, dado que a sua indústria não petroleira ainda não conseguira desenvolver-se a ponto de suprir a demanda crescente do seu mercado interno (Romero, C., 2008).

O fortalecimento das relações com o Brasil também figurava como um “seguro” para a Venezuela, por conta do processo acentuado de ideologização de sua política exterior. As inflexões políticas pelas quais o país passou em 2002, 2003 e 2004 teriam reforçado a já urgente necessidade de aprofundar os laços com o vizinho brasileiro. A radicalização do discurso e das ações contra os Estados Unidos tornaram o país mais suscetível a retaliações da potência hemisférica, motivo pelo qual uma aliança ou aproximação estratégica com o Brasil seriam de grande valia para reduzir os riscos de ingerência direta dos norte-americanos sobre o governo chavista.

Assim, ainda que não tenha existido uma confrontação entre os países, há uma divergência de concepções sobre a integração e sobre o projeto político a ser construído para a região. Entretanto, as dificuldades ideológicas foram contornadas na prática pelo interesse tanto da Venezuela como do Brasil em manter a aliança bilateral e fazer avançar o processo de integração. Para a Venezuela, os efeitos na política interna e nas relações com os EUA da proximidade com o Brasil são mais importantes do que impor ao Brasil sua concepção de integração. E os ganhos na América do Sul oriundos da proximidade com a Venezuela são mais importantes para o Brasil do que o eventual custo político interno e mesmo extrarregional. (Carmo, 2012, p.316)

Esse é um ponto importante na nossa discussão, pois revela que havia o reconhecimento, por parte do governo venezuelano, de que, por conta dos problemas originados pela sua postura maniqueísta em relação aos Estados Unidos, posições mais ideologizadas no âmbito sub-regional teriam que ser abrandadas em nome da segurança que a aliança estratégica com o Brasil representava. Dessa forma, a Venezuela submeteu algumas de suas pretensões aos interesses brasileiros, a fim de contar com o seu apoio e respaldo.

Portanto, uma debilidade estrutural da economia venezuelana, oriunda da prevalência da indústria petrolífera (anterior à chegada de Chávez ao poder), funcionou como elemento material que abrandou a alta ideologização da sua política externa. Essa radicalização externa, por sua vez, reforçou a necessidade de estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil, atenuando a sua ação na América do Sul. Os dois elementos, em conjunto, explicam a contraditória entrada da Venezuela no Mercosul, apesar da retórica inflamada do seu presidente contra esquemas “neoliberais”, e demonstram as limitações estruturais do projeto bolivariano.

A análise das estratégias de desenvolvimento regional da Venezuela revela outro aspecto que corrobora a tese de que a política chavista era marcada pela contradição. Assim como no caso do seu projeto para segurança regional, que repetia premissas do sistema interamericano pensado pelos Estados Unidos, Chávez adotou a estratégia de *overseas development assistance* (ajuda externa ao desenvolvimento). O ODA é um modo de atuação comumente adotado pelos países desenvolvidos para auxiliar o desenvolvimento dos mais pobres, incluindo ajuda financeira e cooperação técnica, e que ganhou força na Guerra Fria, expondo a contradição do líder bolivariano ao criticar as políticas Norte-Sul (Borges, 2007).

Aparentemente, a associação de tal estratégia com a Venezuela não é óbvia, porque este também é um país em desenvolvimento. Porém, a chave para entender essa proposição está no seu principal recurso de poder nas relações exteriores: o petróleo. Sean Borges (2007) explica que “os métodos que Chávez usa para avançar em sua agenda global têm muito mais em comum com os aspectos

predatórios e interesseiros da política de ajuda externa ao desenvolvimento da Guerra Fria que com as noções idealistas de solidariedade” (p.1.344, tradução nossa).

A análise de Serbin (2006) sobre a diplomacia petroleira venezuelana no Caribe confirma o fato de que tal estratégia é política e, desse modo, não pode ser considerada uma ação solidária. A combinação dessas duas discussões resulta na explicação para a baixa efetividade das políticas comerciais no âmbito da Alba, além da grande assimetria entre os atores, como indicado a seguir.

O desequilíbrio existente entre a Venezuela e os demais membros acaba por caracterizar a Alba mais como um instrumento político da Venezuela para apoiar economicamente os outros países e institucionalizar uma aliança política do que como um projeto de integração. Mas o mais importante é que não foi encontrada ainda uma forma de estimular os fluxos comerciais e a complementaridade econômica entre os países sem utilizar os mecanismos clássicos de liberalização utilizados nos processos de integração regional. (Carmo, 2012, p.319)

Já a atuação externa do Brasil está historicamente ligada aos seus propósitos de crescimento e desenvolvimento econômico, como apontado no capítulo inicial. O papel do seu entorno regional na estratégia de desenvolvimento nacional é essencial e fica ainda mais evidente quando a pauta exportadora do país é analisada. Alexis Dantas ressalta:

[...] As vendas brasileiras para a América Latina e Caribe são cada vez mais concentradas em produtos manufaturados, característica praticamente mantida estável ao longo da primeira década do século XXI.

[...]

Desta forma, a região mantém-se como destino fundamental da produção industrial brasileira, sobretudo após 2006-07. (Dantas, 2013, p.52)

Burges (2007) defende que a base teórica da ação brasileira residiria no neoestruturalismo da Cepal, de inspiração keynesiana,³ que, de forma bastante simplificada, defende a provisão de condições para o desenvolvimento dos países a partir de “uma nova interface com o mercado externo e uma nova forma de atuação estatal que fomentassem um estilo de competição baseado em ganhos de produtividade” (Missio; Jayme, 2012, p.211).

Nesse sentido, Cervo (2011) considera que a Era Lula buscou consolidar o paradigma do Estado logístico em sua inserção internacional, que já estava latente desde o final na administração de FHC. Em suas palavras:

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. (Cervo; Bueno, 2011, p.529)

Assim, a abordagem brasileira representaria uma superação do desenvolvimentismo e do neoliberalismo. Mesmo pregando o livre comércio na região, tal estratégia não teria em seu cerne o desmantelamento estatal, um dos pilares do modelo neoliberal, pois demandaria forte ação do Estado empresário. Por outro lado, tampouco apresenta os mesmos traços de estatismo adotados por Chávez.

3 Relativo a John Maynard Keynes, cuja obra ressaltou o papel do Estado na economia em momentos de crise, opondo-se à escola liberal.

Dessa forma, o Brasil teria investido na abertura dos mercados sul-americanos aos seus produtos, em especial aqueles que contavam com vantagens competitivas, oferecendo contrapartidas e benefícios para seus parceiros. Essa estratégia econômica estaria aliada às diretrizes da política externa de Lula, em que a prosperidade dos vizinhos também é um dos objetivos brasileiros expressos na Unasul. As organizações dedicadas a estabelecer esses vínculos comerciais são o Mercosul e a Aladi, no entanto o Brasil tem sido acusado de preferir acordos bilaterais a institucionalizá-los em algum desses âmbitos (Honório, 2013; Saraiva, 2010b).

A comparação dessas duas estratégias, segundo Burges (2007), é importante porque, embora inicialmente a escolha de Chávez tenha rendido apoios imediatos para o seu projeto regional, a longo prazo a abordagem mais frutífera e atrativa seria a brasileira. Mesmo que por ora ela não fortaleça as estruturas regionais existentes, causando desconforto aos seus sócios, o Brasil deve alcançar os seus interesses, sem tolher a autonomia que lhe é tão cara em sua diplomacia, ao mesmo tempo que seria mais efetiva para incentivar o desenvolvimento dos seus vizinhos. Ainda que não esteja muito claro de que forma isso se dará, este é um ponto que, com a ampliação dessas estratégias, pode oferecer uma explicação mais robusta para a superioridade brasileira.

Análise a partir da perspectiva brasileira: entraves e desafios

Tendo em vista a discussão apresentada, em que foram expostos alguns elementos que ajudam a explicar a superioridade do projeto regional brasileiro com relação ao bolivariano, nesta parte elencaremos os entraves internos e externos que o governo Lula precisou enfrentar para alcançar os propósitos de sua política externa para a América do Sul.

De forma geral, a política externa de Lula para a América do Sul foi enfática e proativa, porém apresentou hesitações comuns

em sociedades heterogêneas e com interesses diversos, uma vez que segundo Vigevani et al.

não são apenas os interesses dos empresários pela busca de grandes mercados que colocam obstáculos à integração, não são apenas a necessidade de relações com os países ricos e com os grandes países em desenvolvimento e a não complementaridade entre as economias que colocam dificuldades, mas também os interesses da maioria da população, que é pobre, que não tem recursos básicos. Tudo isso gera dúvidas. Seria difícil convencer populações que estão entre as mais pobres da América do Sul e do Mercosul a pagar os custos da integração. (Vigevani et al., 2008, p.110)

Os autores supracitados destacam alguns elementos internos que podem garantir a sustentação do projeto regional, como a adesão das elites econômicas e o apoio popular aos custos inerentes aos esquemas integrativos. Em outras palavras, não obstante o contexto favorável à integração – tendo em vista a bonança econômica e a relativa convergência de agendas entre os governos sul-americanos –, isso não teria sido suficiente para eliminar todas as resistências internas ao processo de integração regional.

O problema dos custos da integração já estava presente desde o governo de Fernando Henrique, quando a ênfase na América do Sul voltara à tona, todavia foi no governo seguinte que ele ganhou maior relevância, sobretudo após a criação da Casa, em que o papel do Brasil como o principal artífice do processo de integração requeria uma ação mais engajada. Ao mesmo tempo, esse processo exigiu do país a capacidade de lidar com as pressões e críticas internas contra a sua atuação internacional, considerando o quadro de politização da política externa e o aumento crescente da cobertura midiática a esses fatos.

A estratégia brasileira de não assumir por completo a responsabilidade e os custos inerentes à integração regional reforça a ideia de que o país não deseja estar limitado em sua ação externa por

nenhum arranjo que possa lhe causar constrangimentos (Brun; Muxagato, 2012; Vigevani et al., 2008). Também dificulta a adesão ou o reconhecimento da sua liderança regional, entendida como uma categoria social e que, por isso, além dos recursos de poder para exercê-la (*hard* ou *soft*),⁴ requer o reconhecimento por parte dos liderados. Essa definição implica, portanto, a influência sobre os demais Estados a tal ponto que eles tomem para si os objetivos do seu líder, o que é diferente de ter preponderância militar, política ou econômica.

Para Malamud (2011), no quesito liderança, o Brasil teve melhor desempenho em termos globais do que regionais. O autor apresenta três aspectos que demonstrariam esse desequilíbrio. O primeiro é a definição de América do Sul como área de interesse, tendo em vista que liderar a América Latina implicaria concorrer com o México. Mesmo com o recorte conceitual proposto pelo Brasil, a existência de outras tendências, em especial a bolivariana, serviu de barreira para a aceitação automática da liderança brasileira. O segundo é o respaldo regional aos objetivos globais do líder, aspecto em que o país tem encontrado dificuldades, haja vista a oposição histórica da Argentina em apoiar o Brasil na sua empreitada para obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a candidatura uruguaia à diretoria-geral da Organização Mundial do Comércio em 2005, rivalizando com a brasileira. Mesmo assim, em assuntos menos controversos, a diplomacia brasileira tem conseguido o apoio dos seus pares sul-americanos, como na missão humanitária que lidera no Haiti. O terceiro critério é a existência de competidores pela liderança regional, e, nesse sentido, o projeto bolivariano de Chávez aparece como um desafio ao Brasil, pois, mesmo não sendo abertamente um concorrente, a Venezuela conseguiu aumentar a sua “área de influência” com a adesão de Bolívia e

4 Segundo conceituação de Joseph Nye (1990), o *hard power* (poder duro) remete ao uso da força, de recursos militares e econômicos. Já o *soft power* (poder branco) refere-se à preponderância da diplomacia e à utilização de instrumentos políticos e culturais para exercer o poder.

Equador à Alba, países que teoricamente pertenceriam à esfera de influência brasileira.

Incorporamos a esses três critérios mais um: o temor ainda remanescente de que a presença de um “gigante” (em termos populacionais, econômicos e até militares) como o Brasil pode suscitar em seus vizinhos. Os sinais de “suspeita” em relação ao país persistiriam entre os sul-americanos, que, em consequência, não aceitariam automaticamente a sua liderança. Esse sentimento impõe desafios não só para a política externa brasileira, mas também gera problemas internos de aceitação das diretrizes diplomáticas, recorrendo sua crescente exposição midiática e o processo de politização (Giardini, 2012; Hirst et al., 2010).

Episódios polêmicos como a nacionalização do gás boliviano e a renegociação do Tratado de Itaipu são bastante ilustrativos, por representarem um grande desafio à diplomacia brasileira e terem ganhado muito destaque internamente. Em 2006, Evo Morales anunciou a nacionalização do gás natural e autorizou a ocupação do exército boliviano a uma reserva explorada pela Petrobras. Eleito sob o signo da mudança e de profundas reformas sociais, Morales buscava concretizar os anseios daqueles que o elegeram, apoiando-se neles para obter legitimidade nessa empreitada. De maneira bastante semelhante, Fernando Lugo chegou ao poder no Paraguai prometendo a renegociação do Tratado de Itaipu, a fim de obter mais vantagens com o acordo, como utilizar a energia ali produzida para fomentar a industrialização nacional e a possibilidade de revender o excedente para terceiros, complementando a balança comercial do país (Garcia, 2013).

Tendo em vista a tradição diplomática brasileira de respeito às soberanias nacionais e ao princípio de autodeterminação dos povos, o governo brasileiro viu-se em uma situação complicada. Por um lado, deveria defender os interesses da estatal Petrobras diante da nacionalização do gás boliviano e os seus ganhos com a hidrelétrica de Itaipu, considerando a importância estratégica dessas duas matrizes energéticas para o desenvolvimento interno do país. Por outro, precisava calcular bem a sua ação, de modo a não infringir

tais princípios norteadores da política externa, sobretudo em um quadro de crescente desconfiança com relação ao papel do Brasil na América do Sul, com o aumento da presença de suas empresas nos vizinhos (Zibechi, 2012).

Nos dois casos, as negociações contemplaram as demandas de Bolívia e Paraguai, porém garantiram ainda a vantagem da exploração do gás boliviano à Petrobras e os lucros brasileiros com a usina de Itaipu. Mesmo assim, esses incidentes abalaram a confiança de investidores e empresas brasileiras em relação a esses países, o que exigiu esforço ainda maior do governo para justificar sua conduta.

Como já adiantamos, a resolução desses contenciosos rendeu muitas críticas por parte dos mais diversos setores da sociedade, que questionaram os postulados da política de Lula para a América do Sul. Acusado de ter atitudes voluntaristas, baseadas em uma visão romântica de mundo, o Brasil de Lula teria sido conivente com ações de afronta à soberania nacional e teria deixado de defender os interesses nacionais nesses episódios, causando grandes prejuízos econômicos ao país, além de desprestígio e humilhação internacionais (Albuquerque, 2006; Bueno, 2010; Lampreia, 2009).

Algumas dessas críticas ainda tentavam criar uma falsa dicotomia, em que a priorização das relações Sul–Sul, em especial com o entorno regional, incorreria na desatenção às relações Norte–Sul, ou seja, com os países desenvolvidos. Tal percepção, no entanto, perde força quando confrontada com a manutenção dos fortes laços comerciais brasileiros com os Estados Unidos e a União Europeia, além do protagonismo em fóruns como o G8 ou o G20 (Garcia, 2013; Rands, 2010).

Outro incidente emblemático e que desafiou a capacidade diplomática do Brasil de tolerar problemas de países considerados aliados foi a expulsão da Odebrecht pelo Equador, em 2008. Como resposta a essa ação e à ameaça feita por Correa de não quitar os dividendos com o BNDES, por conta do contrato assinado com a construtora brasileira, Lula elevou o tom e tomou uma atitude sem precedentes na relação bilateral: chamou o embaixador alocado em Quito de volta a Brasília para que fosse consultado. Segundo

Malamud (2011), esse episódio abalou as estruturas da Aladi e demonstrou o receio dos países menores em relação ao caráter supostamente imperialista do Brasil, ao incentivar a internacionalização de suas empresas.

Com muito manejo diplomático, o Brasil conseguiu restabelecer a normalidade das relações com o Equador, mas esse novo movimento ofensivo contra empresas nacionais no exterior acendeu um alerta sobre o temor da presença brasileira e os receios das suas reais intenções na região. Além de exemplificar o critério adicional que apresentamos para comprovar as dificuldades do país em afirmar a sua liderança regional, os contenciosos com a Bolívia e o Equador guardam relação com o terceiro elemento apontado por Malamud (2011). Não por acaso, esses dois países receberam o respaldo público de Chávez nas suas contendas com o Brasil, pois encontraram no eixo bolivariano maior identificação de propósitos, representando, ainda que não diretamente, uma afronta à liderança brasileira na América do Sul.

Quando o presidente Lula, em seu discurso de posse, afirmou que a América do Sul politicamente estável, próspera e unida era um dos seus principais objetivos da política exterior, já estava dando indicativos de que se esforçaria nessa direção. Desde o começo, ele deixou claro que faria parte do interesse nacional que os países vizinhos fossem capazes de solucionar problemas internos, como a desigualdade social, assim como a manutenção da estabilidade política. Brun e Muxagato avaliam:

Os dirigentes brasileiros entre 2003 e 2010 manifestam certa tolerância frente a seus vizinhos mais modestos em nome da construção de um espaço coletivo. Trata-se de reconhecer as assimetrias dentro da região e de dar a primazia à cooperação e à integração sobre bases mais solidárias, sem que isso atente contra o interesse nacional. Os líderes brasileiros aceitam tomar medidas importantes para obter o apoio político de seus sócios, assumindo assim, segundo eles, os custos da integração regional. (Brun; Muxagato, 2012, p.99, tradução nossa)

Logo, a postura de Lula não pode ser vista somente como ideológica, por conta das afinidades com Evo Morales ou outros líderes progressistas, como afirmam seus críticos mais ferrenhos. É preciso ponderar que, assim como no caso do projeto bolivariano, “algumas afinidades ideológicas, políticas e culturais não têm tido a força de mudar interesses estruturais” (Vigevani et al., 2008, p.109).

Além disso, os ganhos econômicos brasileiros, como no caso dos contenciosos energéticos com Bolívia e Paraguai, não deixaram de existir, porém as contrapartidas oferecidas aos vizinhos tornaram os acordos mais vantajosos para eles também (Cepik; Carra, 2006; Cotas, 2008; Garcia, 2013). A postura negociadora e pacífica de Lula também foi fundamental para a resolução do conflito, de modo a beneficiar todas as partes.

[...] A atitude prudente, algumas afinidades, o apelo à racionalidade econômica podem ter ajudado a reconstruir a colaboração. A capacidade de *entender o outro* nessa questão específica teve significado positivo, ainda que as necessidades da racionalidade econômica, das duas partes, tenham jogado um papel importante. (Vigevani et al., 2008, p.108, grifo dos autores)

Apesar das dificuldades e de não ter sua liderança regional completamente reconhecida, o Brasil conseguiu contornar os principais conflitos em que se envolveu na América do Sul, adotando uma postura negociadora e flexível, sem que isso o levasse a ter prejuízos materiais relevantes.

Retomando o que já foi apresentado anteriormente, a criação da União de Nações Sul-Americanas conseguiu unificar os doze países sul-americanos em um projeto político brasileiro, baseado em dois grandes objetivos da diplomacia do país: autonomia e liderança regional e global. O discurso de Lula em sua posse, em conjunto com a bagagem partidário-ideológica do PT, acelerou ainda mais um processo que já estava em curso. A relativa convergência programática entre os líderes e a consequente busca de maior articulação entre

eles também foram relevantes para o surgimento da organização (Lima; Coutinho, 2007).

Embora o clima de cooperação gerasse discursos de convergência de interesses, era preciso olhar com mais atenção para o processo de integração em curso, pois somente a retórica favorável dos presidentes em relação à Unasul não revelava as diferentes posições que estavam latentes. Nafalski (2011) destaca que a discordância entre Venezuela e Brasil gerou impasses em relação ao caráter do novo organismo. Essa discussão chegou a um momento crítico em 2005, conforme descrito a seguir.

A reunião de 2005, que teve início em 30 de setembro, foi bastante tensa. Os presidentes de quatro países (Colômbia, Guiana, Suriname e Uruguai) não compareceram, o da Argentina, Néstor Kirchner, veio ao Brasil mas não participou da cúpula e vários presidentes mandaram representantes. A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade. Apoiando sua argumentação em uma contraproposta de texto elaborada pelo presidente uruguaio, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas e postergaram um texto definitivo para uma reunião do Mercosul. A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul e explicitou a dificuldade do governo Lula para manter posicionamento mais firme à esquerda. (Nafalski, 2011, p.104)

Assim como na explicação das limitações do projeto bolivariano, um contexto favorável à integração, composto por países com semelhanças ideológicas (“onda rosa”), não significa necessariamente que o processo experimentará muitos avanços. Onuki e Oliveira (2006) procuram qualificar a tese de que governos de esquerda tendem a impulsionar a integração regional, afirmando que só o aspecto das afinidades ideológicas não explica esse fenô-

meno, além de desconsiderar os diversos modelos de regionalismo que podem ser adotados.

Ainda, é preciso matizar essa “onda rosa”, considerando os três grupos de países sul-americanos já mencionados: os bolivarianos, os pró-Estados Unidos e os moderados. O Brasil precisou lidar com duas tendências distintas das suas, buscando a compatibilização de vários interesses na América do Sul, pois, em consonância com as diretrizes da política externa de Lula e da ala autonomista da diplomacia, almejava constituir uma organização que abrangesse também governos de países com outras orientações ideológicas. A criação da Unasul – um processo iniciado no ano 2000 e que tem como ponto referencial o ano de 2008, quando foi elaborado o seu Tratado Constitutivo – demandou a construção de consensos e foi uma tarefa árdua para a diplomacia brasileira.

A necessidade de melhoria da infraestrutura regional foi o motor que impulsionou a Iirsa no ano 2000 e fomentou as constantes reuniões dos presidentes sul-americanos desde então, pois é uma questão que transcende as diferenças ideológicas entre eles. Para Santos (2013), tal estratégia de investir em áreas relativamente consensuais – tanto do ponto de vista doméstico quanto regional – foi continuada e aprofundada por Lula, a fim de diminuir as já mencionadas resistências a um projeto político regional eminentemente brasileiro e unir em torno de necessidades comuns os diferentes grupos de países da região.

A despeito dessa estratégia, o país precisou de esforço diplomático para conseguir costurar um acordo em torno do que deveria ser a União de Nações Sul-Americanas, porque, malgrado a coincidência de objetivos, sobretudo no que tange à superação dos déficits em estrutura física e energética para a integração, outras necessidades também deveriam ser incluídas para que os países aderissem ao projeto brasileiro. A centralidade da então Comunidade Sul-Americana de Nações em questões de infraestrutura e integração energética descontentava o presidente venezuelano e outros líderes, que pretendiam acrescentar pautas sociais identificadas com a esquerda. Nesse sentido, Honório revela:

A Iirsa e principalmente a necessidade do desenvolvimento da infraestrutura continuou sendo importante para esses governos, no entanto, eles passaram a cobrar uma planificação territorial que priorizasse os aspectos sociais e de desenvolvimento econômico dentro dos EIDs [eixos de integração de desenvolvimento]. (Honório, 2013, p.48)

Mesmo advindo do mesmo lado do espectro político-ideológico de Lula, Chávez foi um dos líderes que mais apresentou contrapostas nesse processo, diferentemente dos países que integravam o grupo com maior proximidade econômica com os Estados Unidos (Colômbia, Chile e Peru), como uma avaliação superficial poderia supor. A capacidade brasileira de flexibilização e até de esvaziamento de algumas pautas, como no caso do Banco do Sul, garantiu o sucesso das negociações para consolidar a Unasul. “O modelo da Casa constituía, portanto, uma acomodação entre a tradição do Itamaraty e as pretensões de Chávez e Kirchner, que se inclinavam exatamente no sentido oposto” (Albuquerque, 2013, p.277).

Por outro lado, conforme já apontamos, ao abordar os elementos que atuaram como freios à acentuada ideologização da política exterior venezuelana, foi preciso que Chávez voltasse atrás em algumas de suas reivindicações no âmbito da Unasul para não se indispor com o Brasil, com o qual a aliança era muito importante.

Na região, a Venezuela de Hugo Chávez deveria ser o contraponto ao Brasil. Sem embargo, como mencionado, as tensões internas na Venezuela, associadas às pressões americanas, tornam o apoio do Brasil decisivo para Hugo Chávez. Então, por um lado, Chávez continua com as propostas mais radicais no âmbito da Alba, por outro, não demanda a adesão do Brasil a esses projetos, ao contrário, ingressa no Mercosul e aceita acordos mais pragmáticos para viabilizar a União das Nações Sul-Americanas e o Banco do Sul. Há o reconhecimento, por parte da Venezuela, de que a integração regional como instrumento para promover a multipola-

ridade no sistema internacional somente terá consequências com a participação do Brasil nessas iniciativas. (Carmo, 2012, p.313)

Assim, esse duplo movimento de capacidade negociadora brasileira em acomodar interesses diversos e o “abrandamento” de reivindicações chavistas permitiu a construção de consensos no seio da Unasul, de tal forma que o Brasil tornou-se um centro moderador das posições polares da América do Sul. Esse papel também permite ao país manter o caráter de baixa institucionalidade da organização, a fim de evitar grandes comprometimentos que possam prejudicar as suas pretensões globais.

Ao mesmo tempo, nas instâncias políticas e de defesa, o país tem operado com capacidade de proposição e de criação de mecanismos intergovernamentais regionais de limitada institucionalidade, com uma perspectiva de construção consensual de uma América do Sul mais integrada e estável. Nesse processo, que não está livre de ambiguidades e de contradições, do mesmo modo que o país não apresenta comportamentos e posições de tipo hegemônico, tampouco parece existir disposição brasileira para a construção de instituições e de normas regionais que impliquem em cessão de soberania ou limites à sua autonomia. (Santos, 2013, p.196)

Por isso, é importante considerar que a atuação do Brasil em construir no espaço sul-americano uma organização política a partir do seu projeto regional teve êxito em três aspectos principais: conseguiu reunir países com diferentes posições e interesses a partir da construção de consensos; priorizou as áreas que impulsionariam o seu desenvolvimento nacional, com forte ação do governo e de empresas estatais, como o BNDES; e, sobretudo, preservou a autonomia do país para efetivar suas metas no plano global, ao imprimir à Unasul um caráter de baixa institucionalidade.

Quando analisada em profundidade, a conduta brasileira e os desafios que lhe foram impostos revelam que a construção de uma agenda comum no âmbito regional não foi um processo fácil,

mesmo com as vantagens descritas em relação à abordagem bolivariana. Do ponto de vista comercial, a escolha por uma opção menos institucional teria aumentado a desconfiança de seus sócios no Mercosul, sobretudo da Argentina, porém mesmo assim o Brasil buscou elevar os níveis de comércio com a América do Sul, ainda que priorizando acordos bilaterais (Honório, 2013; Saraiva, 2010b).

O fato de ter reunido os doze países na Unasul, como destacamos, não significou a aceitação imediata do seu projeto. Muitas suspeitas sobre quais seriam os propósitos brasileiros surgiram nesse contexto, marcado por contenciosos com parceiros e pelo questionamento, sobretudo argentino, em relação à atitude dúbia do Brasil de atuar global e regionalmente (Giardini, 2012).

Ao longo deste livro, procuramos entender se a busca por autonomia (traço da nossa diplomacia) e o maior protagonismo global (característica relevante do governo Lula) – elementos que nem sempre mostram-se positivos para a integração regional – influenciaram o adensamento da Unasul, refletindo sobre a suposta dualidade brasileira em conferir ênfase à América do Sul ao mesmo tempo que almejava tornar-se um ator global.

Essa aparente ação dúbia entre a atuação autônoma, sem que o país estivesse comprometido com organismos que pudessem constrangê-lo, e o esforço em consolidar na América do Sul uma união entre todas as nações, a Unasul, é essencial para compreender a ação regional brasileira na Era Lula. É importante lembrar que a inflexão da política externa de Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano 2000, já apontava para essa direção, quando houve um aprofundamento do Mercosul e tentativas de aproximação com a Comunidade Andina.

Desde então, portanto, um dos desafios da diplomacia brasileira era compatibilizar as pretensões universalistas, sem descuidar das relações com os vizinhos sul-americanos, o que tornou-se um legado para o governo seguinte. A ambiguidade do Brasil como ator regional ou global já existia, não havia uma posição única e fechada em relação à forma como o país deveria se inserir internacionalmente, se em foros regionais ou globais (Malamud, 2011; Nafalski, 2011).

Apesar de evitar um alto grau de institucionalização nos arranjos regionais, o Brasil de Lula tinha à sua frente um contexto muito mais favorável à integração, seja pela relativa coincidência de agenda política entre seus líderes, seja pelo *status* econômico obtido com a bonança do período. Além disso, a disputa pela liderança regional com Hugo Chávez, que almejava impulsionar um projeto bolivariano para a região, também levou o Brasil a empenhar-se na criação da Unasul. Por outro lado, notou-se que a aposta brasileira na integração regional não deixou de limitar a autonomia pretendida globalmente.

Embora aspirem utilizar sua base regional para emergir internacionalmente, os governantes brasileiros não se mostram favoráveis a um demasiado e importante aprofundamento da integração. Paradoxalmente, se trata de preservar uma liberdade de ação para a diplomacia brasileira em uma escala global. (Brun; Muxagato, 2012, p.100, tradução nossa)

Mariano (2007) trabalha a partir da perspectiva de potência média, ou seja, de que o Brasil estaria atuando no sentido de fortalecer a multilateralidade na arena internacional, com vistas a diminuir a influência das grandes potências, ao mesmo tempo que procurava obter proeminência regional. A instrumentalização desse conceito, segundo ele, potencializa a vontade brasileira de liderar a América do Sul. Esse processo, contudo, também revela o outro lado da moeda: a não aceitação, por parte do Brasil, de arcar com os custos intrínsecos a qualquer processo de integração. Então, “a imagem de potência média pode ser entendida como mais uma forma de justificar a pouca disposição do governo brasileiro em aprofundar as instituições do bloco e criar mecanismos comunitários de financiamento da integração” (Mariano, 2007, p.22).

Um ponto relevante nessa discussão são as assimetrias intra-bloco, que dificultam uma integração plena e pressionam o Brasil a ser o *paymaster* desses arranjos, tendo em vista a sua proeminência econômica. Embora tenha buscado mitigar os efeitos negativos da

integração para os sócios menores, a fim de equacionar o problema das assimetrias, tais medidas não tiveram o êxito esperado, pela incapacidade de superar as debilidades estruturais da região, como no caso do Focem. Talvez por isso o governo Lula tenha definido como interesse nacional brasileiro o desenvolvimento dos países vizinhos, garantindo-lhes apoio em seus projetos nacionais, uma vez que por si só o Brasil não conseguiria diminuir os abismos existentes regionalmente (Vigevani et al., 2008).

Em um cenário de grandes assimetrias entre os membros, portanto, a postura de manter sua liberdade de ação em âmbito global parece essencial para o êxito dos propósitos brasileiros. No caso específico da Unasul, a sua estrutura pouco institucionalizada e a ênfase na integração energética, física e em matéria de defesa demonstram que o caráter do organismo, embora sempre tenha havido um diálogo consensual entre os seus membros, privilegia as necessidades do Brasil em termos de desenvolvimento, e de não estar atrelado a algum esquema de maneira tão rígida. Da mesma forma, porém, o sucesso do organismo depende da vontade brasileira de levar adiante as suas formulações e, portanto, arcar com os custos necessários para que os países menores possam incorporá-las.

A despeito do seu engajamento regional, nota-se que o esforço empreendido nesse âmbito não impede que o país também se envolva em arranjos globais. Como sugerem Vieira e Alden (2011), sem o reconhecimento da liderança no seu entorno regional, por meio de uma integração mais efetiva entre os países, as chamadas potências emergentes ou médias, como o Brasil, não lograriam legitimar seus novos arranjos. Assim, o sucesso dos Brics e do Ibas estaria condicionado à capacidade de seus membros de conseguir apoio político em suas respectivas regiões, o que também serve de incentivo para o aprofundamento dos processos integracionistas já em curso. Logo, a aparente dualidade do Brasil em almejar ser um ator global, ao mesmo tempo que não abre mão de construir a sua liderança regional, só se constitui em contradição se pensada em termos de comprometimento que pode afetar a sua autonomia.

Em suma, a equação autonomia *versus* engajamento regional e global tem sido de difícil resolução e requer um exercício diplomático de flexibilidade e negociação. O Brasil não apostaria todas as fichas em um esquema (global), nem em outro (regional), buscando compatibilizar os seus interesses e temas em cada um deles, de acordo com as circunstâncias. Se, por um lado, isso gerou desconfiança e teria dificultado a aceitação da liderança brasileira na América do Sul, por outro, essa postura dual ajuda a compreender por que a Unasul, bem como a sua institucionalização e consolidação enquanto organismo internacional dependem da vontade política do Brasil para avançar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Capítulo 1, foram apresentadas as características históricas e tradicionais da política externa brasileira, bem como as peculiaridades do período em que Lula da Silva esteve no poder e que permitiram ao país atuar de maneira enfática e assertiva, em termos globais e regionais. A manutenção do acervo diplomático, a estratégia de desenvolvimento nacional escolhida pelo governo, o fortalecimento da ala mais autonomista e nacionalista do Itamaraty e a influência do histórico político-partidário do presidente petista ganharam o devido destaque, pois consideramos que esses elementos são importantes para compreender a dinâmica da política externa brasileira desse período, que representa uma mescla dos interesses de todos esses agentes.

Nossa análise demonstrou que a importância da integração sul-americana para o Brasil está presente desde o governo de Fernando Henrique Cardoso e, por isso, não deve ser atribuída somente ao seu sucessor. Ao final do segundo mandato do presidente tucano, o regionalismo representava a resistência brasileira à hegemonia norte-americana, então assentada na proposta da Alca, que foi definitivamente interrompida já no governo Lula. Assim, a partir de uma base preliminar, o petista e o seu tridente diplomático – Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia – levaram adiante um

projeto de integração regional de cunho político, representado pela Comunidade de Nações Sul-Americanas, posteriormente convertida em União de Nações Sul-Americanas.

Além de fatores políticos internos, acreditamos que a conjuntura hemisférica de redirecionamento dos Estados Unidos para o Oriente Médio e questões de segurança favoreceram o ativismo internacional brasileiro, que também foi fortalecido pela bonança econômica vivida pela América Latina nos anos 2000 e pela nova configuração política do entorno regional. A alternativa ideacional representada pela Venezuela teve papel a ser considerado para compreensão do caráter do projeto brasileiro.

No Capítulo 2, apresentamos a análise dos condicionantes internos e externos que influenciaram a política externa venezuelana, o que permitiu identificar os traços de continuidade e mudança na ação internacional da Venezuela após a ascensão de Chávez. Notamos que a particularidade do processo político interno, desde o Caracazo até o golpe de 2002 e a paralisação nacional de 2003, fez surgir no país um projeto mais radical, denominado socialismo do século XXI, que influenciou também as mudanças ocorridas na política exterior. Foram ainda analisados de modo mais aprofundado aspectos tradicionais da diplomacia venezuelana, como o alto personalismo, a centralização das decisões nas mãos do presidente, o uso do petróleo como recurso de poder no plano internacional e a crença no excepcionalismo do país frente aos demais.

Todos os elementos que permitiram a alta centralização das decisões nas mãos do presidente potencializaram também o discurso bolivariano e maniqueísta de Chávez e estimularam o seu protagonismo nos fóruns regionais, reforçando a dominação, graças ao carisma do seu líder. Este é um aspecto importante, pois denota a diferença estrutural entre Brasil e Venezuela no tocante à definição de política exterior e, no período do estudo (2003-10) que originou este livro, corrobora a premissa de que o projeto brasileiro é mais moderado do que o bolivariano. A análise das estruturas decisórias internas demonstra que, do ponto de vista doméstico, o projeto regional de Lula precisou ser negociado e discutido no âmbito da

burocracia diplomática, mesmo tendo havido relativa convergência entre a ala mais nacionalista e os anseios político-partidários do governo. Embora o processo de decisão em política externa no Brasil ainda seja bastante centralizado, observa-se que, a partir do governo petista, ficou mais evidente o aumento do interesse por parte de atores não tradicionais, cresceu a exposição midiática e a politização dos temas internacionais, fatores que servem de sinal para uma tendência de maior abertura desse processo. Hugo Chávez, por sua vez, manteve e aprofundou o traço centralizador da política externa. Sem estrutura análoga ao Itamaraty e tendo o petróleo como elemento chave nos rumos do país, tornou-se o artífice de um projeto mais radical e ambicioso, características decorrentes tanto do ambiente ideacional em que foi gestado quanto da falta de interlocutores internos que pudessem contrabalançar algumas propostas e torná-las mais moderadas.

Enquanto Lula compatibilizou interesses político-partidários com demandas tradicionais desenvolvidas no seio da diplomacia especializada do Itamaraty, Chávez aprofundou o hiperpresidencialismo na condução da política exterior do país, que já carecia de uma estrutura burocrática de tipo weberiana. O petróleo ocuparia essa lacuna e teria sido responsável por manter algumas tendências da política exterior venezuelana anteriores à chegada do líder bolivariano, ainda que ele tenha aproveitado tal recurso como mais um instrumento de poder e de atração para os seus projetos regionais.

No Capítulo 3, as características apontadas nos dois primeiros capítulos foram aplicadas à política exterior de Brasil e Venezuela para a América do Sul, de modo a revelar o cerne dos seus projetos regionais: a Unasul e a Alba. Outras iniciativas foram analisadas, como a entrada da Venezuela como membro permanente no Mercosul, o Conselho de Defesa Sul-Americano e a proposta de unificação das Forças Armadas sul-americanas. Com esses elementos, foi possível fazer uma comparação de seus principais objetivos e analisar o caráter da integração proposta por cada país, demonstrando assim os diferentes propósitos e interesses que moveram esses dois atores. Chávez conseguiu impor a sua agenda em algumas situa-

ções, como no caso do Banco do Sul, inicialmente proposto por ele no formato “um país, um voto”, conseguindo manter essa condição no estatuto da instituição. Contudo, a não efetivação desse banco reflete a força do Brasil em impedir o avanço de esquemas que não lhe interessavam. Nessa parte do livro já foram apontados indícios das debilidades e dos desafios impostos a cada um dos projetos estudados.

As reflexões do Capítulo 4 apontam para uma desvantagem do projeto bolivariano em relação ao brasileiro, tendo em vista elementos que vão desde a liderança pessoal de Lula e Chávez até o alto nível de ideologização do bloco regional liderado pela Venezuela, que lhe impôs ainda mais restrições para alcançar os ousados objetivos da diplomacia chavista. Ainda em termos comparativos, as abordagens de desenvolvimento econômico regional dos países sugeririam, mais uma vez, a superioridade das escolhas do Brasil. A análise de outros aspectos, a partir da perspectiva brasileira, também auxiliou na construção do argumento sobre como o governo Lula lidou com os desafios impostos ao seu projeto para a América do Sul, incluindo a sua pretensão de liderá-la. O seu estilo negociador, juntamente com as tradicionais diretrizes do Itamaraty, teria auxiliado o país a tornar-se um ponto médio entre as duas posições polares na América do Sul e reuni-las em um mesmo projeto político regional: a Unasul.

A partir dessa construção, as conclusões do livro sugerem a proeminência do Brasil de Lula sobre a Venezuela de Chávez no cenário sul-americano, em termos de projetos políticos regionais. Os tópicos escolhidos encontram embasamento na literatura sobre o assunto, todavia, por tratar-se de eventos recentes, muitos podem ter sua força explicativa relativizada. Além disso, o peso de cada um deles varia, e consideramos que as questões estruturais, as estratégias de desenvolvimento econômico e as políticas de longo prazo dos países são mais importantes do que as personalidades de seus líderes. As conjunturas internacional, regional e nacional teriam tido grande influência no processo de integração na América do Sul no período abordado, sendo decisivas sobre fatores mais especifi-

cos, ainda que não eliminem a relevância deles. Nosso intuito foi demonstrar que há um conjunto de explicações que comprovariam a argumentação inicial do livro, ainda que exista uma gradação de importância entre os itens apontados.

A importância de comparar as trajetórias desses dois países, levando em consideração os componentes de política externa específicos dos governos de Lula e Chávez, é a antecipação que se pode fazer sobre o caráter das instituições regionais que ambos iriam estimular. Além disso, o fato de o líder bolivariano já estar no poder quando o petista assumiu a presidência brasileira não é menor, uma vez que o respaldo ou a falta de apoio do Brasil para alguns dos seus projetos mostrou-se determinante. Ao mesmo tempo, Lula teve a oportunidade de observar os intentos integracionistas chavistas e apresentar propostas mais moderadas. Ou seja, a existência de uma opção mais extremista e ideologizada na região garantiu ao projeto regional brasileiro uma característica de via média entre o bolivarianismo, representado pela Venezuela, e a opção mais voltada para os Estados Unidos, com destaque para a Colômbia. Esta é uma apreciação que ajuda a explicar o êxito das iniciativas brasileiras frente às bolivarianas, embora outros fatores também tenham sido determinantes.

Acreditamos que os esforços brasileiros no plano regional para assegurar que os seus interesses globais fossem mantidos fizeram que a Unasul tivesse baixo grau de institucionalidade e uma agenda minimalista, se comparada à bolivariana, de tal modo que não compromettesse a autonomia do seu principal artífice nos arranjos extrarregionais. O Brasil de Lula da Silva não deixou claro se a sua inserção internacional seria feita global ou regionalmente, procurando compatibilizar os seus interesses em cada um desses esquemas, de acordo com as vantagens circunstanciais que poderia obter. A manutenção dessa postura de aparente dualidade foi possível porque os esquemas regionais que liderou ainda estavam em processo de consolidação, porém, à medida que a importância regional e global do país aumentar, serão exigidas maiores responsabilidades e, portanto, atitudes mais enfáticas que, provavelmente, compro-

meterão a sua autonomia. É o preço a pagar mediante o esperado *status* de potência. Resta saber se o Brasil estará disposto a pagá-lo nos próximos anos e diante dos novos desafios que surgirão.

Do ponto de vista regional, o período em que Lula da Silva e Hugo Chávez estiveram no poder e fomentaram projetos políticos para a América do Sul foi extremamente rico e deve ser objeto de outros estudos, tanto em Relações Internacionais como em outras áreas afins. A multiplicação de iniciativas já começa a dar resultados, e a análise dos seus impactos pode apontar os rumos que a região pode tomar futuramente.

É válido, portanto, fazer o exercício de conjecturar sobre os cenários eleitorais sul-americanos e a sua possível influência na manutenção, no desmantelamento ou no redirecionamento da Unasul e da Alba. Em outras palavras, o que acontecerá com essas organizações e os seus projetos em um novo contexto regional, com governos de esquerda sofrendo pressões populares, com o recrutamento das forças conservadoras, o fortalecimento da Aliança do Pacífico e do bloco mais liberal, bem como a iminência de uma nova crise econômica, pode ser um questionamento instigante para que surjam novas perguntas e, em consequência, novas pesquisas. O fato é que a América do Sul tem sido um excelente laboratório de experiências políticas, muitas delas inéditas, oferecendo ingredientes para que siga sendo o foco do debate acadêmico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, J. A. G. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (Orgs.). *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?* 1.ed. São Paulo: iFHC/Centro Edelstein, 2013. p.267-91.
- _____. O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição. *Carta Internacional*, São Paulo, v.1, n.1, p.13-21, mar. 2006.
- ALI, T. *Piratas do Caribe: o eixo da esperança*. Trad. Silvia de Souza Costa. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *¿Qué es el Alba-TCP?* Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php>. Acesso em: 15 jan. 2013.
- ALMEIDA, P. R. de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. *Política Externa*, São Paulo, v.20, n.3, p.95-114, dez./jan./fev. 2012.
- AO LADO DE AHMADINEJAD, Chávez elogia Lula. *O Estado de S.Paulo*, 26 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,ao-lado-de-ahmadinejad-chavez-elogia-lula,472347,0.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2009.
- ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, jul./dez. 2000.
- AZAMBUJA, M. C. O reordenamento Sarney-Alfonsín. In: *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012. p.79-84.

- AZEREDO, M. M. A crise da democracia venezuelana: relações com os Estados Unidos. In: GUIMARÃES, S. P.; CARDIM, C. H. (Orgs.). *Venezuela: visões bilaterais*. Brasília: Ipri, 2003. p.111-56.
- BANDEIRA, L. A. M. Os Estados Unidos e o golpe contra Chávez. *Meridiano 47*, Brasília, n.22, p.16-26, maio 2002.
- BARRANTES, E. M. *Impacto da política externa venezuelana na conformação da coesão social na América Latina: o caso Alba*. Rio de Janeiro, 2012. 181f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- _____. Política externa venezuelana: Chávez e o “puntofijismo”, divergências e paralelismos. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, jul./dez. 2013.
- BARROS, P. S. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos Prolam*, São Paulo, v.2, p.209-37, 2006.
- _____. *Governo Chávez e desenvolvimento: a política econômica em processo*. São Paulo, 2007. 167f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- BOBBIO, N. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 1995.
- BOTELHO, J. C. A. La creación y la evolución de Unasur. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.2, n.2, p.299-324, jul./dez. 2008.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *América do Sul e integração regional*: Unasul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- BRIEGER, P. La política exterior de la era Kirchner. In: *Políticas externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2009.
- BRUN, E.; MUXAGATO, B. El proyecto internacional brasileño (2003-2010): intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur. *Anuario Americanista Europeo*, Sección Tema Central, n.10, p.91-116, 2012.
- BUENO, C. O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX/XXI. *Revista Política Externa*, São Paulo, v.19, n.2, set./out./nov. 2010.

- BURGES, S. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. *Third World Quarterly*, v.28, n.7, p.1.343-58, 2007.
- CAMPOS, T.; VADELL, J. A encruzilhada regional do Mercosul: Brasil e Argentina na procura de um relacionamento estável para o século XXI. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.6, jun. 2009.
- CANIZALES, A. De mediadores a protagonistas. Crisis política, medios y comunicación en Venezuela. *Íconos*, Quito, n.16, p.30-6, maio 2003.
- CARMO, C. A. Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, C. A. (Org.). *Venezuela: mudanças e perspectivas*. 1.ed. Brasília: Funag, 2007. p.13-56.
- _____. O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira. In: SERBIN, A. et al. (Orgs.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Cries, v.9, p.301-20, 2012.
- CARVALHO, C. E. et al. A América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações. *Política Externa*, São Paulo, v.17, n.4, p.47-62, mar./abr./maio 2009.
- _____. et al. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. In: VADELL, J. et al. (Orgs.). *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul*. Minas Gerais: Editora PUC-MG, 2010.
- _____. “Esquerda conflitiva” e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p.183-98.
- CARVALHO, L. M. João Santana, o homem que elegeu seis presidentes. *Revista Época*, Rio de Janeiro, 4 out. 2013. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2013/10/bjoao-santanab-o-homem-que-elegeu-seis-presidentes.html>>. Acesso em: 31 out. 2013.
- CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso–Lula Era. *International Political Science Review*, New York, v.30, n.2, p.117-40, 2009.
- CASTAÑEDA, J. Latin America's left turn. *Foreign Affairs*, New York, v.85, n.3, maio/jun. 2006.

- CEPIK, M. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.9, 2005.
- _____.; CARRA, M. Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.4, abr. 2006.
- CERVO, A. L. *O desafio internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora da UnB, 1994.
- _____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.45, n.1, 2002.
- _____.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 4.ed. rev. ampl. Brasília: Editora da UnB, 2011.
- CHÁVEZ diz na ONU que Bush é o “diabo”. *O Estado de S.Paulo*, 20 set. 2006. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060920p50590.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2008.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.113-31, 1985.
- _____. *Diplomatas, diplomacia e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Rio de Janeiro, 1984. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- CODAS, G. *O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- COELHO, A. L. As eleições equatorianas de 2006 e os desafios à governabilidade do país. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Observador On-Line OPSA, v.1, n.8, out. 2006.
- CONTRERA, F.; LIMA, L. R. de. Os interesses nacionais dos Estados Unidos na América Latina. Os planos estratégicos do Departamento de Estado de 2000, 2004 e 2007. In: AYERBE, L. F. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p.51-68.
- CÓRDOVA CLAURE, T. Chávez: ¿golpe mediático o brutocrático? *Chasqui* (Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – Ecuador), n.78, p.22-6, jun. 2002.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *La imagen de Venezuela*, 2010. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

- _____. *La imagen de Hugo Chávez*, 2013. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 5 dez. 2013.
- _____. *Opinión sobre líderes extranjeros: total América Latina 2009*. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 2 fev. 2013.
- COUTINHO, M. Década perdida para o Mercosul. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 4 jul. 2009. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br>>. Acesso em: 7 set. 2009.
- DANTAS, A. T. Comércio externo do Brasil: o papel da América Latina e Caribe. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v.4, n.2, jul./dez. 2013.
- DESANTIS, D. Congresso do Paraguai aprova entrada plena da Venezuela no Mercosul. *O Estado de S.Paulo*, 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,congresso-do-paraguai-aprova-entrada-plena-da-venezuela-no-mercosul,1110126,0.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2013.
- DIETERICH, H. (Coord.). La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano. In: IV CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE AMÉRICA, 2004, Quito. *Anais...* ISBN: 980-6724-04-6.
- DURAN GIL, A. Bolívia e Equador no contexto atual. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p.39-82.
- EIRAS, A. L. *Autonomia pela assertividade: a política externa brasileira do Partido dos Trabalhadores (2003-2010)*. Marília, 2013. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista.
- ERISMAN, M. H. Alba as a neobolivarian challenge: prospects and problems. *International Journal of Cuban Studies*, Havana, v.3, n.2-3, p.235-59, 2011.
- ESPINASA, R. Las contradicciones de PDVSA: mas petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.204, p.50-70, jul./ago. 2006.
- ESPÓSITO, T. O Itamaraty e as relações exteriores brasileiras, um modelo de dominação weberiano? *Videre*, Dourados, n.1, p.105-15, jan./jun. 2009.
- FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.51, n.2, p.80-97, jul./dez. 2008.

- FIER, F. (Dr. Rosinha). A política externa e a integração regional. In: KJELD, J. (Org.). *A nova política externa (2003-2010: o Brasil em transformação)*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010. p.61-8.
- GARCÍA LORENZO, T. El Alba visto desde el Caribe: entre la realidad y los sueños. In: SERBIN, A. et al. (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: Cries, v.9, p.207-32, 2012.
- GARCIA, M. A. Paraguai, Brasil e o Mercosul. *Revista Política Externa*, São Paulo, v.23, n.3, p.9-17, jan./fev./mar. 2013.
- GARCÍA-GUADILLA, M. P. Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela. *América Latina Hoy*, Salamanca, n.42, p.37-60, 2006.
- GIARDINI, G. L. Latin America's international projection: trends and trajectories for 2012. *E-International Relations*, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2012/03/29/latin-americas-international-projection-trends-and-trajectories-for-2012/>>. Acesso em: 3 ago. 2012.
- GOBO, K. O Ministério das Relações Exteriores pelos seus atores: uma análise sobre o insulamento burocrático. In: 35ª ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 2010, Caxambu. *Anais...* ST 16 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Grupos Dirigentes e Estruturas de Poder.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, I. El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v.13, n.1, p.13-34, jan./abr. 2006.
- GONZÁLEZ URRUTIA, E. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.205, p.159-71, set./out. 2006.
- GUERREIRO, G. Renan e Chinaglia repudiam críticas de Chávez contra o Congresso Brasileiro. *Folha de S.Paulo*, 1 jun. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u301396.shtml>>. Acesso em: 8 jun. 2007.
- HERZ, M. Brazil: major power in the making? In: VOLGY, T. et al. (Orgs.). *Major powers and the quest for status in international politics*, New York, Palgrave, 2011.
- _____. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.24, n.1, p.7-40, jan./jul. 2002.
- HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.38, n.1, 1995.

- HIRST, M. et al. A política externa em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p.22-41, dez. 2010. Disponível em: <www.nuso.org>. Acesso em: 9 mar. 2011.
- HONÓRIO, K. *O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana (Iirsa) no regionalismo sul-americano: um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil*. São Paulo, 2013. 135f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- HURRELL, A. Brazil and the new global order. *Current History*, Philadelphia, v.109, n.724, fev. 2010.
- INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE. *Unasul*. Disponível em: <<http://www.isags-unasul.org/interna.asp?lang=1&idArea=38>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- JONES, B. *Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente*. Trad. Rodrigo Castro. São Paulo: Novo Conceito, 2008.
- LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.41, n.2, p.5-17, 1998.
- _____. Os desafios do Brasil. *Política Externa*, São Paulo, v.17, n.4, p.47-62, mar./abr./maio 2009.
- LANZARO, J. Gobiernos de izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia: una tipología para avanzar en el análisis comparado. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.12, dez. 2007.
- LIMA, M. R. S. de. *Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña*. Buenos Aires: América Latina/Internacional, 1994.
- _____. El legado de la política exterior de Lula. *El País*, 29 set. 2010. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br>>. Acesso em: 8 out. 2010.
- _____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.265-303, 2000.
- _____; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (Org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- _____; SANTOS, F. A encruzilhada da oposição no debate da política externa. *Valor Econômico*, 5 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.observatorio.iuperj.br>>. Acesso em: 20 maio 2010.
- LIMA, T. Segurança e livre comércio: a política comercial dos Estados Unidos para a América Latina. In: AYERBE, L. F. (Org.). *De Clinton*

- a *Obama*: políticas dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: Editora Unesp, 2009. p.93-108.
- LLENDERROZAS, E. Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales. In: SERBIN, A. et al. (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: Cries, v.9, p.153-73, 2012.
- MACEDO, P. E. B. Comentários: oportunidades e desafios da integração sul-americana. In: *A América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012. p.205-8.
- MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, Miami, v.53, n.3, p.1-21, 2011.
- MALAMUD, C. *La Alianza del Pacífico*: un revulsivo para la integración regional en América Latina. Real Instituto Elcano, n.46, 2012. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012>. Acesso em: 1 dez. 2013.
- MARIANO, M. P. *A política externa, o Itamaraty e o Mercosul*. Araraquara, 2007. 215f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista.
- MARINGONI, G. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- _____. *A Venezuela que se inventa*: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- MATHIAS, S. K.; PÁDUA, A. S. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. *Íconos*, Quito, v.38, p.55-65, 2010.
- McCOY, J. O desafio de Chávez a Obama: um casamento inconveniente ou uma gélida separação. In: LOWENTHAL, A. et al. (Orgs.). *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p.65-88.
- _____. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.72, p.5-18, 2005.
- MELLO, P. C.; FRANCO, B. M. Candidatos à eleição no Peru tentam vincular imagem a Lula. *Folha de S.Paulo*, 8 maio 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0805201117.htm>>. Acesso em: 9 maio 2011.
- MERCOSUL. *Estrutura institucional do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura_institucional_do_mercosul>. Acesso em: 30 set. 2013.

- MISSIO, F. J.; JAYME, F. G. Estruturalismo e neoestruturalismo: velhas questões, novos desafios. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v.37, n.57, p.205-30, mar. 2012.
- MIYAMOTO, S. As grandes linhas da política externa brasileira. *Textos para Discussão Cepal/Ipea*, Brasília, v.45, p.1-31, 2011.
- NAFALSKI, G. *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. São Paulo: AlfaOmega, 2011.
- NEVES, R. F. *Cultura política e elementos de análise da política venezuelana*. Brasília: Funag, 2010.
- NYE, J. Soft power. *Foreign Policy*, New York, n.80, p.153-71, 1990.
- OCAMPO, J. A. La macroeconomía de la bonanza económica. *Revista de la Cepal*, Santiago, n.93, dez. 2007.
- OLIVEIRA, A. C. de. Aliança do Pacífico: desenvolvimento regional e governança internacional. In: LAGOS, R. (Coord.). *América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional*. São Paulo: Edusp, 2013. p.213-24.
- OLIVEIRA, A. C. V. de. Estratégias regionais: o Mercosul na política externa brasileira de 2003 a 2006. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Observador Online OPSA, v.5, n.11, nov. 2010.
- OLIVEIRA, H. A. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.8, n.2, p.55-69, 2005.
- OLLANTA HUMALA: “No nos uniremos al Alba”. *La Republica*, Lima, 28 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.larepublica.pe/28-04-2011/ollanta-humala-no-nos-uniremos-al-alba>>. Acesso em: 17 out. 2013.
- ONUJI, J.; OLIVEIRA, A. J. de. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.27, p.145-55, nov. 2006.
- OUTRA MANEIRA é possível... na Venezuela. Direção: Elisabetta Andreoli, Gabriele Muzio e Max Pugh. Itália: Gattacicova & Fucking Furious Films, 2002 (Documentário).
- PANIZZA, F. La marea rosa. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.8, ago. 2006.
- PARLAMENTO de Honduras ratifica saída da Alba. *Folha de S.Paulo*, 13 jan. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u678442.shtml>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

- PNUD VENEZUELA. *Cumpliendo las metas del milenio 2009*, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.ve/content/view/176>>. Acesso em: 1 dez. 2013.
- QUADROS, J. Brazil's new foreign policy. *Foreign Affairs*, New York, p.19-27, 1961. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/23339/j%C3%83%C2%A2nio-quadros/brazils-new-foreign-policy>>. Acesso em: 9 abr. 2008.
- RANDS, M. *A Era Lula: desenvolvimento, democracia e cultura política no Brasil*. Recife: Edições Bagaço, 2010.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.
- _____. *Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista – PPS – Desarrollo Económico de la Nación 2007-2013*. Caracas, set. 2007.
- ROMERO, C. Estados Unidos y Venezuela: una relación necesaria. *Colombia International*, Bogotá, n.56-7, p.112-29, set. 2002-jun. 2003.
- _____. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.206, p.78-93, nov./dez. 2006.
- _____. *Venezuela: uma integração complexa*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2008.
- ROMERO, M. T. *La política externa venezolana*. Caracas: El Nacional, 2002.
- SADER, E. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SAINT-PIERRE, H. L. *La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la estrategia nacional de defensa*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 2009.
- _____. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. 3.ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.
- SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. In: SERBIN, A. et al. (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Cries, v.9, p.19-72, 2012.
- SANTOS, F.; VILAROUCA, M. Adesão da Venezuela ao Mercosul: des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional. *Observatório Político Sul-Americano (Iuperj) e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon)*, Rio de Janeiro, Papéis Legislativos OPSA, n.4, ago. 2007.
- SANTOS, M. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. *Análisis Político*, Bogotá, p.195-210, jan./abr. 2013.

- SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v.1, jan./jun. 2010a.
- _____. Brazilian foreign policy toward South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n.53, p.151-68, 2010b.
- SARAIVA, M. G.; TEDESCO, L. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.44, n.2, p.126-50, jul./dez. 2001.
- SEABRA, R. A revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v.13, n.2, p.211-20, jul./dez. 2010.
- SERBIN, A. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011a.
- _____. Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.205, p.75-91, set./out. 2006.
- _____. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos. In: MESA, M. (Org.). *Anuario Ceipaz 2011-2012: El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder*. Madrid: Fundación Cultura de Paz, 2011b.
- _____ et al. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. In: SERBIN, A. et al. (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires: Cries, v.9, p.5-16, 2012.
- SILVA, A. de M. e. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.2, n.41, p.139-58, 1998.
- _____. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na PEB contemporânea. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.8, n.15, p.95-118, 1995.
- SILVA, F. P. da. Até onde vai a “onda rosa”? *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.2, fev. 2010.
- SILVA, L. I. L. da. *Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.
- SILVA, S.-C. L. *Conselho de Defesa Sul-Americano: possibilidade de integração militar efetiva na América do Sul?* Brasília, 2012. 28f. Mono-

- grafia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.
- SIMIONI, M. *Comunicação e disputa hegemônica na Venezuela no pós-golpe de abril de 2002*. São Paulo, 2007. 184f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos de Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- SINGER, A. *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SISTEMA UNITARIO DE COMPENSACIÓN REGIONAL DE PAGOS. *¿Qué es el Sucre?* Disponível em: <<http://www.sucrealba.org/index.php/cmr/que-es-el-sucre/que-es-el-sucre>>. Acesso em: 18 jan. 2013.
- SÓ ELOGIOS. *Folha de S.Paulo*, 24 maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2405200803.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.
- SORJ, B.; FAUSTO, S. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. *Working Paper* n.12, jul. 2011. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Aequivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_12_Portgues.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.
- STELLA, M. D. *L'Unasur e l'integrazione regionale in America del Sud*. Veneza, 2012. 154f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca'Foscari Venezia.
- STOKES, S. *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- TAUTZ, C. et al. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- THE REVOLUTION will not be televised (inside the coup). Direção: Donnacha O'Briain e Kim Bartley. Irlanda: Power Picture & Agência de Cinema da Irlanda, 2003. (Documentário).
- UCHOA, P. *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Globo, 2003.
- UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. *Tratado Constitutivo*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. *Unasur: paso-a-paso*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

- VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Ibri, 2002.
- VENEZUELA. Ministério de las Relaciones Exteriores. *Cancilleres de Venezuela por periodos presidenciales*. Disponível em: <http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2752&Itemid=250>. Acesso em: 1 dez. 2013.
- _____. Ministério del Poder Popular para la Salud. *Misión Barrio Adentro: 10 años construyendo la revolución en salud*. Caracas, 2013. Disponível em: <http://www.mpps.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3229&Itemid=18>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the paradox of regional leadership. *Global Governance*, n.17, p.507-28, 2011.
- VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. Brazilian foreign policy in the Cardoso Era: the search for autonomy through integration. *Latin American Perspectives*, v.34, p.58-80, 2007.
- VIGEVANI, T. et al. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p.83-116.
- VILLA, R. A política externa de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades de pragmatismo. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n.10, out. 2007.
- _____. Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *Cuadernos del Cendes*, Caracas, v.21, n.55, p.23-47, 2004.
- VIZENTINI, P. F. *A política externa do regime militar brasileiro: militarização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. 2.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- _____. *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2003a.
- _____. *A política como vocação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003b.
- _____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da UnB, 1999, v.1-2.

WEISBROT, M.; SANDOVAL, L. *La economía venezolana en tiempos de Chávez*. Washington: Center for Economic and Policy Research (CEPR), jul. 2007.

ZIBECHI, R. *Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. 1.ed. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, mar. 2012.

ZURITA, A. M. El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela. *História & Perspectivas*, Uberlândia, n.40, p.269-91, jan./jul. 2009.

SOBRE A AUTORA

Carolina Silva Pedroso. É bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP, mestre e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. É pesquisadora do Instituto de Estudos Econômicos Internacionais (IEEI-Unesp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Suas principais áreas de reflexão são: política externa brasileira, venezuelana e estadunidense; iniciativas de integração na América do Sul; a Venezuela chavista e os movimentos ambientalistas e indígenas nos Andes. É coautora de capítulos dos livros: *Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul* (orgs.: Javier Vadell, Paris Yeros, Taiane Campos); *Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina* (org.: Luis Fernando Ayerbe); *Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior* (org.: Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira – no prelo). Este livro, *Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI*, originou-se da dissertação de mestrado desta autora, financiada pela Capes.

SOBRE O LIVRO

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 23,7 x 42,5 paicas

Tipologia: Horley Old Style 10,5/14

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Coordenação Geral

Maria Luiza Favret

