

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP -
UNICAMP - PUC/SP)

Carolina Silva Pedroso

**Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva
(2003-2010)**

São Paulo

2014

Carolina Silva Pedroso

**Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva
(2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Política Externa Brasileira.
Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe.

São Paulo

2014

Pedroso, Carolina Silva.

P372 Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva (2003-2010) / Carolina Silva Pedroso. – São Paulo, 2014.
133 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2014.

Orientador: Luis Fernando Ayerbe

1. Brasil – Relações exteriores – América do Sul. 2. Venezuela – Relações exteriores – América do Sul. 3. América do Sul – Relações econômicas internacionais. 4. Brasil – Presidente (2003-2006 : Lula). 5. Brasil – Presidente (2007-2010 : Lula). 6. Venezuela – Presidente (1999-2013 : Chávez Frías). 7. Alternativa Bolivariana para as Américas – ALBA. 8. União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. I. Autor. II. Título.

CDD 327.8

Carolina Silva Pedroso

**Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva
(2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Política Externa Brasileira.

Banca Examinadora

Orientador: _____

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe (UNESP - Araraquara)

2º Examinador: _____

Prof. Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira (UNESP - Marília) / Suplente: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP - Franca)

3º Examinador: _____

Prof. Dr. Marcelo Santos (UNESP - Araraquara) / Suplente: Prof. Dr. Igor Fuser (UFABC)

São Paulo

27 de Fevereiro de 2014

Aos meus avós José (*in memoriam*), Afonsina, Miguel e Clarice, grandes exemplos de vida e sem os quais nada disso seria possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Luis Fernando Ayerbe, pelo apoio e confiança em mim depositados no decorrer destes dois anos de convivência, permitindo minha participação em projetos fundamentais para meu crescimento pessoal e intelectual.

Ao Professor Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, que desde 2007 tem acompanhado e incentivado minhas pesquisas. Em nome dele também agradeço aos demais professores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que marcaram minha trajetória e foram essenciais para que eu chegasse até a pós-graduação com uma formação sólida em Relações Internacionais.

Aos Professores Héctor Luis Saint-Pierre e Marcelo Fernandes de Oliveira pelas contribuições inestimáveis durante o exame de qualificação, que certamente elevaram o nível de qualidade da pesquisa.

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

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, de maneira especial à Giovana, à Isabela e à Graziela pelo auxílio institucional sempre prestativo.

Aos colegas de pós-graduação, pela companhia, amizade, comentários e sugestões que foram fundamentais para o aperfeiçoamento do presente trabalho, em especial a Orlando Fernandes, Andrei Serbin, Fabrício Padilha, Andrés Londoño, Juliana Rodrigues e Karen Honório, em nome de quem agradeço às turmas de 2011 e 2012 do mestrado do San Tiago Dantas.

À minha família pelo incentivo e apoio, especialmente aos meus pais e minha irmã, que acompanharam todo este processo com muito carinho, cuidado e compreensão.

À CAPES, cujo auxílio financeiro permitiu a concretização desta pesquisa.

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

RESUMO

A política externa brasileira para a América do Sul durante os anos Lula da Silva (2003-2010) foi considerada enfática e assertiva, incentivando o desenvolvimento de seu entorno regional como parte de um processo maior de desenvolvimento nacional. No entanto, a análise do cenário sul-americano deste período revela o surgimento de um projeto regional alternativo ao brasileiro: o bolivariano. O presidente venezuelano Hugo Chávez procurou utilizar os recursos petrolíferos que inundavam seu país durante a bonança econômica dos anos 2000 para financiar iniciativas baseadas nas ideias de Simón Bolívar e no chamado “Socialismo do Século XXI”. Diante da ascensão de um novo líder regional, o presente estudo apresenta de que forma o Brasil de Lula conseguiu garantir a primazia de seu projeto político para a região, representado pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), frente à alternativa criada por Chávez, a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA).

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. América do Sul. Governo Lula. UNASUL. ALBA.

ABSTRACT

Brazilian foreign policy for South America during Lula da Silva's era (2003-2010) was considered emphatic and assertive since it has promoted regional development as a required step for nacional development. In the meantime, analysing political scenario it was possible to notice the arising of an alternative regional project: bolivarianism. The president Hugo Chávez sought to use the oil resources that flooded their country during the economic boom of the 2000s to fund projects based on the ideas of Simón Bolivar and the so-called "Socialism of the XXI Century". Given the rise of a new regional leader, this study shows how Lula's Brazil managed to ensure the primacy of his regional project, represented by the Union of South American Nations (UNASUR), compared to the alternative created by Chavez, the Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA).

Keywords: Brazilian Foreign Policy. South America. Lula Government. UNASUR. ALBA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – A influência positiva da Venezuela na América Latina (2010)	93
Gráfico 2 – Opinião Favorável a Chávez na América Latina (2010)	93
Gráfico 3 – Avaliação de Hugo Chávez na América Latina (2005-2011)	94
Gráfico 4 – Opinião sobre Lula e Chávez – Total da América Latina (2009)	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Acción Democrática
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Alternativa / Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BS	Banco do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
COPEI	Comitê de Organização Política Eleitoral Independente
COSIPLAN	Conselho Sul-americano de Infra-Estrutura e Planejamento
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTV	Confederação dos Trabalhadores da Venezuela
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEM	Democratas
EID	Eixos de Integração e Desenvolvimento
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FEDECÁMARAS	Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Indústria
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FLAR	Fundo Latino-Americano de Reservas

FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL
G8	Grupo dos Oito
G20	Grupo dos Vinte
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana
IRA	Iniciativa Regional Andina
IRB	Instituto Rio Branco
MAS	Movimiento al Socialismo
MDIC	Ministério de Desenvolvimento de Comércio
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MVR	Movimiento V Republica
NAFTA	North American Free Trade Agreement
ODA	Overseas Development Assistance
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PDVSA	Petróleo de Venezuela S. A.
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PPS	Primeiro Plano Socialista
PPT	Patria Para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
TEC	Tarifa Externa Comum

TCP	Tratado de Comércio entre os Povos
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
URD	Unión Republicana Democrática

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS LULA DA SILVA (2003-2010)	22
2.1	O desenvolvimento nacional e a PEB: breve revisão histórica	23
2.2	Linhas-gerais da Política Externa de Lula da Silva (2003-2010)	28
2.3	Corpo burocrático especializado: o Itamaraty	32
2.3.1	Formação do <i>Ethos</i> Burocrático no seio da diplomacia brasileira	35
2.3.2	Politização da política externa	38
3	A POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA DE CHÁVEZ	44
3.1	Breve definição dos paradigmas da política externa venezuelana	44
3.2	O cenário venezuelano pré-Chávez: o <i>Punto Fijo</i> (1958-1998)	48
3.3	A Era Chávez	52
3.4	Do <i>Puntofijismo</i> ao Chavismo: ruptura ou continuidade da política exterior?	59
4	PROJETOS REGIONAIS PARA AMÉRICA DO SUL	66
4.1	A concepção de América do Sul como objeto específico da PEB	66
4.1.1	A criação da UNASUL: objetivos e principais diretrizes	71
4.1.2	A UNASUL para o Brasil	73
4.1.3	O Conselho de Defesa Sul-Americano	76
4.2	A América do Sul para a Venezuela: entre o pragmatismo e a ideologização	78
4.2.1	Projeto regional venezuelano: a ALBA	82
4.2.2	A proposta chavista para a segurança regional	86
5	A PRIMAZIA DO PROJETO REGIONAL BRASILEIRO	91
5.1	As limitações do projeto regional bolivariano <i>vis-à-vis</i> o projeto brasileiro	91
5.1.1	Elemento pessoal: a liderança de Chávez “ <i>versus</i> ” a de Lula na região	92
5.1.2	Elemento ideológico na construção dos blocos regionais: ALBA e UNASUL	97
5.1.3	Limitações da alta ideologização da política externa chavista	100
5.1.4	Estratégias de desenvolvimento regional de Venezuela e Brasil	102
5.2	Análise a partir da perspectiva brasileira	105

5.2.1	Dificuldades de afirmação da liderança brasileira na América do Sul	105
5.2.2	Processo de construção de consensos no seio da UNASUL	110
5.3	Atuação do Brasil de Lula da Silva (2003-2010): entre o regional e o global	113
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
	REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 80 e 90 do século XX, os governos sul-americanos mantiveram-se alinhados às políticas liberalizantes promovidas pelo Consenso de Washington. Como reação, alguns 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 participação estatal na economia, abertura e desregulamentação de mercados, aconteceu concomitantemente ao processo de redemocratização destes países. Paradoxalmente, 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 este novo paradigma do pós Guerra Fria tenha obtido forte apoio do capital financeiro, mídia, classes médias e dos novos governos latino-americanos, faltava a esse modelo uma base popular. Isso aconteceu porque o capital especulativo que foi sobrevalorizado nesse período gerou um aumento das disparidades sociais, uma vez que não tinha o caráter produtivo de geração de renda e emprego. Por isso, “[...] 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.” (SADER, 2009, p. 60). Diante do cenário de crises financeiras ocorridas a partir de 1994, movimentos de esquerda¹ que até então só tinham conseguido espaço político na oposição, ganharam força e chegaram ao poder.

Assim, a partir de 1998 houve o início do 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. A ele, seguiram-se Nestor 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. Este fenômeno foi denominado por alguns analistas de “onda rosa”, em que foram impulsionadas mudanças internas significativas, além da reconfiguração do espaço de poder no entorno regional (LANZARO, 2007; PANIZZA, 2006; SILVA, 2010).

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

Partimos da ideia de que a eleição do venezuelano Chávez foi um importante marco para a política sul-americana. Internamente, ele empreendeu uma forte 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: combinando a participação cidadã nas decisões com o alto centralismo do poder Executivo e, ao mesmo tempo em 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, ele 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 “Socialismo do Século XXI” é um termo cunhado pelo sociólogo alemão radicado no México, Heinz Dieterich, e propõe um modelo político capaz de superar as debilidades do socialismo real e do capitalismo, 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. Ele pretendia que a Venezuela fosse uma experiência real deste modelo, combinando a decisão direta da população na política com medidas que visavam à igualdade social (BARRANTES, 2012).

O segundo conceito, por sua vez, é uma alusão ao pensamento de Simón Bolívar², que almejava unificar as ex-colônias do Império Espanhol, a fim de fortalecer sua independência e evitar a interferência das potências europeias. Com este propósito, fundou em 1819 uma união de nações chamada Grã-Colômbia, cujo território corresponde ao que hoje é a Venezuela, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Panamá e uma pequena porção da Costa Rica e da Amazônia brasileira. No entanto, por conta de fricções internas, este território foi desintegrado e dividido, pondo fim ao sonho de seu fundador em criar uma “Pátria Grande”³. Era grande admirador do modelo estadunidense, que conseguira unificar o Norte e o Sul do

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 Termo que se relaciona com o pensamento de Simón Bolívar e José de San Martín por referir-se à união das nações latino-americanas, mas que só foi oficialmente usado no livro “Pátria Grande” do argentino Manuel Ugarte, em 1922.

país em torno de um projeto comum de nação. Em sua versão do século XXI, por sua vez, o bolivarianismo ou neobolivarianismo tem sido defendido por Hugo Chávez como uma maneira de fomentar a integração das nações latino-americanas frente à hegemonia e o imperialismo dos Estados Unidos, revelando ser este seu principal objetivo na arena internacional (ERISMAN, 2010; SEABRA, 2010).

Da mesma forma que seu par venezuelano, a ascensão de Lula da Silva teve forte impacto no cenário sul-americano, pois 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 em campanha eleitoral: mitigar as desigualdades sociais do país, priorizando a inserção das classes menos abastadas ao mercado consumidor e estimulando o crescimento da economia. Este objetivo possibilitou a estabilidade econômica que afastou os temores iniciais do capital internacional (SINGER, 2012).

Regionalmente, a chegada de Lula ao poder acontece em um contexto mais favorável aos governos com pautas mais sociais e com críticas ao neoliberalismo, por conta da presença de vizinhos com agendas semelhantes. Sua consolidação como um dos líderes regionais, papel que o Brasil já exercia antes, ocorreu também em meio à eleição de outros líderes identificados com a esquerda, fortalecendo ainda mais 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 inicialmente era o único mandatário classificado como esquerdista.

A atuação internacional do governo de Lula da Silva ficou marcada pelo protagonismo e assertividade, rendendo-lhe episódios de grande repercussão midiática. A mediação turco-brasileira sobre o enriquecimento de urânio com o Irã (2010), a insistência pelo assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a participação da Missão de Paz no Haiti (MINUSTAH), dentre muitos outros, são alguns dos mais destacados acontecimentos. No âmbito sul-americano, por sua vez, o Brasil também teve uma postura protagônica, estando à frente de iniciativas de integração regional. Um dos principais resultados destes esforços foi a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo mérito foi institucionalizar a articulação entre os doze países da região de maneira autônoma aos Estados Unidos. Apesar de 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 destas mudanças internas sobre a política externa destes países também pode ser notada, como afirma Aldo Duran Gil: “Embora a política interna de um país não determine a política externa [...], isso não significa que esta não seja influenciada por aquela. Vale dizer, as políticas interna e externa têm lógica, dinâmica e complexidade próprias, embora se impliquem mutuamente.” (DURAN GIL, 2008, p. 60).

Neste sentido, 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 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 com que as novas instituições surgidas durante a “onda rosa” tenham feito emergir um novo regionalismo, conhecido por “pós-liberal”, “pós-hegemônico”, “pós-comercial” e até de “pós-neoliberal” (SERBIN et al, 2012). Para os fins desta pesquisa, 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 nestes 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, contudo, uma homogeneidade de ideias, permitindo que fossem feitas classificações destes governos conforme semelhanças e afinidades ideológicas.

Os governos de esquerda da América do Sul são freqüentemente 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 eloqüente na classificação ‘esquerda boa’ e ‘esquerda má’, atribuída a Jorge Castañeda [...]. (CARVALHO, 2008, p. 183).

O sociólogo mexicano Jorge Castañeda (2006), como indicado acima, fez uma divisão maniqueísta das esquerdas latino-americanas, classificando Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina como a expressão mais radical, estridente e irresponsável deste movimento político que chegava ao poder na região. Por outro lado, destaca Brasil, Chile e Uruguai como

exemplos de moderação a serem seguidos pela “esquerda má”. Embora carregada de juízo de valor, as clivagens feitas por Castañeda e por outros analistas revelam a existência de três grandes posições na América do Sul: os mais liberais ou “pró-Estados Unidos”, os “bolivarianos” e os “moderados”.

De forma resumida, o grupo “pró-Estados Unidos” é constituído por países que possuem tratados de livre comércio com a potência hemisférica, a saber: Colômbia, Chile e Peru. Mesmo não sendo homogêneo, dado que as condições internas destes países são bastante diversificadas, é possível afirmar que suas posturas internacionais são mais comedidas e, politicamente, as forças progressistas não conseguiram chegar ao poder ou adotaram estratégias mais “brandas”, ou seja, sem romper com o modelo econômico mais aberto e liberal. A maior expressão desta afinidade consolidou-se em 2012, com a formalização da Aliança do Pacífico, que além de Colômbia, Chile e Peru contou com a participação do México. O objetivo da organização é promover o livre comércio entre os países e facilitar a integração econômica com a Ásia. Para tal, eles propõem uma política conjunta de redução tarifária de todos os seus produtos em um prazo de cinco anos, dando ênfase à dimensão comercial (MALAMUD, 2012).

Do lado oposto, está o grupo formado por Venezuela, Bolívia e Equador, que do ponto de vista interno, promoveram uma “refundação” institucional por meio de reformas constitucionais e mecanismos de democracia participativa, mesmo sem destruir o aparato de Estado burguês. Esses países também se assemelham por conta da enorme dependência econômica dos recursos naturais e, de maneira bastante parecida, tais governos buscaram reverter parte dessa renda para uma maior parcela da população, além de permitir maior intervenção do Estado na economia. Em relação à política externa, os três defendem os princípios de “soberania nacional”, “solidariedade latino-americana” e possuem um discurso antiamericano e anti-imperialista, que remete ao passado comum e a heróis da independência como Simón Bolívar. Tal base ideológica permitiu a conformação da ALBA sob a liderança venezuelana, cujo objetivo era 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).

A terceira posição encontra no Brasil o representante principal, podendo também ser atribuída à Argentina e ao Uruguai. Mesmo tendo sido “atingidos” pela “onda rosa”, estes países não construíram uma agenda internacional com base na contraposição aos Estados

Unidos como os bolivarianos, mas tampouco anseiam laços especiais de comércio e cooperação militar com os norte-americanos, 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 na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), por outro, enquanto projeto político. Ambas as organizações evidenciam o sentido estratégico, econômico e político da região para o Brasil. Mesmo com limitações, este outro projeto de integração regional tem ganhado força e exprime as intenções brasileiras em consolidar uma América do Sul estável e próspera.

É com base, pois, na diferenciação destes três blocos de países que alicerçamos nossos argumentos, afirmando que na América do Sul dos anos Lula da Silva (2003-2010) emergiram dois projetos políticos distintos de integração regional. Como o grupo mais liberal estaria mais voltado para questões comerciais, com ênfase para os Estados Unidos e a Ásia, consideramos que seu projeto, representado pela Aliança do Pacífico, não tenha os mesmos objetivos regionais e políticos que a UNASUL e a ALBA, e, desta forma, não entrará em nossa análise central, servindo apenas de contraponto ao grupo encabeçado pela Venezuela.

Vale lembrar que historicamente a América do Sul foi espaço de disputa de hegemonia entre duas potências regionais: o Brasil e a Argentina. Contudo, o processo de redemocratização ao final dos anos 1980 aproximou os antigos rivais, que acabaram se tornando importantes parceiros na construção de uma nova institucionalidade regional: o MERCOSUL. O redirecionamento da política exterior argentina para desenvolver “relações carnis” com os Estados Unidos na década de 1990 também foi um fator importante 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. Desta forma, o Brasil encontrou pela frente um projeto regional alternativo ao seu, porém nem sempre antagônico aos seus propósitos de união e integração.

Nossa hipótese é que por uma série de condições de cunho político, econômico, ideológico, além de elementos conjunturais e estruturais, o projeto regional brasileiro conseguiu maior êxito que o bolivariano ao agrupar em si – UNASUL – os três grupos

apresentados nesta seção. Este é um trabalho de análise de política externa que, considerando a multiplicidade de perspectivas analíticas acerca da política exterior brasileira deste período, propõe examiná-la à luz do projeto regional para a América do Sul *vis-à-vis* a proposta bolivariana de Chávez para o subcontinente. A escolha do período que vai de 2003 até 2010 se deu por conta dos significados internos e externos da eleição de Lula da Silva e por coincidir com a consolidação do grupo de 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 que Rafael Correa chegou ao poder durante o segundo mandato do presidente brasileiro. Portanto, foi neste período que o Brasil encontrou pela frente um projeto regional para América do Sul alternativo ao seu.

O objetivo geral é identificar as condições que possibilitaram ao projeto regional do governo Lula obter a primazia na América do Sul, representado pela UNASUL, a partir das considerações sobre o acervo diplomático brasileiro e a sua relação com a nova classe dirigente do país. O objetivo específico é fazer uma comparação do projeto regional brasileiro deste período com as estratégias integracionistas de Hugo Chávez, baseadas no bolivarianismo, antiamericanismo, anti-imperialismo e no “Socialismo do Século XXI” e que ganharam forma na ALBA.

Destarte, as duas primeiras partes estão dedicadas à política exterior de Lula da Silva e de Hugo Chávez, através de revisão bibliográfica⁴ e análise dos principais acontecimentos internos e externos que influenciaram na conduta internacional dos países neste período. O terceiro capítulo compara os projetos regionais de Brasil e Venezuela para a América do Sul, em especial a UNASUL e a ALBA, de forma mais descritiva, tendo como base os documentos e declarações oficiais disponíveis. No quarto, apresentamos algumas indicações que explicariam a prevalência do projeto regional brasileiro sobre o bolivariano, a partir da comparação de elementos substantivos para sua efetivação e êxito. Por fim, nas considerações finais, são retomados os principais argumentos expostos no decorrer do trabalho, sintetizando-os e apresentando nossas conclusões, bem como novas problemáticas de pesquisa.

⁴ Para facilitar a leitura, todas as citações diretas em outros idiomas foram traduzidas livremente para o português.

2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS LULA DA SILVA (2003-2010)

A política externa brasileira – que tradicionalmente preconiza a autonomia como forma de atuação externa – durante os anos Lula da Silva ficou marcada pela retomada da diversificação de parcerias e de instâncias para efetivar uma inserção que fosse não só mais autônoma, mas também protagônica e assertiva. Por este 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 sua contínua luta por um assento permanente em seu Conselho de Segurança. Além de iniciativas globais, o surgimento da UNASUL, da 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 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 economias emergentes, são alguns dos fatores externos que facilitaram o maior ativismo brasileiro no cenário internacional a partir dos anos 2000. Do ponto de vista interno, o país também passou por processos que alteraram suas estruturas de poder, sobretudo após a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em que questões sociais e a retomada do crescimento econômico ganharam maior espaço na agenda política.

Para melhor compreensão da atuação internacional brasileira deste período, este capítulo está dividido de forma a contemplar a discussão conceitual dos paradigmas da Política Externa Brasileira (PEB) e sua vinculação com o modelo de desenvolvimento do país. Em um segundo momento, apresentaremos as linhas-gerais da política exterior empreendida pelo governo de Lula da Silva, fazendo uma rápida comparação com Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente, haverá uma análise da estrutura burocrática do Ministério de Relações Exteriores e a reflexão sobre o processo de politização da agenda internacional brasileira, sobretudo no período de 2003 a 2010.

2.1 O desenvolvimento nacional e a PEB: breve revisão histórica

Em um texto importante para o estudo da política exterior brasileira, Maria Regina Soares de Lima (1994) defende a existência de dois modelos que teriam inspirado a condução da política externa do país: 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 da necessidade que o Brasil teria de se aproximar dos Estados Unidos, dada essa nova conjuntura. 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).

Paulo Fagundes Vizentini (2008, p. 15) indica que 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. Não obstante tal afirmação, o autor examina as nuances existentes entre a gestão de Rio Branco (1902-1912) e o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) em comparação com o período de 1912 a 1930 da República Velha e o mandato de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). No primeiro bloco, notou-se maior apego à defesa dos interesses brasileiros e, conseqüentemente, tentativas de barganhar vantagens a partir da conjuntura internacional. Já o período pós-Rio Branco e o governo de Dutra teriam sido marcados pela maior passividade frente à situação de dependência aos Estados Unidos.

O segundo governo Vargas (1951-54), por sua vez, estava inserido no contexto do pós 2ª Guerra Mundial e de condições mais favoráveis ao desenvolvimento nacional, motivo pelo qual 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, grifos do autor). No entanto, a nova conjuntura mundial e interna da potência norte-americana, 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 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. Mesmo tal proposta nunca tendo saído do plano retórico, ela 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 anteriormente, 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 em 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 vividas por Vargas e JK. No governo de Jânio Quadros (1961) foram realizados alguns gestos que denunciavam a mudança de estratégia de política externa, gerando repercussões negativas tanto internamente, como na Casa Branca (VIZENTINI, 2008).

A ascensão de João Goulart (1961-1964), mesmo ocorrendo em meio a controvérsias, permitiu ao Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, colocar em prática a já anunciada política externa pragmática e autônoma. Na prática, significava que os interesses nacionais deveriam estar acima de questões ideológicas, sem que isso fosse, contudo, 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, desarmamento e autodeterminação dos povos. De forma sucinta, é possível afirmar que este 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 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 80 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. Representa, 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, ficou conhecido por sua “diplomacia da prosperidade”. Ficava evidente sua preocupação com o desenvolvimento econômico e a maior ênfase à clivagem Norte/Sul. De forma a aprofundar 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).

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

Tendo em vista a importância da estrutura burocrática do Itamaraty nas definições de política externa, José Arbilla (2000) ressalta que a preocupação em vincular a atuação externa com 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 novamente uma aliança especial com os Estados Unidos, fortemente influenciado pelo momento histórico que marcou a derrocada da União Soviética e o fortalecimento do chamado neoliberalismo, além da própria conjuntura interna de redemocratização. Por ter sido um período curto, em decorrência do processo de *impeachment* sofrido pelo presidente e bastante particular, 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, sua política externa continuou preocupada com a questão do desenvolvimento nacional, porém em sua versão mais liberal. Monica Hirst e Leticia Pinheiro (1995) atribuem essa não ruptura com as diretrizes da política externa, ademais 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, Luis Felipe Lampreia (1998), assume 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 esta afirmação, Lampreia vislumbra um período que foi marcado pela adoção do modelo neoliberal, que dentre as suas características principais estão os processos de privatização de empresas estatais. Ainda que se possam fazer muitas leituras sobre o que foi o neoliberalismo neste período, o fato é que no Brasil ele só foi possível graças à atuação do próprio Estado. Embora paradoxal, pois se supõe que tal modelo visa à redução do papel estatal na economia, sem escolhas políticas encampadas pelos aparatos deste mesmo Estado, não seria possível lograr este objetivo.

O capitalismo brasileiro, conforme sustentam Carlos 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 encampadas por ele não teriam alterado essa característica do Estado Brasileiro. Segundo os referidos autores, as privatizações da era Cardoso “[...] foram viabilizadas e sustentadas pelos fundos públicos, em especial aqueles originados do próprio Banco [BNDES].” (TAUTZ et al, 2010, 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 em que “elegeu” conglomerados privados fortalecidos pelo neoliberalismo para serem beneficiados pelos incentivos do BNDES.

Está muito presente na justificativa do governo para o privilegiamento 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).

Esta discussão é importante porque o BNDES estava diretamente envolvido na definição dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), ao final dos anos 1990, em que era premente a necessidade de melhorar a infraestrutura regional. Como consequência desta apreciação, 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 mais bem explorado no capítulo dedicado ao projeto regional brasileiro para a América do Sul.

Embora a literatura reconheça que muitas diretrizes da política econômica e externa tenham sido mantidas, o governo Lula possui características específicas que o diferencia dos demais, tanto pelas conjunturas internacional e nacional bastante distintas daquelas que marcaram o início do governo FHC, como pela sua origem partidária e ideológica. Contudo, uma vez mais, notou-se que as diretrizes de política externa estavam ligadas à estratégia de desenvolvimento econômico nacional, por meio de uma inserção autônoma e assertiva no sistema internacional, com diversificação de parcerias e instâncias. A seguir, vamos nos dedicar a identificar as principais características da política exterior desenvolvida pelo governo Lula da Silva.

2.2 Linhas-gerais da Política Externa de Lula da Silva (2003-2010)

Nos anos Lula, o Brasil ganhou muito destaque internacional e demonstrou maior autoconfiança e determinação em atuar de forma inovadora externamente, sob o signo de que “a hora do país finalmente chegara”, envolvendo-se em episódios de grande repercussão midiática (HURRELL, 2010, p. 1, tradução nossa). 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 sobre o enriquecimento de urânio no Irã (2010), o engajamento pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, dentre muitos outros, são alguns dos mais destacados posicionamentos brasileiros deste período.

No período de Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira estava destinada a inserir o país nos arranjos globais existentes, pois acreditava que por meio desta participação seria possível uma atuação externa autônoma, o que ficou conhecido por “autonomia pela participação”. Lampreia (1998) fala em “autonomia pela integração” para caracterizar o mesmo período e, nesse sentido, integração deve ser entendida como a inserção do país ao global e não como “integração regional”. A seguir, temos uma sucinta definição deste 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 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 mais institucionalizado possível. (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007, p. 58-59, tradução nossa).

Tanto a alteração do cenário de poder interno, ocasionada 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 (2005) ilustra este 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 nestes 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 Amorim⁵ (BRUN; MUXAGATO, 2012).

Do ponto de vista político, portanto, o protagonismo brasileiro também foi facilitado pelo fortalecimento da ala mais nacionalista da diplomacia⁶, com as nomeações de Celso Amorim para Chanceler e de Samuel Pinheiro Guimarães como Primeiro Secretário do Itamaraty. Élodie Brun e Bruno Muxagato (2012, p. 92) consideram fundamental a assessoria prestada por Marco Aurélio Garcia para 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.

Jeffrey Cason e Timothy 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 Lula⁷ pudesse resistir ao neoliberalismo e à unilateralidade estadunidense com mais vigor que o seu antecessor.

Tendo em vista que a política econômica passou a ser cada vez mais um instrumento de política externa, é possível afirmar que o fato de ter se tornado uma das principais economias mundiais também garantiu ao país maior visibilidade internacional. Elementos

⁵ Um episódio marcante e que pode ser interpretado como uma desaprovação do 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 vira-lata” ou de inferioridade que o brasileiro teria em relação aos estadunidenses e europeus. Era preciso, pois, respeitar-se 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 do evento: <www.conferenciapoliticaexterna.org.br>, acesso em 25 de Jul. de 2013.

⁶ A explicação sobre essa ala mais nacionalista encontra-se mais adiante, nesta seção, conforme classificação de Miriam Saraiva (2010a).

⁷ A escolha do sujeito “Lula” e não “diplomacia brasileira” para esta sentença não foi aleatória e 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.

internos como o incentivo às parcerias público-privadas e a inclusão das classes sociais menos favorecidas ao mercado consumidor serviram para reativação da economia, ressaltando a capacidade do país em buscar crescimento econômico e justiça social concomitantemente (HURRELL, 2010).

Adicionalmente, a bonança vivida pela América Latina a partir dos anos 2000, decorrente do aumento dos preços das *commodities* e do barril do petróleo⁸, acelerou a substituição dos Estados Unidos pela China como principal parceiro comercial do Brasil e diminuiu consideravelmente os impactos da crise financeira de 2008 sobre a região (CARVALHO et al, 2009).

Suas políticas sociais de transferência de renda, cujo maior expoente é o Bolsa-Família, também ganharam reconhecimento fora do país como um exemplo a ser seguido, ajudando a recolocar o tema da fome na agenda global. Paulo Vizontini (2008) analisa que:

[...] 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).

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 (2003-2010), considerando que estava latente a vontade de garantir ao país o poder de influenciar o curso das questões globais e capacidade de impor agenda. Duas estratégias teriam sido elaboradas e seguidas para alcançar este objetivo internacional: i) atuar como “pêndulo”, aceitando criticamente a normatividade dos mecanismos de governança global, ao mesmo tempo em que buscava mudá-los e ii) 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 se conectar aos países do Sul (HERZ, 2011).

⁸ O aumento do preço do barril de petróleo é um dado relevante para a economia brasileira porque, embora não dependa exclusivamente da exploração deste produto, ocorreu em um contexto de descoberta de novas reservas petrolíferas na camada pré-sal, anunciadas pelo governo como as responsáveis pela autossuficiência energética do país, o que também rendeu-lhe destaque internacional (CARVALHO et al, 2009).

No contexto pós-crise de 2008, por exemplo, a estratégia brasileira de inserção internacional não abandonou a tradição multilateralista de sua diplomacia, porém utiliza-a de forma “repaginada”, dando ênfase ao desenvolvimento de novos fóruns e grupos, ao mesmo tempo em que demonstra maior engajamento nas instâncias globais de decisão. O país deixou de ter um discurso terceiro-mundista e uma postura defensiva que não aceitava negociar. Pelo contrário, Lula utilizou a negociação como instrumento fundamental para obter 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 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 deste 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, assumimos que a diversificação de parcerias, representada por tal conceito, não é exclusiva deste período, como demonstramos na breve discussão sobre a PEI. 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. André Eiras (2013) completa: “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.” (EIRAS, 2013, p. 12).

Para Vizentini (2008), a ação brasileira no governo Lula apontava 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 a 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 sua projeção global⁹; foco no estreitamento da relação com outras potências emergentes, atuando em coalizões de geometria

⁹ Este aspecto será aprofundado no terceiro capítulo.

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 melhor visualizar o processo de definição desta política na era Lula, será apresentada uma discussão sobre a estrutura do Itamaraty e de que forma sua burocracia relacionou-se com os novos postulados assumidos pelo governo petista. Far-se-á, adicionalmente, um esforço analítico para explicar o fenômeno da politização da política exterior brasileira.

2.3 Corpo burocrático especializado: o Itamaraty

A literatura sobre a política externa brasileira é relativamente consensual no que se refere 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 oriundas das mais diferentes perspectivas, revelando o alto grau de politização da política externa neste período, tema que até então era pouco discutido além dos círculos diplomáticos e acadêmicos. Este processo de politização, por sua vez, gerou questionamentos sobre a supremacia do corpo diplomático nos assuntos internacionais (LIMA, 2000).

A diplomacia brasileira tem destaque nos debates acadêmicos por possuir um quadro de profissionais altamente especializados, cuja formação é garantida pelo Instituto Rio Branco. Embora nem sempre tenha sido desta forma, a estrutura burocrática do Ministério das Relações Exteriores 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 seu insulamento institucional (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Seguindo o esquema analítico de Zairo Cheibub (1984), que classifica a história institucional do Itamaraty em três fases, percebemos que elas coincidem com os tipos ideais

weberianos¹⁰. O pensador alemão elaborou três justificativas que poderiam legitimar a dominação dos governantes sobre seus governados: i) a autoridade do passado eterno, baseada nos valores consolidados e na tradição; ii) o carisma do príncipe/governante, que permite a criação de vínculos com o povo e iii) a legalidade proveniente da base jurídica (WEBER, 2003a).

Aplicando tal tipologia ao caso do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, a primeira fase seria a imperial, em que os interesses dos diplomatas se confundiam com os do próprio ministério, conhecida como período Patrimonial. Tomaz 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 deste período que, para manter um bom padrão de vida fora do país, despendiam recursos próprios.

[...] 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 fosse um quadro burocrático profissional, tinha um grau de homogeneidade muito elevado, devido à formação portuguesa e aristocrática. Esse perfil mais homogêneo constituía um dos quesitos que nos diferenciava dos demais países da região e, por este motivo, nossa diplomacia já se destacava desde o Império, sendo responsável por resolver problemas fronteiriços de forma muito mais eficiente 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 MRE, exercendo uma liderança carismática e extremamente centralizadora.

¹⁰ Max Weber ofereceu à Sociologia um aparato robusto para entender a importância e a lógica da burocracia na sociedade capitalista (WEBER, 1999). Ele concedeu às ciências humanas o desenvolvimento de um método compreensivo, a partir da construção de tipos ideais para compreender a sociedade. Essa tipologia, embora não seja encontrada em sua “forma pura” na realidade, sendo teórica, pura, abstrata e referencial, era baseada na pesquisa empírica, histórico-crítica, comparativa e indutiva. (SAINT-PIERRE, 2004).

O principal destaque neste período é a existência de um elemento carismático na figura do Barão. 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 permanência à frente do Itamaraty, esse carisma é reforçado, seja devido aos sucessos políticos do período que chefiou o Ministério, seja ao seu estilo personalista de conduzir a administração pública. (CHEIBUB, 1985, p. 120-121).

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 do poder burocrático descrito por ele a partir do corpo diplomático brasileiro, em sua fase burocrático-racional. Neste período ocorreram reformas administrativas para tornar a carreira de diplomata melhor 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 (IRB) tinha por missão formar os profissionais que substituiriam aqueles que, durante anos, mantiveram a continuidade de determinadas práticas e métodos da instituição. A ideia era proporcionar uma formação que garantisse a perpetuação destes 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 dos mesmos para o trabalho diplomático. A concretização desse anseio só ocorreu em 1945, durante 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 IRB, bem como pela “blindagem” da burocracia pública, função atribuída ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Na avaliação de Espósito (2009):

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. (ESPÓSITO, 2009, p. 109-110).

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 preservam hábitos refinados, típicos de seus homólogos do período patrimonialista. Permanecem, pois, vínculos com o tradicionalismo no vetor dominante racional-burocrático.

2.3.1 Formação do *Ethos* Burocrático no seio da diplomacia brasileira

A análise histórica dos estudos de política externa brasileira revela que o reconhecimento da importância de se produzir trabalhos sobre esse tema veio da própria diplomacia, bem como da sua necessidade constante de formação de quadros cada vez mais especializados. Até as décadas de 60 e 70 do século XX esses estudos permaneceram a cargo do Itamaraty e de outros órgãos estatais para, de forma paulatina, tornarem-se objetos de pesquisa de centros acadêmicos. Alexandra de Mello e Silva (1998) defende 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.” (SILVA, 1998, p. 139).

O fato de que os diplomatas sejam também pensadores com grande influência na academia e cuja percepção da natureza do sistema internacional é predominantemente realista, é determinante para sua função como atores centrais, o que conseqüentemente 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 dos temas internacionais que predomina sobre as demais (ARBILLA, 2000; LIMA, 2000; SILVA, 1995).

Nesse sentido, a permanência ao longo dos anos de elementos de política externa constituiu o que Amado Cervo (1994) chama de “acumulado histórico”. Esses princípios seriam o pacifismo, a não intervenção, a autodeterminação dos povos, respeito às normas internacionais e defesa da igualdade e soberania das nações. A existência de tal “acervo paradigmático” tornou possível 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 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 grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política. (CHEIBUB, 1984, p. 122-123).

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 no golpe militar de 1964 ou na redemocratização. Neste sentido, Marcelo Mariano (2007, p. 25-26) aponta para a busca de autorreprodução como um fator essencial para compreender a dinâmica interna do Ministério de Relações Exteriores e a 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 a 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 em que se mostrou aberta a novas ideias, conferindo a “aparência de continuidade” (ARBILHA, 2000, p. 346; MARIANO, 2007, p. 26).

Ademais da força institucional e da flexibilidade que lhe permitiu preservar relativa autonomia durante rupturas políticas, é importante ressaltar que a estrutura organizacional hierarquizada, rigorosa e disciplinada do Itamaraty também foi um fator fundamental. No caso do regime instaurado com o golpe de 1964, por exemplo, a diplomacia contou com a simpatia dos militares, por conta da 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 alto grau de profissionalização do Itamaraty. O grande apelo de Alexandra Mello e Silva (1995) é para que seja dada mais atenção aos aspectos cognitivos dos atores envolvidos na formulação de política externa, pois considera que as percepções são representativas para o fortalecimento da identidade do grupo decisório, mas, 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 são refletidas na maneira como pensa e conduz as questões no plano internacional.

O controle que permite a perpetuação da visão desenvolvida no MRE é possível graças à estrutura organizacional que faz a preparação das 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 está (sic) a formatação de um *espírito de corps*, que conduz a uma integração e a 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 supracitado acrescenta a esta análise o esforço que o Itamaraty empreende em manter sua autonomia diante das crescentes demandas de outras instâncias em relação aos temas internacionais, uma vez que procura evitar o surgimento de visões alternativas.

Mesmo assim, conforme argumenta Miriam Saraiva (2010a), teria 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.” (SARAIVA, 2010a, p. 46). Esses dois grupos principais foram classificados como “institucionalistas pragmáticos” e “autonomistas”. De maneira bastante simplificada, os institucionalistas pragmáticos seriam influenciados pelo pensamento liberal, favoráveis à abertura comercial, sem que isso signifique o sacrifício dos esforços pela industrialização da economia brasileira, sendo muitas vezes identificados com 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 destes 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 tendem a reverter esse quadro de “despolitização” da política externa. Assim,

apresentar-se-ão alguns elementos que demonstram o “desencapsulamento” do MRE 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).

2.3.2 Politização da política externa

A supremacia do Ministério de Relações Exteriores sobre questões que envolvem a agenda internacional do Brasil é um elemento que permaneceu consensual durante muito tempo na literatura especializada. É preciso ressaltar, todavia, que nem sempre sua autonomia decisória foi soberana, porém é inegável a “[...] grande capacidade de influência do Itamaraty no processo de tomada de decisões e sua conseqüente 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 também a própria profissionalização dos diplomatas, de forma a diferenciá-los 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, das quais se destacam a preponderância do Executivo sobre temas internacionais, “[...] relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal [...]” no processo (FARIA, 2008, p. 81).

O segundo ponto, que trata da “diferenciação” que os diplomatas buscam preservar em relação aos demais burocratas do Estado, reforça o caráter insular da instituição e aponta para a distinção clara 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 estão preocupados em defender interesses do governo ou dos partidos que estiverem no poder (GOBO, 2010)¹¹.

Ao insulamento burocrático também é atribuída à distância entre a sociedade brasileira e a tomada de decisões da política externa. Marcelo Mariano (2007, p. 28-30) considera que o

¹¹ A referida autora, Karla Gobo, realizou entrevistas com membros destacados do corpo diplomático brasileiro para chegar à essa conclusão.

pouco espaço aberto pela estrutura do Itamaraty às demandas sociais é causado, essencialmente, por três fatores: i) a ausência de canais institucionalizados de participação e controle da política externa; ii) a relação entre o sistema presidencialista (autorização presidencial) e a relativa autonomia institucional do MRE e, por fim, iii) a cultura política e a legitimação do corpo diplomático. Desta 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 Maria Regina Soares de 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.

Neste novo contexto de globalização e de uma inserção cada vez mais profunda da economia brasileira ao 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 se restringiam aos debates acadêmicos e diplomáticos, passaram a chamar mais atenção. Com isso, ganharam mais espaço nos meios de comunicação, gerando interesse em grupos sociais que antes pareciam alheios a essas questões (ALMEIDA, 2012; CASON; POWER, 2009; LIMA, 2000; LIMA; SANTOS, 2010).

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. Jeffrey Cason e Timothy 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, Maria Regina (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, especialmente o fim da Guerra Fria e a

ascensão do paradigma neoliberal. A política econômica passou a ser cada vez mais um instrumento de ação externa, tendo 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, a fim de entender essa dinâmica, é preciso lembrar o papel do Itamaraty como instituição insulada burocraticamente e que deteve, durante quase um século, a hegemonia decisória de 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, eles afirmam que houve uma abertura do ministério a questões oriundas de diversos grupos, tendência que foi acentuada no período FHC-Lula, em que esses 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 apontara Marcelo Mariano (2007).

Este processo de relativa abertura é exemplificado pelo esforço de cooperação com outros ministérios e até a 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 e mantida por Lula, órgão cuja responsabilidade não é do Ministério de Relações Exteriores (MRE), mas sim do Ministério de Desenvolvimento de Comércio (MDIC). Embora a CAMEX seja composta por seis órgãos governamentais (MDIC, MRE, Ministério da Agricultura, da Reforma Agrária, do Planejamento e gabinete

presidencial), a hegemonia do MDIC sobre os demais seria evidente. Este 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 sobre as quais pode haver participação de outras entidades.

Ainda sobre a questão da politização, há autores que defendem que a ocorrência deste fenômeno na condução e formulação 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).

Neste sentido, Clodoaldo 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 este pensamento e as necessidades de inserção internacional do país. Para ele,

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 neste 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 Lula¹². Para eles, nestes 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 seu acervo histórico (ALBUQUERQUE, 2013, p. 269).

¹² Muitos dos críticos da política externa de Lula são quadros do próprio Itamaraty, chamados de “embaixadores de pijama” pelo fato de já estarem aposentados. Vale notar que alguns deles 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.

Paulo Roberto de 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 de seu partido. Essa posição representaria o esforço de convencimento, por parte da diplomacia profissional, em inserir essa aspiração na agenda internacional de Lula.

Portanto, ocorrera um duplo movimento: enquanto a nomeação de funcionários próximos ao pensamento do PT teria influenciado no relacionamento do Brasil com a América do Sul e na ênfase a 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 deste 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 de seu partido, já que no campo econômico houve a continuação das diretrizes implantadas pelo governo anterior.

Assim sendo, percebe-se que não há consensos sobre a relação de Lula e a diplomacia do MRE e qual desses dois agentes teria tido maior ou menor 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 impor agenda na política exterior do país e, por sua vez, qual o poder de barganha do governo e dos grupos de interesses que o compõe frente à institucionalidade do Itamaraty.

Apesar de não haver um quadro conclusivo em relação à 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 quadro diplomático, ao mesmo tempo em que mantém os eixos e a coerência das diretrizes da inserção internacional do país, tem características de insulamento burocrático que dificultam a participação da sociedade civil na formulação da política exterior¹³.

¹³ Isso não significa, porém, que exista grande interesse de todos os grupos da sociedade civil em participar da formulação da política externa brasileira. O baixo grau de interesse dos 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

A hegemonia de pensamento do Itamaraty em política externa, todavia, não é uma unanimidade, uma vez que as ideias e princípios que orientam as elites políticas de cada governo também moldam a forma como as diretrizes estabelecidas historicamente pelo MRE devem ser implementadas. Ademais, tanto no caso das presidências de Fernando Henrique Cardoso como 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 deste período, em especial nos anos Lula da Silva (2003-2010).

No próximo capítulo, faremos uma análise da política exterior venezuelana sob os mesmos moldes: indicando seus princípios históricos antes da chegada de Chávez ao poder, em 1999, destacando a importância da nova conjuntura internacional, regional e nacional, além das ideias da classe dirigente bolivariana na inserção externa da Venezuela.

quadro a médio e longo prazos. Esta questão da participação e interesse da sociedade brasileira pela política externa ainda carece de um debate científico de peso, sendo um fenômeno que merece mais estudos específicos e aprofundados.

3 A POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA DE CHÁVEZ

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 um maior esforço para promover o controle estatal sobre os ingressos petrolíferos, bem como a redistribuição mais equânime desta 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 o processo de Revolução Bolivariana que estava em curso. Todos esses elementos garantiram à Venezuela um destaque internacional nunca antes conferido em sua história, dando força às pretensões de Chávez em exercer a liderança de uma alternativa mundial à hegemonia norte-americana e ao neoliberalismo. Regionalmente, lançou iniciativas neste 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, este capítulo discutirá os principais postulados da política exterior da Venezuela. Para tal, apresentaremos primeiro uma breve definição de paradigmas históricos que norteiam a ação internacional do país. Posteriormente, 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.

3.1 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 Andrés Serbin (2011a), que defende a existência de três traços dominantes da diplomacia venezuelana, construídos historicamente: o excepcionalismo, o presidencialismo e o ativismo internacional.

O primeiro traço estaria relacionado com a posição peculiar do país no sistema internacional, decorrente das suas múltiplas identidades: democrática, petrolífera, 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* (1958-1998), que até a década de 1980 conseguira 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 [1908-1935] 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 deste 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 neste setor e reforçam o caráter carismático do chefe do Executivo¹⁴. 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 – contribuíram para o forte engajamento e participação ativa da Venezuela nos principais foros internacionais e regionais no decorrer do século XX, com destaque para a criação de Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, que representou um marco mundial. Carlos Romero (2008) destaca ainda a importante participação da Venezuela na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), posteriormente transformada

¹⁴ Em consonância com a análise weberiana e seus tipos ideais de dominação.

em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); na Comunidade Andina de Nações (CAN), no Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA) e no Grupo dos Três, formado também por Estados Unidos e Colômbia e destinado a promover o livre-comércio entre os países.

O país teve um papel relevante na criação do Grupo da Contadora, em 1983, que em conjunto com México, Panamá e Colômbia visavam 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 deste 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 neste caso, em que se considerou a região centro-americana como relevante para uma intervenção da Venezuela, por meio do Grupo da Contadora.

Este 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 Venezuela-Estados Unidos 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 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, mesmo não apresentando uma política externa de total alinhamento aos Estados Unidos, dada a existência de divergências, havia muito mais coincidências que fortaleciam os laços materiais e ideacionais entre os países (ROMERO, 2003).

Malgrado a Venezuela não possua 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, o que queremos afirmar é que, 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 mais importância na definição da política externa venezuelana (ROMERO, 2002; SERBIN, 2011a; VILLA, 2007).

Em ambos os casos, existe uma relação profunda entre o padrão de desenvolvimento econômico escolhido pelos países com suas estratégias de inserção internacional. No Brasil, como já afirmado no primeiro capítulo, concluímos que 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.

Argumentamos, pois, que a trajetória da Venezuela e, conseqüentemente, de sua política externa, não pode estar desvinculada da influência do petróleo para o seu ordenamento político. Desde meados do século XX, este 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 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, confere a elas um novo significado com seu estilo altamente personalista e midiático. Por fim, assoma-se 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 nestes paradigmas que analisaremos a evolução da política exterior venezuelana do *Puntofijismo* (1958-1998) à Era Chávez (1998-2013).

3.2 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*¹⁵ e costurado por três dos principais partidos do país à época: *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD). Embora a queda do ditador tenha sido em decorrência de manifestações populares, contando com forte apoio do Partido Comunista, Gilberto Maringoni (2009) lembra que nenhuma destas forças foi chamada para compor a aliança que governaria o país nos quarenta anos seguintes. Não por acaso, Erica Barrantes (2013) denomina este pacto como um “sistema de conciliação de elites”, que até 1968 manteve na ilegalidade os partidos e movimentos de esquerda mais radicais.

Em 1959, com a eleição de Romulo Betancourt, tem início a “IV República”, período conturbado pela já mencionada repressão sobre os movimentos de esquerda e pela ilegalidade imposta ao Partido Comunista pela nova Constituição, fomentando o surgimento de guerrilhas e rebeliões. No campo econômico, foi desenvolvida a “Doutrina Betancourt”, que priorizava os acordos bilaterais com os Estados Unidos, desde aquela época o principal parceiro econômico da Venezuela. Por este motivo, a política externa venezuelana foi guiada no sentido de reforçar 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

¹⁵ *Punto Fijo* era o nome da chácara (*quinta*) de Rafael Caldera, um importante político do país, e onde se reuniram os líderes dos três partidos para firmar a aliança que substituiria o regime de Pérez Jiménez.

lutava internacionalmente pelos mesmos princípios presentes no 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 este termo pode sugerir, não significou um alinhamento aos 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 pela América Latina. A Venezuela foi um dos poucos casos da região que conseguiu manter sua democracia liberal em voga, fato que era constantemente ressaltado por seus líderes para justificar o suposto excepcionalismo do país frente aos vizinhos (ROMERO, 2003; SERBIN, 2011a).

Somente em 1968, com Rafael Caldera (COPEI) como presidente, houve uma reconciliação política com os partidos de esquerda, levando à pacificação dos movimentos mais eufóricos, iniciando 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 AD e COPEI, que deste 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 investe no “Pluralismo Ideológico”, buscando diversificar as relações diplomáticas do país, inclusive com regimes considerados autoritários. Seu sucessor, Carlos Andrés Pérez (AD) reforçou este traço iniciado por Caldera e lançou o sonho de ser 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 consequente criação da empresa Petróleo e Venezuela S. A. (PDVSA), fez com 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 desabam ainda mais e a dívida pública explode (MARINGONI, 2004).

Em 1988, Carlos Andrés Pérez retorna ao poder e empreende 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, assume 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, sob a esperança de reverter o quadro de crise econômica profunda, o líder *adeco* assume compromissos e condicionalidades 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 em torno da crescente desigualdade social, que não diminuía nem quando a renda petroleira tinha sido beneficiada com os preços internacionais em alta. Uma boa ilustração deste quadro está a seguir:

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 infra-estruturas mínimas, nem reduzir as escandalosas desigualdades sociais... (AZEREDO, 2003, p. 118 apud PIETRI, 1998).

A grande insatisfação das pessoas era justificada pelo fato de que as vultosas remessas petroleiras, conforme apontado acima, não estavam sendo redistribuídas igualmente pela população e, nem ao menos, representavam algum tipo de melhoria na qualidade de vida da maioria dos venezuelanos. Diante deste 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 episódio, ocorrido em fevereiro de 1989 na capital do país, ficou conhecido por *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* estavam extremamente enfraquecidos, 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 naquela ocasião, conhecido como “*por ahora*” (por enquanto), permitiu a construção de uma figura confiável no imaginário do povo venezuelano.

Rafael Caldera retorna ao poder após o *impeachment* de Pérez (1993), eleito por ter se filiado a outro partido afora o binômio AD-COPEI, o *Movimiento al Socialismo* (MAS), evidenciando a pouca credibilidade que as siglas tradicionais gozavam naquele momento. Contrariamente ao que prometera em sua campanha, Caldera promoveu uma *Apertura Petrolera*, fortalecendo os laços com o FMI e a liberalização econômica e comercial. Pedro Barros (2007) apresenta um retrato deste 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.” (BARROS, 2007, p. 3). Vale recordar que o país foi um dos artífices da criação desta organização de países produtores de petróleo, no bojo dos princípios autonomistas do terceiro-mundismo e do desenvolvimento de um via alternativa à bipolaridade reinante da Guerra Fria.

Em suma, o então mandatário incorreu no mesmo erro político de seu antecessor: protagonizou um processo de *policy switch*¹⁶ que significou o aprofundamento do neoliberalismo, sem haver a ruptura prometida durante as eleições. Ele também foi responsável por conceder a anistia aos envolvidos na tentativa de golpe, libertando, por conseguinte, o seu futuro adversário político: Hugo Chávez Frías (BARRANTES, 2012; COELHO, 2006; STOKES, 2001).

¹⁶ 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).

Depois de sair da prisão, o ex-golpista articulou-se com grupos de esquerda e fundou o *Movimiento V Republica* (MVR)¹⁷, que em conjunto com o MAS e o PPT (Pátria para Todos), formaram 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: em que os nacionalistas estariam ao seu lado e, em oposição, os entreguistas representados pelos partidos tradicionais e pela oligarquia petroleira. Após 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 seu grupo de apoiadores (AZEREDO, 2003). No tópico seguinte serão descritas as principais ações realizadas pela nova elite política desde que chegou à presidência da Venezuela, no período que ficou conhecido por Era Chávez (1998-2013).

3.3 A Era Chávez

Como explicado, a economia venezuelana é altamente dependente do comércio petroleiro, sua principal fonte de exportação. Em outras palavras, a Venezuela é rentista, ou seja, depende da renda deste produto, restringindo os investimentos a esta 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. Durante a “bonança gasífera”, a Holanda recebeu muito capital estrangeiro e teve sua moeda sobrevalorizada, porém em um segundo período 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 de competitividade internacional (COLDEN, 1984 apud BARROS, 2007).

¹⁷ Em alusão clara à IV República, inaugurada por Betancourt no *Punto Fijo*. Como o objetivo era superá-la, o movimento passou a reivindicar o início da V 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 possuíssem 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 ser bastante semelhante (JONES, 2008).

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, permitiu o surgimento e o fortalecimento de uma oligarquia petroleira.

Quando Chávez chegou ao poder, planejava diminuir 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 vontade de diversificação da pauta exportadora, a partir de suas vantagens comparativas, o que ocorreria a partir de uma mudança estrutural profunda não só nos alicerces econômicos, mas também políticos (BARROS, 2006).

No entanto, o clima de forte recessão ainda pairava sobre o país, fazendo com 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 manter a inflação controlada, por meio de um plano de transição que garantisse as mudanças prometidas por ele, mas sem grandes sobressaltos. Mesmo sem modificar as bases da *Apertura Petrolera*, as oligarquias petroleiras sentiram-se ameaçadas pelas perspectivas 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 desta dependência. Foi uma política dúbia, pois ao mesmo tempo em 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 desta renda. Isto 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, elevaram 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 V República. Mesmo com uma política econômica considerada ortodoxa, já em 2001 as estatísticas oficiais davam conta do expressivo 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 o investimento social, como descrito acima, a partir de um modelo chamado de *misiones bolivarianas* ou *sociales*¹⁸. Diante da baixa institucionalidade existente neste 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, 2013b).

Irey Gómez Sánchez (2006) avalia que esta 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 pobreza (PNUD VENEZUELA, 2010).

¹⁸ A mais famosa é a Missão *Barrio Adentro*, que contou com profissionais de saúde venezuelanos e cubanos para levar assistência médica para a população dos *Barrios* (comunidades carentes) e se desenvolveu em diversas etapas.

Em um cenário de desestruturação dos partidos políticos tradicionais e de forte apoio popular, motivado pelos programas sociais previamente descritos, a oposição não conseguiu formar uma coalizão capaz de suplantar o chavismo eleitoralmente. Por este motivo, a mídia acabou tornando-se a principal porta-voz contra o presidente, com capacidade de arregimentação e de convencimento muito mais eficiente que os partidos oposicionistas. Isso gerou atritos constantes entre o poder Executivo e os principais meios de comunicação do país, cujos donos estavam intimamente ligados às oligarquias petroleiras (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 televisões comunitárias¹⁹, 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 CLAURE, 2002). Na avaliação do jornalista Andrés Cañizales (2003):

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. 32-33, tradução nossa).

Como resposta, os meios de comunicação uniram-se a outras associações, dentre as quais destacamos a Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Indústria (*Fedecámaras*), a Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV) e alguns círculos

¹⁹ 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.

militares, desgostosos com os rumos tomados por Chávez na condução do país, conclamando manifestações populares contra o presidente entre 2001 e 2004. As oligarquias petroleiras auxiliaram este 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. Veiculou-se nos principais canais de televisão 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 Nacional²⁰. O líder bolivariano foi restituído ao poder dias depois, após forte comoção popular e articulação dos militares fieis a Chávez (MARINGONI, 2004; NEVES, 2010; SIMIONI, 2007; UCHOA, 2003).

Posteriormente, em dezembro daquele 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 precisou voltar atrás e retomar as atividades de produção petroleira, financeiras e comerciais.

Paralelamente aos intentos de boicote ao governo, estes setores também buscavam uma maneira legal de retirar Chávez do poder, utilizando um mecanismo incluído na Constituição Bolivariana: o referendo revogatório. Por meio deste 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 este referendo²¹, em 2004 a oposição finalmente logrou submeter o governo chavista a esta prova de fogo. Mesmo assim, a aspiração oposicionista foi frustrada pelo comparecimento de

²⁰ 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 assistindo e documentando o desenrolar de um golpe de Estado de dentro do palácio presidencial de *Miraflores*.

²¹ O artigo 72 da constituição venezuelana prevê que qualquer magistratura pode ser revogada, mediante o apoio de 25% do eleitorado e transcorrido metade do mandato correspondente (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1999).

70% dos eleitores, dos quais 59% decidiram pela permanência do líder bolivariano no poder (NEVES, 2010).

A legitimação popular de muitas das decisões, por meio destes mecanismos de participação direta, auxiliou Chávez a manter a imagem de um 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, Rômulo 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 desta participação direta da população nos rumos do país. Em todos estes 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 programas de televisão, foi a base de sustentação do governo em momentos de instabilidade e crise. Tal apoio foi, portanto, essencial nos referendos que promoveu e aos quais foi submetido, revelando a importância que a democracia participativa ganhou na política chavista.

Os indicativos de que esta estratégia guiaria os rumos do país dali em diante já estava presente no preâmbulo da Constituição de 1999, cujo objetivo era “[...] refundar a República para estabelecer uma *sociedade democrática, participativa e protagônica*, multiétnica e pluricultural [...]” (REPUBLICA 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 uma peça-chave para a realização de mudanças importantes e em uma das bandeiras de sua política externa.

María Pilar García-Guadilla (2006) procura analisar o impacto desta escolha política na Venezuela e, embora reconheça que a democracia participativa fomente valores positivos como a pluralidade, a tolerância e a própria cultura democrática, acredita que ela também aprofunda a polarização da sociedade, sendo este 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.

Rafael Villa (2007) também considera essencial a defesa do governo pelo 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 das políticas interna e externa. Naquele 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), unificando boa parte dos partidos²² 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 daquele ano 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 (2007-2013). 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 (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2007).

²² 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 Patria Para Todos (PPT).

A definição de objetivos gerais, sem embargo, 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, este conceito serviu para aprofundar a retórica maniqueísta do governo chavista, em que o capitalismo seria o modelo “mau” 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. (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2007; VILLA, 2007).

3.4 Do *Puntofijismo* ao Chavismo: ruptura ou continuidade da política exterior?

Sobre a política externa do *Puntofijismo*, Erika Barrantes (2012, p. 49) vislumbra a existência de quatro tendências de pensamento, duas de vertente política (conservadores e progressistas) e duas de vertente econômica (ortodoxos e heterodoxos). A partir desta clivagem, ela define que os conservadores buscavam priorizar as relações com os Estados Unidos, enquanto que 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 extra regionais, já os heterodoxos defendiam um modelo de integração regional em que a redução das assimetrias intra-bloco fosse prioridade dos Estados, lastreado por um viés cepalino de desenvolvimento.

Nestes quarenta anos, portanto, teria havido momentos em que duas das quatro tendências prevaleceram sobre as demais, sem que isso significasse, todavia, uma ruptura brusca na condução da política exterior do país. Isso aconteceu porque, apesar dos esforços localizados por empreender uma agenda terceiro-mundista, como nos governos de Rômulo Betancourt e no primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez, nunca houve uma 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 proferidos por ele contra o imperialismo norte-americano, os

Estados Unidos continuaram sendo um dos principais parceiros comerciais do país. Por outro lado, evidencia-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). Eles, por sua vez, adotaram a tática de “esperar e ver”, afirmando que não tomariam nenhuma atitude caso o presidente se comprometesse a não romper com a institucionalidade ou com a ordem democrática, a não nacionalizar empresas norte-americanas e 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 com que este novo traço progressista da política exterior do país criasse receios na diplomacia norte-americana. Ademais, a chegada de George W. Bush à Casa Branca acirrou os ânimos e intensificou a já existente dualidade que marcava a relação Venezuela-EUA.

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 existiriam duas fases da política exterior venezuelana. A primeira, que vai de 1999 a 2003, foi marcada pela postura pragmática e encontra substância teórica no Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2007), cujas diretrizes foram seguidas nos primeiros anos do governo chavista. Dentre os objetivos estão o fortalecimento da soberania nacional, por meio da construção de uma ordem multipolar a ser alcançada com a democratização do sistema internacional. As prioridades deste novo momento deveriam ser, portanto, o estímulo à integração regional e à latino americanização 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 2003-2004, foi caracterizada pela opção ideológica em detrimento do pragmatismo externo e 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 (REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 2007; VILLA, 2004, 2007). Vale notar que essas fases distintas coincidem com a radicalização do processo revolucionário venezuelano, tanto econômica quanto política e ideologicamente.

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. Moniz Bandeira (2002, p. 24) denomina a junta que tomou o poder na Venezuela como um “governo da coalizão empresarial-militar”, 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, para um 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 tinham não só sido lenientes com os golpistas, como também patrocinaram a ação destes grupos. Muito embora a participação do governo norte-americano no golpe de 2002 tenha sido comprovada, Ramón Espinasa (2006) defende que a estreita ligação econômica entre os países, oriunda do comércio petrolífero, fazia com que as relações bilaterais fossem 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: Venezuela envia 1.300.000 barris diários de petróleo e derivados ao mercado estadunidense, de onde importa bens e serviços. (ROMERO, 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 este “[...] o único elemento que mantém o antagonismo dentro dos limites e não foi interrompido, mesmo quando as relações diplomáticas foram rompidas [...]” (MCCOY, 2011, p. 75).

Desta 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*”²³ (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006).

Além da retórica, as posições do líder venezuelano pareciam cada vez mais destoar dos interesses norte-americanos. Dentes elas, destacam-se os laços cooperativos com Cuba, a aproximação com a China, a promoção de um regionalismo “pós-hegemônico”²⁴ (sem a participação dos Estados Unidos), a reativação da OPEP e 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, 2008, p. 31).

O “pacote ideológico” é composto pelo bolivarianismo e o discurso anti-imperialista e antiamericano, sendo reforçado regionalmente com a eleição de governos com afinidades políticas com Chávez, dos quais frisamos Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador. Em conjunto com Cuba, estes países formariam o “eixo do mal” da América Latina, segundo os Estados Unidos ou, como Tariq Ali (2008) e parte da esquerda preferem denominar, o “eixo da esperança”. Carlos Romero (2008) enfatiza que: “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.” (ROMERO, 2008, p. 86).

²³ Este 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, alegara que o lugar ainda “cheirava enxofre”.

²⁴ Termo presente no pensamento de Andrés Serbin (2011a).

Assim como os acontecimentos internos que marcaram a inflexão para uma política exterior mais ideologizada influenciaram nas relações bilaterais com os Estados Unidos, consideramos que este aspecto também incidiu 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; acordos bilaterais com viés social, como no caso das *misiones* que recebem recursos humanos cubanos, e a notável diplomacia petroleira empreendida neste período, em especial para a América do Sul e o Caribe (SERBIN, 2006; VILLA, 2007).

Este 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. Neste marco foram criados programas como PetroCaribe, PetroAndina, PetroAmérica e PetroSur, cuja cooperação energética em produção e concessão de petróleo subsidiado aumentou 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 é instrumento político de atração de aliados (ROMERO, 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 desde a periferia, Chávez acentuou o ativismo global venezuelano e propôs diversas iniciativas, especialmente no âmbito da integração regional e utilizou o petróleo como “imã” para lograr apoio aos seus projetos. Além dos recursos materiais, a tática venezuelana compreendia o uso de discursos inflamados de seu líder contra o “Império” em diversas oportunidades (fóruns globais, encontros regionais, pronunciamentos oficiais e aparições informais) e gestos que denotavam o seu antiamericanismo.

O alto personalismo na política exterior, como as ações descritas acima demonstram, foi uma das principais marcas da Era Chávez, muito embora fosse um traço da diplomacia venezuelana desde antes de 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 sobre este fenômeno, pode em alguns casos até desorganizar a burocracia existente (WEBER, 2003a). Ainda não existem muitos estudos em relação à influência do alto personalismo de Chávez sobre a burocracia diplomática venezuelana, porém para os propósitos desta pesquisa é útil saber que nesses 15 anos no poder, a Venezuela teve uma alta rotatividade de chanceleres se comparado a outros momentos do *Puntofijismo*, em que o poder decisório já estava totalmente centralizado no presidente²⁵ (VENEZUELA, 2013a).

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

Com base nestas apreciações, a política externa venezuelana sob o chavismo apresenta uma estratégia de ação oposta à adotada pelo *Puntofijismo*: a confrontação. Da mesma forma como internamente Chávez contribuiu para a polarização política e o enfrentamento de interesses, externamente este 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).

Elementos oriundos do período anterior foram mantidos, como a centralidade do comércio petroleiro e da 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 melhor 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 destes 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

²⁵ Na Era Chávez, foram seis os chanceleres da Venezuela, enquanto que o número mais próximo a esse no *Punto Fijo* foi de quatro ministros, durante a segunda presidência de Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

desprezadas. Muito embora estas metas enfrentem dificuldades estruturais e conjunturais de concretização, 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.

4 PROJETOS REGIONAIS PARA AMÉRICA DO SUL

Nos capítulos iniciais, 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 (2003-2010). Com base no que foi discutido, nosso argumento é que nos anos estudados houve na América do Sul o fortalecimento de dois projetos regionais distintos entre si: 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). Por isso, o presente capítulo está destinado a discutir estes dois projetos e o seu significado para cada um dos países proponentes, de forma mais descritiva.

Para melhor organizar a exposição, a divisão do capítulo será feita em duas partes principais. A primeira explicará que a ideia de América do Sul como objeto específico da política externa brasileira, cunhada nos anos FHC, e analisará a importância estratégica da região para o governo petista, com destaque para o MERCOSUL. Posteriormente, mostraremos porque a UNASUL e, mais especificamente, a proposta de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) possuem forte ligação com os interesses presentes no projeto regional brasileiro.

Na segunda parte descreveremos o plano de ação do líder bolivariano para a América do Sul, retomando alguns dos pontos característicos de sua política exterior. Por fim, vamos analisar a proposta da ALBA e o seu desenvolvimento, bem como a iniciativa de Chávez para a área de segurança regional, a fim de fazer uma rápida comparação com os objetivos do CDS e exprimir as diferenças básicas entre os dois projetos.

4.1 A concepção de América do Sul como objeto específico da PEB

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”, advindo de seu histórico político diferenciado e das lembranças da Guerra do Paraguai. Outro fator relevante neste momento era a rivalidade entre brasileiros e argentinos, que na primeira

década do século XX alcançou níveis altíssimos 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 foi espaço de proliferação de instituições regionais, com a finalidade de promover maior integração entre os países. Um fator muito importante para que estes 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 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 impulsionada de 1985 em diante, com a Ata de Iguazu, era expressão e resultado 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 posições 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 de Brasil e Argentina, a partir da aproximação e convergência programática de seus respectivos mandatários, José Sarney e Raúl Alfonsín. Neste sentido, o embaixador brasileiro Marcos Castrioto de Azambuja (2012) afirma que:

A grande contribuição que Sarney e Alfonsín deixarão à história há de ser a cooperação Brasil-Argentina. Os dois conduziram 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 cooperação política entre estes dois governos, o processo que levou à criação de um Mercado Comum entre os países do Cone Sul dificilmente lograria 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 que motivaram este projeto, ele também foi motivado por interesses subjacentes às respectivas 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 eram cada vez mais nítidos nos dois países. Neste sentido, houve uma mudança paradigmática. 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 ao mercado global (HIRST; PINHEIRO, 1995; MACEDO, 2012; VAZ, 2002).

No caso brasileiro, o mandato presidencial de Collor, que apontava para uma mudança brusca nos rumos da política externa, foi interrompido após o processo de *impeachment* presidencial e não conseguiu efetivar muitas de suas intenções iniciais. A posse de Itamar Franco em 1992 fez com que o MERCOSUL não fosse 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 a frente do MRE após nomeação de Itamar, apostava na integração sul-americana. Diante da proposta norte-americana de fechar um acordo de livre-comércio nos moldes do *North American Free Trade Agreement*²⁶ (NAFTA) com o restante da América Latina, ele passou a defender a construção de uma Área de Livre-Comércio Sul-Americano, a ALCSA. Para Henrique Altemani Oliveira (2005):

[...] 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, Luis Felipe Lampreia (1998) também destaca o papel da América do Sul para que o Brasil alcançasse maior projeção internacional e, nesse sentido, priorizava a agenda mercossulina, pois via nesta instituição um instrumento eficaz para promover o desenvolvimento de seus quatro membros.

Entretanto, apesar de ter havido maior reconhecimento da importância do MERCOSUL e inclusive um esforço pessoal do presidente em manter um bom relacionamento com a Argentina, problemas comerciais e desentendimentos marcaram a relação com o vizinho e parceiro mais importante na região neste período. Para Amado Cervo (2002), o desgaste do relacionamento bilateral com a Argentina nos anos FHC fez com que o

²⁶ Tratado Norte-Americano de Livre Comércio.

Brasil preferisse um regionalismo menos aprofundado, isto é, mantendo os arranjos com baixa institucionalidade como forma de preservar seus próprios interesses.

A despeito das fortes críticas à atuação internacional do Brasil na chamada Era Cardoso, o autor mencionado acima reconhece que o surgimento do “[...] conceito de América do Sul como área de fortalecimento prévio das economias regionais sob liderança brasileira” (CERVO, 2002, p. 9) ocorreu neste período. A construção de um espaço sul-americano e autônomo frente aos Estados Unidos, bem como o reforço do MERCOSUL e da 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 se reaproximar dos vizinhos e a modificar a estratégia de “autonomia pela participação”, conforme explicação no capítulo inicial.

Da mesma forma que Amado Cervo, José Augusto Guilhon Albuquerque (2013) postula que:

[...] a América do Sul é uma criação do Século 20 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 indicada anteriormente como 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 uma condição prévia para a integração hemisférica, elemento mantido e reforçado pelo governo Lula, cujo programa de governo, histórico partidário e nomeações-chave no Ministério das Relações Exteriores já indicavam para uma maior presença da região em sua política externa.

Reconhecendo, pois, que um dos maiores destaques do período Lula da Silva foi 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. Neste sentido,

[...] 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. Esta ainda se recuperava da forte crise de 2001 quando o petista chegou ao poder, em 2003, fazendo com que as assimetrias e dificuldades de negociação entre os países ainda fossem grandes. Outros desafios ao esquema eram dados pelos 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 argentino de que o seu adversário pudesse ser beneficiado – e as ainda maiores assimetrias entre os sócios maiores e os menores (OLIVEIRA, 2010).

Os esforços brasileiros foram no sentido de reduzir o déficit institucional e representativo, ajudando a implementar a Comissão de Representantes Permanentes (2003), o Tribunal de Revisão Permanente (2004) e o Parlasul (2006). No entanto, o avanço mais notável está representado pela criação do Fundo de Convergência Estrutural para o MERCOSUL (FOCEM) em 2010, cujo objetivo primordial seria reduzir as assimetrias intra bloco e formalizar o papel do Brasil como *paymaster*²⁷ do processo (AZAMBUJA, 2012; FIER, 2010; MERCOSUL, 2013; SARAIVA, 2010b).

Mesmo com estas ações, muitos analistas consideram que o MERCOSUL está longe de representar uma organização totalmente exitosa. O FOCEM ainda não deu os resultados esperados pela falta de comprometimento brasileiro em assumir o papel de *paymaster*, muito embora fosse promissor, e as relações comerciais com a Argentina continuaram apresentando entraves. Ademais, notou-se a priorização de acordos bilaterais com outros países por parte do Brasil, no lugar de incentivar o comércio intra bloco, que apresentou pouco crescimento neste período. O ativismo global brasileiro teria prejudicado as relações bilaterais com a Argentina por conta da percepção de que Lula e sua diplomacia estariam dando mais atenção a outras instâncias do que ao MERCOSUL, o que conseqüentemente teria influenciado na pouca evolução do bloco (COUTINHO, 2009; CAMPOS; VADELL, 2009; SARAIVA, 2010b).

Apesar do grande engajamento global deste período, o Brasil manteve a tradição de lançar iniciativas para a América do Sul. Na seção seguinte, apresentaremos aquela que

²⁷ Como a tradução para o português sugere, o “pagador” é aquele ator que arcará com os custos do processo de integração regional, por conta de sua superioridade econômica em relação aos demais.

constituiu um exemplo da expansão política do MERCOSUL para a porção Norte do subcontinente e da importância estratégica da região para a condução da política exterior brasileira: a União de Nações Sul-Americanas.

4.1.1 A criação da UNASUL: objetivos e principais diretrizes

Oficialmente criada em 2007, a UNASUL tem início na Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul convocada pelo Brasil no ano 2000²⁸, que contou ainda com a presença dos presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). Este encontro teve como base três pilares: a cooperação política, social e cultural; a integração comercial e a integração física e energética. Destes, o maior destaque vai para a 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 “Consenso de Guayaquil”. Na reunião seguinte, ocorrida em Cuzco (Peru) no ano 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 de Nações (CAN). Desta 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. 74-75, 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

²⁸ 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, 2013b).

da região, integrando-a de Norte a Sul. Em 2005, novamente em Brasília, os líderes se reuniram para definir a agenda prioritária e o plano de ação da CASA, que foram elaborados a partir dos seguintes eixos temáticos: a) diálogo político; b) integração física; c) meio ambiente; d) integração energética; e) mecanismos financeiros; f) promoção da coesão, justiça e inclusão sociais e g) telecomunicações. Neste mesmo ano, em Montevidéu (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, 2013b).

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, 2013b).

Marco Dalla Stella (2012) lembra que a proposta de mudar o nome de “comunidade” para “união” veio de Hugo Chávez, acreditando que esta última denominação conferiria maior valor político ao processo. Assim, foi somente no encontro ocorrido na Venezuela em 2007 que o nome de 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. 273-274, 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 que permita erradicar as desigualdades sociais; promoção da integração física e energética; além de cooperação em áreas como Defesa (BRASIL, 2013). Neste sentido, a organização se diferencia das instituições já criadas no subcontinente por dar mais ênfase ao caráter político que ao econômico. Para Elsa Llenderozas (2012): “Em seu marco normativo se define como um ‘espaço de integração’, mas se assemelha mais a um mecanismo de cooperação política.” (LLENDEROZAS, 2012, 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 que é, de fato, detentora do poder de decisão e atua de forma consensual. Em seguida, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é responsável por implementar as decisões tomadas pelos mandatários e, em sequência, seguem os conselhos temáticos. Os setores contemplados por estes conselhos são coerentes com os objetivos do organismo, somando doze ao total, cujos temas são: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura e planejamento; sobre o problema mundial das drogas; economia e finanças; eleitoral; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação e, por fim, segurança cidadã, justiça e crime transnacional. Muitos destes conselhos nem saíram do papel e os que já existem são compostos por grupos de trabalho e possuem função meramente consultiva (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2013a).

Além destes órgãos, a UNASUL ainda conta 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.

4.1.2 A UNASUL para o Brasil

A reunião que deu origem à UNASUL foi convocada pelo Brasil e este não é um fato menor, pois sendo uma das maiores potências regionais, o país encontrava pela frente outro gigante com quem deveria disputar a liderança regional: o México. A influência deste ator sobre a América Central e também 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 para a América do Sul. Desta forma, seria possível delimitar seu escopo de ação para um espaço menos suscetível à influência destes agentes externos. Seria uma maneira de consolidar 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 ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) para a diplomacia brasileira. Ademais, a coordenação inédita entre os doze países sul-americanos demonstrou o esforço de unificação de agendas, considerando os diferentes interesses, ideologias e pretensões de cada governo, em especial dos países com maior relevância política e econômica na região, como Argentina, Venezuela, Chile e Colômbia (BOTELHO, 2008; ALBUQUERQUE, 2013).

Em discurso de posse, Luis Inácio Lula da Silva 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.” (SILVA, 2008). Estabilidade política e união estão em harmonia com o projeto da União de Nações Sul-Americanas e, se prosperidade for entendida em seu sentido global, incluindo o bem-estar das populações – e não somente seu aspecto puramente 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 deste 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 faz com que a ação da UNASUL ganhe mais agilidade e força em situações que exigem uma 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 (2012):

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 também 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 sua busca por autonomia no plano internacional, de forma com que os compromissos firmados regionalmente não sirvam de empecilho para sua inserção global. Logo, a baixa institucionalidade do organismo e sua agenda mais minimalista estariam de acordo com os interesses brasileiros. Ao Brasil teria sido possível 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” (leia-se Bolívia e Equador), o Paraguai de Lugo e, até certo ponto, a Argentina dos Kirchner e, do outro lado, aqueles com quem os Estados Unidos têm relações comerciais privilegiadas, como Chile, Colômbia e Peru. Em suma,

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 a 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 foi exposto anteriormente, não impede que a UNASUL também tenha uma vertente baseada em aspectos materiais substantivos, dos quais destacamos 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 IIRSA, foi incorporada ao Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Segundo 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, 2013b, p. 7, tradução nossa).

Interesses brasileiros na integração física e energética estão ligados diretamente ao déficit do país nestes dois setores e, conseqüentemente, tem relação com a sua estratégia de desenvolvimento nacional. Neste sentido, lembramos o incentivo dado às construtoras nacionais e à estatal Petrobras a explorarem os mercados sul-americanos e os financiamentos do BNDES que têm permitido 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, e 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 seu papel de negociador, mediador e “construtor de pontes”. Parte deste anseio brasileiro foi concretizado em sua atuação protagônica na missão de estabilização do Haiti (MINUSTAH), porém é a ausência de disputas graves na região que auxilia a consolidação desta imagem de *peacemaker*, considerada necessária para lograr o assento no Conselho de Segurança da ONU, que há décadas consta como sendo um dos grandes objetivos da política externa brasileira (HERZ, 2011).

4.3.3 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 um caráter dominador ou sub imperialista. 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 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 daquele mesmo ano, em Salvador, houve não só 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, 2012, p. 3-4).

Brasil e Venezuela refutavam o posicionamento norte-americano no que se refere à segurança regional, porém os dois países também possuíam divergências entre si, que eram expressas pelo pensamento de suas lideranças. Chávez foi influenciado por sua formação militar, cuja visão geopolítica e antiamericana era predominante. Já o Brasil, além da postura negociadora de Lula, possuía um corpo diplomático altamente profissionalizado, tornando suas posições mais pragmáticas e, portanto, menos confrontativas em 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 tampouco era homogêneo. Durante a Conferência Especial de Segurança da OEA (2003), por exemplo, 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. Ainda sobre a dificuldade de construir consenso regional sobre as questões de segurança, mais uma vez pesa a polaridade de posições entre os grupos representados por Venezuela e Colômbia, cujas estratégias em relação aos Estados Unidos são opostas (CEPIK, 2005).

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 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 de Venezuela e nos objetivos de longo prazo do Brasil.” (LLENDERROZAS, 2012, p. 159, tradução nossa).

O caráter do CDS é de um 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 sub regionais 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. 15-16, tradução nossa).

Conforme descreve Hector Saint-Pierre (2009), a proposta e posterior criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi um esforço do governo brasileiro, com forte ênfase do presidente Lula. O governo, por meio de sua diplomacia e do Ministério da Defesa, buscou projetar o país no âmbito da defesa sub regionalmente, porém visou um aprofundamento somente 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 protagônico na região não estaria disposto a assumir riscos e responsabilidades, provavelmente receoso em perder sua “autonomia” e, por isso, estimulou a criação de um órgão de tão 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 (LLENDERROZAS, 2012; SAINT-PIERRE, 2009).

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

Retomando alguns pontos do segundo capítulo, em que foram abordadas as linhas gerais da política externa venezuelana no chavismo, percebemos que a América do Sul tem grande importância na estratégia bolivariana. Todavia, a Venezuela é um país que historicamente cultivava múltiplas identidades, por sua localização geográfica privilegiada que lhe permite ser concomitantemente amazônico, andino e caribenho (SERBIN, 2011a). Assim sendo, quando define sua ação na região tem em conta não só a América do Sul, mas sim a América Latina como um todo, incluindo o Caribe. A constituição do Grupo da Contadora e os posteriores projetos de Chávez para a América Central e o Caribe refletem este 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 resignificação de acordo com os objetivos do presidente. Para Rafael Villa (2007), a radicalização interna de suas ações e discursos também influenciaram a forma como o país se relacionava no plano internacional e, conseqüentemente, alterou também a política externa regional. Um elemento adicional neste sentido é o componente ideológico, presente não só retoricamente, mas também no plano das iniciativas de integração. Por este motivo, é justificada a existência da PetroAmérica; PetroCaribe; PetroSul; do canal televisivo multiestatal TeleSur, envolvendo os governos de Venezuela, Uruguai, Argentina e Cuba e, sobretudo, da ALBA. Esta última conta com a adesão de Cuba, Equador, Bolívia, Nicarágua, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Dominica e Santa Lucia, 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 dos seus antecessores, elementos materiais, limitações estruturais e interesses nacionais fizeram com que algumas posturas do presidente bolivariano fossem atenuadas. Rafael Villa (2007, p. 10) explica que tais fatores serviram de “mecanismo de reversão” para suavizar as tendências mais radicais e ideológicas do líder bolivariano. A entrada do país no MERCOSUL, por exemplo, deve ser lida em um contexto de superação de debilidades econômicas estruturais de alta dependência do petróleo, em que a indústria de bens de consumo não pode se desenvolver de forma a suprir as necessidades do mercado interno venezuelano. No entanto, se essa decisão for interpretada pelo viés ideológico, denotaria uma grande contradição do discurso chavista, que classificara 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 fez com que houvesse intensas discussões nas casas legislativas de Brasil²⁹ e Paraguai³⁰, que

²⁹ No caso brasileiro, Chávez chegou a ser desrespeitoso com o congresso nacional, afirmando ser este um “papagaio dos Estados Unidos”, causando fortes reações entre os parlamentares da oposição e

retardaram o processo de adesão da Venezuela como membro permanente da organização. Por outro lado, outros elementos políticos também foram importantes para que a Venezuela integrasse plenamente o MERCOSUL, como a vontade argentina de equilibrar a liderança brasileira no bloco (OLIVEIRA, 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 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 um grande potencial, sobretudo para as empresas produtoras de bens de consumo brasileiras. Mesmo assim, parte do empresariado do Brasil estava receosa com a entrada da Venezuela no bloco, muito embora as condições pouco claras de adaptação à tarifa externa comum (TEC) sugeriam que haveria mais sacrifícios do lado bolivariano (SANTOS; VILAROUCA, 2007).

Outro destaque da política exterior de Chávez para a América do Sul é a proposta do Banco do Sul (BS), que mesmo estando presente em seu projeto de governo desde 1999, só foi oficialmente apresentada para região em 2004. Após um intenso processo de negociação, Bolívia, Equador, Brasil e Argentina entraram 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. Carlos Eduardo Carvalho et al (2010) apontam que a Venezuela, por ser sua principal incentivadora, defendia que o organismo deveria ser comparável ao FMI, isto é, com a função de ser prestador de última instância para os países da região, porém sem as condicionalidades e com uma

da base aliada ao governo (GUERREIRO, 2007). Este episódio foi detalhadamente estudado por SANTOS e VILAROUCA (2007).

³⁰ O congresso paraguaio, por sua vez, manteve a decisão de não permitir a entrada da Venezuela até o golpe contra o presidente Lugo, em 2012. Naquela ocasião, os países-membros do MERCOSUL entenderam tratar-se de um processo que feria a cláusula democrática da instituição, suspendendo temporariamente o Paraguai da mesma. Neste ínterim, a entrada da Venezuela foi aprovada e após o retorno dos paraguaios ao MERCOSUL, após algumas recusas, o congresso finalmente ratificou a adesão venezuelana ao bloco (DESANTIS, 2013).

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 economias³¹. A Argentina, por sua vez, adotava uma posição intermediária em relação às duas mencionadas, enquanto que o Brasil parecia querer dar ao organismo a mesma função do seu BNDES, ou seja, de financiador de projetos de infraestrutura e desenvolvimento, em consonância com a IIRSA.

Ao final do processo negociador, a plataforma brasileira ganhou força e se mesclou 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, conseguindo contrapor a ideia brasileira e argentina de ter uma estrutura decisória equivalente aos aportes financeiros de cada país. Se fosse desta maneira, Brasil e Argentina, sendo as maiores economias do subcontinente, teriam capacidade decisória proporcional aos seus aportes, tendo maior influência 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).

Tal vitória chavista, porém, não fez com que o BS ganhasse força suficiente para entrar em vigor, como desejara seu idealizador. Dentre os muitos motivos que podem explicar o fracasso da proposta depois de tanto esforço, destacamos três. O primeiro tem relação com a crise econômica de 2008, que mesmo com 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 o baixo interesse do Brasil em arcar com os custos de mais um organismo deste 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 sua entrada no MERCOSUL e outras iniciativas em âmbito bilateral e multilateral, como o Banco do Sul. No entanto, não houve o

³¹ A economia boliviana apresenta sintomas de dolarização não oficial, quando 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.

abandono de 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 sua política exterior na região, apresentaremos a seguir seu principal projeto regional: a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

4.4.3 Projeto regional venezuelano: a ALBA

A primeira vez em que se ouviu falar da 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 se estendia a todos os países da região, porém naquela ocasião, recebeu somente o apoio de Cuba. Seu acrônimo significava Alternativa Bolivariana para as Américas 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, a partir da aposta do governo norte-americano na fórmula do livre-mercado como sendo 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, 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. Quando se acrescenta o termo “neo” ao bolivarianismo é porque 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, 2010; STELLA, 2012).

Fundada oficialmente em 2004 como um acordo bilateral entre Venezuela e Cuba, a ALBA materializou-se em 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 CAN, da qual a Venezuela se retirou em 2006.

Marco Dalla Stella (2012) lembra que por a ALBA estar 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 coincide com 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 Zelaya³². 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 e Antígua e Barbuda. O último país a entrar na ALBA foi Santa Lucia, em meados de 2013. Tania Lorenzo (2012) chama a atenção para a adesão destas pequenas ilhas caribenhas ao esquema bolivariano, pois fazer parte de um projeto geopolítico deste tipo permite a elas a possibilidade de construir uma alternativa local frente às forças externas que atuam na região, principalmente os Estados Unidos.

Em 2009, Chávez anunciou a mudança do significado do acrônimo ALBA, que passara a ser Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. Seus princípios norteadores estão baseados em ideias que têm forte imbricamento entre si: prioridade à 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).

Enquanto 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 o continente para consolidar o apoio popular a esse projeto político, constituindo a chamada “diplomacia dos povos” (SERBIN, 2011b, p. 156). Portanto, “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.” (LORENZO, 2012, p. 211, tradução nossa).

Economicamente o apelo ao social também se faz presente na promoção do intercâmbio solidário, baseado em vantagens complementárias. Ademais, o objetivo da

³² Após o golpe de Estado contra Zelaya, o governo *de facto* decidiu retirar-se da organização em 2010 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

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: união geopolítica da América Latina em torno da ideia de “Pátria Grande”, suprir as satisfações materiais da grande maioria de população e na crítica à globalização neoliberal (ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA, 2013). Mesmo sem uma tradução exata para o português, o termo remete para a participação de vários países, mas tampouco deixa claro se há algum aspecto de supranacionalidade em projetos com tal predicado. 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).

Esta concepção dá vida à 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 estão em diferentes etapas e processos de amadurecimento, de forma que alguns se destacam de outros por já terem avanços consideráveis, como a ALBA Cultural, ALBAMed e o Projeto *Grannacional* de Alfabetização e Pós-Alfabetização, que segundo fonte oficial do organismo, fez do bloco regional o primeiro do mundo a estar livre do analfabetismo. Ainda sobre esta 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 servir de alerta para os demais países “[...] sobre 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).

Deste conjunto de projetos, outras áreas também foram contempladas: infraestrutura, ciência e tecnologia, alimentação, meio ambiente, turismo e telecomunicações. No que tange a arquitetura financeira regional, um dos pontos em que Chávez também buscou protagonismo regional, foram criados no âmbito da organização o Banco da ALBA e o Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE)³³. Como explicamos anteriormente, este banco cumpre parcialmente o papel que o BS deveria ter em sua proposta original e este sistema de compensação de pagamentos responde a parte dos anseios de Bolívia e Equador por diminuir sua dependência monetária do dólar (SISTEMA UNITARIO DE COMPENSACIÓN REGIONAL DE PAGOS, 2013).

O SUCRE só é utilizado entre os membros da ALBA e, mais recentemente, contou com a adesão do Uruguai, sendo um mecanismo facilitador e incentivador do comércio intra bloco. A questão comercial, mesmo não sendo o traço principal do organismo, não passou despercebida, motivo pelo qual foram acrescentadas as letras 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; 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 destes esforços, o comércio intra bloco ainda não é muito significativo, refletindo também a grande assimetria econômica entre seus membros. Só a Venezuela representa 70% do PIB da ALBA, que em seu total está 95% concentrado em três países (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

³³ Sucre, além de ser o sobrenome de Antonio 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.

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 para os organismos dedicados à inserção internacional do país e o alto personalismo dos presidentes nestas 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 em que os membros estão unidos por ideais como o bolivarianismo, a unidade e a solidariedade latino-americanas e a busca por desenvolvimento endógeno da região, o nível de institucionalização da ALBA permanece baixo, reforçando o caráter eminentemente político da organização que relega a um segundo plano as questões econômicas e comerciais (STELLA, 2012).

4.2.2 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, esta 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 se resumiam a dois objetivos primordiais: “[...] a consolidação de um mundo multipolar que contrapese à unipolaridade estadunidense, e a integração plena das nações da América Latina e o Caribe para configurar um dos polos deste 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 aos Estados Unidos, aproveitando-se do contexto multipolar do pós Guerra Fria.

É neste 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, especialmente após as invasões do Afeganistão e 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 4ª frota (CONTRERA; LIMA, 2009).

Após a derrota definitiva da ALCA em 2005, a Venezuela ganhou um 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. Suzeley Mathias e Adriana 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 a 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 II 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).

Vale destacar que a trajetória militar do presidente também contribuiu para o caráter geopolítico e estratégico de sua política externa e, por conseguinte, também estava refletida 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 com que houvesse forte resistência a essa união cívico-militar³⁴. Reconhecia, pois, que seria preciso vencer a desconfiança dos governos progressistas em relação às Forças Armadas como pré-condição para viabilizar este projeto, que deveria ser pensado a longo-prazo. Mesmo diante das enormes dificuldades para efetivá-lo, Chávez enfatizava que a integração militar iria transformar 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).

Ao colocar o seu conselho de defesa como um pré-requisito para os propósitos brasileiros, Chávez tentava convencer a região de que 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, Guilherme 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 petrodólares 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.

³⁴ É importante lembrar que a Venezuela esteve imune à 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.

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 desta proposta, que inclusive gerou polêmicas com a 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. 86-87, 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 em montar um conselho de defesa que unificasse as Forças Armadas da região não saiu do papel. Por seus propósitos serem muito mais ambiciosos e complexos, tal conselho demandaria uma estrutura institucional muito mais densa daquela 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 CDS 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. Este 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 entre os países e da sociedade civil sul-americana com os 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.

5 A PRIMAZIA DO PROJETO REGIONAL BRASILEIRO

Ao longo dos capítulos, demos algumas indicações de quais seriam as condições que explicariam nossa hipótese inicial, de que nos anos Lula da Silva (2003-2010) 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 obtidos por ele no plano regional foram destaques do capítulo anterior, sobretudo no âmbito da ALBA. O que queremos advogar é que 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 institucional que a Venezuela, ocorria uma primazia de suas propostas.

Para compreender o motivo pelo qual o projeto brasileiro ganhou mais destaque e adesões, vamos dividir a explicação em duas partes principais, contemplando primeiro as limitações do bolivarianismo e depois a análise das características da política externa de Lula da Silva que permitiram a prevalência dos interesses brasileiros. É importante frisar que alguns itens possuem força explicativa maior que outros e que, no conjunto, eles compõem uma resposta satisfatória para a pergunta desta pesquisa.

5.1 As limitações do projeto regional bolivariano *vis-à-vis* o 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 este “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, especialmente no âmbito da integração regional.

Seu principal projeto político para a América Latina foi a ALBA, em cuja descrição denota ser 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 [...]” (LORENZO, 2012, p. 211, tradução nossa).

Assim sendo, 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 esta agenda e do sucesso de alguns programas sociais realizados no âmbito da ALBA, o fato é que esta proposta não repercutiu de forma a alcançar o objetivo primordial de unificar a América Latina. Por este motivo, vamos elencar alguns itens que podem explicar a prevalência da agenda brasileira sobre a bolivariana, focando nas debilidades e limitações da política externa venezuelana.

5.1.1 Elemento pessoal: a liderança de Chávez “*versus*” a de Lula na região

Consideramos 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 relevância da influência de Fidel Castro e do pensamento bolivariano também ganham destaque nesta análise, pois 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, 2011, p. 19, tradução nossa).

O componente carismático da liderança de Chávez é um fator essencial para entender as limitações de seu projeto regional, uma vez que ele consolidou a imagem de uma figura controversa, despertando admirações e temores. Se, por um lado 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).

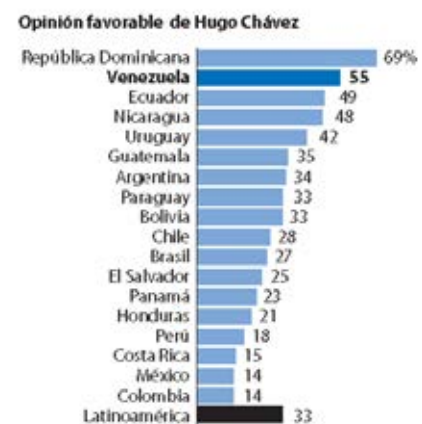
Por outro, o discurso inflamado contra o “Império” e os gestos pouco usuais para um chefe de Estado reforçavam a imagem negativa que boa parte da mídia venezuelana e internacional procurava divulgar, tentando relacioná-lo ao autoritarismo, populismo,

chauvinismo e até com desequilíbrio mental. Chávez, por sua vez, não pareceu esforçar-se para desmanchar essa ideia e muitas de suas ações acabavam por alimentá-la. A hiperexposição midiática a que foi submetido e fomentado por ele mesmo em seus programas de rádio e televisão, expondo por vezes o fato de que muitas propostas nasciam do improviso de suas falas, fez com que o presidente venezuelano fosse amado e odiado dentro e fora de seu país. Na América Latina, não era diferente, como comprovam as seguintes pesquisas:

Gráfico 1 – A influência positiva da Venezuela na América Latina (2010)



Gráfico 2 – Opinião favorável a Chávez na América Latina (2010)



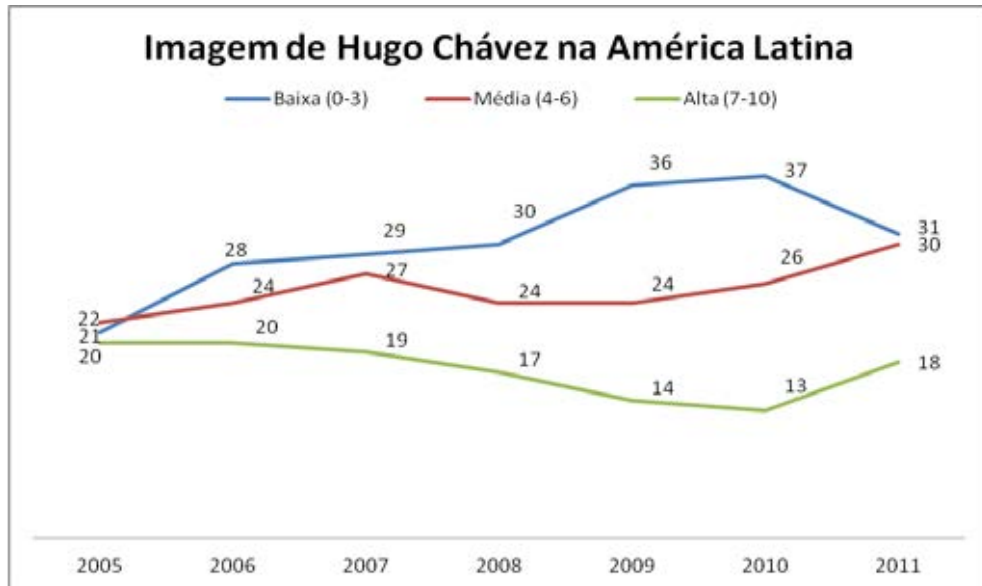
Fonte: CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2010.

No Gráfico 1 a influência positiva da Venezuela na média regional havia crescido 7% de 2009 para 2010, totalizando 41%. No Gráfico 2 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 ao presidente bolivariano apareceram na República Dominicana, seguida por Venezuela, Equador e Nicarágua. Na média regional, no entanto, somente 33% da população avaliaram Hugo Chávez favoravelmente, 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 componentes 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 sua 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 somente a soma da porcentagem daqueles que efetivamente pontuaram o líder chavista. O resultado foi o seguinte:

Gráfico 3 – Avaliação de Hugo Chávez na América Latina (2005-2011)



Fonte: CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2013.

A percepção sobre Chávez na América Latina encontrou seus maiores índices entre as notas médias e baixas, que mesmo sem serem somadas, superam as notas altas. Todos estes 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 respectivas populações para aderir a iniciativas no âmbito internacional. Em outras palavras, a democracia exige um grau de *accountability*³⁵ entre os governantes e sua população que pode influenciar o curso das decisões governamentais, inclusive nas alianças que costura internacionalmente. Assim, como os dados do *Latinobarómetro* levam a crer, estar vinculado a um projeto liderado por Chávez pode incorrer em risco político para os governos, em especial naqueles países onde não predomina uma boa impressão do presidente venezuelano.

³⁵ Termo em inglês que não encontra uma tradução literal para o português, porém tem sentido muito próximo à “prestação de contas” e tem relação com outro conceito utilizado na ciência política denominado “responsividade”, em que o governante procura atender às expectativas de seus governados.

Por outro lado, o presidente brasileiro Lula da Silva é reconhecido por ser um hábil negociador, característica que lhe tem sido atribuída desde a época em que era sindicalista. Já a 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 na imagem internacional do país, conforme aponta Vizontini (2008): “[...] o carisma do presidente Lula parece haver sintetizado em sua figura franca e simples as características que o mundo admira no Brasil.” (VIZENTINI, 2008, p. 106).

Na região, Lula tentou 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 contou com o veto colombiano³⁶. Mesmo assim, o presidente Álvaro Uribe ressaltou a capacidade de convencimento e o apreço ao diálogo de Lula, como confirma trecho extraído do jornal Folha de São Paulo (2008):

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 SÃO PAULO, 2008).

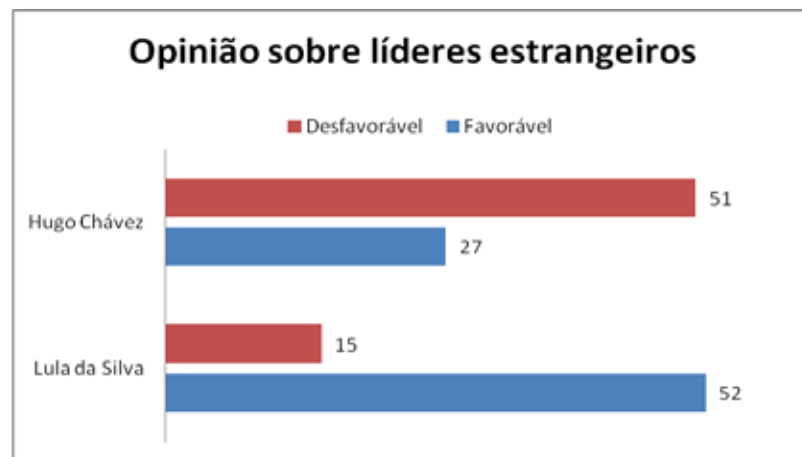
Assim como Uribe, Chávez tampouco poupava elogios a Lula, como quando esteve no Irã em 2009, segundo relato do jornal O Estado de São Paulo (2009): “O Brasil já não é o que era [...] uma espécie de sub império ajoelhado ao império ianque até que chegou Lula, o companheiro, impulsionado pelos trabalhadores, os camponeses, os jovens, o povo dessa grande nação que é o Brasil.” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009). Para Pablo Uchoa (2003, p. 241), a proximidade ideológica dos dois líderes proporcionou uma

³⁶ Em dezembro daquele mesmo ano, 2008, o CDS foi finalmente aceito por todos os membros (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2013b).

“complementaridade geopolítica” em seus posicionamentos internacionais, que resultaria na maior aproximação entre os países.

Estes 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:

Gráfico 4 – Opinião sobre Lula e Chávez – Total da América Latina (2009)



Fonte: CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2009.

Segundo as estatísticas acima, em comparação com Chávez, Lula apareceu muito à frente na preferência dos latino-americanos no ano de 2009. O protagonismo destes dois líderes chamou a atenção de toda América Latina, porém, como comprovamos, o presidente brasileiro conseguiu obter maior respaldo regionalmente, provavelmente por sua moderação em relação a Chávez. Por este 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 da do petista. Nas últimas eleições peruanas, por exemplo, ambos os candidatos, Keiko Fujimori (direita) e Ollanta Humala (esquerda), fizeram elogios à desenvoltura do líder brasileiro, de forma com que o eleitorado os associasse a ele (MELLO; FRANCO, 2011).

Outros candidatos buscaram desenvolver suas investidas eleitorais tomando como referência elementos discursivos predominantes no *marketing* do PT, inclusive contratando o mesmo marqueteiro, João Santana, que coordenou as campanhas de Lula e sua sucessora, Dilma Rousseff. É 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, 2013).

O líder petista, por sua vez, participou ativamente de campanhas eleitorais pela América Latina, apoiando explicitamente 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). Neste sentido é interessante notar que mesmo para Morales e Correa – deliberadamente vinculados à 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 também foram ferramentas para conseguir 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 tanto apoio 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 em uma associação a Chávez, fato que não se comprova no caso da UNASUL, vista como uma instituição pragmática e “não ideológica”. Acreditamos que este fator por si só não explica a supremacia do projeto brasileiro, mas ajuda a compreender este fato.

5.1.2 Elemento ideológico na construção dos blocos regionais: ALBA e UNASUL

Este item complementa a explicação do anterior, 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 algumas incoerências, como indicado abaixo:

[...] 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 o 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 este é um fator que ao mesmo tempo em 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 que estiver no poder do que necessariamente às demandas do Estado nacional em questão. Por ser um dos critérios para pertencer ao bloco, a importância do elemento ideológico é muito grande, porém acreditamos que é preciso que haja também razões concretas e benefícios reais e afins com as necessidades dos países.

Como vimos anteriormente, 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. Este 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 condições 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, houve 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.

Sugerimos que a alta ideologização, aliada ao quadro de suscetibilidade eleitoral descrito acima, também podem ter atuado no sentido de conferir pouco poder de atração à organização bolivariana, que não conseguiu a adesão, por exemplo, 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 de 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). Este fato, juntamente com as dificuldades relatadas no capítulo anterior em 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 um determinado bloco político.

Muitos autores remetem 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 chegar a um modelo com maior participação estatal na economia, motivo pelo qual seria conhecido por ser “pós-liberal” ou “pós-neoliberal”. Tal processo teria sido caracterizado por três “retornos”: o retorno ao fortalecimento do Estado, à politização do regionalismo e às pautas desenvolvimentistas. Teriam sido mudanças ocorridas endogenamente aos países da região, motivadas por seus governos mais progressistas, e que acabaram por produzir um reflexo 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 destes 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 em toda a América Latina. A existência de três tendências entre os países sul-americanos – descritas na introdução como sendo 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 que pretendia ser abrangente o suficiente para envolver todos os países da região. O critério de afinidade ideológica, neste 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 consensos entre as nações sul-americanas e os diferentes governos que passaram pelo poder neste período.

Desde a nossa perspectiva, não é esse “novo regionalismo pós-(neo) liberal” o componente unificador dos países em torno da UNASUL, mas sim as necessidades regionais de: i) melhoria da infraestrutura física de logística, transportes, telecomunicações para

impulsionar a integração comercial e facilitar o trânsito de pessoas e mercadorias pela região; ii) construção de um fórum de diálogo e resolução de conflitos intra regionais, sem a participação de Estados Unidos e Canadá; iii) 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 sobremaneira alicerçado em um componente ideológico que o torna suscetível a mudanças conjunturais e eleitorais, como no exemplo hondurenho. Ademais, colocar este critério como condição de adesão faz com que a organização seja 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 deste 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 impede de integrar arranjos econômicos do tipo da Aliança do Pacífico, como Chile, Colômbia e Peru fizeram.

5.1.3 Limitações da alta ideologização da política externa chavista

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). Neste sentido, percebe-se que a ideologia perde importância quando a mesma Venezuela passa a ser membro permanente do MERCOSUL, organização

classificada e criticada anteriormente por seu presidente por ser “neoliberal” (ROMERO, 2008; BURGÉS, 2007). Este é um ponto controverso, pois foi justamente a conotação ideologizada que imprimiu 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 afirmamos que a entrada da Venezuela no bloco não pode ser interpretada somente à luz do viés ideológico de seu presidente, mas sim considerando as debilidades estruturais da economia venezuelana.

Em 2006 a Venezuela anunciou a sua saída da Comunidade Andina de Nações como condição para integrar de maneira plena o MERCOSUL. Segundo Romero (2008), a CAN já estava passando por problemas institucionais pela dificuldade em compatibilizar os diferentes modelos de desenvolvimento nacional de seus membros, especialmente após a assinatura de tratados de livre comércio com os Estados Unidos por parte de alguns deles, que acabou enfraquecendo o mecanismo de preferências tarifárias. No campo político, a polarização Venezuela-Colômbia também deteriorou as possibilidades de entendimento no bloco andino.

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

O fortalecimento das relações com o Brasil também figura 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).

Este 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 por 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 como Brasil representava. Desta forma, a Venezuela submeteu algumas de suas pretensões aos interesses brasileiros, a fim de contar com 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 um elemento material que abrandou a alta ideologização de sua política externa. Esta radicalização externa, por sua vez, reforçou a necessidade de estabelecer uma aliança estratégica com o Brasil, atenuando sua ação na América do Sul. Os dois elementos, em conjunto, explicam a contraditória entrada da Venezuela no MERCOSUL, apesar da retórica inflamada de seu presidente contra esquemas “neoliberais” e demonstram as limitações estruturais do projeto bolivariano.

5.1.4 Estratégias de desenvolvimento regional de Venezuela e Brasil

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

Aparentemente a associação de tal estratégia com a Venezuela não é óbvia, por ser este também um país em desenvolvimento. Porém, a chave para entender esta proposição está

no seu principal recurso de poder nas relações exteriores: o petróleo. Sean Burges (2007, p. 1344, tradução nossa) 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”.

A análise de Andrés Serbin (2006) sobre a diplomacia petroleira venezuelana no Caribe confirma o fato de que tal estratégia é política e, deste modo, não pode ser considerada uma ação solidária. A combinação destas duas discussões resulta na explicação para a baixa efetividade das políticas comerciais no âmbito da ALBA, além da grande assimetria entre os atores, como é 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 econômicos, como apontado no capítulo inicial. Neste sentido, 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 (2013) ressalta que:

[...] 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 2006/7. (DANTAS, 2013, p. 52).

Burges (2007) defende que a base teórica da ação brasileira residiria no neo estruturalismo da CEPAL, de inspiração *keynesiana*³⁷, que de uma 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).

³⁷ Relativo a John Maynard Keynes, cuja obra ressaltou o papel do Estado na economia, opondo-se à escola liberal.

Neste sentido, Amado Cervo (2011) considera que a Era Lula da Silva 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, conforme a passagem citada, 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.

Desta forma, o Brasil teria investido na abertura dos mercados sul-americanos aos seus produtos, em especial para aqueles que contavam com vantagens competitivas, oferecendo contrapartidas e benefícios para seus parceiros. Esta 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. A organização dedicada a estabelecer esses vínculos comerciais, por sua vez, é o MERCOSUL e a ALADI, no entanto o Brasil tem sido acusado de preferir acordos bilaterais a institucionalizá-los em algum destes âmbitos (HONÓRIO, 2013; SARAIVA, 2010b).

A comparação destas duas estratégias, segundo Burges (2007), é importante porque embora inicialmente a escolha de Chávez tenha rendido apoios imediatos para 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 com seus sócios, o Brasil deve alcançar desta forma os seus interesses, sem tolher a autonomia que lhe é tão cara em sua diplomacia, ao mesmo tempo em 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 o decorrer e ampliação destas estratégias, pode oferecer uma

explicação mais robusta para a superioridade brasileira e merece atenção, mas que por enquanto, é o mais frágil dos apresentados anteriormente.

5.2 Análise a partir da perspectiva brasileira

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

Assim sendo, os próximos tópicos estão dedicados a esmiuçar as dificuldades que o Brasil encontrou em termos de reconhecimento da sua liderança regional e na construção de consensos para viabilizar a UNASUL, revelando a forma como o país procurou contornar estes desafios. Por fim, faremos uma breve análise sobre a condução da política externa brasileira deste período, em que a busca por protagonismo global teria influenciado no caráter pouco institucionalizado da integração proposta pelo país para a América do Sul.

5.2.1 Dificuldades de afirmação da liderança brasileira na América do Sul

De forma geral, a política externa do governo Lula para a América do Sul foi enfática e proativa, porém apresentou hesitações comuns em sociedades heterogêneas e com interesses diversos, uma vez que:

[...] 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, tais 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 uma relevância muito maior, especialmente 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, este 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 estes 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). Ela também dificulta a adesão ou o reconhecimento de sua liderança regional, entendida como uma categoria social e, por isso, além dos recursos de poder para exercê-la (*hard* ou *soft*)³⁸, requer o reconhecimento por parte dos liderados. Esta definição implica, portanto, na influência sobre os demais Estados a tal ponto que eles tomem para si os objetivos de seu líder, o que é diferente de ter preponderância militar, política ou econômica.

Para Malamud (2011), no quesito liderança, o Brasil teve um melhor desempenho globalmente do que regionalmente e apresenta três critérios 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 contrariedade histórica argentina em apoiar o Brasil em sua empreitada a um assento permanente no CSNU e a candidatura uruguaia à diretoria-geral da OMC em 2005, rivalizando com a brasileira. Mesmo assim, em assuntos menos controversos, a diplomacia brasileira tem conseguido o apoio de seus pares sul-americanos, como na missão humanitária que lidera no Haiti. O terceiro critério é a existência de competidores pela liderança regional

³⁸ 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) é a preponderância da diplomacia e a utilização de instrumentos políticos e culturais para exercer o poder.

e, nesse sentido, o projeto bolivariano de Chávez aparece como um desafio ao Brasil, pois mesmo não sendo um concorrente abertamente, a Venezuela conseguiu aumentar sua “área de influência” com a adesão de Bolívia e Equador à ALBA, países que teoricamente pertenceriam à esfera de influência brasileira.

Incorporamos a estes três critérios mais um: o temor ainda remanescente 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 nos sul-americanos, que por consequência não aceitariam automaticamente sua liderança. Este sentimento impõe desafios não só para a política externa brasileira, mas também problemas internos de aceitação das diretrizes diplomáticas, recordando 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 Petrobrás. 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 paraguaio 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 sua balança comercial (GARCIA, 2013).

Tendo em vista a tradição diplomática brasileira de respeito às soberanias nacionais e ao princípio de autodeterminação dos povos, o governo brasileiro se viu 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 destas duas matrizes energéticas para o desenvolvimento interno do país. Por outro, precisava calcular bem sua ação de modo a não infringir tais princípios norteadores da política externa, sobretudo em um quadro de crescente desconfiança sobre o 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, estes incidentes abalaram a confiança de investidores e empresas brasileiras em relação a estes países, o que exigiu um esforço ainda maior do governo para justificar sua conduta.

Como já adiantamos no capítulo inicial, a resolução destes contenciosos rendeu muitas críticas 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 nestes episódios, causando grandes prejuízos econômicos ao país, além de desprestígio e humilhação internacionais (ALBUQUERQUE, 2006; BUENO, 2010; LAMPREIA, 2009).

Algumas destas críticas ainda tentavam criar uma falsa dicotomia, em que a priorização das relações Sul-Sul, especialmente com o entorno regional, incorreria na desatenção com as 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 em tolerar problemas de países considerados aliados foi a expulsão da Odebrecht pelo Equador, em 2008. Como resposta a esta ação e à ameaça feita por Correa de não quitar os dividendos feitos 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 à 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 reestabelecer a normalidade das relações com o Equador, mas este 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 sua liderança regional, os contenciosos com a Bolívia e o Equador guardam relação com o terceiro elemento apontado por Malamud (2011). Não por acaso estes 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, sentencia que a América do Sul politicamente estável, próspera e unida é um dos seus principais objetivos de política exterior, já estava dando indicativos de que se esforçaria nesta 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. Élodie Brun e Bruno Muxagato (2012) avaliam que:

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, 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).

Ademais, 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; CODAS, 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, grifos 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.

5.2.2 Processo de construção de consensos no seio da UNASUL

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. Neste sentido, Guilherme Nafalski (2011) destaca que a discordância entre Venezuela e Brasil gerou impasses sobre o caráter do novo organismo. Esta 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 terá muitos avanços. Janina Onuki e Amâncio de

Oliveira (2006) procuram qualificar a tese de que governos de esquerda tendem a impulsionar a integração regional, afirmando que só o aspecto de afinidades ideológicas não explica este fenômeno, além de desconsiderar os diversos modelos de regionalismo que podem ser adotados.

Ademais, 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 às suas, buscando a compatibilização de vários interesses na América do Sul, pois em consonância com as suas 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. Partimos do pressuposto de que a criação da UNASUL – um processo iniciado no ano 2000 e que tem como ponto referencial o ano de 2008, quando foi elaborado 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 Marcelo 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 desta 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 a 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 discontentava o presidente venezuelano e outros líderes, que pretendiam acrescentar pautas sociais identificadas com a esquerda. Neste sentido, Karen Honório (2013) revela que:

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 econômicos dentro dos EIDs [eixos de integração de desenvolvimento]. (HONÓRIO, 2013, p. 48).

Mesmo advindo do mesmo lado do espectro político-ideológico que Lula, Chávez foi um dos líderes que mais apresentou contrapropostas neste processo, diferentemente dos países que conformam 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 exemplo do Banco do Sul, descrito no terceiro capítulo, garantiram 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 apontamos no tópico sobre 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 quem 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 estes 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, que a integração regional como instrumento para promover a multipolaridade no sistema internacional somente terá consequências com a participação do Brasil nestas 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. Este papel também garante ao país manter o caráter de baixa institucionalidade da organização, a fim de evitar grandes comprometimentos que possam prejudicar 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 de seu projeto regional foi exitosa em três aspectos principais: conseguiu reunir países com diferentes posições e interesses a partir da construção de consensos; priorizou as áreas que impulsionariam 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.

5.3 Atuação do Brasil de Lula da Silva (2003-2010): entre o regional e o global

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, especialmente 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 no tópico acima, não significou a aceitação imediata de seu projeto. Muitas suspeitas de quais seriam os propósitos brasileiros surgiram neste contexto, marcado por contenciosos com parceiros e pelo questionamento, sobretudo argentino, em relação à atitude dúbia do Brasil em atuar global e regionalmente (GIARDINI, 2012).

Assim, no decorrer desta pesquisa 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 são positivos para a integração regional – influenciaram no adensamento da UNASUL, refletindo sobre a suposta dualidade brasileira em conferir ênfase à América do Sul ao mesmo tempo em que almejava ser um ator global.

Esta aparente ação dúbia entre a atuação autônoma, sem que o país estivesse comprometido em organismos que pudessem lhe constranger, 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 no período Lula da Silva. É importante recordar 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 CAN.

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

Apesar da precaução existente em 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, como também pelo *status* econômico obtido com a bonança daquele período. Ademais, a disputa pela liderança regional com Hugo Chávez, que almejava impulsionar um projeto bolivariano para a região também fez com que o Brasil tenha se empenhado 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).

Marcelo 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 dirimir a influência das grandes potências, ao mesmo tempo em que procura obter proeminência regional. A instrumentalização deste conceito, segundo ele, potencializa a vontade brasileira de liderar a América do Sul. Esse processo, contudo, também desvela o outro lado da moeda: a não aceitação, por parte do Brasil, em 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 nesta discussão são as assimetrias intra bloco, que dificultam uma integração plena e pressionam o Brasil a ser o *paymaster* destes arranjos, tendo em vista 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 ser essencial para o êxito dos propósitos brasileiros. No caso específico da UNASUL, sua estrutura pouco institucionalizada e a ênfase na integração energética, física e em matéria de defesa demonstram que o caráter do organismo, embora tenha havido sempre um diálogo consensual entre seus membros, privilegia as necessidades do Brasil em termos de desenvolvimento e de não estar atrelado a nenhum esquema de maneira tão rígida. Da mesma forma, porém, o sucesso do organismo depende da vontade brasileira em levar adiante suas formulações e, portanto, arcar com os custos necessários para que os países menores possam incorporá-las.

A despeito de seu engajamento regional, nota-se que o esforço empreendido neste âmbito não impede que o país também se envolva em arranjos globais. Como sugerem Vieira e Alden (2011), sem o reconhecimento da liderança em 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 conseguirem o 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 em que não abre mão de construir sua liderança regional, só se constitui em contradição se pensada em termos de comprometimento que pode afetar 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. Neste sentido, o Brasil não apostaria todas as fichas nem em um esquema (global), nem no outro (regional), buscando compatibilizar seus interesses e temas em cada um deles, de acordo com as circunstâncias. Se por um lado, isso gerou desconfianças e teria dificultado a aceitação da

liderança brasileira na América do Sul, por outro, esta postura dual ajuda a compreender o porquê a UNASUL, bem como sua institucionalização e consolidação enquanto organismo internacional depende da vontade política do Brasil para avançar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo, 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 global e regionalmente. 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 serem estes elementos importantes para compreender a dinâmica da política externa brasileira deste período, que representa uma mescla dos interesses de todos esses agentes.

Nossa análise demonstra 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 seu tridente diplomático – Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia – levaram adiante um projeto de integração regional de cunho político, mormente representado pela Comunidade de Nações Sul-Americanas, que posteriormente foi 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. Neste sentido, a alternativa ideacional representada pela Venezuela teve papel a ser considerado para compreensão do caráter do projeto brasileiro.

Assim, no capítulo subsequente apresentamos a análise dos condicionantes internos e externos que influenciaram a política externa venezuelana, que de maneira similar ao que foi feito na primeira parte, nos possibilitou 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 com que surgisse no país um projeto mais radical denominado “Socialismo do

Século XXI”, que influenciou também nas mudanças ocorridas na política exterior. Por outro lado, houve ainda o aprofundamento de 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 da decisão nas mãos do presidente potencializaram também o discurso bolivariano e maniqueísta de Chávez e estimularam seu protagonismo nos fóruns regionais, reforçando a dominação de tipo carismática de seu líder. Este é um ponto importante, uma vez que denota a diferença estrutural entre Brasil e Venezuela no tocante à definição de política exterior, e no período de nosso estudo (2003-2010), corrobora a premissa de que o projeto brasileiro é mais moderado que o bolivariano. A análise das estruturas decisórias internas demonstra que, do ponto de vista doméstico, o projeto regional de Lula teve que 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. Muito 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, a crescente exposição midiática e a politização dos temas internacionais, fatores que servem de sinal para uma tendência de maior abertura deste processo. Hugo Chávez, por sua vez, manteve e aprofundou o traço centralizador da política externa, que com a ausência de uma estrutura análoga ao Itamaraty e o petróleo como elemento-chave nos rumos do país, permitiu a ele ser artífice de um projeto mais radical e ambicioso, características que são decorrentes tanto do ambiente ideacional em que foi gestado, quanto da falta de interlocutores internos que pudessem contrabalancear algumas propostas e torná-las mais moderadas.

Em outras palavras, os dois primeiros capítulos serviram para que algumas comparações iniciais pudessem ser feitas, em especial no que se refere à estrutura decisória de cada um dos países. 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. Neste sentido, propomos que o petróleo ocuparia esta 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 seus projetos regionais.

No terceiro capítulo, as características levantadas nos dois primeiros foram aplicadas a política exterior de Brasil e Venezuela para a América do Sul, de modo a revelar o cerne de seus projetos regionais – a UNASUL e a ALBA. Outras iniciativas foram objeto de análise, 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 estes elementos, foi possível fazer uma comparação de seus principais objetivos e o caráter da integração proposta por cada país, demonstrando assim os diferentes propósitos e interesses que motivaram estes dois atores. Chávez conseguiu impor agenda em algumas situações, como no caso do Banco do Sul, que foi inicialmente proposto por ele no formato “um país, um voto”, conseguindo manter essa condição no estatuto da instituição. Contudo, a não efetivação deste banco reflete a força do Brasil em impedir o avanço de esquemas que não lhe interessavam muito. Apesar de ser mais descritiva, esta parte do trabalho já dava indícios das debilidades e desafios impostos a cada um dos projetos estudados.

As reflexões do último capítulo, por sua vez, 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 auxiliaram na construção do argumento sobre como o governo Lula lidou com os desafios impostos ao seu projeto para a América do Sul, incluindo a pretensão de liderá-la. Seu estilo negociador, juntamente com as tradicionais diretrizes do Itamaraty, teria auxiliado o país a se tornar um ponto médio entre as duas posições polares na América do Sul e ainda juntá-las em um mesmo projeto político regional: a UNASUL.

A partir dessa construção, as conclusões da dissertação apontariam para 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 ponderamos que por serem eventos recentes, muitos deles podem ter sua força explicativa relativizada. Ademais, 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 sejam mais importantes que a personalidade de seus líderes, por exemplo. Isto é, as conjunturas internacional, regional e nacional teriam tido uma grande influência sobre o processo de integração na América do Sul no período estudado, sendo decisivas sobre fatores mais específicos, ainda que não eliminem a relevância dos mesmos. Nosso intuito, portanto, foi demonstrar que há um conjunto de explicações que comprovariam a hipótese inicial do trabalho, ainda que haja uma gradação de importância entre os itens propostos.

A importância de comparar as trajetórias destes 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. Ademais, o fato do 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, cujo exemplo principal é a Colômbia. Esta é uma apreciação que ajuda a explicar o êxito de iniciativas brasileiras frente às bolivarianas, embora outros fatores também tenham sido determinantes.

Acreditamos que os esforços brasileiros no plano regional para assegurar que seus interesses globais fossem mantidos fizeram com que a UNASUL tivesse um baixo grau de institucionalidade e uma agenda minimalista se comparada à bolivariana, de tal modo que não comprometesse a autonomia de seu principal artífice em arranjos extra regionais. O Brasil de Lula da Silva não deixou claro se sua inserção internacional seria feita global ou regionalmente, procurando compatibilizar seus interesses em cada um destes esquemas, de acordo com as vantagens circunstanciais que poderia obter. A manutenção desta 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 aumentarem, serão exigidas maiores responsabilidades e, portanto, atitudes mais enfáticas que, provavelmente, comprometerão sua autonomia. É o preço a se pagar mediante o esperado

status de potência. Resta saber se o Brasil estará disposto a pagá-lo nos próximos anos e diante de novos desafios que surgirão.

Do ponto de vista regional, o período em que Lula da Silva e Hugo Chávez estiveram no poder em seus países e fomentando projetos políticos para a América do Sul foi extremamente rico e deve ser alvo de ainda mais 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 para os rumos que a região deve tomar futuramente. É válido, portanto, fazer o exercício de conjecturar sobre os cenários eleitorais sul-americanos e a sua possível influência na manutenção, desmantelamento ou redirecionamento da UNASUL e da ALBA, por exemplo. Em outras palavras, o que acontecerá com estas organizações e seus projetos em um novo contexto regional, com governos de esquerda sofrendo pressões populares, com o recrudescimento de forças conservadoras e a iminência de uma nova crise econômica pode ser um questionamento instigante para que surjam novas perguntas e, portanto, 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:

ALBUQUERQUE, José A. G. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012. In SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. (Org.). O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível? 1ª ed. São Paulo: iFHC/Centro Edelstein, p. 267-291, 2013.

_____. 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, Tariq. Piratas do Caribe: o eixo da esperança. Tradução 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, Paulo Roberto 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 São Paulo, São 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, José Maria. 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, Marcos C. O reordenamento Sarney-Alfonsín. In: A América do Sul e a Integração Regional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 79-84.

AZEREDO, Mauro M. A crise da democracia venezuelana: Relações com os Estados Unidos. In: GUIMARÃES, Samuel P.; CARDIM, Carlos H. (Org.). Venezuela: Visões Bilaterais. Brasília: IPRI, 2003, p. 111-156.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Os Estados Unidos e o golpe contra Chávez. Meridiano 47, Brasília, n. 22, p. 16-26, maio 2002.

BARRANTES, Erika M. Impacto da Política Externa Venezuelana na Conformação da Coesão Social na América Latina: o caso ALBA. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

_____. Política Externa Venezuelana: Chávez e o “Puntofijismo”, divergências e paralelismos. Mural Internacional, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jul./dez. 2013.

BARROS, Pedro S. Chávez e Petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. Cadernos PROLAM, São Paulo, v. 2, p. 209-237, 2006.

_____. Governo Chávez e Desenvolvimento: A Política Econômica em Processo. 2007. 167 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

BOBBIO, Norberto. Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da UNiversidade Estadual Paulista, 1995.

BOTELHO, João 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, Pedro. La política exterior de la era Kirchner. In: Políticas externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergencias e desafios. 29 e 30 set. 2009, São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2009.

BRUN, Élodie; MUXAGATO, Bruno. 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, Clodoaldo. O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX/XXI. Revista Política Externa, São Paulo, v. 19, n. 2, set/out/nov 2010.

BURGES, Sean. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. Third World Quarterly, vol. 28, nº 7, p. 1343-1358, 2007.

CAMPOS, Taiane; VADELL, Javier. 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.

CAÑIZALES, Andrés. De mediadores a protagonistas. Crisis Política, Medios y Comunicación en Venezuela. Íconos, Quito, n. 16, p. 30-36, mayo 2003.

CARMO, Corival A. Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, Corival A. (Org). Venezuela: mudanças e perspectivas. 1ª ed. Brasília: FUNAG, 2007, p. 13-56.

_____. O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira. In: SERBIN, Andrés et al (Orgs.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires: CRIES, v. 9, p. 301-320, 2012.

CARVALHO, Carlos 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.

CARVALHO, Carlos E. et al. Banco do Sul: A Proposta, o Contexto, as interrogações e os Desafios. In: VADELL, Javier et al (Orgs.). Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul, Minas Gerais: Editora PUC-MG, 2010.

CARVALHO, Carlos Eduardo. “Esquerda conflitiva” e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. In: AYERBE, Luis F. (Org.). Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul, São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 183-198.

CARVALHO, Luiz M. João Santana, o homem que elegeu seis presidentes. Revista Época, Rio de Janeiro, 04 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, Jeffrey; POWER, Timothy. 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. 117-140, 2009.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America’s left turn. Foreign Affairs, New York, v. 85, n.3, mai-jun. 2006.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 9, 2005.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul, Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, nº 4, abril de 2006.

CERVO, Amado 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, v. 45, n.1, Brasília, 2002.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 4ª ed. rev. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CHÁVEZ diz na ONU que Bush é o “diabo”. O Estado de São Paulo, São Paulo, 20 set. 2006. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2006/not20060920p50590.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

CHEIBUB, Zairo B. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

CHEIBUB, Zairo B. Diplomatas, Diplomacia e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. 1984. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1984.

CODAS, Gustavo. O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COELHO, André 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, Flávio; LIMA, Lilian Ribeiro de. Os interesses nacionais dos Estados Unidos na América Latina. Os planos estratégicos do Departamento de Estado de 2000, 2004 e 2007. In: AYERBE, Luis F. (Org.). De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina, São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 51-68.

CÓRDOVA CLAURE, Ted. Chávez: ¿Golpe Mediático o Brutocrático? Chasqui (Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina - Ecuador), n 78, p. 22-26, jun. 2002.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. La imagen de Venezuela. 2010. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. La imagen de Hugo Chávez. 2013. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Opinión sobre líderes extranjeros: Total América Latina 2009. 2009. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

COUTINHO, Marcelo. Década perdida para o Mercosul. Jornal do Brasil, 04 Jul. 2009. Disponível em: <<http://observatorio.iesp.uerj.br>>. Acesso em: 07 Set. 2009.

DANTAS, Alexis 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, Daniela. Congresso do Paraguai aprova entrada plena da Venezuela no Mercosul. O Estado de São Paulo, São Paulo, 18 dez. 2013, Internacional. 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, Heinz (Coord.). La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano. In: IV Conferencia de Ministros de Defensa de América, Anais, ISBN: 980-6724-04-6, Quito, 2004.

DURAN GIL, Aldo. Bolívia e Equador no contexto atual. In: AYERBE, Luis F. (org.). Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul, São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 39-82.

EIRAS, André L. Autonomia pela Assertividade: A Política Externa Brasileira do Partido dos Trabalhadores (2003-2010). 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2013.

ERISMAN, Michael H. ALBA as a neobolivarian challenge: prospects and problems. International Journal of Cuban Studies, Havana, v. 3, n. 2 e 3, p. 235-259, 2011.

ESPINASA, Ramón. Las contradicciones de Pdvsa: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina. Nueva Sociedad, Buenos Aires, n 204, p. 50-70, jul./ago. 2006.

ESPÓSITO, Tomaz. O Itamaraty e as Relações Exteriores Brasileiras, um Modelo de Dominação Weberiano? *Videre, Dourados*, ano 1, n. 1, p. 105-115, jan./jun. 2009.

FARIA, Carlos 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, Florisvaldo (Dr. Rosinha). A política externa e a integração regional. In: Jakobsen, KJELD (Org.). A nova política externa (2003-2010: o Brasil em transformação). São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010, p. 61-68.

GARCÍA LORENZO, Tania. El ALBA visto desde el Caribe: entre la realidad y los sueños. In: SERBIN, Andrés et al (Orgs.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, CRIES: Buenos Aires, v. 9, p. 207-232, 2012.

GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o Mercosul. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 9-17, jan./fev./mar. 2013.

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. 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, Gian Luca. 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: 03 ago. 2012.

GOBO, Karla. O Ministério das Relações Exteriores pelos seus atores: uma análise sobre o insulamento burocrático. In: ANPOCS, Anais ST 16 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Grupos Dirigentes e Estruturas de Poder, Caxambu, 2010.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Irey. 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, Edmundo. Las dos Etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n 205, p. 159-171, set./out. 2006.

GUERREIRO, Gabriela. Renan e Chinaglia repudiam críticas de Chávez contra o Congresso Brasileiro. Folha de São Paulo, São Paulo, 01 jun. 2007, Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u301396.shtml>>. Acesso em: 08 jun. 2007.

HERZ, Monica. Brazil: Major Power in the Making? In: VOLGY, T. et al (Orgs.). Major Powers and the Quest for Status in International Politics, Nova 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, Monica; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 38, n. 1, 1995.

HIRST, Monica 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: 09 mar. 2011.

HONÓRIO, Karen. 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. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

HURRELL, Andrew. 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, Bart. Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente. Tradução Rodrigo Castro. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008.

LAMPREIA, Luis Felipe. 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, Jorge. 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, Maria Regina Soares 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: 08 out. 2010.

_____. Instituições democráticas e política exterior. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de.; COUTINHO, Marcelo. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (Org.). Globalização, Estado e Desenvolvimento, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de.; SANTOS, Fabiano. A encruzilhada da oposição no debate da política externa. Valor Econômico, 05 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.observatorio.iuperj.br>>. Acesso em: 20 maio 2010.

LIMA, Thiago. Segurança e Livre Comércio: A Política Comercial dos Estados Unidos para a América Latina. In: AYERBE, Luis F. (Org.). De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina, São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 93-108.

LLENDEROZAS, Elsa. Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales. In: SERBIN, Andrés et al (Orgs.). Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires: CRIES, v. 9, p. 153-173, 2012.

MACEDO, Paulo E. B. Comentários: Oportunidades e Desafios da Integração Sul-Americana. In: A América do Sul e a Integração Regional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 205-208.

MALAMUD, Andrés. 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, Carlos. 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: 01 dez. 2013.

MARIANO, Marcelo P. A Política Externa, o Itamaraty e o Mercosul. 2007. 215 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MARINGONI, Gilberto. 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, Suzeley K.; PÁDUA, Adriana S. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. Íconos, Quito, v 38, p. 55-65, 2010.

MCCOY, Jennifer. O desafio de Chávez a Obama: um casamento inconveniente ou uma gélida separação. In: LOWENTHAL, Abraham et al (Orgs.). Obama e as Américas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 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, Patrícia C.; FRANCO, Bernardo M. Candidatos à eleição no Peru tentam vincular imagem à Lula. Folha de São Paulo, São Paulo, 08 maio 2011, Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0805201117.htm>>. Acesso em: 09 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, Fabrício J.; JAYME, Frederico G. Estruturalismo e Neoestruturalismo: Velhas Questões, Novos Desafios. Análise Econômica, Porto Alegre, v. 37, n. 57, p. 205-230, mar. 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. As grandes linhas da política externa brasileira. Textos para discussão CEPAL/IPEA, Brasília, v. 45, p. 1-31, 2011.

NAFALSKI, Guilherme. Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana. São Paulo: Editora AlfaOmega, 2011.

NEVES, Rômulo F. Cultura política e elementos de análise da política venezuelana. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), 2010.

NYE, Joseph. Soft Power. Foreign Policy, New York, n. 80, p. 153-171, Outono de 1990.

OCAMPO, José A. La macroeconomía de la bonanza económica. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 93, dez. 2007.

OLIVEIRA, Ana Carolina 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, Henrique Altemani. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo 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, Política. Disponível em: <<http://www.larepublica.pe/28-04-2011/ollanta-humala-no-nos-uniremos-al-alba>>. Acesso em: 17 out. 2013.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio J. de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 27, p. 145-155, nov. 2006.

OUTRA maneira é possível... na Venezuela. Direção Elisabetta Andreoli, Gabriele Muzio e Max Pugh. Itália: Gattacicova & Fucking Furious Films, 2002 (Documentário).

PANIZZA, Francisco. 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 São Paulo, São Paulo, 13 jan. 2010, Mundo. 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: 01 dez. 2013.

QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy. Foreign Affairs, New York, Out. 1961, pp. 19-27. Disponível em:

<<http://www.foreignaffairs.com/articles/23339/j%C3%83%C2%A2nio-quadros/brazils-new-foreign-policy>>. Acesso em 09 abr. 2008.

RANDS, Maurício. 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, Carlos. Estados Unidos y Venezuela: Una relación necesaria. Colombia International, Bogotá, n. 56-57, p 112-129, set. 2002/jun. 2003.

_____. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? Nueva Sociedad, Buenos Aires, n. 206, p 78-93, nov./d ez. 2006.

_____. Venezuela: uma integração complexa. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2008.

ROMERO, Maria T. La política externa venezolana. Caracas: Editora El Nacional, 2002.

SADER, Emir. A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor L. La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Real Instituto Elcano, Madrid, Documento de Trabajo, 2009.

_____. Max Weber: entre a paixão e a razão. 3ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

SANAHUJA, José A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés 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, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Adesão da Venezuela ao Mercosul: Desideologizar 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, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. Análisis Político, Bogotá, p 195-210, jan./abr. 2013

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. Mural Internacional, Rio de Janeiro, v.1, Ano I, 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 (edição especial), p 151-168, 2010b.

SARAIVA, Miriam G.; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol. 44, nº 2, pp. 126-150, Jul/Dez. 2001.

SEABRA, Raphael. A revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 13, n. 2, p 211-220, jul./dez. 2010.

SERBIN, Andrés. 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, Manuela (Org.). Anuario CEIPAZ 2011-2012: El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder. Madrid: Fundación Cultura de Paz, 2011b.

SERBIN, Andrés et al. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. In: SERBIN, Andrés 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, Alexandra de Mello 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. 139-158, 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, Fabrício P. da. Até onde vai a “onda rosa”? Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, Análise de Conjuntura OPSA, n. 2, fev. 2010.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

SILVA, Saint-Clair L. Conselho de Defesa Sul-Americano: possibilidade de integração militar efetiva na América do Sul? 2012. 28 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SIMIONI, Monica. Comunicação e disputa hegemônica na Venezuela no pós-golpe de abril de 2002. 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos de Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

SINGER, André. Os Sentidos do Lulismo. Reforma Gradual e Pacto Conservador. 1ª 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-sucres/que-es-el-sucres>>. Acesso em: 18 jan. 2013.

SÓ elogios. Folha de São Paulo, São Paulo, 24 maio 2008, Brasil. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2405200803.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

STELLA, Marco Dalla. L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca' Foscari Venezia, Veneza, 2012.

STOKES, Susan. Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TAUTZ, Carlos 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: Garamound, 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, Pablo. Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez. São Paulo: Editora Globo, 2003.

UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. Tratado Constitutivo. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013a.

_____. UNASUR: Paso-a-paso. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013b.

VAZ, Alcides Costa. 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: 01 dez. 2013a.

_____. 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. 2013b.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership. Global Governance, n. 17, p. 507-528, 2011.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration. Latin American Perspectives, v. 34, p. 58-80, 2007.

VIGEVANI, Tullo et al. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, Luis F. (Org.) Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Editora UNESP, 2008, p. 83-116.

VILLA, Rafael. 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, Paulo F. A política externa do regime militar brasileiro: militarização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

WEBER, Max. 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 Universidade de Brasília, 1999, 1 e 2 v.

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

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

ZURITA, Alejandro 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. 269-291, jan./jul. 2009.