Gabriel Boff Moreira ingressou na carreira diplomática em 1999. Trabalhou na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, entre 2005 e 2008, e, em seguida, na Embaixada em Caracas, onde permaneceu até setembro de 2010. Durante seu período na Venezuela, testemunhou a aproximação do Brasil com o país vizinho, que serviu de inspiração para a elaboração do presente trabalho para o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Entre as funções desempenhadas no Brasil, chefiou a Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do Mercosul, foi chefe de Gabinete da então Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe e Coordenador-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais.

Hugo Chávez foi responsável por colocar a Venezuela em evidência no sistema internacional. Mas atribuir os acontecimentos na Venezuela apenas à hiperatividade de seu líder seria simplificar a realidade complexa do país. O presente trabalho afasta-se da tendência, comum em boa parte dos estudos, de sobredimensionar a pessoa de Chávez e busca analisar a política externa venezuelana a partir de elementos estruturais, centrados na influência do petróleo.

A condição de "petro-Estado" da Venezuela é o fio condutor que permite identificar semelhanças notáveis entre algumas das mais emblemáticas ações diplomáticas do período Chávez com as de governos anteriores. É contra esse pano de fundo que se procura lançar luz sobre a inserção venezuelana na América Latina entre 1999 e 2012, sobretudo a acelerada e inédita aproximação entre Brasil e Venezuela.

O autor aponta as limitações do modelo de política externa dependente do petróleo como responsável – não o único, por certo – pelo isolamento internacional em curto tempo, agravado por um quadro interno de profunda crise política e econômica, após ostentar a condição de líder regional por período significativo. Apesar das condições atuais desfavoráveis para as relações bilaterais, interesses de longo prazo, como o compatilhamento de extensa fronteira, justificam uma atenção permanente da diplomacia brasileira no país vizinho.

ISBN 8576317654

INSTITUTO RIO BRANCO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

819

Gabriel Boff Moreira

A POLÍTICA REGIONAL DA VENEZUELA ENTRE 1999 E 2012

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Curso de Altos Estudos

A POLÍTICA REGIONAL DA VENEZUELA ENTRE 1999 E 2012

Petróleo, integração e relações com o Brasil

Gabriel Boff Moreira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) é mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito indispensável à progressão funcional a Ministro de Segunda Classe.

O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os aprovados "com louvor".

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE e aprovadas pelo Conselho Editorial.

A relação dos trabalhos da coleção já publicados pela Funag encontra-se no final desta publicação.

Curso de Altos Estudos

A POLÍTICA REGIONAL DA VENEZUELA ENTRE 1999 E 2012

Petróleo, integração e relações com o Brasil

Gabriel Boff Moreira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Curso de Altos Estudos

A POLÍTICA REGIONAL DA VENEZUELA ENTRE 1999 E 2012

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor Embaixador Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Embaixador Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Gabriel Boff Moreira

A POLÍTICA REGIONAL DA VENEZUELA ENTRE 1999 E 2012

Petróleo, integração e relações com o Brasil

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:
Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M838 Moreira, Gabriel Boff.

A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012 : petróleo, integração e relações com o Brasil / Gabriel Boff Moreira. – Brasília : FUNAG, 2018.

355 p. – (Curso de Altos Estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2017.

ISBN: 978-85-7631-765-4

1. Política externa - Brasil - Venezuela. 2. Política e governo - Venezuela - 1999-2012. 3. Petróleo - exploração - Venezuela. 4. Indústria petrolífera - história - Venezuela. 5. Integração regional - América do Sul. 6. Chávez, Hugo, 1954-2013. I. Título. II. Série.

CDD 320.987

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Para Bianca e Luciano, com amor.

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas.....11

Prefácio 15

Introdução.....17

PARTE I

A REFUNDAÇÃO DA REPÚBLICA

1. Petróleo: bênção ou maldição? 29

2. A democracia pactuada de *Punto Fijo*: um sistema de partilha de poder entre elites 39

3. Chávez e a consolidação de uma "democracia delegativa".....57

4. O controle do petróleo: das concessões ao socialismo petroleiro 71

Parte II

POLÍTICA EXTERNA: RUPTURA OU CONTINUIDADE?

5. Ruptura: multipolaridade e confrontação com os EUA 99

6. Continuidade: diplomacia petroleira 113

7. Continuidade: a bacia do Caribe como área de atuação diplomática prioritária 123

8. Contendo o inimigo: as estratégias de "equilíbrio suave" *(soft balancing)* 133

Parte III

BRASIL E VENEZUELA NO ESPAÇO SUL-AMERICANO

9. Tão perto, tão longe: as relações bilaterais até 1993 153

10. A construção da aliança estratégica: do Protocolo de La Guzmanía ao engajamento brasileiro no projeto de desenvolvimento venezuelano 179

11. A Venezuela no Mercosul: um estranho no ninho? 213

12. Brasil e Venezuela na integração regional: disputa por hegemonia ou liderança compartilhada? 235

PARTE IV

DO CÉU AO INFERNO: OS LIMITES DO MODELO

13. Os limites da diplomacia petroleira: o aliado estratégico em dificuldade.....251

Considerações finais 271

Referências 287

Anexos 337

Lista de abreviaturas e siglas

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AD – Acción Democrática
ALBA-TCP – Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BANAVIH – Banco Nacional de Vivienda y Hábitat
BANDES – Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela
BCV – Banco Central de Venezuela
BDC – Banco de Desenvolvimento do Caribe
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP – British Petroleum
CADIVI – Comisión de Administración de Divisas

CAN – Comunidad Andina
CARICOM – Caribbean Community
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CEF – Caixa Econômica Federal
CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGV – Corporación Venezolana de Guyana
CMC – Conselho do Mercado Comum
CNE – Consejo Nacional Electoral
COFAGAN – Confederación Nacional de Agricultures y Ganaderos de Venezuela
CONINDUSTRIA – Confederación Venezolana de Indústrias
CONSECOMERCIO – Consejo Nacional del Comercio y los Servicios
COPEI – Comité de Organización Política Electoral Independiente
COPRE – Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSD – Conselho Sul-Americano de Defesa
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CST – Central Socialista de Trabajadores
CTV – Confederación de Trabajadores de Venezuela
CVP – Corporación Venezolana del Petróleo
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMPREVEN – Empresarios por Venezuela
EPS – Empresas de Producción Social
EUA – Estados Unidos da América
FALN – Fuerzas Armadas de Liberación Nacional
FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBT – Frente Bolivariana de Trabajadores
FCCV – Fondo Conjunto Chino-Venezolano
FEDEAGRO – Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios
FEDECAMARAS – Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción
FIV – Fondo de Inversiones de Venezuela
FMI – Fundo Monetário Internacional
FONDEN – Fondo de Desarrollo Nacional
FONDESPA – Fondo para el Desarrollo Económico y Social para el País
GGS – Grande Gasoduto do Sul
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INE – Instituto Nacional de Estadísticas
INIA – Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRI International Republican Institute
LA CAUSA R – La Causa Radical
LOPRE – Ley Orgánica de Procesos Electorales
MAS – Movimiento al Socialismo
MBR-200 – Movimiento Bolivariano Revolucionario-200
MIR – Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MVR – Movimiento V República

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NUDES – Núcleos de Desarrollo Endógeno
NED – National Endowment for Democracy
OEA – Organização dos Estados Americanos
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPIC – Overseas Private Investment Corporation
OTI – Office of Transitional Initiatives
PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.
PIB – Produto Interno Bruto
PP – Polo Patriótico
PROVEA – Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos
PSUV – Partido Socialista Unido de Venezuela
RECADI – Régimen de Cambio Diferencial
SELA – Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
SERE – Secretaria de Estado das Relações Exteriores
SICA – Sistema de Integración Centroamericano
SIDOR – Siderúrgica del Orinoco
SIP – Sociedad Interamericana de Prensa
SUCRE – Sistema Único de Compensación Regional
TSJ – Tribunal Supremo de Justicia
SUNACOOP – Superintendencia Nacional de Cooperativas
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
UNT – Unión Nacional de Trabajadores
URD – Unión Republicana Democrática
USAID – US Agency for International Development

Prefácio

O presente trabalho constitui versão revisada da tese apresentada, com o mesmo título, no LXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em janeiro de 2017, e defendida em junho do mesmo ano. As alterações ao texto original concentraram-se na adaptação de trechos com informações sigilosas, colhidas, em sua maioria, de documentos classificados como secretos pelo Itamaraty. Apesar das modificações, a versão ora publicada preserva a estrutura e a linha de argumentação da versão original.

O corte temporal do trabalho, de 1999 a 2012, compreende os anos de formação e auge do que se convencionou denominar "período chavista". A partir de 2012, a Venezuela iniciou um processo gradual e consistente de deterioração política e econômica, que perdura até os dias da publicação do presente trabalho. O início desse processo foi refletido nos elementos apresentados sobretudo na Parte IV, que antecipam boa parte dos problemas que se agravariam posteriormente, como a polarização política e social, a intensificação da hipertrofia do Poder Executivo, o isolamento internacional e a crise de desabastecimento.

Nessa linha, a crise aguda vivida pela Venezuela parece confirmar a tese central defendida no trabalho, de que as estruturas formadas a partir da condição de dependência do petróleo desempenham papel central nos destinos daquele país, ontem e hoje.

Brasília, junho de 2018

Introdução

Os venezuelanos costumam dizer que a Venezuela é um imenso pedaço de terra que cobre um gigantesco barril de petróleo. A imagem encontra respaldo na realidade. O país concentra as maiores reservas mundiais de petróleo: 302,25 bilhões de barris, que correspondem a 24,8% do total da OPEP[1]. Foi o primeiro país, nos anos de 1920, a experimentar o *rush* das companhias estrangeiras ávidas por explorar petróleo. Em fins dos anos de 1930, se tornaria o maior exportador de petróleo do mundo, posição que manteria até 1971, quando a Arábia Saudita assumiu a liderança. No pós-Segunda Guerra Mundial, o país produzia 14% do petróleo mundial e teve um papel relevante na expansão da economia norte-americana e na reconstrução da Europa.

Mas a imagem não se resume à dimensão visível do petróleo: os navios-tanques que partem diariamente dos portos venezuelanos, a presença ostensiva do símbolo da estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) em cada cidade venezuelana, por trás da maioria dos projetos estatais, ou a rede de quatorze mil postos de gasolina CITGO espalhados pelos EUA. O petróleo faz parte da alma da Venezuela. O "ouro negro" moldou e forjou a política, a sociedade, a cultura, a

1 *OPEC Annual Statistical Bulletin 2017* (OPEC, 2017).

economia do país.O hábito de consumir uísque, a adoção do beisebol como esporte nacional e a multidão de jovens venezuelanos que estudam em universidades norte-americanas ilustram a relação simbiótica com os EUA, resultado da influência decisiva da *commodity* nas relações bilaterais.

O petróleo foi também responsável pela conformação de um modelo de desenvolvimento rentista, dependente da exportação de uma única *commodity*, que inseriu na economia elementos conhecidos da teoria da "maldição dos recursos naturais": pouco incentivo à diversificação produtiva, sobrevalorização da moeda nacional e instabilidade macroeconômica. Na história venezuelana, os principais acontecimentos políticos também foram influenciados pelo petróleo. A consolidação do Estado nacional, na primeira metade do século XX, foi possível graças à renda petroleira, que permitiu a concentração do poder nas mãos do presidente, que pôde sobrepor o poder central aos interesses dos caudilhos. Durante os anos de glória da democracia representativa de *Punto Fijo*, entre fins dos anos de 1960 e início dos anos de 1980, a renda petroleira sustentou um sistema político baseado na transferência de benefícios aos grupos de interesse da sociedade, garantindo a estabilidade e a paz social, que contribuíram para a reputação da Venezuela como uma das democracias mais estáveis do mundo em desenvolvimento. E, paradoxalmente, foi a interrupção desse fluxo financeiro, causado pela depressão dos preços da *commodity* nas últimas duas décadas do século passado, que levou a um empobrecimento sem precedentes da população e provocou uma grave crise política e econômica. Hugo Chávez, um *outsider* na política tradicional, ocupou o vácuo deixado pela implosão do modelo político. E foram os petrodólares do superciclo das *commodities*, entre 2005 e 2010, que contribuíram materialmente para consolidar o projeto chavista de "refundação da república" e financiar uma política externa antissistêmica e antinorte-americana.

A análise da influência do petróleo sobre as instituições venezuelanas foi a opção metodológica escolhida para examinar a política exterior do governo Chávez (1999-2012), objeto central deste trabalho. O intervalo temporal selecionado será avaliado à luz de uma perspectiva histórica e concentrada nas principais transformações institucionais atravessadas pelo país desde os anos de 1920. Essa opção responde a duas preocupações. A primeira é tentar enxergar através da cortina de fumaça que se formou em torno do período Chávez. Se examinado isoladamente, o intervalo entre 1999-2012 mostra apenas a ascensão de um líder populista e carismático que concentrou poder, marginalizou a oposição política, subverteu a relação entre os Poderes e conduziu uma política externa de confronto com os EUA e de contestação dos paradigmas de integração regional. A Venezuela, que até então pouco chamava a atenção da opinião pública mundial, ficou conhecida como o país governado por um líder megalomaníaco, boquirroto e mal-educado, que extrapolava o comportamento habitual dos chefes de Estado. Ao mesmo tempo, Chávez era admirado pela população menos favorecida da Venezuela, como o messias ou o justiceiro que iria distribuir a renda do petróleo, que antes era privilégio de uma minoria, segundo a narrativa construída pelo chavismo. Após sua morte passou a ser cultuado como se fosse uma figura religiosa.

Nas pesquisas realizadas para a elaboração deste trabalho, constatou-se que parte expressiva das análises, especializadas ou não, sobre a Venezuela a partir de 1999 concentra-se na figura de Chávez. Essas análises parecem, ainda que involuntariamente, reforçar o estereótipo que o próprio mandatário construiu sobre seu papel na Venezuela: de que "Chávez é o povo" e "Chávez é a Venezuela". Este trabalho procura afastar-se de um exame concentrado na figura de Chávez, sem, contudo, ignorar seu papel central na Venezuela. A personificação conduziria a caminho que se procura evitar: enredar-se em interpretações de fatores conjunturais que apenas contribuem para deslocar o foco de atenção para assuntos de menor relevância.

Nessa linha, o foco prioritário nos fatores estruturais e institucionais da Venezuela, desde os anos de 1920, permite colocar em perspectiva certas imagens preconcebidas da Venezuela de Chávez e amplamente divulgadas. Na política externa, objeto central desta dissertação, é possível identificar alguns fios condutores na Venezuela pelo menos desde os anos de 1960. O uso dos recursos petroleiros para financiar uma política externa de alto perfil, centrada em iniciativas energéticas, vem sendo utilizado na Venezuela desde pelo menos o primeiro governo de Rafael Caldera (1969-1974). Os mecanismos de venda de petróleo em condições mais favoráveis aos países da bacia do Caribe, que se concretizaram por meio da Petrocaribe no governo de Chávez, se assemelham a iniciativas anteriores, como o Acordo de San José, de 1981.

O contraponto mais evidente às generalizações sobre a Venezuela é fornecido pelo primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1975-1979), que adotou um perfil personalista na condução da política externa, muito semelhante à praticada por Chávez no início deste século. Pérez buscou uma política ativa de aproximação com Cuba; liderou a iniciativa, malsucedida, de derrubar a suspensão da ilha caribenha na Organização dos Estados Americanos (OEA); patrocinou a criação do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA), que se aproxima da ideia de uma integração "com Cuba e sem os EUA", embutida na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); e fez doação simbólica de navio à Bolívia, em 1975, em apoio à pretensão do país mediterrâneo de ter acesso ao mar, iniciativa que muito bem poderia ter sido atribuída a Chávez.

A perspectiva histórica permite, ainda, descortinar certos mitos que se consolidaram. O principal deles é a imagem, presente na narrativa chavista, de que os governos anteriores a 1999 alinharam-se automaticamente aos interesses EUA. Embora o antinorte-americanismo tenha constituído um dos principais traços de ruptura da política externa de Chávez, a relação com os EUA nos governos

anteriores foi marcada por desavenças e tensões, ainda que mantidas dentro de limites mutuamente aceitáveis. Como explicar, por exemplo, o protagonismo venezuelano no processo de criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que alterou a governança energética mundial em desfavor dos interesses norte-americanos?

Compreender como funcionam as engrenagens da política interna e externa também responde à segunda preocupação deste trabalho: buscar nos fatores estruturais e perenes elementos que permitam contribuir para a identificação dos interesses nacionais brasileiros na Venezuela. A condição de país dependente do petróleo e o fato de o Brasil ter com a Venezuela a terceira maior fronteira em extensão são elementos que condicionam e balizam o relacionamento bilateral. A dependência do petróleo impõe, por sua vez, limitações ao papel que a Venezuela pode desempenhar na ordenação do espaço regional.

Essas questões tornam-se ainda mais relevantes à luz da profunda crise política e econômica em que a Venezuela mergulhou após o maior *boom* petroleiro da história. Além de ter contribuído para colocar em xeque a governabilidade do presidente Nicolás Maduro, a depressão dos preços do petróleo a partir de 2013 constituiu um dos fatores centrais que levou à evaporação em pouco tempo do patrimônio diplomático acumulado nos treze anos de Chávez. O país isolou-se no sistema internacional, perdeu aliados importantes, como Argentina e Brasil, foi suspenso do Mercosul, perdeu espaço na bacia do Caribe e viu secar a fonte, outrora considerada inesgotável, de financiamento de sua ambiciosa política externa.

No período estudado, o Brasil apostou alto na Venezuela. Em poucos anos o vizinho distante converteu-se em aliado estratégico. Caracas foi estimulada a compor o eixo propulsor da integração sul-americana, ao lado de Brasília e Buenos Aires. O Brasil engajou-se diretamente no projeto nacional de desenvolvimento venezuelano, por meio da instalação de agências de desenvolvimento em Caracas (Embrapa, IPEA, Caixa e ABDI). Mas também em pouco tempo o

relacionamento bilateral retraiu-se a níveis pré-anos 1990, com a perda de fôlego das principais iniciativas bilaterais, ainda no governo da presidente Dilma Rousseff, e, posteriormente, com o congelamento das relações e a chamada para consultas dos respectivos embaixadores.

Evidências empíricas indicam que os movimentos de ativismo e depressão, tanto da política interna quanto da exterior, tendem a acompanhar os ciclos dos preços do petróleo e um padrão histórico próprio de países dependentes do "ouro negro". Esse é o fator permanente que permite encontrar algumas respostas para os altos e baixos do relacionamento bilateral recente e, queremos crer, fornece subsídios úteis para o processo de identificação dos interesses nacionais brasileiros no médio e longo prazo.

Este trabalho está estruturado em quatro partes e 13 capítulos, além das considerações finais. A Parte I "A refundação da república" tem o propósito de discutir os fatores domésticos que influenciaram a política exterior da Venezuela entre 1999 e 2012. O fio condutor da análise será a condição da Venezuela de país produtor e exportador de petróleo, que definiu características singulares de seu desenvolvimento político e econômico. Esta parte está dividida em quatro capítulos. O primeiro deles "Petróleo: bênção ou maldição?" apresentará as principais teorias acerca do comportamento dos países dependentes da exportação de petróleo. Os capítulos 2 "A democracia pactuada de *Punto Fijo*: um sistema de partilha de poder entre as elites" e 3 "Chávez e a consolidação de uma 'democracia delegativa'" buscarão traçar um quadro histórico das transformações centrais do sistema político venezuelano entre 1960 e 2012, que resultou na concentração de poder na figura do presidente e na conformação, a partir de 1999, de um sistema político com características de uma "democracia delegativa", conceito definido pelo cientista político Guillermo O'Donnell. O capítulo 4 "O controle do petróleo: das concessões ao socialismo petroleiro" procurará enfatizar o exame da relação entre o Estado venezuelano e as companhias petroleiras

estrangeiras, bem como o processo que resultou no controle do petróleo pelo Estado no governo Chávez.

As alterações no sistema político e o controle da indústria petroleira pelo Estado a partir de 1999, apresentadas na parte I, constituíram fatores centrais que permitiram ao governo Chávez pôr em marcha uma política externa ambiciosa e de grande envergadura, executada por uma diplomacia presidencial hiperativa e de alto perfil. O objetivo da parte II "Política externa: ruptura ou continuidade?" é examinar a política exterior de Chávez a partir dos elementos de ruptura e continuidade. Procurar-se-á mostrar que um dos objetivos centrais foi a construção de um polo de poder na região para conter a influência dos EUA. Essa estratégia foi operacionalizada por meio da criação de mecanismos regionais baseados em uma lógica nova de integração, a exemplo da ALBA-TCP e da Petrocaribe, do engajamento em organismos de integração regional, como a Celac, a Unasul e o Mercosul, e da aproximação com o Brasil e a Argentina. A intensificação das relações com Brasil e Argentina atendia, ainda, a outro interesse central da Venezuela: aproximar-se de países capazes de apoiar o desenvolvimento nacional, na esteira dos esforços para diversificar o setor não petroleiro e diminuir a dependência do petróleo. Essa parte do presente trabalho terá quatro capítulos. O capítulo 5 "Ruptura: multipolaridade e confrontação com os EUA" pretende analisar o antinorte-americanismo do governo Chávez como o principal elemento de ruptura da política exterior do período. Os capítulos 6 "Continuidade: diplomacia petroleira" e 7 "Continuidade: a bacia do Caribe como área de atuação diplomática prioritária" buscarão apresentar os fios condutores da política externa venezuelana desde os anos de 1960: (i) o uso do petróleo como principal motor da diplomacia do país; e (ii) a atribuição da bacia do Caribe como área estratégica de projeção dos interesses nacionais. O capítulo 8 ("Contendo o inimigo: as estratégias de 'equilíbrio suave' – *soft balancing*"), por sua vez, procurará explicar os principais objetivos e iniciativas da política exterior de

Chávez, orientados para conter a influência norte-americana, a partir do recurso a estratégias de "equilíbrio suave".

Com base nos elementos centrais da política exterior, definidos na seção anterior, a parte III "Brasil e Venezuela no espaço regional" apresentará os principais movimentos de Brasil e Venezuela na região. Os capítulos 9 "Tão perto, tão longe: as relações bilaterais até 1993" e 10 "A construção da aliança estratégica: do Protocolo de *La Guzmanía* ao engajamento brasileiro no projeto de desenvolvimento venezuelano" serão dedicados a apresentar a evolução do relacionamento bilateral no contexto regional, tendo como divisor de águas o ano de 1994, quando foi assinado, pelos presidentes Itamar Franco e Rafael Caldera, o Protocolo de La Guzmanía, que marcou o início de um processo de aproximação, que se aceleraria a partir de 2005 e culminaria com a participação brasileira no projeto nacional de desenvolvimento da Venezuela e com a construção de um eixo motor da integração regional, formado por Brasília-Buenos Aires-Caracas. Os capítulos seguintes procurarão analisar dois aspectos centrais da inserção regional da Venezuela entre 1999 e 2012. O capítulo 11 "Venezuela no Mercosul: um estranho no ninho?" se propõe a examinar o contexto da saída venezuelana da CAN e do ingresso no Mercosul e discutir as implicações para o comércio exterior venezuelano e para os interesses exportadores brasileiros. Já o capítulo 12 "Brasil e Venezuela na integração regional: disputa por hegemonia ou liderança compartilhada?" concentrar-se-á no debate, frequente em estudos recentes sobre a integração latino-americana, acerca de competição entre o Brasil e a Venezuela pela liderança na região.

A Parte IV "Do céu ao inferno: os limites do modelo" pretende apontar os principais fatores que limitam a política exterior venezuelana. O capítulo único dessa seção "Os limites da diplomacia petroleira: o aliado estratégico em dificuldades" buscará apresentar as limitações da política externa chavista como resultado da dependência do petróleo, fator estrutural que contribui para definir os momentos de ativismo e

recuo da política externa de acordo com os ciclos de elevação e depressão dos preços do petróleo no mercado internacional. Esse segmento do trabalho fará um apanhado da situação da Venezuela, nos planos interno e internacional, desde o falecimento do presidente Chávez, que coincide com o fim do superciclo do petróleo.

Nas considerações finais, serão repassados os principais elementos do trabalho e, a partir da identificação de fatores estruturais da Venezuela, pretende-se apontar algumas questões centrais que devem ser levadas em consideração na definição dos interesses nacionais brasileiros na Venezuela e na integração regional.

PARTE I
A REFUNDAÇÃO DA REPÚBLICA

Capítulo 1

Petróleo: bênção ou maldição?

O petróleo apresenta características que, em conjunto, o diferenciam dos demais produtos primários. Em primeiro lugar, é o principal motor do modelo de industrialização mundial, o que o torna um produto estratégico. Do ponto de vista geopolítico, a maior parte de suas reservas se encontra em regiões politicamente instáveis. Assim como os demais recursos naturais, é esgotável. Seu preço é altamente volátil e provoca ciclos de expansão e retração; sua exploração é altamente intensiva em capital e de elevada sofisticação tecnológica (em geral com vínculos estreitos com companhias multinacionais); apresenta produção em escala; paga salários mais elevados do que a média praticada no mercado laboral local; tem natureza de enclave[2]; e gera lucros excepcionais para o Estado e as companhias privadas (Karl, 2007: 3; Di John, 2011: 168).

Além dessas características, os Estados petroleiros costumam ser mais dependentes da exportação do petróleo do que os demais países extrativistas. E por isso tendem a ser mais vulneráveis aos

2 A noção de enclave se refere à característica espacial da exploração do petróleo, que é desenvolvida em um território delimitado e nele concentra seus efeitos econômicos, sociais e culturais. Por empregar reduzido número de mão de obra e por tratar-se de atividade voltada para a exportação, a indústria petroleira costuma gerar pouco desenvolvimento no local onde se estabelece.

efeitos da volatilidade dos preços. De fato, dados empíricos parecem confirmar que os Estados petroleiros apresentam dependência mais aguda: em 1980, por exemplo, a média das exportações de petróleo dos Estados petroleiros era de 96,3% do total de exportações, enquanto a proporção para os países exportadores de outros produtos naturais era significativamente menor (50,7%) (Karl, 1997: 47).

A relação entre recursos naturais e desenvolvimento em países não industrializados vem sendo estudada desde, pelo menos, os anos de 1930. Já nesse momento, John Maynard Keynes apontou que, no século XVI, as descobertas de metais preciosos na América do Sul e a elevação das receitas da Espanha tiveram efeito adverso na indústria espanhola, por meio, sobretudo, do aumento do nível dos salários acima de um patamar competitivo.

A partir dos anos de 1950, ganharam força as teorias estruturalistas, da dependência e marxistas, que procuraram explicar a situação desfavorável de países exportadores de matérias-primas. Para os estruturalistas, cujo maior expoente foi Raúl Prebisch, os produtos primários estariam sujeitos à depreciação nos termos de trocas e à instabilidade de preços. As teorias da dependência, por sua vez, sustentam que os recursos naturais não estimulariam o desenvolvimento, em razão da atuação empresas multinacionais, que dominariam a indústria extrativista e repatriariam os lucros. Já os marxistas argumentam que os governos em países pobres seriam dominados pelas elites locais, cujos interesses não estariam alinhados ao desenvolvimento nacional, mas aos interesses das multinacionais[3].

A partir dos anos de 1990, proliferaram análises sobre a relação entre recursos naturais e desenvolvimento econômico, estimuladas, sobretudo, pelos efeitos negativos do *boom* petroleiro dos anos de 1970 nas economias dos países em desenvolvimento exportadores de petróleo[4].

3 Para uma análise das deficiências dessas teorias, ver Di John (2011: 168).

4 Terry Lynn Karl escreveu, em 1997, a obra *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*, que tornou-se referência no debate acadêmico sobre os efeitos da dependência do petróleo.

Os resultados decepcionantes nos anos de 1980 também estimularam uma série de estudos sobre os efeitos da dependência de recursos naturais em geral e inauguraram as teorias da maldição dos recursos naturais (*resource curse theories*)[5]. O argumento central dessas correntes consiste em relacionar a abundância de minérios e recursos energéticos em países em desenvolvimento com a tendência à geração de resultados negativos para o desenvolvimento: baixo desempenho econômico, colapso de crescimento, altos níveis de corrupção, problemas de governança e, em alguns casos, violência política e autoritarismo[6]. Di John (2011 e 2010) identifica duas variantes da teoria da maldição dos recursos naturais: a tese da "doença holandesa"[7] (Auty, 2001; Auty e Gelb, 2000; Gelb, 1988; Sachs e Warner, 1997; Corden, 1982; Corden, 1984) e as teses rentistas ou institucionais (Karl: 1997; Dunning, 2008).

A tese da "doença holandesa" procura demonstrar que economias dependentes da exportação de recursos naturais de alto valor apresentariam crescimento mais lento do que as economias com escassos recursos naturais (Sachs e Warner, 1997). Os surtos de produção ou a elevação abrupta dos preços de uma determinada *commodity* provocariam um súbito afluxo de dólares na economia e, como consequência, a sobrevalorização da moeda nacional. Em razão da pouca diversificação produtiva e da rigidez da economia dos países dependentes de *commodities,* o ingresso de moeda estrangeira tenderia a provocar um aumento das importações, em razão de a estrutura produtiva não conseguir acompanhar a demanda repentina. As taxas de câmbio sobrevalorizadas, por sua vez, estimulariam a importação e freariam a produção nacional. Essa situação, além de

5 Sachs e Warner (1995) inauguraram essa nova etapa na discussão sobre o papel dos recursos naturais no desenvolvimento dos países com a publicação do artigo *Natural resources abundance and economic growth*.

6 Para os propósitos deste trabalho, a análise se concentrará nos aspectos econômicos e institucionais da teoria da maldição dos recursos naturais. O exame da relação entre recursos naturais e violência, sobretudo em países africanos, podem ser encontrados em Di John (2007) e Ross (2004).

7 O termo teria sido cunhado pela revista *The Economist* em 1977 para descrever o declínio do setor manufatureiro nos Países Baixos após a descoberta de gás natural na década anterior (Hidalgo, 2007: 2). O primeiro analista do modelo teórico da "doença holandesa" foi Corden, nos anos de 1980. A teoria seria integrada, mais tarde, ao modelo da maldição do petróleo.

criar ambiente pouco favorável para a indústria local, desorganizaria os setores produtivos existentes (sobretudo a indústria e a agricultura) e provocaria um processo de desindustrialização. O baixo incentivo para o desenvolvimento da agricultura, em particular, seria responsável pelo aumento da dependência da importação de alimentos.

A principal crítica ao modelo da doença holandesa é que suas consequências não seriam inevitáveis. A literatura mais recente, apoiada em estudos empíricos, aponta que seus efeitos são menos comuns em países em desenvolvimento do que sugere o modelo e mais facilmente contornáveis por políticas econômicas corretivas promovidas pelo Estado. Alguns estudos mencionam casos em que os setores manufatureiros de economias extrativistas não seriam prejudicados por situações de *booms* de exportação, embora houvesse indicações nesse sentido para o setor agrícola (Ross, 1999: 306)[8].

Em outras palavras, a doença holandesa manifestar-se-ia apenas nos casos em que o Estado não age de maneira apropriada para contra-arrestar seus efeitos. Segundo Ross (1999: 307), a realidade indica que a maioria dos governos exerce influência considerável sobre os setores extrativistas e, ao menos em teoria, dispõe dos instrumentos políticos para mitigar os principais efeitos da doença holandesa. Dentre os instrumentos à disposição, os governos poderiam: contrabalançar o declínio dos termos de troca por meio de investimentos na produtividade de setores extrativistas e da diversificação de setores exportadores; proteger sua economia da volatilidade dos mercados de *commodities* por meio da criação de fundos de estabilização e de políticas fiscais; utilizar os excedentes fiscais propiciados pelo *boom* para promover o desenvolvimento de outros setores; e manter uma política fiscal estrita, subsidiando temporariamente os setores agrícolas e manufatureiros e

8 O autor apoia-se nos trabalhos de: Nancy C. Benjamin, Shantayanan Devarajan e Robert J. Weiner: *The "Dutch Disease" in a developing country: oil reserves in Cameroon,* Journal of development economics 30 (1989); e Mohsen Fardmanesh, *Dutch disease economics and the oil syndrome: an empirical study*, World Development 19, n. 6 (1991).

reservando parte dos excedentes em moeda estrangeira para manter o câmbio em níveis aceitáveis.

Di John (2011: 170) aponta, ainda, que a teoria da doença holandesa não leva em conta o fator tecnologia. Também com base na premissa de que o Estado detém o poder de definir políticas públicas capazes de mitigar os efeitos da doença holandesa, o autor sugere que os excedentes podem ser utilizados, se canalizados por meio de políticas industriais apropriadas, para acelerar o processo de importação de tecnologias avançadas e bens de capital, que, em conjunto com políticas de subsídios e proteção, podem contribuir decisivamente para impulsionar o crescimento econômico.

A deficiência desse modelo reside em sua dificuldade de explicar as razões pelas quais políticas públicas corretivas dos efeitos da doença holandesa são aplicadas por alguns governos e não por outros. As teorias institucionais ou rentistas procuram preencher essa lacuna ao identificar as circunstâncias históricas específicas em que governantes tomam decisões de políticas públicas em contextos de súbita afluência de divisas.

Essas teorias mudam o foco de análise da economia para o processo político e institucional. Procuram explicar as razões pelas quais os tomadores de decisão em países dependentes de recursos naturais estabelecem e mantêm políticas que, na maioria das vezes, restringem o crescimento em contextos de *booms*. Enfatizam, nessa linha, a necessidade de examinar o pobre desempenho da economia à luz de arranjos institucionais históricos específicos.

Segundo os defensores dessa corrente, a abundância de recursos naturais contribui para a adoção de políticas públicas que tendem a restringir o crescimento e a aumentar a "busca de renda" (*rent seeking*). A ideia básica que explica esses resultados é a seguinte: a riqueza de uma nação dependente da exportação de uma única *commodity* é obtida pelo Estado e não pela sociedade; nos casos em que os países apresentam instituições fracas ou em processo de formação, a canalização da renda

pelo Estado confere ao grupo dirigente ou ao líder político – em geral o chefe de Estado - um poder discricionário extraordinário; a natureza discricionária decorre das características inerentes da renda: o fato de a receita não decorrer da arrecadação de impostos sobre os setores produtivos da sociedade, mas da propriedade dos recursos naturais pelo Estado. O descolamento entre a sociedade e a renda auferida diretamente pelo Estado gera duas implicações essenciais: (i) a satisfação fiscal com a renda diminui a propensão do Estado em negociar a imposição de tributos com o setor privado e a sociedade em geral (como será analisado no capítulo 4, a negociação ocorre entre o Estado e as empresas multinacionais); e (ii) o controle social sobre o destino da renda do Estado se enfraquece, tornando mais frouxos os mecanismos institucionais de transparência e prestação de contas (*accountability*). Essa situação fiscal particular dos países dependentes de recursos naturais tende a fortalecer o poder do Estado e de seus dirigentes políticos e enfraquecer, por sua vez, as instituições públicas.

Por se tratar de uma renda originária não do trabalho, mas de uma "dádiva" da natureza, e concentrada no Estado, em contexto de debilidade política, legal e institucional, marcada pela frouxidão dos controles sociais e da prestação de contas, há um forte estímulo para que grupos de interesse poderosos compitam entre si com vistas a apropriarem-se dos recursos nacionais. O *rent seeking* reproduz o círculo vicioso formado por debilidade institucional, dependência do petróleo, fortalecimento do poder central, instabilidade e volatilidade econômica.

Em um momento de *boom*, a disputa entre os grupos poderosos tende a intensificar-se e a distribuição da riqueza partilhada de maneira mais do que proporcional ao aumento total da renda, em um fenômeno que Tornell e Lane (1999: 22) qualificaram de "efeito voracidade" (*voracity effect*). Outra característica fundamental é que a distribuição da renda ocorre de maneira discricionária, seguindo critérios de natureza predominantemente políticos e não técnicos. Essa dinâmica provoca a alocação pouco eficiente dos recursos

estatais no setor produtivo da economia, neutralizando, parcial ou até mesmo integralmente, os efeitos benéficos de políticas industriais e diminuindo o crescimento econômico.

A atuação "voraz" dos grupos sociais em busca de renda, a competição entre eles e a discricionariedade na redistribuição das receitas estimulam, por sua vez, o clientelismo e a corrupção. A facilidade na obtenção das receitas e a frouxidão dos controles geram, ainda, uma cultura do desperdício[9].

Ainda segundo essa corrente, a corrupção gerada pela disputa pela renda entre os grupos sociais, o pouco estímulo aos setores produtivos e a concentração do poder provocam atrasos na consolidação das instituições políticas em Estados em formação e tendem a enfraquecê-las nos países com instituições já estabelecidas. Isso explicaria, por exemplo, as dificuldades enfrentadas pelos países extrativistas em estabelecer sistemas fiscais e tributários eficientes e implementar políticas de desenvolvimento coerentes. A falta de controle social e de mecanismos institucionais de prestação de contas e transparência acentuaria, por sua vez, problemas estruturais de governança, tanto no nível político quanto econômico[10].

Os períodos de bonança e escassez de petrodólares vêm com frequência acompanhados de instabilidade política. A instabilidade é maior nos momentos de queda dos preços do petróleo. Isso porque o Estado administra a distribuição da renda petroleira. A diminuição da renda gera a necessidade de arbitrar a distribuição, o que provoca a insatisfação de grupos sociais. A crise de governabilidade que marcou os anos de 1990 na Venezuela teve, como se verá no capítulo 2, como uma das principais motivações a queda dos preços do petróleo.

---

9 Durante os *booms* petroleiros dos anos de 1970, os venezuelanos ficaram conhecidos por contribuírem para o aquecimento da economia da Flórida. A expressão mais conhecida atribuída aos venezuelanos era: "*está barato. Dame dos*". Para além de aspectos jocosos dos hábitos privados da população venezuelana, as obras espetaculares e de altíssimo custo do governo de Carlos Andrés Pérez contribuiriam, no final dos anos de 1970, para o endividamento externo do país e para a desorganização da economia.

10 A principal referência acerca desse enfoque é a obra de Terry Lynn Karl (1997), que analisou o comportamento de países dependentes da exportação de petróleo a partir de estudo de caso da Venezuela.

Em síntese, a brevíssima análise acima, concentrada nas dimensões econômicas e institucionais[11], sugere que uma conjunção de fatores determinará se o petróleo será uma bênção ou uma maldição. Dentre eles, o grau de maturidade das instituições públicas no momento em que o petróleo é descoberto; a capacidade do Estado em controlar a voracidade dos grupos sociais sobre os recursos fiscais; e a capacidade do Estado de desenhar e implementar políticas de diversificação da economia, sobretudo nos setores agrícolas e manufatureiros, neutralizando os efeitos inerciais da doença holandesa.

A Venezuela sofre os efeitos de praticamente todos os elementos descritos nas teorias acima. A coincidência histórica do início da exploração comercial do petróleo com o processo de formação do Estado nacional deixou marcas profundas no país. O petróleo atrasou o processo de industrialização do país em pelo menos vinte anos. O "efeito voracidade" definiu um modelo de relacionamento clientelista entre o setor privado e o Estado, com consequências negativas sobre a competitividade do setor produtivo. Condicionou a estrutura de distribuição da renda petroleira nas mãos dos partidos políticos entre 1959 e 1999 e do Poder Executivo hipertrofiado desde 1999. Contribuiu, ainda, para a ineficiência e inchaço da burocracia estatal, a ausência de um sistema fiscal eficiente, a falta de um sistema de prestação de contas efetivo, a fragilidade institucional, a pouca transparência do setor público e os altos níveis de corrupção[12].

Tendo as teorias acima descritas, ainda que de maneira panorâmica, como pano de fundo, os próximos capítulos apresentarão os fundamentos domésticos da política exterior da Venezuela no período 1999-2013, a partir de duas transformações institucionais:

11 A literatura mais recente sobre a relação entre recursos naturais e desenvolvimento expandiu o campo de análise para as consequências da dependência do petróleo sobre o tipo de regime (democrático ou autoritário). Sobre esse ponto, ver Dunning (2008), que procurou demonstrar os efeitos positivos da renda petroleira sobre a consolidação da democracia pactuada de *Punto Fijo*.

12 Os índices elaborados pela organização não governamental Transparência Internacional posicionam a Venezuela na lanterna entre os países pesquisados. No Índice de Percepção de Corrupção de 2017, por exemplo, a pontuação do país foi de 18/100 (posição 169 entre 180 países).

(i) uma política, com a passagem de um sistema de conciliação entre elites para um modelo hegemônico de poder, concentrado na figura presidencial (capítulos 2 e 3); e (ii) outra material, representada pelo controle da indústria petroleira pelo Estado.

Capítulo 2

A democracia pactuada de *Punto Fijo*: um sistema de partilha de poder entre elites

A eleição do presidente Hugo Chávez, em 6 de dezembro de 1998, marcou o início de um processo de desconstrução das regras político-institucionais estabelecidas na "democracia pactuada de *Punto Fijo*"[13], como ficou conhecido o período político entre 1958 e 1998. As características centrais do modelo *puntofijista* foram: o estabelecimento de uma democracia representativa; a definição de regras que garantiam a competição mais ou menos equilibrada entre os principais partidos políticos; o amplo controle dos processos políticos pelos partidos dominantes (*partidocracia*); e o estabelecimento de um conjunto de acordos, formais e informais, entre as elites políticas, os setores empresariais, os sindicatos e outros grupos sociais (estamento militar e Igreja Católica, sobretudo), que serviam como mecanismos

13 A denominação do período teve origem no lugar onde foi firmado, em 31 de outubro de 1958, o pacto de governabilidade entre os líderes dos três principais partidos políticos venezuelanos, que se haviam unido em torno do *Polo Patriótico* para derrubar o ditador Marcos Pérez Jiménez (1952-1958). *Punto Fijo* era o nome da residência de Rafael Caldera em Caracas. O pacto de *Punto Fijo* se baseou em um comunicado conjunto assinado pelos presidentes dos partidos *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD), em dezembro de 1957, na cidade de Nova York, onde os principais líderes políticos estavam exilados.

institucionais para canalizar as demandas da sociedade e dirimir as controvérsias políticas e sociais.

Nas últimas duas décadas do século passado, o sistema político de *Punto Fijo* colapsou em razão da conjunção de diversos fatores: o esgotamento do sistema de representação centrado na hegemonia dos partidos tradicionais; o surgimento de novos atores políticos; e a deterioração econômica após o "milagre venezuelano" dos anos de 1970, que levou ao empobrecimento de amplos setores da população e à gradual frustração das expectativas de melhoria de vida.

A partir de 1999, o sistema político e institucional sofre profundas transformações. Movimentos políticos não tradicionais ganharam força e passaram a contestar a hegemonia dos partidos políticos hegemônicos[14], aproveitando o descrédito da população no sistema representativo vigente. As tensões entre os novos atores políticos e as elites políticas tradicionais estão na raiz da intensa polarização política e social que marca a Venezuela desde 1999 até os dias de hoje.

Do ponto de vista institucional, a promulgação, em 1999, de uma nova constituição ampliou os poderes do presidente da república e criou mecanismos de democracia direta, colocando em xeque a democracia representativa até então vigente. A nova carta constitucional alterou a configuração entre os poderes do Estado, levando à hipertrofia do Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário.

Há alterações fundamentais também no processo político. A negociação e a conciliação, que constituíram os traços marcantes do período de *Punto Fijo*, cederam espaço à confrontação e à polarização política e social.

14 O partido *La Causa Radical* (conhecido também por *La Causa R*), de raiz no sindicalismo, e o *Movimiento al Socialismo* (MAS) foram criados em 1971 como dissidência do Partido Comunista da Venezuela (PCV). Ambos são oriundos do processo de reinserção na política de grupos da esquerda armada no final dos anos de 1960. Até o início dos anos de 1990, haviam se mantido à margem do processo político. As principais novidades no cenário político venezuelano no final do século foram: o *Movimiento Bolivariano-200* (MBR-200) e o *Movimiento V República* (MVR), ambos liderados por Hugo Chávez; e o *Convergencia Nacional*, transformado no partido *Convergencia,* que levou Rafael Caldera novamente ao poder em 1993, apoiou o mandato de Caldera e acabou enfraquecido pela contradição entre o discurso renovador e o apoio a uma figura política tradicional (López Maya, 2006).

A democracia pactuada de *Punto Fijo* tem raízes na confluência de diversos fatores, que podem ser reduzidos, para os propósitos deste trabalho, a dois centrais. O primeiro, de natureza estrutural, refere-se à influência do petróleo na formação social e política do país a partir dos anos de 1920, que criou as condições históricas propícias para a negociação de pactos políticos que conformaram o regime democrático a partir de 1959. O segundo fator, de natureza conjuntural, remete ao relacionamento particular desenvolvido entre os partidos políticos na Venezuela, sobretudo a partir da experiência do período conhecido como *trienio adeco* (1945-1948)[15].

O primeiro fator insere a transição democrática dos anos de 1950 no contexto histórico da formação do Estado e da sociedade venezuelanos, que tem no petróleo um elemento central. A formação do Estado moderno venezuelano ocorreu durante o regime autoritário do general Juan Vicente Gómez (1908-1935) e coincidiu com o início da exploração comercial do petróleo nos anos de 1920 por companhias estrangeiras, sobretudo norte-americanas. Gómez havia assumido o poder por meio de golpe de Estado, em 1908, com o apoio do governo dos EUA, que passou a ter interesse mais concreto e definido no país com o descobrimento de importantes reservas petroleiras.

Os interesses dos principais atores daquele momento se complementavam: as companhias de petróleo negociavam contratos de exploração das reservas petroleiras a preços baixos e garantiam legislações favoráveis a seus interesses comerciais; Gómez, por sua vez, recebia a renda petroleira, em ritmo crescente à medida da expansão

15 Terry Lynn Karl (1987: 90), em trabalho que debate a transição democrática venezuelana no final dos anos de 1950, recorre a duas correntes que procuram explicar as transformações de regimes políticos: os "estruturalistas", representados pelos intelectuais cepalinos, como Guillermo O'Donnell, Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso, que privilegiam a análise de variáveis socioeconômicas, como estágio de industrialização; e os "processualistas" ou "consociativistas" (*consociationalists*), que focam a análise quase exclusivamente em negociações entre elites, no comportamento de lideranças políticas e em processos partidários. Os expoentes desta tese foram os cientistas políticos norte-americanos Eric Nordlinger e o holandês Arend Lijphart. Karl procurou conciliar as duas teses e, a partir da interação entre petróleo e pactos políticos, analisou a relação dinâmica entre estrutura e questões de Estado (*statecraft*) no caso venezuelano. Em linha com essa perspectiva, procuramos, nesta análise superficial, apresentar as interconexões dos principais elementos estruturais da sociedade venezuelana com os processos políticos conjunturais ocorridos entre 1945-1948 (durante o *trienio adeco*) e nos anos finais da década de 1950, quando se concluiu o processo de transição para a democracia.

das concessões, para equipar o primeiro exército nacional, expandir a burocracia leal ao governo, diminuir a carga de impostos das elites e desenvolver um aparato repressivo sofisticado (Karl, 1987: 68). A renda petroleira é considerada um dos principais fatores que contribuíram para a permanência prolongada de Gómez no poder, por quase três décadas.

O surgimento do petróleo como principal produto de exportação provocou mudanças profundas na economia e nas relações sociais e políticas. O principal setor da economia prejudicado pela indústria petroleira foi a agricultura. A valorização cambial da moeda nacional, o bolívar, em relação ao dólar[16] abalou a competitividade internacional do café e do cacau – principais produtos de exportação –, enquanto os estímulos cambiais para a importação de alimentos deprimiram o mercado doméstico de produtos agrícolas. A participação da agricultura no PIB caiu de um terço em meados dos anos de 1920 para menos de um décimo nos anos de 1950, o pior desempenho entre os países latino-americanos (Karlsson, 1975: 36).

A progressiva deterioração da produção agrícola e o seu virtual desaparecimento em meados dos anos de 1950 provocaram efeitos sociais e políticos importantes. Esses efeitos seriam responsáveis, de acordo com a tese de Karl, pela criação de condições propícias para a formação dos pactos políticos a partir de 1959, que orientaram a atuação de sucessivos governos de conciliação, tendentes ao centro do espectro político.

O primeiro setor social que merece destaque é a oligarquia rural. Ao perder gradualmente sua influência desde a independência e a Guerra Federal[17], foi estimulada a procurar novas atividades econômicas com a depreciação da atividade agrícola. Muitos proprietários venderam suas terras para as companhias de petróleo e se mudaram para as cidades para

16 A apreciação cambial em economias dependentes da exportação de *commodities* é um dos pontos centrais da teoria da doença holandesa.

17 A Guerra Federal – ou Revolução Federal, *Guerra Larga* ou Guerra dos Cinco Anos – constituiu uma sangrenta guerra civil, ocorrida entre 1859 e 1864, que colocou em campos opostos os partidários da descentralização e do federalismo (liberais) e grupos que advogavam o centralismo político (conservadores). Após a guerra de independência, entre 1810 e 1823, foi o mais importante conflito doméstico registrado na história do país.

exercerem atividades comerciais ou financeiras. Outros se mantiveram nas áreas rurais, mas passaram a dedicar-se a atividades relacionadas à nova economia petroleira, como a administração financeira de petrodólares e o comércio de produtos importados.

Karl (1987: 69) aponta que o enfraquecimento da oligarquia rural no plano econômico, motivado pela indústria do petróleo, impediu que fossem criadas as condições para a formação de um partido conservador forte de base rural, como ocorreu na maior parte dos países sul-americanos. Mesmo com o apoio consistente da Igreja Católica e tendo contribuído para a criação do partido democrata-cristão, em 1946[18], a elite rural não foi capaz de converter-se em uma força capaz de fazer valer seus interesses de classe. Como resultado, não houve na Venezuela um partido conservador forte o suficiente para determinar a direção dos eventos políticos nos momentos finais da ditadura do general Marcos Pérez Jiménez (1953-1958).

Por sua vez, os movimentos populacionais em direção às cidades apresentaram contornos muito distintos dos verificados nos demais países da região. A debilidade do setor agrícola teve profundos efeitos sociais. Diante da queda das oportunidades de trabalho na agricultura, os trabalhadores rurais migraram para as cidades ou para os campos de petróleo, em busca de empregos. A Venezuela experimentou a mais rápida urbanização da América Latina, na proporção em que a força de trabalho na agricultura se reduziu rapidamente, passando de 71,6%, em 1920, para 33,5%, em 1961 (Karlsson, 1975: 39).

O movimento populacional das áreas rurais em direção às cidades, a rápida urbanização e o fim dos vínculos com o campo transformaram a massa dos trabalhadores oriundos do campo em objeto de mobilização dos partidos políticos, em especial o Partido Comunista da Venezuela (PCV) e alguns setores mais radicais de outros partidos. Karl (1987: 70) avalia, no entanto, que não havia condições para a radicalização

18 Trata-se do COPEI (Comitê de Organização Política Eleitoral Independente), partido que, a partir de 1959, se tornaria, ao lado do *Acción Democrática* (AD), determinante na vida política venezuelana.

dos setores campesinos, tendo em conta que a indústria do petróleo "aliviava a virulência das disputas entre proprietários e camponeses, oferecendo uma 'saída' permanente do campo tanto para as elites como para as massas".

Há outra característica essencial do processo de urbanização da Venezuela que a diferenciou dos demais países sul-americanos e indicou um caminho moderado e de conciliação política: a economia petroleira promoveu a emergência de uma pirâmide invertida das classes sociais. A circulação de petrodólares, vinculada a funções de renda em vez de atividades produtivas[19], criou uma numerosa classe média não produtiva, que precedeu e foi muito mais numerosa do que a classe produtiva urbana assalariada. A relativa fraqueza da classe produtiva, em relação aos demais países sul-americanos e a outras classes dentro da Venezuela, significou que a política venezuelana adquiriu uma natureza de classe média, de tendência reformista, não revolucionaria (Karl, 1987: 71).

Por sua vez, os trabalhadores no setor petroleiro, pelas próprias características daquela indústria, não se converteram em uma força política de esquerda. Embora a indústria petroleira tenha criado uma classe trabalhadora, os empregados no setor representavam menos de vinte e cinco mil pessoas, em razão da intensidade de capital da indústria[20]. O baixo número e o fato de estarem fragmentados nos diversos locais de extração de petróleo, distantes dos centros urbanos, diminuíram a capacidade dos trabalhadores no setor petroleiro de formarem um partido socialista ou comunista capaz de influenciar o processo político nacional. Apesar disso, tratava-se de uma classe organizada politicamente – inicialmente em torno do PCV e depois pela *Acción Democrática* (AD) –, que organizou diversas greves. Havia, ainda, a impossibilidade de união com outros sindicatos do setor industrial

19 A formação de uma classe não produtiva que vive da renda gerada pela produção de petróleo é uma das principais características dos petro-estados. Estudo mais detalhado sobre esse assunto, ver Urbaneja (2013).

20 Acerca dos efeitos socioeconômicos da natureza de enclave e a intensidade de capital, características próprias da indústria petroleira, ver Amuzegar, 1982; Karl, 2007; Karl, 1987; e Urbaneja, 2013.

até os anos de 1950 pela simples razão de que a industrialização ainda era incipiente naquele momento. Em razão dessas características, e por terem que se associar a forças nas áreas urbanas para conseguirem ver atendidas suas demandas laborais, os trabalhadores da indústria do petróleo acabaram adotando uma linha mais moderada e apoiando os partidos reformistas de Caracas (Karl, 1987: 71).

Nessa linha, Karl conclui que o crescimento e as transformações da zona rural venezuelana criaram ambiente fértil para o estabelecimento de um "regime democrático reformista", cuja principal característica foi uma política eminentemente de centro, em razão do enfraquecimento de forças políticas radicais, tanto à direita como à esquerda do espectro político.

O petróleo foi responsável, ainda, pelo atraso no processo de industrialização da Venezuela em comparação com os demais países sul-americanos. Isso porque a inserção internacional da Venezuela, mediada pelo petróleo, manteve um nível elevado de receitas para financiar as demandas crescentes por importações. Sobre esse ponto, Karl (1987: 68) afirma que, enquanto a Grande Depressão de 1929 estimulou a industrialização na Argentina, no Brasil e no México, a Venezuela permaneceu insulada pela sua incomum capacidade de importação. Segundo a autora, a aceleração da industrialização por meio de substituição de importações e as pressões por maior participação política, que marcaram os processos políticos e econômicos nos anos de 1930, se manifestaram na Venezuela apenas após o final da Segunda Guerra Mundial, quase 20 anos depois. Outro fator que levou ao atraso na criação de condições para a industrialização foi a valorização estrutural da moeda nacional, o bolívar, em relação ao dólar, que criou maiores incentivos para a importação do que para a produção doméstica.

O segundo fator que contribuiu para a conformação da democracia de *Punto Fijo* foi a capacidade dos principais partidos políticos (AD e COPEI) de perceberem as transformações estruturais socioeconômicas e de se moldarem a elas, estabelecendo regras de convivência que

orientavam a política para o centro. A progressiva atenuação das diferenças ideológicas entre AD[21] e COPEI[22] – que acabaram se convertendo, por pragmatismo, em partidos que aceitavam, em seus quadros, representantes de diversas tendências (*catch-all parties*) (Molina, 2004: 155) – ilustra bem a capacidade de acomodação dos partidos à realidade do país[23].

O principal fator político que conformou o sistema de conciliação de elites que marcará a democracia de *Punto Fijo* foi a experiência de governo da AD entre 1945 e 1948, período conhecido como o *trienio adeco*. O *trienio* teve início com a derrubada do general Medina Angarita (1941-1945), em 18 de outubro de 1945, a partir de golpe promovido por uma aliança entre militantes da AD e jovens oficiais das Forças Armadas. Foi instalada a Junta Revolucionária de Governo, presidida por Rómulo Betancourt, que governou até 1948, quando foi eleito para a presidência Rómulo Gallegos, o primeiro presidente eleito por voto direto, universal e secreto. Seu governo, no entanto, teve duração de menos de 10 meses, tendo sido interrompido por novo golpe militar em 24 de novembro de 1948, que deu início a mais um período de governo ditatorial até 1958.

A queda de Gallegos foi um fator importante na formação do sistema *puntofijista*. Nos poucos mais de três anos do período, a Venezuela havia derrubado um ditador, dado os primeiros passos em direção a um regime democrático e sucumbido novamente a um regime ditatorial.

21 Fundado em 1941 por profissionais liberais que haviam ganhado proeminência política após participação em revoltas estudantis de 1928 contra o regime do presidente Juan Vicente Gómez (1908-1935). Representava, em sua origem, os trabalhadores urbanos e camponeses e favorecia a intervenção do Estado na economia para a melhoria das condições de vida da população. Era o partido com o maior grau de institucionalização e organização, com atuação em todo o território venezuelano.

22 Fundado em 1946, tinha sua força nos estados andinos (Táchira, Mérida e Trujillo), onde a Igreja Católica era mais influente. Embora não tivesse a capilaridade do AD, representava não apenas a influência da Igreja, mas também a tradição política dos estados andinos (presidentes andinos, sobretudo de Táchira, governaram a Venezuela de 1899 a 1945).

23 Não por acaso o PCV, que permaneceu fiel a suas raízes marxistas, passou a ocupar espaço pouco relevante na vida política. Por sua vez, a URD, um dos três signatários do pacto de *Punto Fijo*, teve dificuldades em integrar-se à democracia pactuada, por ser um partido de corte populista centrado na figura carismática de seu líder, Jóvito Villalba, com pouca expressão nacional.

Esse período foi marcado pela polarização entre AD e COPEI[24] em um contexto de fragilidade institucional, o que gerou grande instabilidade política. O monopólio do poder político exercido pela AD[25] não permitiu espaço para a participação política dos demais partidos e provocou uma grande competição interpartidária. Essa situação é considerada a causa central da fragilidade do período, que teria impedido a consolidação da democracia incipiente e aberto caminho para o retorno dos militares ao poder.

Com a malograda experiência democrática, os líderes políticos da AD, do COPEI e da URD se exilaram, sobretudo nos EUA, e empreenderam uma profunda autocrítica, que marcaria a convivência política após a queda de Marcos Pérez Jiménez, em 1958. O regime democrático que se instaurou a partir de 1958 representou uma alteração crucial no relacionamento entre os principais partidos políticos: a passagem de uma relação de competição para outra de cooperação. O sistema construído a partir de então foi, segundo o cientista político venezuelano Juan Carlos Rey (1991: 542), uma tentativa deliberada de evitar os erros e deficiências do "ensaio falido" (em referência ao *trienio*). De acordo com o mesmo autor, os principais percalços do *trienio* foram: a alta competitividade entre os principais partidos políticos[26] e o predomínio da orientação ideológica dos partidos em detrimento da estabilidade institucional[27].

24 As disputas entre AD e COPEI centravam-se, *grosso modo*, no papel do Estado na economia e na educação. A AD defendia um papel forte do Estado na economia e defendia o monopólio estatal no processo educacional. O primeiro ponto era qualificado pela oposição como intervencionismo na linha socialista; o segundo confrontava a AD com a Igreja Católica (Molina, 2004: 155).

25 A AD recebeu mais de 70% dos votos nas três eleições realizadas no *triênio* (para a assembleia constituinte, para a presidência da república e congresso e para pleitos municipais).

26 A AD era o partido hegemônico, que dominava a cena política por sua abrangência territorial (era muito superior em termos de capilaridade política em todos os rincões do país) e acabou por levar o partido a "identificar sua própria vontade com a vontade da nação" (Rey, 1991: 540), de modo que se julgava autorizado a impô-la, sem respeitar os direitos das minorias. Havia também uma grande competição, no plano ideológico e programático, entre o COPEI, de inspiração democrático-cristã e conservadora, e o PCV. Por sua vez, AD e PCV entravam em rota de colisão na disputa pelo movimento camponês e operário, embora o PCV não conseguisse irradiar sua influência além de um grupo de intelectuais e de grupo reduzido do movimento operário e camponês.

27 Uma das principais acusações contra Rómulo Gallegos era de que ele era controlado pelo partido (AD) e que seguia sua orientação sectária e radical. Essa acusação contribuiu decisivamente para sua derrocada.

Em um primeiro momento, eram dois os objetivos prioritários dos líderes que assumiram o comando do país em 1958: (i) garantir que os governos eleitos pelo voto popular não fossem derrocados por um golpe militar de direita; e (ii) lutar contra a ameaça de uma ação insurgente e da guerrilha de extrema esquerda, como consequência da influência da Revolução Cubana, de 1959 (Rey, 1991: 543-544). Foi essa segunda razão que motivou a AD e o COPEI, e em menor grau a URD, a hostilizarem o PCV, ainda que este partido houvesse lutado na clandestinidade contra Pérez Jimenez[28]. Os líderes dos três principais partidos viam o PCV como mais leal ao comunismo internacional do que à Venezuela e tinham dúvidas de que os líderes comunistas nacionais se comprometeriam com o tipo de democracia pactuada que esses partidos planejavam implementar na Venezuela. Além disso, havia a forte convicção de que seria necessário o apoio dos EUA para garantir o funcionamento do pacto e a avaliação de que a associação com o PCV poderia por em risco esse apoio (Myers, 2004: 15)[29].

A exclusão do PCV do sistema político lançou a esquerda radical para a clandestinidade e a luta armada. Em 1969, o Partido voltaria à legalidade e a esquerda venezuelana seria reintegrada ao sistema político. O abandono das armas e a reintegração ao sistema político ocorreram de maneira suave. Ao contrário da maior parte dos países latino-americanos, onde os representantes da esquerda se viram forçados a buscar exílio em outros países, a esquerda radical venezuelana se beneficiou do que Javier Corrales qualificou de uma "espécie de pacto tácito" com o Estado, que permitia a esses grupos canalizar suas demandas por meio de partidos políticos[30] e aproveitar condições

28 Para um relato pessoal do papel do PCV naquele momento, ver Rodríguez Araque (2012).

29 De acordo com Javier Corrales (2014: 7254 e 7260), uma das razões centrais que levaram à exclusão do PCV do sistema político, para além das divergências ideológicas, foi a pouca expressão da esquerda radical no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 (reunia menos de 4% do eleitorado), que a deixava com reduzido "poder de barganha" em relação aos três maiores partidos. Essa avaliação se alinha com o diagnóstico realizado por Karl, examinado acima.

30 O MAS e o CAUSA-R foram formados nesse contexto, mas não tiveram expressão na cena política venezuelana, dominada por AD e COPEI.

favoráveis de "abrigo" em instituições mantidas pelo Estado, sobretudo universidades e centros culturais (Corrales, 2014: 7260). Essa seria uma explicação possível para a predominância do discurso marxista típico dos anos de 1960 na retórica oficial pós-1999, em contraste com um discurso de centro-esquerda, mais arejado, da maior parte das esquerdas nos demais países latino-americanos, cujos líderes, em sua maioria, participaram do processo de evolução dos movimentos de esquerda europeus enquanto estavam no exílio.

A concentração do poder político nos partidos foi essencial para a estruturação e o funcionamento do novo sistema político. O pacto de *Punto Fijo* garantiu a distribuição equilibrada dos benefícios do poder entre os partidos políticos, que basicamente se resumiam em: compartilhamento do poder em um regime democrático, com procedimentos que não impedissem a alternância de poder; compromisso da AD de não monopolizar o governo, como havia feito durante o *triênio adeco*; consideração dos interesses dos outros partidos políticos na tomada de decisões políticas; e restrição do sectarismo no exercício do controle de grupos sociais vinculados ao partido, como sindicatos e camponeses. Os elementos do pacto refletiam claramente a percepção de que o golpe militar de 1948, que derrubou o presidente Rómulo Gallegos, fora uma reação à recusa da AD em permitir a participação de outras elites no exercício do poder.

Embora seja comumente relacionado ao pacto interpartidário, o sistema político inaugurado em 1958 é muito mais amplo. Abrange uma série de outros arranjos, formais ou informais, que acabaram conformando uma rede de regras, compromissos e procedimentos que abarcaram amplos setores da sociedade e que deram legitimidade e sustentação à democracia representativa *puntofijista*. A legitimidade do sistema residiu em sua capacidade de distribuir benefícios para um amplo espectro de grupos sociais (Myers, 2004: 18).

O sistema de *Punto Fijo* atingiu o auge entre 1973 e 1983[31]. Os pactos e acordos negociados pelos partidos políticos e elites políticas unificaram o país por meio de uma vasta rede de contatos formais e informais e arranjos para compartilhar o poder e suas vantagens. Construiu-se uma sólida engenharia institucional, na qual praticamente toda a organização política do país era canalizada por meio da AD e do COPEI. Esses partidos arregimentavam associações civis, como agremiações profissionais e sindicatos, que subordinavam sua estrutura interna e a maioria de suas atividades ao interesse dos partidos (Levine, 2002: 250-251).

Coppedge (1994: 63-64) qualifica a fórmula de governabilidade do sistema político venezuelano nesse período como *partidocracia* (ou "partyarchy"). O funcionamento da democracia de *Punto Fijo* dependia da atuação da AD e do COPEI, que o autor considera os "guardiões" dessa fórmula. A governabilidade estaria assegurada por um grande acordo nacional, centrado no poder de influência dos dois principais partidos sobre a maioria dos setores representativos da sociedade, que lhes conferia autoridade para negociar com outros partidos e atores estratégicos e capacidade de implementar os acordos alcançados. Ainda segundo o autor, os termos da fórmula eram os seguintes:

(i) Participação inclusiva: AD e COPEI representavam quase todos os grupos sociais. A afiliação desses dois partidos era elevada (superior a 31% do eleitorado) e a maioria da população era simpatizante de um ou de outro. Os dois partidos dividiram quase 80% do total de votos no Legislativo e 90% do total da votação nas eleições presidenciais entre 1973 e 1988, mesmo tendo em conta a existência de muitos partidos menores. Os dois partidos tinham grande capilaridade. Cada pequena cidade tinha um quartel-general da AD e do COPEI. O AD controlava as principais

31 É importante salientar que o período de *Punto Fijo* não foi homogêneo, como parecem sugerir análises mais superficiais ou o revisionismo oficial do período chavista, que buscou consolidar a interpretação de que haveria uma coincidência de visões e uma harmonia entre as elites políticas durante todo o período. Para uma análise pormenorizada sobre as diversas fases do período de *Punto Fijo*, incluindo as disputas entre partidos políticos, ver Molina (2004); Meyers (2004), Levine (2002) e Kornblith (1994).

organizações civis: cerca de 80% das federações de trabalhadores rurais e pelo menos 60% dos sindicatos de trabalhadores.

(ii) Competição eleitoral: as eleições eram amplamente reconhecidas como limpas e transparentes. A população confiava no sistema eleitoral e a participação popular nas campanhas eleitorais era massiva. A abstenção nunca ultrapassou 12,4% antes de 1988.

(iii) Disciplina de partido: AD e COPEI praticavam uma disciplina de ferro. Os militantes, em todos os níveis, se viam ameaçados com expulsão se desobedecessem às decisões adotadas pelo pequeno círculo central de líderes, conhecido como *cogollo*. O princípio leninista do centralismo democrático era explicitamente incorporado nos estatutos do AD. Os líderes sindicais se abstinham de apoiar greves quando seu partido estava no poder. Os cargos políticos das associações profissionais, governos de estudantes, federações de camponeses, empresas estatais, fundações e a maior parte das organizações utilizavam suas posições para aprofundar os interesses dos partidos a que pertenciam. Os dois partidos atuavam, ainda, como poderosos blocos prontos a mobilizar-se.

(iv) Concertação: os líderes de AD e COPEI habituaram-se a realizar consultas mútuas, bem como com líderes de outros partidos e organizações sociais, sempre que surgiam temas controversos. Questões referentes a defesa, política externa e indústria petroleira eram decididas, em geral, por consenso. Quando o consenso era inviável, a tentativa de alcançá-lo apaziguava a oposição. Os líderes estavam amplamente convencidos de que não deveria ser permitida a escalada de um conflito até o ponto de ameaçar o regime democrático.

(v) Relações mais amplas: os partidos também asseguravam boas relações com outros atores estratégicos: militares e o setor privado. Em troca de não interferir em assuntos políticos, os governos de AD e COPEI recompensavam as forças armadas com elevados salários, ambiciosos programas educacionais, promoções frequentes e compras de equipamentos sofisticados. As principais associações do setor privado (FEDECAMARAS, CONSECOMERCIO e CONINDUSTRIA), embora tivessem divergências frequentes

> com o Estado, dependiam de elevados subsídios, baixos impostos e tarifas protecionistas. Essas associações eram incluídas com frequência no processo de concertação dos partidos e havia um acerto tácito de que o ministro das Finanças seria escolhido após consulta às grandes empresas que pertenciam às famílias mais poderosas do país.

As duas últimas décadas do século passado revelaram os limites do modelo político. Embora o bipartidarismo tenha prevalecido até 1993, o sistema político entrou em crise já no início dos anos de 1980. O fim do *puntofijismo* foi o resultado da conjunção de diversos fatores, que afetaram a base em que se assentava a democracia venezuelana: o sistema partidário de representação, que garantia a coesão social por meio da distribuição da renda petroleira aos setores da sociedade.

O primeiro desses fatores foi a imersão da Venezuela em uma severa crise econômica com o fim do *boom* petroleiro da década anterior. O primeiro episódio que evidenciou a deterioração do quadro econômico foi a desvalorização do bolívar, em 28 de fevereiro de 1983, pelo governo do presidente Luis Herrera Campíns (1979-1984), dia que ficou conhecido como *viernes negro*. A crise derivou da depreciação dos preços de petróleo no início dos anos de 1980, que resultou na diminuição das receitas fiscais e, consequentemente, na incapacidade de o Estado venezuelano honrar a dívida externa contraída durante os anos de abundância que marcaram os governos de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) e Luis Herrera Campíns.

A deterioração da econômica teve um profundo impacto nas condições de vida da população nos anos de 1980 e provocou a crise do modelo socioeconômico e das expectativas sociais (Kornblich: 1994, 158). Os salários ficaram defasados e estagnados, a renda real declinou, a qualidade dos serviços piorou, o acesso aos serviços públicos foi restringido, aumentaram os níveis de pobreza, antigas doenças

reapareceram e em geral os indicadores sociais pioraram (Levine, 2002: 251)[32].

A deterioração do quadro econômico e o empobrecimento da população vieram acompanhados da crise do modelo de representação e de legitimidade e o fim de uma democracia "hiperorganizada e elitesca" (Kornblich, 1994: 158). As principais características da atuação dos partidos políticos, que garantiram a estabilidade política e a coesão social durante as primeiras duas décadas do *puntifijismo*, entraram em falência. O período foi marcado pela redução progressiva da capacidade dos partidos e líderes políticos de canalizar os conflitos, controlar as organizações da sociedade, mobilizar votos e regular o governo e as relações entre partidos. A confiança nos partidos e nos líderes políticos caiu de maneira consistente. A coerência dos partidos e a disciplina interna declinaram, a abstenção nas eleições aumentou e novas organizações emergiram para desafiar o monopólio dos partidos políticos (Levine, 2002: 251). O Estado havia-se convertido em uma máquina ineficiente, carregada por entraves burocráticos e tendente ao desperdício, fatores que haviam contribuído para o esgotamento de boa parte dos recursos destinados a programas econômicos e sociais, a que se somava a manipulação partidária para conquistar espaços clientelistas, que debilitaram ainda mais o já precário sistema político (Banko, 2008: 169).

Contribuiu para a crise do sistema partidário a restrição do acesso às instituições políticas, efeito colateral de uma "partidocracia" ossificada. Boa parte dos novos atores que surgiram dos diversos estratos sociais foi excluída da política em razão da estrutura inflexível em que se

32 O principal indicador que permite ter uma ideia mais tangível do impacto social da crise econômica é a porcentagem de lares em situação de pobreza. Desde 1981, a situação de pobreza e indigência dos lares venezuelanos se agravou de maneira expressiva. Em 1981, 22% dos lares estavam abaixo da linha de pobreza, bem abaixo da média da América Latina (35%). Passou, em 1986, para 27%, 34% em 1990, 33% em 1992 e 42% em 1994, ultrapassando, nesse ano, a média da América Latina, que se situou em 39%. Comportamento semelhante ocorreu com os dados estatísticos dos lares abaixo da linha de indigência: passou de 5% em 1981 (abaixo da média latino-americana, de 9%) para 14% em 1994 (pouco acima da média latino-americana, de 12%). Ao final da década de 90, 49,4% em 1999 estavam abaixo da linha de pobreza e 21,7%, abaixo da linha de indigência (Fonte: CEPAL. Panorama Social de América Latina. Vários anos).

haviam convertido os partidos, dominados por pactos entre os líderes tradicionais. De outro ângulo de análise, a queda dos preços do petróleo restringiu, de maneira significativa, o poder dos partidos políticos para distribuir a renda petroleira para a sociedade. Esses dois fatores – a ossificação do sistema partidário e a diminuição do poder econômico dos partidos – agravaram a pressão sobre o sistema partidário e estimularam a demanda por instituições políticas mais participativas (Corrales e Penfold, 2012: 15).

Outro fator comumente apontado pela historiografia foi a reforma eleitoral de 1989, que permitiu a eleição direta para governadores, prefeitos e para os Legislativos estaduais e municipais. As leis de descentralização[33], como ficaram conhecidas, foram concebidas como uma tentativa da elite política de *Punto Fijo* de relegitimar o sistema político em crise por meio da abertura de novos canais democráticos (Banko, 2008: 167). No entanto, contrariando as expectativas da elite de criar uma válvula de escape para aliviar as tensões da crise política e econômica, a descentralização terminou por abrir espaços para o fortalecimento de lideranças regionais, que logo passaram a ter projeção nacional. Essa situação contribuiu para desestabilizar ainda mais o já frágil modelo político venezuelano, por meio da fragmentação do sistema partidário, o que abriu o caminho para o surgimento de alternativas viáveis às lideranças tradicionais. A descentralização e a fragmentação partidária são apontadas como os fatores centrais que criaram condições para o surgimento e consolidação, em tão pouco tempo, de Hugo Chávez como líder político (Corrales e Penfold, 2012: 16; de la Cruz: 2004).

A crescente perda de credibilidade dos partidos tradicionais foi acompanhada da redução da capacidade do governo em manter a ordem institucional. O *Caracazo*, manifestação popular espontânea iniciada

33 A lei de descentralização integrou uma série de iniciativas de reforma do Estado desenvolvidas pela *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado* (COPRE), criada em 1984 e integrada por políticos, empresários, representantes das forças armadas, sindicalistas, acadêmicos e intelectuais.

em 27 de fevereiro de 1989 e com duração de cinco dias, eclodiu pouco depois do anúncio, pelo presidente recém-eleito Carlos Andrés Pérez (1989-1992), da elevação dos preços dos combustíveis como parte de um pacote de medidas de austeridade fiscal. A iniciativa teve impacto direto sobre o aumento das tarifas de transporte público, o que provocou um levante popular violento em várias cidades venezuelanas. A revolta foi reprimida duramente pelas forças de segurança pública e resultou na morte de centenas de pessoas. A crise de representação e legitimidade do sistema político foi o pano de fundo, ainda, para as duas tentativas frustradas de golpe de Estado, em 1992, contra Carlos Andrés Pérez. A primeira delas foi liderada pelo então tenente-coronel Hugo Chávez, em 3 e 4 de fevereiro; a segunda reuniu grupo de oficiais das três forças em 27 de novembro.

O *impeachment* do presidente Carlos Andrés Pérez, em 1993, revelou, por sua vez, a profunda divisão no principal partido político da democracia de *Punto Fijo*. A insatisfação dos eleitores com a condução da política e da economia pelos partidos tradicionais revelou-se nas eleições presidenciais de 1993, quando Rafael Caldera – o maior expoente do COPEI e um dos fundadores do modelo político de *Punto Fijo* –abandonou seu partido e elegeu-se presidente com uma plataforma crítica ao sistema partidário. Caldera concorreu por um movimento político novo chamado *Convergencia*, com o apoio do MAS, da Causa R e de outros partidos de esquerda de menor influência. Foi a primeira vez desde 1958 que um candidato de AD ou COPEI não havia sido eleito presidente da Venezuela (López Maya, 2006). A presidência de Caldera não foi, porém, capaz de retirar o país da crise e apenas revelou que o sistema político-partidário se encontrava em estágio avançado de deterioração.

Capítulo 3

Chávez e a consolidação de uma "democracia delegativa"

É no contexto de crise econômica aguda, aumento dos níveis de pobreza e contestação do sistema político tradicional que o tenente-coronel da reserva Hugo Rafael Chávez Frías, líder da fracassada tentativa de golpe em 1992, conseguiu catalisar politicamente a insatisfação da população e o sentimento coletivo de mudança e sair-se vitorioso nas eleições presidenciais de 8 de dezembro de 1998[34]. A vitória de Chávez teve um significado importante para a política venezuelana. Representou a ruptura com o sistema político que prevaleceu desde 1958 e a definição de novas regras de convivência política, favoráveis a dirigentes e organizações políticas não tradicionais e em detrimento dos velhos partidos políticos, identificados como responsáveis pela crise que abateu a Venezuela nos vinte anos anteriores. Nas palavras de López Maya (2006: 212), "com esta mudança de elites se iniciava também a cristalização no Estado de uma nova hegemonia, com um projeto para o

34 Chávez elegeu-se com 56,20% dos votos, contra 39,97% do segundo colocado, Henrique Salas Römer, do COPEI.

país, que no calor da luta política dos anos seguintes alcançaria crescente claridade e consolidação".

Chávez assume o poder com uma proposta ambiciosa de "refundar a república"[35]. O objetivo era desmantelar o sistema político estabelecido pela democracia de *Punto Fijo*, eliminar do poder as elites políticas agrupadas nos partidos tradicionais, estabelecer novas regras do jogo político e assentar as bases institucionais para a construção de um novo sistema político e econômico. A proposta de Chávez apontava para uma reforma radical do Estado, combate à corrupção, promoção da democracia participativa e mais transparência. No plano econômico, propunha diminuir a dependência do petróleo, por meio da diversificação produtiva, com estímulos à industrialização e à agricultura. Retomava, como se verá no capítulo 4, o mantra de "semear" o petróleo, que havia marcado sucessivas gerações de pensadores econômicos e agentes políticos desde os anos de 1920.

Para implementar seu projeto nacional, a principal e mais urgente iniciativa de Chávez foi aproveitar o *momentum* de grande apoio popular e tomar as primeiras medidas para remover a antiga elite do poder e controlar as instituições do Estado. O controle do Estado ocorreu em um processo gradual, não linear, que levou a uma profunda transformação da estrutura estatal e da maneira como as instituições do Estado se relacionam entre si e com a sociedade.

A primeira iniciativa de Chávez nesse sentido foi a elaboração de uma nova constituição. Assim que assumiu a presidência, Chávez convocou um "referendo consultivo" para decidir sobre a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Após um intenso debate sobre a legalidade de se alterar a constituição por meio de consulta popular,

35 Na campanha eleitoral de 1998, a ruptura se materializou na retórica virulenta de Chávez contra a classe política tradicional. Dentre os exemplos de excessos retóricos de Chávez, figuram declarações de que "varreria a *Acción Democrática* da face da terra", de que as cabeças dos *adecos e copeyanos* seriam "fritas no azeite" ou que de que aqueles que se opusessem à convocatória de uma constituinte iriam para a cadeia. Os deslizes discursivos de Chávez e o fato de ter liderado um golpe de Estado foram utilizados por seus opositores, durante a campanha presidencial, para qualificá-lo de autoritário, fascista, antidemocrático, promotor da violência e que não hesitaria, como presidente, a eliminar instituições e criar um clima de terror que levaria à guerra civil (López Maya, 2005: 222).

em detrimento da prerrogativa do Parlamento, o Tribunal Supremo de Justiça decidiu pela legalidade da iniciativa. A consulta popular realizou-se em 25 de abril e aprovou, por 82% dos votos, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, bem como, por 85% dos votos, as regras para a escolha dos delegados à assembleia. Os partidos da base governista obtiveram 93% dos assentos na Assembleia (122 de 131), o que deu ao governo uma maioria que, aliada a uma forte coordenação de suas fileiras, permitiu que a nova constituição fosse redigida em pouco mais de três meses e aprovada por referendo popular, por 72% dos votos, em 15 de novembro de 1999.

Em comparação com a Constituição de 1961, a nova Carta ampliou e fortaleceu os poderes do presidente da república, que passou a ter um mandato de seis anos, com possibilidade de reeleição por um período adicional (na Constituição de 1961, o mandato era de cinco anos, sem reeleição). O chefe de Estado e de governo teria, portanto, um horizonte de poder de doze anos, em comparação com os cinco anos previstos anteriormente. Mais tarde, outro referendo popular realizado em 15 de fevereiro de 2009 eliminaria limites para reeleições sucessivas e consolidaria a figura do presidente como a principal instituição do Estado.

O presidente ganhou, ainda, a prerrogativa exclusiva de promover oficiais das Forças Armadas, sem a necessidade de aprovação legislativa (a constituição anterior previa aprovação parlamentar). Embora não constitua o foco central de análise neste trabalho, vale mencionar o papel essencial que o estamento militar passa a desempenhar na política venezuelana. De uma posição apolítica em *Punto Fijo*, os militares passaram a participar ativamente das principais decisões políticas, não apenas ocupando, de maneira progressiva, posições importantes na administração pública e em cargos eletivos[36], mas também funcionando como verdadeiro poder moderador no período pós-Chávez.

36 Para uma análise sobre a influência do militarismo no projeto de poder de Chávez, ver: NORDEN, Deborah. Democracy in uniform: Chávez and the Venezuelan armed forces. In: ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel (Org.).

O presidente poderia, ainda, convocar referendos populares sem necessidade da aprovação da Assembleia Nacional. O uso dos referendos foi instrumental durante todo o governo Chávez e utilizado para a aprovação de importantes iniciativas em momentos cruciais para o governo, como a aprovação da emenda constitucional de 2009, que eliminou limites para reeleições sucessivas. Foi importante também para a oposição, que pôde convocar um referendo, em 2004, com o objetivo de revogar o mandato do presidente Chávez.

Uma leitura mais objetiva desse período inicial deve privilegiar não apenas o conteúdo constitucional, mas o processo político do primeiro ano do novo governo, sobretudo o papel instrumental da Assembleia Nacional Constituinte para Chávez. Não há dúvidas de que a nova Constituição criou uma estrutura jurídica que permitiu a progressiva concentração de poder na figura do presidente nos treze anos seguintes. Mas a desarticulação da elite tradicional no primeiro ano de governo Chávez só foi possível graças a um conjunto de circunstâncias muito favoráveis à nova administração.

Para Coppedge (2002:17), a convocação de uma Assembleia Constituinte serviu ao objetivo velado do governo de dar um golpe inicial na elite política de *Punto Fijo* e, com isso, fortalecer a posição política do governo para conduzir um processo de controle das instituições estatais. O problema real era que as regras do jogo político *puntofijistas* haviam permitido aos adversários de Chávez controlar as duas câmaras do parlamento e as demais instituições do Estado. Às vésperas das eleições presidenciais de 1998, a AD e o COPEI haviam habilmente manobrado para antecipar as eleições parlamentares e estaduais para um mês antes da contenda presidencial, com o objetivo de minimizar os efeitos da popularidade de Chávez nos resultados eleitorais. A manobra funcionou: depois das eleições de novembro, os partidos aliados de Chávez controlavam apenas um terço dos assentos na Câmara de Deputados

Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization and conflict. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

e no Senado. A representação majoritária da oposição no Parlamento criou obstáculos para a aprovação dos itens mais radicais da agenda de Chávez durante os sete meses em que existiu. Coppedge (2007: 17) afirma que a Assembleia Constituinte era "desejada urgentemente" não tanto porque a constituição anterior necessitava ser substituída, mas porque era o único instrumento viável que poderia neutralizar o Parlamento, as cortes judiciais e as demais instituições garantidoras da prestação de contas horizontal.

O autor conclui que Chávez neutralizou essas instituições com habilidade política e rapidez. Todos os movimentos foram executados em pouco mais de um ano. A Assembleia Constituinte foi convocada por Chávez no dia de sua posse, em 2 de fevereiro de 1999. Em 25 de abril, um referendo popular aprovou sua convocação. Em 25 de julho, os membros da Assembleia Nacional constituinte foram eleitos. A constituinte começou os trabalhos oito dias depois e concluiu a redação da nova constituição pouco mais de três meses depois, em 15 de novembro. No dia em que a nova constituição foi aprovada em referendo popular, o Parlamento e a Suprema Corte de Justiça foram dissolvidos pela Assembleia Constituinte, que continuou ativa até 31 de janeiro de 2000. Durante essas seis semanas, a Assembleia Constituinte nomeou um grande número de funcionários públicos, reescreveu a lei eleitoral e aprovou um "regime transitório", que serviu como uma espécie de constituição provisória até a realização de novas eleições. Entre a dissolução da Assembleia Constituinte e a instalação de um novo Parlamento, todas as funções legislativas foram executadas por um comitê nacional legislativo, conhecido por *Congresillo* e composto por 21 membros indicados pela constituinte e, portanto, de maioria governista.

Nas novas eleições para o Parlamento, realizadas em julho de 2000, a composição legislativa foi revertida em favor da base aliada de Chávez, que obteve uma maioria confortável, embora não contundente. Dos 165 deputados eleitos, 105 pertenciam à base do governo, enquanto 60 eram de oposição. Em comparação com os resultados obtidos nas

eleições legislativas de 1998, os partidos chavistas passaram de uma representação de 36% dos deputados na velha legislatura para 64% na nova assembleia nacional (López Maya, 2006: 249). A estratégia de neutralizar a força política da oposição por meio de uma manobra que resultou na dissolução da legislatura de 1998 eliminou um importante obstáculo para a implementação do projeto nacional proposto pelo novo mandatário.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instrumental, ainda, para afastar os militantes da AD e do COPEI das instituições estatais. Embora esses partidos estivessem, no final dos anos noventa, em franca decadência, seus militantes ainda ocupavam postos no parlamento, nos tribunais, na burocracia estatal, nos órgãos eleitorais e nos governos estaduais e municipais. O *Congressillo* cumpriu, entre outras funções, a de indicar os juízes do Tribunal Supremo de Justiça (TSJ), os representantes do Conselho Nacional Eleitoral (CNE), o Controlador Geral da República, o Defensor do Povo[37] e o Procurador Geral da República (*Fiscal General de la República*). Essas indicações foram feitas em caráter transitório, até que a nova assembleia nacional as confirmasse ou afastasse. Segundo Wilpert (2007: 21), as indicações provocaram desconforto na oposição, que viram na manobra o fim permanente de instituições do Estado que haviam funcionado de acordo com os interesses das classes políticas tradicionais reunidas nos partidos AD e COPEI.

A mudança das regras do jogo político, agora favoráveis aos interesses da nova elite política, foi confirmada após a eleição geral de 30 de julho de 2000, que consolidou a hegemonia política de Chávez (Wilpert, 2007: 22). As eleições envolveram cerca de trinta e três mil postulantes a seis mil cargos eletivos, incluindo presidente da república, governadores, prefeitos, deputados da Assembleia Nacional

37 A "Defensoría del Pueblo" foi uma instituição estabelecida na Constituição de 1999, a partir da experiência nos países escandinavos, com o objetivo de velar pela proteção dos direitos humanos e "controlar os excessos do poder e garantir que o sistema democrático não seja apenas uma projeção constitucional, mas uma forma de vida em sociedade com eficácia e realidade concreta, onde os direitos e os interesses dos cidadãos sejam respeitados" (Exposição de Motivos da Constituição de 1999, p. 99).

e representantes das assembleias municipais. Além da confirmação de Chávez na presidência da república, com 59,8% dos votos, seus afiliados dominaram a Assembleia Nacional e ocuparam 17 dos 23 postos de governadores.

Analisado em retrospectiva, o processo de promulgação da nova constituição representou a primeira iniciativa de um longo processo de fortalecimento do poder do presidente da república e de controle das instituições do Estado. A carta de 1999 incluiu uma série de mudanças importantes, mas, ainda assim, "permaneceu dentro dos limites da prática constitucional das democracias Ocidentais" (Coppedge, 2002: 16)[38]. Foram as manobras do governo, sustentadas por uma enorme popularidade do presidente e por uma maioria esmagadora na Assembleia Nacional Constituinte, que possibilitou ao governo aproveitar o processo constituinte para afastar dos centros de poder do Estado os representantes do "antigo regime", designando para substituí-los nomes afinados com o projeto político do novo governo.

A rapidez e a eficácia com que o governo havia atuado no processo constituinte deram ao presidente Chávez uma vantagem inicial muito grande sobre a oposição e pautaram os acontecimentos políticos desde então. A reação do estamento político tradicional não tardou. Em 2001, as tensões se escalaram para atingir o ápice em 2002. O estopim que resultou na ampla mobilização de setores da oposição política, a classe empresarial e autoridades do setor petroleiro foi a publicação de quarenta e nove decretos ao amparo da lei habilitante aprovada pela Assembleia Nacional[39] em novembro de 2001. A aprovação ocorreu em bloco, sem qualquer consulta aos setores interessados e ao final do prazo

38 Coppedge (2002: 16) minimiza a importância dos principais elementos da Constituição de 1999 criticados por conferir poder excessivo ao presidente da república. Ao comparar com outras constituições, observa que o Chile também prevê período de seis anos, embora sem possibilidade de reeleição, e a França previu período de sete anos de 1958 a 2000. O texto do autor é anterior à aprovação da emenda constitucional que elimina a proibição temporal de reeleições. Mesmo assim, indica que não há limites temporais para a reeleição do chefe do Poder Executivo na maioria dos países parlamentaristas.

39 As leis habilitantes, previstas no Artigo 203 da Constituição de 1999, são aquelas sancionadas pela Assembleia Nacional por voto de três quintos, que estabelecem os limites, temporais e materiais, dentro dos quais o Poder Executivo poderá legislar. Essa categoria legislativa estava presente igualmente, na Constituição de 1961. No Brasil, corresponderia às leis delegadas, previstas no artigo 68 da Constituição Federal de 1988.

determinado pela Assembleia Nacional, o que provocou especulações e rumores sobre seu conteúdo. Em razão de sua natureza claramente redistributiva, as leis que mais provocaram a reação da oposição foram a lei de terras[40], a lei de hidrocarbonetos e a lei de pesca e aquicultura, sob a alegação de que seguiam um padrão estatista e violariam o direito constitucional à propriedade privada (Buxton, 2003: 129).

Agindo dessa maneira, mesmo tendo ampla maioria na Assembleia Nacional para aprovar qualquer medida, Chávez, a um só tempo, mobilizou contra o governo os principais setores com interesses consolidados do país: empresários, aglutinados na poderosa *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción* (FEDECAMARAS), proprietários de terras, grupos dedicados à pesca industrial e o influente estamento petroleiro, além dos meios de comunicação. Os sindicatos, com fortes vínculos com os partidos políticos tradicionais, também se mobilizaram contra o governo. A polarização política atingiu o seu ápice: o discurso oficial desqualificava os adversários como "escuálidos"[41], "puntofijistas" e "vende patrias"; o discurso opositor acusava o governo de ameaçar a propriedade privada e pavimentar a via para um regime comunista, de inspiração cubana.

Em reação à publicação das leis habilitantes, a FEDECAMARAS e a *Confederacíon de Trabajadores de Venezuela* (CTV) convocaram uma paralisação nacional em 10 de dezembro de 2001. A situação foi progressivamente se deteriorando e, em solidariedade à demissão de toda a gerência da PDVSA – em decisão tomada pessoalmente por Chávez, em cadeia nacional durante seu programa dominical "Aló Presidente" –, a FEDECAMARAS e a CTV convocaram nova passeata, que acabou de forma violenta e levou a cúpula militar a pedir a renúncia de Chávez. Após diversas passeatas e distúrbios de rua, Chávez foi

40 A Lei de Terras visava a promover uma reforma agrária radical para reverter a forte concentração de terras. A Venezuela possuía a segunda maior concentração de terras na região, com 70% do solo agricultural nas mãos de apenas 3% de proprietários (Buxton, 2003: 129). A lei determina limites para a extensão das propriedades e prevê impostos para os donos de terras que não utilizam pelo menos 80% do solo. Em casos excepcionais, se prevê a transferência da propriedade para o Estado.

41 Qualificação atribuída aos opositores do governo, que seriam pobres de argumentos e sem entusiasmo.

afastado do poder em 11 de abril de 2002 e, de maneira imediata, o então presidente da FEDECAMARAS, Pedro Carmona, assumiu o poder, dissolveu a Assembleia Nacional e formou uma junta provisória. Chávez retornou ao poder quarenta e oito horas após o golpe, mas permaneceu debilitado politicamente. Novas manifestações multitudinárias foram convocadas pela oposição. Em dezembro de 2002, a oposição convocou uma paralisação do setor produtivo do país para forçar a renúncia do presidente. O *paro petrolero*, como ficou conhecido, contou com a adesão da PDVSA, prolongou-se até janeiro de 2003 e foi responsável pela queda de 12,5% do PIB entre 2002 e 2003.

O início de um período de maior estabilidade viria após a vitória de Chávez no referendo revogatório, realizado em 15 de agosto de 2004, que envolveu longo processo de diálogo entre governo e oposição, mediado pela OEA e pelo Grupo de Amigos da Venezuela desde o golpe de 11 de abril. A confirmação da permanência de Chávez na presidência inaugurou uma nova etapa do período iniciado em 1999. O presidente se consolidou no poder, ao mesmo tempo em que a oposição se debilitou e passou a ser estigmatizada pelo governo como golpista. Após um interregno de instabilidade de mais de dois anos, o fortalecimento da posição de Chávez o permitiu retomar seu projeto de hegemonia política em situação ainda mais favorável àquela do início de seu mandato.

Se buscarmos na Ciência Política um marco teórico para explicar o funcionamento do sistema político venezuelano a partir do referendo revogatório, um conceito que poderia ser empregado é o de "democracia delegativa" (*delegative democracy*), que o cientista político Guillermo O'Donnell definiu em obra consagrada sobre o tema[42]. Segundo o autor:

42 O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, janeiro de 1994, p. 55-69. Análises posteriores procuraram encontrar elementos comuns, a partir do conceito genérico de regimes "híbridos" ou "semi-autoritários", em sistemas de governo populistas que apresentam traços democráticos, como eleições periódicas e representação política de oposição, associados a práticas autoritárias. Podem ser mencionados, dentre os principais analistas: Corrales e Penfold (2012), sobre o caso da Venezuela; Thomas Carothers, "The end of the transition paradigm", *Journal of Democracy*, v. 13, n. 1 (2002); Thomas Carothers, "The backlash against democracy promotion", *Foreign Affairs*, v. 85, n. 2 (março-abril de 2006); Larry Diamond, "Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2 (2002); Marina Ottaway, *Democracy challenged: the rise of semi-authoritarianism*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2003; Steven Levitsky e Lucan Way. "The rise of competitive authoritarianism", *Journal of Democracy*, v. 13 (2002).

> Delegative democracies rest on the premise that whoever wins election to presidency is thereby entitled to govern as he or she sees fit, constrained only by the hard facts of existing power relations and by a constitutionally limited term of office. The president is taken to be the embodiment of the nation and the main custodian and definer of its interests (O'Donnell, 1994: 59-60).

A identificação de Chávez com o povo venezuelano era uma das principais figuras de retórica utilizadas no discurso oficial, inclusive pelo próprio presidente, e justificou a construção de uma narrativa de indispensabilidade do líder para o desenvolvimento do país[43]. Para além dessa característica, que iria influenciar uma maneira personalista de tratar os assuntos de Estado – tanto domésticos como internacionais –, o principal traço do processo político a partir do referendo revogatório foi o aprofundamento da concentração do poder na pessoa de Chávez e a progressiva deterioração das instituições do Estado, marca característica das democracias delegativas, que, para se desenvolverem, "implie weak institutionalization and, at best, is indifferent toward strengthening it" (O'Donnell, 1994: 62).

A hipertrofia do Executivo levou a um forte desequilíbrio entre os poderes e a inoperância, na prática, do funcionamento do sistema de controles e contrapesos (*checks and balances*), espinha dorsal do constitucionalismo liberal. As maiorias qualificadas (mais de 2/3) conquistadas pelos partidos aliados ao governo entre 2001 e 2015 converteram a Assembleia Legislativa em uma instância de ratificação de iniciativas do Executivo. O quadro agravou-se com a decisão dos partidos de oposição de não participarem das eleições parlamentares de 2005, transferindo ao governo o controle absoluto do Poder Legislativo,

43 A versão mais acabada dessa narrativa foi a divulgação de vídeo de campanha de Chávez para as eleições presidenciais de 2012, amplamente divulgado pelos órgãos do Estado venezuelano, em que o mandatário dizia: "¡Chávez ya no soy yo!, ¡Chávez es un pueblo!. Chávez somos millones, tú también eres Chávez mujer venezolana, tú también eres Chávez joven venezolano, tú también eres Chávez niño venezolano, tú también eres Chávez soldado venezolano, tú también eres Chávez pescador, agricultor, campesino, comerciante, porque Chávez no soy yo, ¡Chávez es un pueblo!" (vídeo acessível em <youtube.com>).

eliminando, na prática, os mecanismos de controle parlamentar previstos na constituição de 1999.

A política orçamentária ilustra de maneira clara a debilidade dos mecanismos de controle que o Parlamento deveria exercer sobre o governo. Entre 2005 e 2011, o governo estruturou "a nova institucionalidade financeira bolivariana"[44], que, em linhas gerais, resultou na transferência de recursos financeiros do Banco Central da Venezuela – na forma de reservas internacionais – e da PDVSA para fundos criados pelo governo para financiar desde projetos sociais nacionais até a ambiciosa e dispendiosa política externa venezuelana, como será analisado na parte II deste trabalho. Os principais fundos estabelecidos foram o FONDEN (*Fondo de Desarrollo Nacional*) e o fundo estabelecido em acordo com o governo chinês (conhecido como *Fondo Chino*), além de dezenas de outros mecanismos de financiamento de natureza similar[45]. Apenas com transferências do Banco Central e da PDVSA para o FONDEN, os recursos obtidos somaram, entre 2005 e 2011, um total de US$ 82,6 bilhões, sendo US$ 40,3 bilhões provenientes do Banco Central e US$ 42,3 bilhões da PDVSA.

Os recursos financeiros reunidos nesses fundos eram administrados diretamente pelo Executivo e foram concebidos como um "orçamento paralelo" não sujeito aos controles tipicamente exercidos pelo Legislativo. O artifício foi estruturado de maneira a evitar recurso ao orçamento nacional anualmente aprovado pela Assembleia Nacional, que foi transformado em instrumento secundário no sistema fiscal do Estado. Além disso, o orçamento nacional era calculado com base em um preço determinado do barril de petróleo, que se situava muito abaixo dos preços praticados no mercado internacional. Os montantes

44 Assim foi denominada a reforma do sistema financeiro nacional pelo então ministro do Planejamento, Jorge Giordani, em apresentação pública realizada em janeiro de 2012 ('Gobierno administró por Fondo Chino y Fonden $ 114 millardos'. Caracas, *El Universal*, 17 de janeiro de 2012).

45 Além dos dois fundos mencionados, tem-se registro dos seguintes mecanismos: *Fondo Miranda, Fondo Independencia, Fondo Siembra, Fondo Alan, Fondo Simón Bolívar, Fondo Renot, Fondo Mao* e *Fondo de Eficiencia Socialista* (citado em 'Gobierno administró por Fondo Chino y Fonden $ 114 millardos'. Caracas, *El Universal*, 17 de janeiro de 2012). Além do *Fondo Chino*, foram firmados acordos similares com o Irã e a Bielorussia.

excedentes – a diferença entre o preço de referência e o preço real do barril – eram, por lei, transferidos para o "orçamento paralelo".

A principal vantagem para o governo era a discricionariedade. O "orçamento paralelo" tinha o objetivo claro de dar liberdade total para o governo financiar iniciativas sem qualquer tipo de constrangimento. O governo apresentou diversos argumentos para justificar a existência desse mecanismo. O primeiro deles foi a flexibilidade do uso dos recursos, sem necessidade de adequação à rigidez do orçamento regular ou de pedido de autorização prévia à Assembleia Nacional. A opacidade e a falta de transparência inerentes ao mecanismo permitiu ao governo reduzir eventuais custos políticos de financiar campanhas eleitorais[46], projetos sociais e outras iniciativas. Outra justificativa guarda relação com a instabilidade política da Venezuela e a necessidade, do ponto de vista do governo, de dispor de recursos para uso imediato em situações que colocassem o governo em situação de vulnerabilidade, como aquela ocorrida durante o *paro petrolero*. Ademais, os recursos do "orçamento paralelo" permitiram ao Executivo federal manter o controle dos estados e municípios, na medida em que a acumulação de recursos extraorçamentários pelo Executivo federal significava uma diminuição dos recursos correspondentes por lei às unidades da Federação e aos governos locais. O governo federal tinha, assim, ampla margem para financiar os governos estaduais e locais leais e limitar o poder dos governadores ou prefeitos (*alcaldes*) de oposição. Por fim, o "orçamento paralelo" foi instrumental para financiar a expropriação de empresas privadas, sobretudo estrangeiras, sem solicitar autorização de desembolsos ao Parlamento[47].

46 O "orçamento paralelo" foi instrumento central para o financiamento de campanhas eleitorais e para garantir a permanência do *chavismo* no poder. Também foi utilizado para financiar campanhas eleitorais e de partidos políticos em governos aliados de outros países. Há indícios de uso de recursos do governo venezuelano para a campanha da presidente Cristina Fernández de Kirchner, na Argentina, em 2007; do partido político espanhol PODEMOS; e da campanha à reeleição de Daniel Ortega, na Nicarágua, em 2011.

47 OLIVEROS, Asdrúbal. Existen los recursos extrapresupuestarios en Venezuela? *Prodavinci*, Caracas, 17 de fevereiro de 2012.

É importante ressaltar, ainda, que Chávez considerava a estrutura burocrática do Estado venezuelano ineficiente para atender as demandas de seu projeto político. Dispor de flexibilidade para o uso de recursos era, em sua visão, instrumental para implementar sua agenda política. O presidente expressou sua falta de paciência com a lentidão das instituições do Estado, sobretudo ministérios, em diversas ocasiões, muitas vezes durante o programa dominical ao vivo "Alô Presidente". O uso dos recursos extraorçamentários cumpriria a função de corrigir as deficiências da burocracia estatal, mas acabou criando na Venezuela instituições paralelas, vinculadas diretamente à presidência da república, e relegando as instituições tradicionais a um papel secundário. O exemplo mais revelador do estabelecimento de instâncias paralelas foram as missões sociais (*misiones*), criadas em 2003 e transformadas na marca principal do governo Chávez na área social. As *misiones* foram mantidas com recursos extraorçamentários, sem uma estrutura institucional capaz de dar coerência às ações e realizar a necessária fiscalização e supervisão (Aponte Blank, 2012: 15). O resultado foi a criação de uma plataforma para a implementação de programas sociais pouco transparente, que serviu a dois propósitos centrais: o uso clientelista para garantir o apoio popular e o controle pelo governo de cargos eletivos (*buy votes*), em contexto de intensa competição política, e para permitir a distribuição direta da renda petroleira para a população de baixa renda (Penfold, 2006: 30). De fato, a criação e a estruturação das *misiones* ocorreram simultaneamente ao processo de preparação para o referendo revogatório e teve o propósito central de mobilizar a população em torno da continuidade do mandato do presidente.

Assim como o Parlamento, o Poder Judiciário foi progressivamente perdendo suas funções constitucionais de controle e converteu-se em instrumento político a serviço do Poder Executivo. O recurso à Justiça como instância para dirimir conflitos encontrou sérias limitações em razão de o Poder Judiciário gravitar na órbita do Poder Executivo. A atuação do Judiciário como *longa manus* do Executivo ganhou contornos mais

visíveis em 2016, quando a oposição venezuelana alcançou representação majoritária na Assembleia Nacional. O Supremo Tribunal de Justiça passou a atuar, de maneira evidente, como instrumento a serviço do Executivo para neutralizar as decisões da Assembleia Nacional contrárias ao governo[48].

Os termos da convivência democrática na esfera política também sofreram progressiva, constante e crescente deterioração. Foram reduzidos os espaços institucionais de representação das minorias políticas, um dos elementos centrais do funcionamento da democracia. Produziu-se um sistema político de altos custos e benefícios (*high stakes*), em que as vantagens de manter-se no poder aumentam de maneira significativa, enquanto se elevam também os custos de permanecer na oposição. Ao serem tão elevados os benefícios de manter-se no poder, diminuem os incentivos do grupo no poder para compartilhar o poder com a oposição. Por sua vez, reduz-se a aceitação do *status quo* por parte da oposição, em razão dos altos custos de manter-se como adversário (Corrales, 2012: 36).

48 BERMÚDEZ, Ángel. 'Como el Tribunal Supremo de Venezuela le quita poder a la Asamblea Nacional controlada por la oposición'. *BBC Mundo*, 3 de março de 2016.

Capítulo 4

O controle do petróleo: das concessões ao socialismo petroleiro

De acordo com o cientista político norte-americano Franklin Tugwell (1975: 8)[49], nos países em que o petróleo responde por uma parcela significativa da renda estatal, o relacionamento entre empresas internacionais e o governo adquire uma natureza de constante "negociação interdependente" (*interdependent bargaining*), em que há duas funções bem definidas: a companhia estrangeira aporta capital, técnicas gerenciais e tecnologia sofisticada e o governo do país onde é aplicado o investimento, por deter o direito legal de acesso à exploração do subsolo, tem a prerrogativa de regulamentar os termos da operação do empreendimento[50].

49 Tugwell publicou, em 1975, a obra *Politics of oil in Venezuela*, que se tornou referência, no meio acadêmico, para a análise da interação entre o Estado venezuelano e as companhias de petróleo no período pré-nacionalização, bem como de seus efeitos sobre a política e a economia do país.

50 Desde os tempos da colônia, o ordenamento jurídico da Venezuela herdou o *derecho minero regalista,* seguindo a tradição europeia, sobretudo ibérica, segundo o qual o Estado é o proprietário inalienável dos recursos naturais encontrados no subsolo (Lander, 2009: 52). É esse o sistema jurídico vigente nos países ibero-americano e na maior parte dos demais países em desenvolvimento. Nos países de tradição jurídica anglo-saxã, por sua vez, o direito à exploração das riquezas do subsolo pertence ao proprietário do solo. O caso mais conhecido desse sistema jurídico é o dos EUA (*idem*: 54).

Os dois principais atores desse "jogo" são qualificados por Tugwell como mutuamente dependentes, uma vez que cada um depende do outro para a continuação da atividade produtiva e a obtenção de seus benefícios. Os interesses costumam ser muito bem definidos: as companhias recebem os lucros advindos da atividade de exploração do petróleo e a garantia do acesso aos recursos naturais; e o Estado obtém receitas fiscais e estímulos para a economia. Essa relação contém uma instabilidade inerente. Segundo o autor, ela "contém a semente de sua própria destruição", uma dinâmica interna que levaria, ao final, a sua substituição por um novo arranjo (Tugwell, 1975: 9). Nessa linha, os momentos de equilíbrio entre os interesses dos dois atores, representados por acordos em torno de novas legislações ou alterações nos termos das concessões, costumam ser temporários e seguidos de nova etapa de episódios de conflitos e negociações, em um processo de contínua metamorfose, que alterna períodos de acomodação com fases de instabilidade.

Tugwell publicou sua obra às vésperas da entrada em vigor da lei que nacionalizou a indústria petroleira venezuelana[51]. No entanto, o conceito de negociação interdependente se mantém válido mesmo após o período em que vigeu a *ley de nacionalización*. Embora, a partir de 1976, a PDVSA tenha passado, por força de lei, a monopolizar todas as etapas da indústria petroleira nacional, a relação do Estado venezuelano com as grandes companhias petroleiras, na prática, permaneceu um elemento central da política estatal, como veremos mais adiante.

A etapa das concessões iniciou-se com a predominância dos interesses das empresas multinacionais de petróleo e se caracterizou pela concentração do petróleo venezuelano nas mãos de poucas companhias. Ao final da década de 1930, 99% da produção era controlada por apenas três companhias: a *Creole* – subsidiária da norte-americana *Standard Oil* na Venezuela – detinha cerca de 50% da produção; a *Royal Dutch Shell*,

51 A *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, comumente conhecida como "lei de nacionalização do petróleo", entrou em vigor em primeiro de janeiro de 1976.

35%; e a *Mene Grande* – subsidiária local da *Gulf Oil Company*, dos EUA –, detinha aproximadamente 14% (*apud* Pinto, 2014: 90). Em 1973, nos últimos anos do período de concessões, outras companhias estrangeiras operavam na Venezuela[52], mas a participação da *Creole*[53], da *Mene Grande* e da *Royal Dutch Shell* ainda era predominante, respondendo por mais de 70% do total produzido no país[54]. As empresas operavam toda a cadeia de produção da indústria: desde a prospecção até a comercialização dos produtos finais. Trabalhavam em estreita coordenação entre si, em arranjo de cartel, em um mercado de característica oligopolista. No final dos anos de 1930, as grandes companhias estrangeiras tinham interesses consolidados na Venezuela. Os investimentos da *Creole* representavam a maior quantidade de capital de uma empresa norte-americana aportado em um único país estrangeiro. Ademais, 48% dos dividendos das afiliadas da *Standard Oil* provinham dos lucros de sua subsidiária venezuelana (Pinto, 2014: 90).

O início da exploração de petróleo ocorreu em um contexto interno que favoreceu os interesses das grandes empresas internacionais. O país era atraente em razão de sua relativa estabilidade política: havia saído de um período de conflitos internos entre *caudillos*, que marcou o século XIX, e consolidado a unidade nacional em torno de um regime centralizador e autoritário, representado pelo general Juan Vicente Gómez (1908-1935). Os investimentos das companhias estrangeiras eram bem recebidos, e Gómez tinha consciência de que as receitas do petróleo – entre 1922 e 1929 a Venezuela passou de uma produção de 6,1 mil barris diários para 372,8 mil barris diários – constituíam a base material de seu poder autocrático. As reservas

52 Segundo compilação feita por Tugwell (1975: 10), havia mais de 20 companhias operando na Venezuela em 1973. Além das três mais importantes, as principais delas eram: a Texaco, que operava por meio das companhias Coro, Texas e Texaco Maracaibo (3,72% da produção); a Mobil (com 3,16% da produção); a *Atlantic Richfield*, que operava por meio da Venezuela Atlantic (2,38% do total da produção); e a *Sun*, controladora da Venezuela Sun (2,36%).

53 A partir de 1o. de novembro de 1972, a *Standard of New Jersey*, controladora da *Creole*, passou a se chamar Exxon.

54 A *Creole* respondia por 44,3%; a *Royal Dutch Shell*, por 26,66%; e a *Mene Grande*, por 6,02%. Em 1973, a única empresa venezuelana que explorava petróleo no país era a *Mito Juan*, que tinha a modesta produção de apenas 0,09% (Tugwell, 1975: 10).

do Oriente Médio ainda não podiam ser exploradas em sua plenitude, tendo em conta ainda estar em curso o processo de redefinição das áreas de influência das grandes potências após o final da Primeira Grande Guerra. Na América Latina, o México, que apresentava grande potencial de produção, encontrava-se imerso em convulsões sociais após a revolução de 1910. O país havia aprovado uma constituição de conteúdo nacionalista, em 1917, o que favoreceu o deslocamento das companhias para a Venezuela.

A morte de Gómez deu início a transformações importantes na Venezuela. Nos dois governos que se seguiram – Eleazar López Contreras (1935-1941) e Isaías Medina Angarita (1941-1945) –, medidas de abertura política[55], ainda que limitadas, estimularam o debate nacional sobre modelos econômicos e, nesse contexto, o papel do petróleo no desenvolvimento do país. É nesse período que ganha corpo a narrativa que iria influenciar o pensamento econômico venezuelano, sobretudo a partir de 1959, segundo a qual o petróleo seria uma riqueza transitória e esgotável, sendo necessária a sua utilização para construir uma base econômica diversificada e, com isso, garantir um desenvolvimento sustentado do país. O principal ideólogo desse pensamento foi o político, jornalista e escritor venezuelano Arturo Úslar Pietri, que delineou suas ideias em artigo no jornal caraquenho *Ahora*, intitulado "Sembrar el petróleo" (Úslar Pietri, 1936), que teria enorme influência no pensamento econômico venezuelano[56]. Outro expoente dessa visão de mundo foi Rómulo Betancourt, que se tornaria o principal articulador da queda do general Pérez Jiménez, em 1958, e o primeiro presidente da democracia de *Punto Fijo,* bem como Juan Pablo Pérez Alfonso, principal formulador da política petroleira do pós-1958. Esses atores políticos

55 A abertura política consistiu na legalização do funcionamento dos sindicatos, na liberação de presos políticos, na permissão para que exilados retornassem ao país e no levantamento da censura à imprensa. No entanto, a abertura foi relativa e operada em avanços e retrocessos. Embora os sindicatos tenham sido legalizados, muitos de seus líderes foram perseguidos e exilados, assim como várias figuras políticas importantes (Urbaneja,2013: 85-86).

56 O próprio governo Chávez se utilizou da ideia de "semear" o petróleo tanto em discursos, inclusive do próprio presidente, como em políticas públicas, como o *Plan Siembra Petrolera 2005-2030*, lançado em 2005 com o objetivo de romper o círculo vicioso do rentismo e desenvolver uma economia sustentável.

fizeram parte, ainda, da chamada "geração de 28", grupo de estudantes da Universidade Central da Venezuela que, em fevereiro de 1928, ganhou notoriedade ao promover protestos contra o governo de Gómez, que foram duramente reprimidos. A "geração de 28" seria, após anos de exílio durante os anos de 1950, responsável pela estruturação do sistema político de *Punto Fijo*.

Esse pensamento, que adquiriu contornos nacionalistas e de forte contestação da natureza do relacionamento do Estado venezuelano com a indústria estrangeira, foi alimentado pela divulgação de evidências de corrupção praticadas durante o governo de Gómez, que beneficiou, de maneira flagrantemente assimétrica, as companhias internacionais de petróleo. Além de indícios de que as companhias petroleiras adotavam como prática corrente o uso da propina em negócios com o governo, descobriram-se esquemas de sonegação fiscal que teriam causado danos significativos ao Estado venezuelano. A indústria petroleira pagava ao governo, em tributos, um percentual do preço de mercado do petróleo, descontados os custos de transporte. Era prática comum a sobrevalorização dos custos de transporte para que a renda paga fosse menor do que a devida[57]. As descobertas de esquemas de corrupção durante o governo de Gómez levaram o governo de López Contreras a demandar as companhias na justiça venezuelana por compensações e multas em decorrência de vantagens ilegais auferidas nas concessões dos anos de 1920[58].

As fortes críticas da opinião pública à atuação da indústria petroleira estrangeira e a perda do apoio político incondicional levaram as companhias a fazerem concessões ao novo governo. Embora não tenha havido uma transformação significativa nos termos das

57 Rabe (1982: 1007-1012) cita um exemplo: nos relatórios fiscais entre 1927 e 1930, as empresas *Standard of Indiana* e a *Gulf* registraram em US$ 0,68 o custo do transporte do barril de petróleo de Maracaibo para os mercados na costa do Atlântico. No entanto, os registros à Comissão de Tributos dos Estados Unidos indicavam um valor de apenas US$ 0,33 por barril. Estimou-se que o valor sonegado tenha alcançado mais de US$ 10 milhões no período.

58 Em 1938 e 1939, por exemplo, a *Mene Grande* foi obrigada a pagar mais de US$ 9,7 milhões em multas. A *Standard Oil*, por sua vez, teve que pagar compensações que somaram US$ 1,3 milhão em razão de manipulação dos custos de exploração do petróleo (Tugwell, 1975: 40).

concessões, o governo de López Contreras renegociou a base de cálculo dos pagamentos de *royalties*. As companhias costumavam vender a maior parte do petróleo extraído para suas próprias refinarias, a preços muitas vezes objeto de questionamento. As regras definidas durante o governo de Gómez expiraram em 1936 e ficaram sujeitas a novos parâmetros, que procuraram tornar mais transparente o cálculo do preço de venda do petróleo. As companhias também aceitaram recalcular o valor dos *royalties* para os seis anos anteriores, o que acabou definindo um importante precedente.

Em 1938, o parlamento discutiu e aprovou uma nova lei de hidrocarbonetos, que contou com forte oposição da indústria petroleira. A nova legislação elevava os *royalties* das novas concessões e aumentava os impostos de superfície e exploração (*surface and exploration taxes*); obrigava os novos concessionários a construir no país refinarias com capacidade proporcional a sua produção; e extinguia o privilégio de livre importação pelas companhias petroleiras.

A indústria reagiu à nova lei anunciando que não participaria de novas concessões. Esse tipo de ameaça era comum nas negociações entre governo e companhias petroleiras. Tendo em conta as características próprias da indústria petroleira – sobretudo a exigência de altos investimentos, a incerteza quanto ao volume de petróleo encontrado nos poços e o emprego de alta tecnologia na exploração –, o governo tinha consciência de que não teria condições materiais de assumir, no curto prazo, o controle da produção de petróleo. Esse tipo de ameaça provocava enormes preocupações no governo venezuelano, já que o país se havia tornado fortemente dependente da renda petroleira e não via, no futuro imediato, meios de escapar do modelo de concessões estabelecido nos anos de 1920[59].

59 A dependência da renda petroleira como principal instrumento fiscal de financiamento do Estado fica evidente ao se acompanhar a evolução da porcentagem da participação *per capita* das receitas petroleiras na receita total: 22% em 1930; 30% em 1940; 47% em 1950; e 60% em 1960 (citado em Tugwell, 1975: 167, com base em estatísticas oficiais).

As tensões do relacionamento entre o governo e as companhias foram resolvidas por meio de uma reacomodação dos interesses de cada parte, refletida no código petroleiro de 1943. Mesmo com o anúncio de que não participariam de novas concessões, as companhias detinham informações geológicas das potencialidades das reservas venezuelanas ainda não exploradas. Além disso, a maior parte das concessões expiraria em uma década ou pouco mais e a demanda por petróleo estava em expansão. Nessas circunstâncias, as companhias desejavam realizar novos investimentos e continuar a expansão de seus interesses no país, mas necessitavam da criação de condições estáveis para os negócios. A eclosão da Segunda Guerra Mundial, por sua vez, havia elevado as preocupações dos EUA com possível diminuição da oferta de petróleo, levando o Departamento de Estado a estimular um acordo das companhias com o governo venezuelano (Tugwell, 1975: 41). Para além das questões comerciais, um acordo favorável à Venezuela garantiria ao país consolidar seu apoio aos EUA, tendo em conta sua posição geográfica estratégica – de frente para a Bacia do Caribe – em momento em que cresciam as preocupações do governo norte-americano com a influência da Alemanha no país sul-americano (Rabe: 1982: 1406--1491). O governo norte-americano temia que uma possível escalada das tensões pudesse levar à nacionalização das companhias petroleiras norte-americanas, em um contexto de crescente nacionalismo, como havia acontecido na Bolívia, em 1937, e no México em 1938[60] (Rabe: 1982: 1288).

Do lado venezuelano, o governo de Medina Angarita enfrentou uma situação de dificuldade fiscal em um momento de forte demanda por investimentos públicos. Os efeitos da Segunda Guerra Mundial revelaram o quanto os destinos da Venezuela estavam vinculados às

60 Na Bolívia, o governo de José David Toro expropriou, em março de 1937, a filial da *Standard Oil* por fraude fiscal. No México, o presidente Lázaro Cárdenas determinou a expropriação, em 18 de março de 1938, de todas as reservas de petróleo e de empresas petroleiras estrangeiras operando no país. Em 7 de junho do mesmo ano, Cárdenas cria a empresa estatal *Petroleos Mexicanos* (PEMEX), que deteve o monopólio da exploração, extração, refino e comercialização de petróleo no país.

vicissitudes da indústria petroleira mundial. Nesse período, a indústria petroleira sofreu com o fechamento do mercado europeu, as perdas decorrentes do bombardeamento de navios petroleiros pela marinha alemã e a contração da oferta de equipamentos. Essas dificuldades provocaram, em 1941 e 1942, a queda da produção petroleira em 35% na Venezuela, o que gerou perdas na mesma proporção nas receitas do governo (Tugwell, 1975: 42). Essa situação levou o governo venezuelano a pressionar a indústria petroleira por um entendimento que aumentasse a participação do Estado nos lucros das companhias estrangeiras.

Em fevereiro de 1943, foi aprovado um código petroleiro, que refletiu a confluência dos interesses do governo venezuelano, das companhias estrangeiras e do governo dos EUA. A equação final consolidou o compromisso de elevar a renda do Estado venezuelano em troca de regras mais estáveis e claras, consolidadas em um marco jurídico único, para os investimentos das companhias, que garantiriam o controle das mais lucrativas reservas de petróleo da região em um horizonte de logo prazo. Mais especificamente: as antigas concessões foram renovadas por mais quarenta anos e submetidas à nova lei; o Estado garantiria a elevação do imposto sobre a renda e sobre a superfície, além de aumento dos *royalties* (ou *regalías*) de uma variação entre 7,5% e 11% para um mínimo de 16,66% (a combinação desses impostos deveria alcançar uma participação para o Estado de, no mínimo, 50%); e o compromisso das companhias de construir refinarias na Venezuela após o final da Segunda Guerra[61].

A nova legislação permitiu um impulso da produção. Nos quinze anos seguintes, até fins dos anos de 1950, a produção se multiplicou por mais de cinco vezes, passando de pouco menos de 500 mil barris/dia,

61 As companhias estrangeiras refinavam cerca de 95% do *crude* fora da Venezuela. A *Standard Oil* e a *Shell* transportavam o petróleo para suas refinarias para Curaçao e Aruba, enquanto a *Gulf* levava diretamente para os EUA. A decisão de construir refinarias fora da Venezuela foi política. As companhias estrangeiras previam que o fim do governo de Gómez poderia provocar distúrbios e, por isso, consideraram que seria mais seguro garantir o alto investimento fora do país. Por sua vez, Gómez aceitou a decisão por receio de que os estados orientais do país, sobretudo Zulia, se tornassem tão próspero a ponto de reivindicar a independência do restante do país (Rabe: 1982: 1832-1838). A *Royal Dutch* e a *Standard Oil* construíram, no final de 1940, o complexo refinador de Paraguaná, que permanece até hoje como um dos maiores do mundo.

em 1943, para 2,6 milhões de barris/dia em 1958 (Tugwell, 1975: 183; Espinasa, 2006: 150). Os investimentos das empresas norte-americanas quase triplicaram entre 1943 e 1950, passando de cerca US$ 300 milhões para US$ 850 milhões (Rabe, 1982: 2349). Nesse período, a Venezuela consolidou sua posição de maior exportador mundial de petróleo – lugar que ocupava desde finais dos anos de 1930, após a nacionalização mexicana. Em 1971, o país perdeu a liderança para a Arábia Saudita.

Em 1945, Medina Angarita é afastado do poder em um golpe patrocinado por jovens oficiais das forças armadas e por representantes da AD. Durante o *trienio adeco*, assume o poder a "geração de 28", cujos principais expoentes haviam adotado posição crítica em relação ao que consideravam uma postura muito condescendente de Media Angarita nas negociações do código petroleiro de 1943. As companhias estrangeiras inicialmente recearam que os novos donos do poder pudessem nacionalizar a indústria petroleira ou, pelo menos, revogar a legislação de 1943. No entanto, os principais líderes do *triênio* – sobretudo Rómulo Betancourt, presidente até 1947, e Juan Pérez Alfonso, ministro do Desenvolvimento[62] e um dos principais ideólogos do nacionalismo petroleiro venezuelano – adotaram políticas pragmáticas, tendo presente a dependência do país em relação à indústria petroleira e conscientes dos efeitos econômicos catastróficos que a ruptura com o modelo em vigor poderia causar.

Em vez de medidas radicais, o governo do *triênio* priorizou a implementação das reformas definidas no governo de Medina Angarita. Em paralelo, de maneira segmentada, procurou estabelecer o marco para o desenvolvimento de um sistema petroleiro que, no futuro, substituiria o modelo de concessões (Tugwell: 1975: 45). O contexto econômico do pós-guerra foi um fator que favoreceu a aceitação dessas políticas pelas empresas internacionais. A Venezuela vivia um período de grande expansão da produção petroleira. Naquele momento, o país produzia

62 O ministério do Desenvolvimento se ocupava das políticas energéticas até 1950, quando o ministério de Minas e Hidrocarbonetos foi estabelecido.

14% do petróleo mundial e tinha um papel central na expansão da economia norte-americana no pós-guerra e na reconstrução da Europa. Em 1948, as companhias estrangeiras que operavam na Venezuela produziram 490 milhões de barris e tiveram lucro recorde de US$ 316 milhões (Rabe, 1982: 2209).

A principal medida de implementação do código de 1943 foi o ajuste nas regras de participação, previstas em lei do Estado venezuelano, sobre o lucro das companhias. A crítica central era de que o governo de Medina Angarita havia manipulado as estatísticas de receita petroleira e, portanto, o Estado receberia valores inferiores aos definidos em lei, que não alcançavam o mínimo de 50% (Betancourt, 2007: 254). Para corrigir essa situação, foi estabelecida, em 1948, uma tarifa adicional, de natureza variável, que garantiria que os lucros totais das empresas seriam divididos em partes iguais com o Estado. Essa fórmula ficaria conhecida como *fifty-fifty*, e teria uma influência muito grande sobre os países produtores de petróleo, sendo adotada pelo Irã (1949), Arábia Saudita (1950), Kuwait (1951), Bahrein (1952) e Iraque (1952).

Entre as medidas que visavam a preparar o Estado para uma futura substituição do modelo de concessões, vale destacar duas: o recebimento de petróleo em espécie como contrapartida e a interrupção das concessões (*no más concesiones*). Sobre o primeiro ponto, o governo decidiu usar a opção de receber, como contrapartida, uma parte dos *royalties* em espécie. Com isso, passou a negociar contratos com empresas privadas e outros governos (Brasil, Portugal e Argentina, sobretudo). Essa iniciativa tinha dois objetivos: ganhar experiência de comercialização e averiguar o preço realmente praticado pelas companhias estrangeiras. A política deixou as companhias desconfortáveis e as levaram a recomprar, em 1948, o *royalty oil* a preços acima do mercado (Tugwell, 1975: 46; Rabe, 1982: 2221).

O segundo ponto, de maior significado, foi a decisão de implementar uma política de não ofertar concessões adicionais às companhias estrangeiras. A decisão foi anunciada logo após a tomada

de poder, em 1945. Em março de 1948, o governo anunciou a criação de uma comissão para estudar a viabilidade da criação de uma empresa nacional de petróleo, que participaria do desenvolvimento das reservas ainda não sujeitas a concessões[63]. O trabalho da comissão não chegou a ser concluído, em razão do golpe que derrubaria o governo de Rómulo Gallegos, em 24 de novembro do mesmo ano.

No período entre novembro de 1948 e 1958, a Venezuela é governada por militares: até abril de 1953, por uma *junta* integrada exclusivamente por militares; em seguida, pelo general Marcos Pérez Jiménez. Durante esse período, as iniciativas reformistas do *triênio* foram abandonadas e as políticas seguiram, de modo geral, o marco jurídico definido pelo código de 1943. Em 1956 e 1957, a política de *no más concesiones* foi abandonada com a oferta de novas concessões para as companhias estrangeiras.

Ao final do governo de Pérez Jiménez, a Venezuela havia consolidado um modelo de desenvolvimento dependente das companhias estrangeiras. A agricultura encontrava-se atrofiada e uma parcela considerável dos alimentos consumidos no país tinha que ser importada. Cerca de dois terços do orçamento do Estado provinham diretamente de pagamentos realizados pelas companhias estrangeiras. A sorte do país estava vinculada aos desenvolvimentos da indústria petroleira mundial. O governo aceitou essa situação sem intenção de alterá-la. Na medida em que a renda petroleira continuava a fluir aos cofres públicos, as autoridades governamentais pareciam resignadas com a premissa de que o que era bom para as companhias estrangeiras era bom para a Venezuela (Tugwell, 1975: 49).

A queda de Pérez Jiménez e o retorno ao poder da "geração de 28" reintroduziram no país políticas petroleiras nacionalistas, que apontavam, de maneira inequívoca, para a nacionalização da indústria

63 A interrupção das concessões não incomodou as companhias estrangeiras. Ao amparo do código de 1943, elas haviam obtido cerca de 12 milhões de hectares em concessões (aproximadamente 9% do território venezuelano), por 40 anos (Rabe, 1982: 2226).

petroleira. O período entre 1958 a 1973 foi marcado por crescentes tensões e desavenças entre a Venezuela, os EUA e as companhias estrangeiras. No final de 1958, o governo de transição tomou uma importante decisão: derrogou a fórmula *fifty-fifty* e aumentou o imposto sobre a renda das companhias estrangeiras, elevando unilateralmente a participação do Estado nos lucros das empresas para 60%, o que provocou enorme descontentamento das companhias instaladas na Venezuela.

Em março de 1959, o recém-instaurado governo venezuelano foi surpreendido pela decisão do governo do presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) de impor um sistema de quotas para a importação de petróleo, a fim de proteger a indústria doméstica da competição estrangeira com base em considerações de segurança nacional. A medida respondia à pressão de produtores independentes, que não tinham filiais em outros países. No entanto, a decisão, tomada dois meses depois, de excetuar as importações de Canadá e México, mas não as da Venezuela, foi interpretada como um sinal claro do descontentamento dos EUA com o aumento do imposto sobre os lucros das companhias radicadas na Venezuela. A medida afetou diretamente a participação venezuelana no mercado norte-americano, que caiu de 67% em 1957 para 42% em 1969 (Rabe, 1982: 3367-3381). Durante os anos de 1960 e início da década seguinte, os governos de Rómulo Betancourt (1959-1964), Raúl Leoni (1964-1969) e Rafael Caldera (1969-1974) fariam diversas tentativas para excetuar as exportações do país do regime de quotas.

Outra característica importante dos anos de 1960 foi a passagem de uma retórica de nacionalização, que havia marcado o *triênio adeco*, para a adoção de medidas tangíveis na direção do controle dos preços e da produção, o que contribuiu para agravar as tensões entre os três atores. A nova política energética venezuelana respondia a um contexto desfavorável, em linhas gerais, para os países produtores nos anos de 1960. Na maior parte da década anterior, os preços médios do petróleo evoluíram de maneira ascendente, atingindo um pico em 1957, com o

bloqueio do Canal de Suez, que provocou uma diminuição temporária da oferta. No entanto, os preços médios do petróleo venezuelano, que em 1957 foram de US$ 2,65/barril, sofreram queda consistente desde então e permaneceram tendencialmente declinantes durante toda a década seguinte, atingindo US$ 1,81 em 1969 (níveis de preços menores do que o praticado nos anos de 1920). A tendência de queda dos preços decorreu do início da exploração de novas reservas no Canadá, na África e no Oriente Médio. Entre 1955 e 1965, a produção total nessas três regiões passou de 3,6 milhões de barris/dia para 10,5 milhões de barris/dia (Rabe, 1982: 3357; Tugwell: 1975: 184).

Essas mudanças no mercado afetaram, de maneira significativa, a importância da Venezuela como produtor de petróleo, na medida em que, embora permanecesse como o principal exportador mundial do *crude*, sua participação no mercado mundial havia caído de 33%, em meados dos anos de 1950, para menos de 20% no final de 1960 (Rabe, 1982: 3365). No plano doméstico, a queda nos preços do petróleo diminuiu a renda auferida pelo Estado, com impactos fiscais significativos. Essa situação foi particularmente crítica nos primeiros anos do governo Betancourt, em que o Estado necessitava de recursos para financiar políticas públicas que garantissem a consolidação da recém-instalada democracia. Para agravar o quadro, o governo de Pérez Jimenez havia deixado o país em situação financeira difícil.

O excesso de oferta e o declínio dos preços do petróleo confirmaram, na visão do governo venezuelano, as teses defendidas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), sobretudo a premissa de que os termos de troca prejudicavam os países exportadores de bens primários, na medida em que os preços desses produtos seriam tendencialmente mais baixos do que os preços de manufaturados. Essa situação consolidaria a condição de pobreza dos países exportadores de *commodities*. O ministro de Energia e Minas dos primeiros anos da democracia de *Punto Fijo*, Juan Pablo Pérez Alfonso, foi fortemente

influenciado pelas ideias cepalinas, sobretudo pelos trabalhos de Raúl Prebisch.

Pérez Alfonso estava convencido de que o desenvolvimento da Venezuela estava associado ao controle dos preços e da produção ou à substituição do cartel das companhias privadas por um cartel público. Em 1960, foi criada uma empresa nacional, a *Corporación Venezolana del Petróleo* (CVP), e anunciada a decisão de não outorgar concessão de novas reservas. Essas duas medidas visavam a preparar o Estado para explorar e comercializar as reservas que ainda não haviam sido entregues às companhias. Essas políticas, na realidade, não constituíram ameaça imediata à posição das companhias estrangeiras. Com o código de 1943 e a distribuição de novas reservas durante governo de Pérez Jiménez[64], elas haviam garantido a exploração das mais lucrativas reservas do país pelos quarenta anos seguintes. A criação da CVP, por sua vez, não constituía qualquer risco para os interesses estabelecidos das companhias estrangeiras. Ao esperar até 1960 para criar sua própria companhia, a Venezuela havia perdido quase quarenta anos de experiência no negócio petroleiro. Ao final da década, a CVP produzia menos de 2% da produção nacional e apenas direcionado para o mercado doméstico (Rabe, 1982: 3342).

Ainda em 1960, Pérez Alfonso estabeleceu uma comissão de monitoramento para analisar as decisões de produção e comercialização da indústria estrangeira (*Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos*), que tinha a função de verificar se as companhias estariam praticando os melhores preços para o petróleo venezuelano[65], além de recomendar políticas de regulamentação e conservação.

64 Em 1956 e 1957, as companhias receberam quase a mesma extensão de reservas que haviam conseguido em 1943 e 1944.

65 As práticas de preços das companhias não eram transparentes. Era comum as empresas negociarem entre si ou entre filiais e matrizes a venda com descontos, o que influenciava negativamente os *royalties* e impostos pagos ao Estado venezuelano.

A agenda internacional era parte da estratégia venezuelana de ganhar autonomia na indústria petroleira. A principal iniciativa foi a mobilização dos países produtores em torno da OPEP[66]. Embora não tenha funcionado como um verdadeiro cartel dos produtores até 1973, a OPEC teve um papel importante no processo político que levou à nacionalização da indústria petroleira venezuelana em 1975. Nela, além de trocarem informações sobre políticas energéticas, os produtores elaborariam, conjuntamente, o objetivo comum de nacionalizar a produção (Espinasa, 2004: 152). Na Venezuela, as companhias já se preparavam para a nacionalização nos anos de 1960. A certeza do fim das concessões em 1983[67], a intensificação do nacionalismo petroleiro, a constante pressão por aumento da participação do Estado na renda e a abertura de novas áreas de exploração em outros países (Oriente Médio e norte da África, sobretudo) levaram as empresas estrangeiras a reduzir drasticamente os investimentos na Venezuela. A estratégia das companhias consistiu na exploração máxima das reservas sob o regime de concessão com mínimo investimento em um horizonte de curto prazo. As empresas chegaram, ainda, a transferir equipamentos e maquinários para outros países e a deixar de fazer a manutenção de equipamentos ou mesmo abandoná-los. Esse movimento teve por propósito sinalizar ao governo venezuelano que as empresas não estariam dispostas a deixar uma estrutura física que favoreceria a tomada do controle pelo Estado da atividade petroleira após a nacionalização. O objetivo era pressionar o governo venezuelano para manter o controle das atividades petroleiras pelas companhias, sob o modelo de concessões ou modalidade semelhante (Silva Calderón, 2006: 118).

A reação do governo foi aprovar a *Ley de Reversión*[68], em 1971, que estabelecia a obrigação dos concessionários de manter em bom

66 A diplomacia petroleira será analisada mais detidamente no capítulo 5.

67 O código de 1943 previa a possibilidade de que as concessões pudessem ser renovadas por outros quarenta anos na metade de sua vigência (1963, por tanto).

68 *Ley sobre Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*.

estado de conservação e funcionamento todos os bens pertencentes à indústria do petróleo, bem como de explorar as áreas concedidas, sob pena de que os bens ou reservas fossem revertidos ao Estado. Além de objetarem veementemente à nova lei, as companhias passaram a diminuir, de maneira deliberada, a produção, que passou de um patamar histórico de 1,35 bilhões de barris/dia para uma queda de 4%, em 1971, e de 9%, em 1972. Como resultado, a diminuição da renda auferida pelo Estado acentuou o *deficit* fiscal em 1972.

Naquele momento, o discurso da nacionalização ganhou consistência e foi fortemente influenciado por acontecimentos ocorridos no âmbito da OPEP. Segundo Espinasa (2004: 154), a vitória da Líbia em forçar cortes na produção como instrumento para que as companhias estrangeiras aceitassem condições unilaterais impostas pelo governo líbio e o embargo petroleiro organizado pelos países árabes em dezembro de 1973 tiveram um "efeito demonstração" sobre o resto dos membros da OPEP, que passaram a adotar posições mais assertivas em relação às companhias. A Venezuela, por exemplo, passou a fixar unilateralmente o preço do petróleo produzido em seu território, bem como definir os níveis de produção a partir do início de 1974.

A nacionalização da indústria petroleira decorreu de um contexto favorável aos interesses venezuelanos. No início dos anos de 1970, as relações da Venezuela com os EUA haviam sofrido uma alteração importante, sobretudo em razão da atuação da OPEP. Em 1973, treze anos após a sua formação, a organização havia se transformado em um cartel poderoso com capacidade para definir preços e níveis de produção de maneira arbitrária. O embargo petroleiro de 1973 fez quadruplicar os preços do petróleo e elevou a renda *per capita* da Venezuela de cerca de US$ 1.250 para aproximadamente US$ 2.300, comparada aos níveis de países europeus como Irlanda e Grécia. Em 1976, o país detinha reservas de US$ 8,8 bilhões, equivalente às reservas de todos os demais países latino-americanos combinados.

O fortalecimento da OPEP coincidiu com um certo desencantamento com o papel dos EUA como promotor do desenvolvimento venezuelano. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a Venezuela compartilhava a convicção de que o apoio dos EUA era central para a promoção do desenvolvimento nacional dos países latino-americanos. Essa percepção se materializou na demanda por um Plano Marshal latino-americano, como contrapartida pela contribuição significativa de alguns países aos esforços de guerra dos Aliados, por meio do fornecimento de fluxo contínuo de *commodities* estratégicas. A iniciativa foi apresentada nas conferências interamericanas realizadas no pós-Guerra e teve no presidente Pérez Jiménez seu principal porta-voz. Os EUA resistiram a tais propostas, com o argumento de que o caminho para o desenvolvimento latino-americano estaria garantido por meio da abertura da região para os investimentos privados norte-americanos.

O início dos anos de 1960 marcou uma mudança na política norte-americana para a América Latina. O presidente John Kennedy (1961-1963) lançou a Aliança para o Progresso, a fim de promover a modernização da América Latina por meio de uma "revolução de classe-média". A iniciativa visava a estimular a industrialização e o crescimento econômico, de maneira moderada e progressiva, em ações lideradas pela classe média, em bases democráticas. O desenho do plano foi elaborado tendo a Venezuela como modelo. Embora, da perspectiva de Washington, a Venezuela representasse um dos poucos exemplos de sucesso da Aliança para o Progresso, no final da década o modelo de comércio bilateral permanecia o mesmo: a Venezuela seguia vendendo *commodities*, sobretudo petróleo, e comprando bens manufaturados norte-americanos. A Venezuela enfrentou, ainda, a imposição de quotas para a exportação de petróleo ao mercado norte-americano e, como visto acima, desavenças acumuladas com a indústria petroleira.

Para a Venezuela, a contestação dos termos desiguais de intercâmbio implicava a necessidade de garantir acesso a mercados desimpedidos e preços justos para o petróleo. As negociações com o governo de Richard

Nixon (1969-1974), em 1969 e 1970, em torno da revisão da política de quotas implementada pelos EUA desde 1959 constituiu fonte de desgaste bilateral. Ao final do processo, a sugestão da comissão nomeada por Nixon para revisar o programa de quotas – de converter o sistema de quotas em um sistema de tarifas diferenciadas – não foi acatada pelo presidente norte-americano, que manteve as quotas, por pressão dos produtores de petróleo independentes. Com isso, mais uma vez, o governo dos EUA negava à Venezuela um tratamento preferencial, como vinha sendo negado repetidamente desde 1959 (Rabe, 1982: 3728).

Aproveitando esse contexto internacional, a Venezuela denunciou a relação econômica com os EUA, nacionalizou a indústria petroleira e desenvolveu uma política externa econômica não alinhada com a dos EUA. Pela primeira vez no século XX, os EUA não foram capazes de canalizar ou controlar o nacionalismo venezuelano. Além disso, com a força que ganhou a OPEP a partir de 1973, a Venezuela não precisou mais contar com investidores norte-americanos ou com a boa vontade dos EUA para promover seu desenvolvimento (Rabe, 1982: 3580).

Em síntese, a crescente deterioração do relacionamento com os EUA e as companhias petroleiras; a crise energética do início dos anos de 1970, que revelou a dependência norte-americana do petróleo estrangeiro; e a forte contestação venezuelana sobre os modelos de relacionamento econômico-comercial com os EUA criaram as condições que levaram o governo de Carlos Andrés Pérez a antecipar para 1976 a nacionalização da indústria petroleira, que havia sido prevista para 1983, ano em que venceria a maior parte das concessões outorgadas ao amparo do código de 1943.

A lei da nacionalização entrou em vigor em 1° de janeiro de 1976. O processo transcorreu de maneira ordeira e pacífica. As companhias aceitaram a compensação oferecida pelo governo venezuelano. O Departamento de Estado não interferiu nas negociações entre o governo venezuelano e a companhias. Pérez deu garantias de que o fluxo de exportações de petróleo para os EUA não seria afetado, o que

tranquilizou o governo norte-americano. A posição de Washington foi expressa pelo secretário de Estado Henry Kissinger[69]:

> (...) while we do not recommend expropriation, and indeed, while it runs counter to the investment of private capital, which may be one of the best sources for the underdeveloped countries of capital, we do not, as a government, object to it if there is a fair compensation and due legal process (*apud* Rabe, 1982: 4008).

A nova companhia nacional, *Petroleos de Venezuela S. A.* (PDVSA), assumiu o controle de onze mil poços de petróleo, onze refinarias e quatorze navios tanques, além de oleodutos, terminais portuários e edifícios de escritório (Jones, 2007: 281).

A partir de 1983, a PDVSA lançou uma estratégica ambiciosa de aquisição de ativos de refinação, comercialização e armazenamento no exterior, que ficou conhecida como programa de internacionalização. A empresa adquiriu um extenso conglomerado composto por 19 refinarias (localizadas nos EUA, Alemanha, Suécia, Bélgica, Reino Unido, Ilhas Virgens norte-americanas e Antilhas holandesas) e estabeleceu importante presença comercial nos primeiros cinco países citados acima[70]. Os investimentos associados ao programa de investimentos seriam, provavelmente, um dos maiores volumes de fluxos internacionais de capital na direção Sul-Norte (Boué, 2002: 237).

A internalização foi justificada com base nas restrições próprias do mercado de petróleo extrapesado venezuelano. Esse tipo de petróleo requer refinarias sofisticadas, com estrutura de alto custo em investimento e operação. Ademais, as refinarias capazes de processar o petróleo extrapesado são em número muito menor do que as que podem processar petróleos mais leves. O mercado para esse tipo de produto é, ainda, caracterizado por um número pequeno de compradores e vendedores. Na visão do alto comando da PDVSA, o controle acionário

69 Kissinger visitou Caracas um mês após a nacionalização.

70 A mais conhecida companhia de propriedade da PDVSA é a Citgo, adquirida em 1986, que possui uma rede de 14 mil postos de gasolina nos EUA, além de refinarias.

de refinarias de alta conversão, como são conhecidas, garantiria o refino sem interrupções do *crude* extrapesado venezuelano.

No entanto, Boué (2002) demonstra que as refinarias adquiridas pela PDVSA não foram destinadas ao refino do petróleo pesado venezuelano. A primeira empresa comprada pela PDVSA, a alemã *Veba Oel AG*, por exemplo, não havia processado sequer um barril de petróleo pesado do país até 2003, concentrando-se no petróleo leve da própria PDVSA, que poderia ser vendido diretamente no mercado internacional (Mommer, 2003).

O verdadeiro objetivo da internacionalização teria sido o de criar um mecanismo de "proteção" da empresa da ação do governo, em um momento particularmente delicado da vida econômica do país. Como resposta à crise da dívida e à queda dos preços do petróleo, o governo recorreu aos fundos de reserva da PDVSA, acumulados durante os anos de preços altos. A estatal foi obrigada a pagar impostos adiantados e a comprar títulos do governo, ao tempo em que as taxas múltiplas de câmbio permitiram ao governo manipular os balanços da empresa e maximizar a transferência para o tesouro (Pinto, 2014: 115). A aquisição de ativos no exterior foi acompanhada de um sofisticado mecanismo de engenharia financeira, que permitia à PDVSA remeter ativos líquidos para as filiais no exterior e, com isso, reduzir suas obrigações fiscais com o governo venezuelano (Boué, 2002: 264). A estatal, ironicamente, passou a adotar mecanismos semelhantes aos utilizados pelas companhias estrangeiras antes da nacionalização, como a manipulação dos preços de referência do petróleo e dos custos dos fretes[71].

A internacionalização foi acompanhada, no governo de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), da chamada *apertura*, que consistiu na flexibilização na interpretação da lei de nacionalização para permitir a participação de capital estrangeiro na exploração petroleira em

71 A política da PDVSA nos anos de 1980 foi utilizar navios da própria companhia para o transporte de petróleo, o que dava margem para aumentar os custos de frete, diminuindo o lucro final e, com isso, a base de cálculo para o pagamento de tributos (Boué, 2002: 269).

determinadas áreas. A *apertura* foi uma consequência da necessidade de atrair capitais estrangeiros para a prospecção de novos campos de petróleo, no momento em que os poços em exploração estavam já maduros, o que se refletia na diminuição da produção (Manzano, 2009: 63), e representou, na prática, o retorno das companhias estrangeiras ao mercado venezuelano.

A abertura ao capital estrangeiro tomou, inicialmente, a forma de convênios operacionais para a exploração de áreas marginais (campos inativos ou abandonados). Posteriormente, foi expandida para incluir a exploração de gás natural na costa oriental e os campos de petróleo extrapesado da Faixa Petrolífera do Orinoco, cuja exploração exige elevados investimentos. Por fim, criou-se a figura dos "convênios de lucros compartilhados", que permitiram a oferta a investidores estrangeiros de blocos em quaisquer condições, não mais restrita aos blocos marginais ou de petróleo extrapesado. A medida, tomada no governo de Rafael Caldera (1994-1999), foi justificada com base nas previsões da PDVSA de que a demanda de petróleo cresceria muito na virada do século e, sem capitais suficientes, a Venezuela não estaria preparada para aproveitar a situação favorável e garantir a oferta necessária para suprir a demanda em expansão (Pinto, 2014: 124).

Chávez assumiu o poder na Venezuela com um objetivo muito claro: reverter o processo de *apertura* e devolver o controle da indústria petroleira ao Estado. O processo de concentração de poder político na figura do presidente da república – que constituiu uma das principais transformações do sistema político pós-1999, como visto no capítulo anterior – foi acompanhado de uma campanha para enfraquecer o poder dos executivos da PDVSA e devolver ao Estado o controle político e operacional da indústria do petróleo, principal fonte de renda do Estado. O objetivo central foi alinhar a PDVSA e a indústria petroleira nacional aos objetivos do novo governo e, mais importante, financiar o projeto nacional chavista.

A política energética chavista foi influenciada pelas críticas nos anos de 1990, sobretudo em setores da esquerda, acerca da condução da política energética e ao papel da PDVSA. Segundo Mommer (2003), a PDVSA, desde a nacionalização da indústria do petróleo, havia progressivamente ganhado autonomia em relação ao Estado, convertendo-se um "Estado dentro do Estado". Os executivos da empresa compartilhariam a visão de mundo das grandes multinacionais petroleiras, de onde provinham. De acordo com essa visão, a deficiência dos sucessivos governos a partir do primeiro choque do petróleo em criar um sistema fiscal e regulatório eficaz havia levado a PDVSA, a partir de 1983, ao processo de internacionalização e, a partir de 1989, à *apertura*, cujo objetivo seria abrir o caminho para sua privatização.

Simultaneamente, a Venezuela havia se afastado gradualmente da política de sustentação de preços estabelecida na OPEP, sob o argumento de que altos volumes são mais importantes do que a defesa dos preços, sobretudo em razão da proximidade do mercado norte-americano, vantagem que nenhum outro país produtor tinha. O ministério de Energia e Minas havia perdido, na esteira do processo de transformação da PDVSA em uma empresa global e desnacionalizada, a prerrogativa de ente regulatório da atividade petroleira.

O processo de retomada pelo Estado do controle da indústria petroleira não ocorreu sem atritos, sobretudo com os mais graduados executivos da PDVSA. Como visto no capítulo 3, a aprovação da "Lei Orgânica de Hidrocarburetos", de 2001, dentro do pacote de quarenta e nove leis aprovadas ao amparo da lei habilitante, e a intervenção direta do governo na designação da alta cúpula da empresa foram importantes detonadores da crise política que resultou no golpe de abril de 2002.

A lei de 2001 derrogou todas as leis anteriores que tratavam das atividades de exploração, desenvolvimento, produção, refino, industrialização, transporte, armazenamento, comercialização e conservação de hidrocarbonetos. Os principais pontos da primeira reforma petroleira após a nacionalização foram: recuperar para o Poder

Executivo, por meio do ministério de Energia e Minas, seu papel central na definição e condução da política energética; elevar o ingresso fiscal de origem petroleira[72]; estabelecer que o Estado deveria atuar diretamente nas atividades petrolíferas primárias (exploração e produção), com a possibilidade de criação de empresas mistas, desde que a entidade estatal venezuelana detenha mais de 50% da participação; fortalecer a OPEP e assumir os compromissos da Venezuela acordados na Organização[73]; e frear as tendências de privatização da PDVSA.

Embora tenha alterado substancialmente o marco da política energética, a lei de 2001 manteve as modalidades de exploração estabelecidas durante a *apertura*, como os convênios operativos e os convênios de lucros compartilhados. Foi somente em 2006, com o lançamento de uma nova reforma do setor petroleiro, que essas modalidades foram extintas. Os convênios firmados até então foram convertidos em empresas mistas, com participação majoritária do Estado venezuelano, inicialmente de mais de 51% (PDVSA, 2006: 7) e, a partir de 2007, de um mínimo de 60%. Foi a partir desse momento que proliferaram as empresas mistas com parceiros estratégicos da Venezuela, como a China, a Rússia, a Índia, a Argentina, dentre outros países, em decisões em que predominou a natureza política sobre a empresarial[74].

Com as reformas na legislação petroleira, completou-se o processo de desarticulação da *apertura* e de "renacionalização" da indústria

72 Com o objetivo de elevar o ingresso fiscal, a reforma privilegiou a taxação da "regalia" em detrimento do imposto sobre a renda. Isso porque a taxação da "regalia" é de mais fácil aferição, já que depende apenas do conhecimento dos volumes (verificado no embarque nos portos) e dos preços (definidos no mercado internacional). Já o imposto sobre a renda depende de complexas auditorias, o que eleva a possibilidade de sonegação. A reforma de 2001 aumentou o imposto sobre regalia (30% como regra, podendo ser diminuído para 16 2/3 para o caso do petróleo extrapesado da Faixa do Orinoco) e diminuiu o imposto sobre a renda (Rodriguez, 2002: 193).

73 Como se verá no capítulo 6, o relacionamento na OPEP constituiu um elemento chave para a política de inserção internacional da Venezuela. A primeira decisão importante de política externa foi a viagem de Chávez aos países-membros da OPEP, com o objetivo de revitalizar a Organização. No plano doméstico, a política de valorização dos preços do petróleo foi essencial para o financiamento do projeto nacional.

74 A Petrobras passou a integrar empresas mistas, em acordos de transição assinados em setembro de 2005, para a exploração dos campos Acema, Mata, Oritupano-Leona e La Concepción. Mais tarde, seguindo estratégia de redução de sua presença internacional para concentrar financiamento nos campos do pré-sal, a Petrobras se retirou da Venezuela.

petroleira. Com o controle da indústria petroleira, a "nova PDVSA", como ficou conhecida, passou a constituir peça central do Estado venezuelano. Além de prover fonte de financiamento livre de prestação de contas ao presidente da república, como visto no capítulo anterior, uma de suas principais funções foi substituir as deficiências crônicas da estrutura burocrática do Estado venezuelano, alargando os limites institucionais de sua atuação, que tradicionalmente se restringiam ao setor energético. A PDVSA passou a ser responsável pela estruturação e administração direta das *misiones*, pela organização dos "núcleos de desenvolvimento endógeno"[75], pela distribuição de alimentos, por meio da PDVAL (*Productora y Distribuidora de Alimentos S.A.*)[76], pela implementação de políticas agrícolas (*PDVSA Agrícola*) e industriais (*PDVSA Industrial*)[77] e pela execução de políticas de infraestrutura urbana e habitacional (*PDVSA Desarrollo Urbano*)[78], dentre outras funções. As atividades não petroleiras da estatal dominaram várias áreas da administração pública, chegando mesmo a estabelecer uma divisão encarregada de se ocupar do treinamento de atletas de alto rendimento, por ordem do presidente Chávez, após o baixo desempenho da equipe olímpica do país nos jogos de Pequim, em 2008[79].

As atividades não petroleiras da PDVSA tiveram um custo para a empresa, sobretudo por desviarem investimentos que poderiam ser canalizados para o aumento da produção. Em 2007, por exemplo, os gastos da estatal em projetos não petroleiros foram maiores do que os investimentos no setor energético – US$ 13,9 bilhões contra US$ 11 bilhões (Párraga, 2010: 33). A falta de investimentos na exploração,

75 Comunidades organizadas em torno do conceito de "desenvolvimento endógeno", que se propunham a executar gestões econômicas e políticas autossuficientes.

76 A PDVAL foi criada pela PDVSA em janeiro de 2008 e transferida para a esfera do *Ministerio del Poder Popular para la Alimentación* em julho de 2010. Até esse ano, a PDVSA foi responsável direta pela importação de grandes volumes de alimentos destinados a atenuar o problema crônico de desabastecimento do país.

77 A PDVSA Industrial teve um papel importante de associação com empresas estatais de países próximos ao governo venezuelano para desenvolver projetos industriais conjuntos.

78 Informações obtidas em Párraga (2010: 26-30).

79 'Chávez felicita a atletas olímpicos y ordena a PDVSA creación de oficina especial'. *Aporrea*, Caracas, 25 de agosto de 2008.

aliada à deterioração no nível técnico do corpo de empregados, levou a uma tendência de queda na produção de petróleo. Em 1998, a política de *apertura* havia contribuído para um pico de produção de 3,33 milhões de barris por dia. Entre 1999 e 2012, a produção não ultrapassou 3 milhões de barris por dia, apresentando tendência declinante no período (Párraga, 2010: 70-71).

PARTE II
POLÍTICA EXTERNA: RUPTURA OU CONTINUIDADE?

Capítulo 5

Ruptura: multipolaridade e confrontação com os EUA

Urrutia (2006: 159) considera o referendo revogatório, de agosto de 2004, como um divisor de águas na política exterior venezuelana. Ele marcou a consolidação do poder de Chávez no plano interno e o início da construção de uma nova e ambiciosa estratégia de inserção da Venezuela no sistema internacional. O viés marcadamente antinorte-americano da nova política externa foi a base para o desenvolvimento de iniciativas antissistêmicas, como a ALBA – inicialmente apresentada como alternativa à ALCA –, a Telesur para rivalizar com a CNN, o Banco do Sul para criar uma nova arquitetura alternativa às instituições de Bretton Woods, e até uma "OTAN sul-americana" para proteger os recursos naturais da região.

A política externa a partir de 2004 refletiu uma visão de mundo pessoal de Chávez. A leitura do líder venezuelano assentava-se na percepção de que a derrocada da União Soviética, no início dos anos noventa, e o fim da configuração de poder mundial em torno de dois polos, havia levado o sistema internacional a um período de transição em direção à multipolaridade. Nesse período de transição, os EUA

despontavam como a principal potência que reunia os recursos militares e econômicos para sobrepor-se aos demais países ou agrupamentos de países. Na visão de Chávez, os EUA exerciam um poder hegemônico, que necessitava ser equilibrado. É nesse sentido que os esforços da nova política exterior se dirigiram a construir novos polos de poder, com o propósito de conter a hegemonia norte-americana.

O marco conceitual do novo projeto nacional foi refletido em dois documentos. O primeiro foi a síntese, organizada pela cientista social Marta Harneker[80], das intervenções de Chávez no *Taller de Alto Nivel "El nuevo mapa estratégico"*, realizado em 12 e 13 de novembro de 2004, com o objetivo de "definir os objetivos estratégicos a partir da nova realidade política venezuelana após o referendo [revogatório] de agosto" (Urrutia, 2006: 165). Mais tarde, durante a campanha presidencial de 2006, Chávez apresentaria ao país a proposta de um "socialismo do século XXI", que orientaria o processo de "aprofundamento democrático para seu segundo mandato (2007-2013)" (López Maya, 2009: 7). Embora o alcance e o significado do conceito não tenham sido suficientemente desenvolvidos – o próprio Chávez reconhecia tratar-se de um conceito que evoluiria a partir de experiências concretas –, seus elementos seriam consolidados no plano de governo do segundo mandato de Chávez ("Linhas gerais do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2007-2013"), o segundo documento que refletiu a política exterior da Venezuela.

No *Taller de Alto Nivel*, Chávez definiu, como objetivo número dez, "seguir impulsando el nuevo sistema multipolar e internacional". Nesse contexto, considerava que deveria haver, idealmente, cinco polos de poder no mundo: a África, a Ásia (em torno da China e da Índia), a Europa, a América do Norte e a América do Sul (Chávez, 2004: 23). Em 2004, Chávez via no tabuleiro sul-americano a formação de dois eixos contrapostos: o primeiro seria um eixo progressista que ligaria Caracas,

80 Ao lado do filósofo político alemão Heinz Dietrich, a cientista social austríaca Marta Harneker foi uma das principais ideólogas do chavismo.

Brasília e Buenos Aires; o segundo, "dominado pelo Pentágono", seria formado por Bogotá, Quito, Lima, La Paz e Santiago do Chile[81].

A passagem de uma política externa moderada para outra, de claro viés antissistêmico e de confrontação com os EUA, ganhou contornos mais concretos na comparação entre os dois principais documentos de planejamento dos dois períodos presidenciais de Chávez: as "Linhas gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2001-2007" (doravante Plano Nacional 2001-2007), que orientaram a primeira etapa da política externa de Chávez, e as "Linhas gerais do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2007-2013" (doravante Plano Nacional 2007-2013), que definiu a direção da segunda etapa da política exterior. No primeiro documento, os recursos previstos para a construção de um sistema internacional multipolar eram apoiados na ideia de cooperação e apenas indiretamente implicavam objetivos de contenção do poder norte-americano. Assim, a meta de "reverter a tradicional concentração de poder nos organismos internacionais e estimular a ação concertada dos países em desenvolvimento" seria atingida por meio da "solidariedade e cooperação entre os distintos atores do sistema internacional", com vistas a democratização do processo de tomada das decisões mundiais e o fortalecimento da posição dos países em desenvolvimento nos organismos internacionais (MPD, 2001: 155).

Já o Plano Nacional 2007-2013 adotou linguagem abertamente antinorte-americana. Ao avaliar a política exterior do primeiro governo Chávez, o documento menciona que rompeu com "a passividade histórica que caracterizou a relação da Venezuela com o mundo, na qual o elemento fundamental foi a mediatização e subordinação aos interesses geopolíticos do imperialismo norte-americano" (MPD, 2007: 45). Se antes a linguagem era mais moderada, com referências à reversão da

81 A análise de Chávez antecedeu as eleições de Evo Morales para a presidência da Bolívia, em 2006, e de Rafael Correa para a presidência do Equador, em 2007. Esses dois presidentes aproximariam seus países da Venezuela, compartilhando os principais elementos da política exterior de Chávez. Seriam, ainda, os dois únicos países da América do Sul que integrariam a ALBA, além da própria Venezuela.

concentração de poder, em 2007 o Plano da Nação menciona a "criação de novos blocos de poder que representem a quebra da hegemonia do imperialismo norte-americano" (MPD, 2007: 45-46). A mudança do título da seção que tratava de política externa (de "equilíbrio internacional" para "nova geopolítica internacional") passa a ter uma conotação mais alinhada com a nova visão de mundo.

Outro ponto central que diferencia um momento do outro se refere à mudança de perspectiva em relação à ALCA. O Plano Nacional 2001--2007 não incorporou linguagem frontalmente contrária à criação de uma área de livre comércio hemisférica. A criação da ALCA deveria estar condicionada à consolidação de um "espaço econômico sul-americano mediante a convergência progressiva entre a Comunidade Andina e o Mercosul, que, afiançados em um só grande bloco, seja suficientemente sólido para enfrentar um desafio como o proposto pela ALCA"[82]. O ingresso da Venezuela como Estado Associado do Mercosul seria parte desse processo (MPD, 2001: 156 e 160). Em 2007, a ALCA deixa de figurar como um projeto adiado, mas não descartado, e passa a ser uma proposta superada. No plano de 2007, a meta é consolidar o eixo de liderança Cuba-Venezuela-Bolívia "para impulsionar a ALBA como alternativa à ALCA e aos TLC [Tratados de Livre Comércio]" (MPD, 2007: 48).

A América do Norte foi incluída, no Plano Nacional 2007-2013, como uma das "áreas de interesse geoestratégico"[83], com os seguintes objetivos:

> a) intercambiar com movimentos sociais; b) divulgar informação acerca da realidade venezuelana através de meios alternativos; c) fomentar o

82 Essa perspectiva, como se verá no capítulo 10, era muito próxima da brasileira em relação à ALCA. O Brasil procurou conformar, a partir do Mercosul, uma plataforma sul-americana para negociar em bases mais equânimes com os EUA.

83 O Plano da Nação 2007-2013 define as áreas de interesse geo-estratégico como "zonas geográficas definidas de acordo com o interesse estratégico nacional, tomando em consideração as características, o nível das relações e a afinidade política, com a finalidade de orientar a política exterior venezuelana em função da construção de novos polos de poder" (MPD, 2007: 48). Além da América do Norte, as áreas de interesse estratégico compreendiam a América Latina e o Caribe; o Irã, a Síria, Belarus e a Rússia; a China, o Vietnã, a Malásia e áreas vizinhas; a Europa; e a África.

> intercâmbio permanente de personalidades do âmbito político, social, acadêmico e religioso; d) incrementar o apoio e a solidariedade com setores excluídos da sociedade norte-americana; e e) incentivar a organização de grupos de solidariedade com a Revolução Bolivariana (MPD, 2007: 49).

Esses objetivos orientaram uma série de iniciativas de "poder brando" (*soft power)* nos EUA, que englobaram encontros com a participação de celebridades norte-americanas simpáticas aos princípios defendidos pelo governo, como os atores Sean Penn, Kevin Spacey, Courtney Love, Benicio del Toro e Danny Glover[84], o diretor de cinema Oliver Stone[85] e uma intensa programação cultural desenvolvida pelas representações diplomáticas nos EUA. A iniciativa de maior visibilidade, porém, foi a participação da CITGO em programa de distribuição de combustível para aquecimento de casas de famílias norte-americanas carentes no inverno. A iniciativa foi acompanhada de uma ampla campanha publicitária nos meios de comunicações locais, em que a ajuda era apresentada como um "presente da Venezuela para o povo norte-americano"[86].

A defesa de um sistema multipolar não ficou adstrita apenas à retórica diplomática. A Venezuela engajou-se ativamente em iniciativas com o objetivo declarado de conter a "hegemonia" norte-americana. Nessa linha, como se examinará nos próximos capítulos, a Venezuela participou ativamente da construção de mecanismos de integração regional, como a Unasul e a Celac, associou-se como membro pleno do Mercosul e liderou a criação da ALBA e da Petrocaribe, plataformas de divulgação da visão de mundo venezuelana.

---

84 Em 30 de junho de 2008, o Consulado-Geral da Venezuela em Nova York organizou o seminário "Presente e futuro do novo bloco regional latino-americano", com a presença do ator Danny Glover, em que não faltaram manifestações anti-EUA (Telegrama da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York de número 1687, de 3 de julho de 2008, ostensivo).

85 Oliver Stone dirigiu o documentário "Ao sul da fronteira" (*South of the border*), em que acompanhou a rotina do presidente Chávez por algumas semanas. O documentário é abertamente simpático a Chávez.

86 Há uma série de vídeos publicados no canal *YouTube* <www.youtube.com> com reportagens de canais de televisão norte-americanos sobre o programa.

Esse esforço não se limitou a uma ativa participação na política regional. A Venezuela passou a perseguir uma projeção global, por meio de alianças com países selecionados, como a China, a Índia, a Rússia e os países da OPEP. Nessa linha, associados aos objetivos geopolíticos, a política externa buscou também promover o desenvolvimento nacional, por meio da cooperação com países que, na percepção de Caracas, poderiam apoiar os esforços de diversificação da matriz produtiva nacional e o estímulo ao desenvolvimento de setores não petroleiros. Com isso, a Venezuela diminuiria a dependência do petróleo e a associação simbiótica com a economia dos EUA. A exclusão do setor privado venezuelano, estigmatizado após o golpe de abril de 2002, levou o governo a assumir o comando da economia e a selar diversos acordos com parceiros não tradicionais[87]. O relacionamento com o Brasil teve forte caráter de apoio ao desenvolvimento venezuelano, como se examinará no capítulo 10, mas, nesse caso, não se enquadraria como parceria não tradicional, uma vez que era parte de um processo de aproximação iniciado ainda nos anos de 1990.

A nova visão geoestratégica da inserção venezuelana significou a mais importante ruptura em relação ao modelo pré-1999. A convergência do hiperpresidencialismo com o maior *boom* petroleiro da história deu suporte material para a estruturação de uma política externa hiperativa, de forte componente antissistêmico e antinorte-americano, cujo elemento mais visível foi a relação conturbada com os EUA.

Historicamente, as relações entre os dois países foram muito próximas, especialmente em razão da importância estratégica da Venezuela para os EUA e as companhias de petróleo, como examinado no capítulo 4. Na narrativa *chavista,* 1999 marca a passagem de um alinhamento automático aos interesses norte-americanos para uma

87 É bem verdade que os dois objetivos (geopolítico de contenção dos EUA e econômico-comercial de promoção do desenvolvimento nacional) se entrelaçavam. Isso aconteceu sobretudo com China, Rússia e Irã, com os quais a Venezuela desenvolveu intensa cooperação econômico-comercial e, paralelamente, usou a competição desses países com os EUA (rivalidade, no caso do Irã e da Rússia) como instrumento para marcar uma posição de autonomia em relação ao governo norte-americano.

política independente e de reafirmação dos interesses nacionais. Mas a realidade do relacionamento com os EUA antes de 1999 não é linear e apresenta elementos de complexidade. Como explicar, por exemplo, a criação da OPEP, que alterou a configuração de poder no plano energético mundial em favor dos países produtores, em clara oposição aos interesses norte-americanos?

Como visto no capítulo 4, a defesa, por vezes intransigente, de uma maior participação nacional na indústria petroleira e o pioneirismo venezuelano nas negociações com as empresas estrangeiras, muitas vezes mediadas pelo governo norte-americano, ilustra bem a complexidade do relacionamento. A "geração de 28", que havia organizado as manifestações que derrubaram o ditador Pérez Giménez, em 1958, e inaugurado o regime democrático de *Punto Fijo* tinha um projeto nacionalista de desenvolvimento, que era visto com desconfiança por Washington. Antes de tomar o poder, em 1959, a AD era frontalmente crítica à presença das empresas transnacionais de petróleo na Venezuela. Uma vez no poder, as circunstâncias internacionais e regionais levaram a uma natural acomodação dos interesses de Washington e das empresas internacionais. Mas isso não impediu que os governos *puntofijistas* levassem adiante, de maneira negociada, o processo que resultou na nacionalização da indústria petroleira em 1976. A criação da OPEP, nascida de uma ideia venezuelana, foi claramente contrária aos objetivos de segurança energética dos EUA. Embora tivesse permanecido paralisado nos anos de 1960, na década seguinte o cartel foi o principal responsável pelos dois choques do petróleo e pela maior transferência de renda dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, levando a uma mudança paradigmática nas relações de poder no sistema energético internacional.

Em diversas ocasiões, governos venezuelanos do período de *Punto Fijo* posicionaram-se publicamente contra interesses dos EUA. Raúl Leoni (1964-1969), por exemplo, condenou a invasão da República Dominicana pela administração de Lyndon Johnson, em 1965,

manifestou-se crítico à Guerra do Vietnã (1959-1975) e apoiou causas terceiro-mundistas em foros internacionais como as Nações Unidas. Leoni chegou a assinar artigo na revista *Foreign Affairs* (Leoni: 1965), em que defendeu a reforma do sistema econômico internacional e teceu críticas ostensivas às posições dos EUA.

Rafael Caldera (1969-1974) estabeleceu relações diplomáticas com a Hungria, em 1969, e com a União Soviética, no ano seguinte, em plena Guerra Fria. Além do mais, a pacificação dos movimentos guerrilheiros nacionais abriu caminho para uma aproximação com Cuba. Mas foi no primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) que a Venezuela adotou uma política terceiro-mundista ativa, que acabou desagradando os conservadores tanto em Washington como em Caracas. Restabeleceu relações diplomáticas com Cuba e apresentou na OEA um malogrado projeto de resolução para levantar sanções contra a ilha. Pérez apoiou os sandinistas na luta contra a ditadura de Somoza e foi um dos conselheiros de maior confiança do presidente Omar Torrijos em seu esforço para controlar o Canal do Panamá. Foi também no governo de Pérez que, juntamente com o México, foi criado o SELA, em 1975, com vistas a promover a integração econômica latino-americana e servir como um contrapeso para a OEA, percebida como organismo em que os EUA davam as cartas. A participação de Cuba no SELA também foi um movimento que rompeu o isolamento do principal inimigo dos EUA na região. No ano seguinte, Pérez foi um dos poucos presidentes latino-americanos a visitar Moscou, onde assinou um tratado segundo o qual a União Soviética concordava em fornecer petróleo para o mercado espanhol da Venezuela enquanto a Venezuela fazia o mesmo com o mercado russo em Cuba (Ellner, 2008: 72). Em 1977, a Venezuela organizou, em Caracas, um encontro da Internacional Socialista, do qual participou seu presidente, o chanceler alemão Willy Brandt, bem como outros expoentes europeus da organização. Pérez se identificava com a corrente de esquerda encabeçada por Brandt, que considerava

contribuir para a "oxigenação da teoria social-democrata em oposição ao imperialismo" (Ellner, 2008: 72).

O governo de Luis Herrera Campins (1979-1984) foi mais discreto na política externa, como forma de reafirmar sua crítica ao terceiro-mundismo de Pérez. Quando atuou, procurou imprimir uma política externa mais moderada. As relações amigáveis da Venezuela com Washington nesse período foram refletidas na decisão de não condenar a invasão de Granada, em 1983, posição que quebrou a tradicional política venezuelana de opor-se a intervenções militares. Nesse contexto, a Venezuela comprou vinte e quatro caças F-16. A única diferença pontual entre os dois países foi o apoio de Caracas a Buenos Aires na Guerra das Malvinas (Ellner, 2008: 78-79).

Nos últimos três governos da democracia de *Punto Fijo* – Jaime Lusinchi (1984-1989), Carlos Andrés Pérez (1989-1993) e Rafael Caldera (1994-1999) – os esforços do governo se concentraram na administração da grave crise econômica e financeira do país, o que dificultou a adoção de uma política externa com características mais marcantes.

Em síntese, a política externa praticada pelos sucessivos governos entre 1958 e 1998 oscilou entre momentos de autonomia, como no primeiro governo de Carlos Andrés Pérez, e outros em que a aproximação com Washington era mais visível, como no de Luis Herrera Campins. Esses movimentos se mantiveram circunscritos dentro de limites de convivência considerados aceitáveis tanto por Caracas como por Washington. Mesmo nas ocasiões em que a autonomia venezuelana arriscava violar os padrões mutuamente aceitáveis de convivência – como a criação e atuação na OPEP, a realização da Internacional Socialista em Caracas, a visita de Pérez a Moscou e a assinatura de acordo com a Rússia que facilitava o fornecimento de petróleo a Cuba –, não houve uma contestação aberta à influência exercida pelos EUA, em particular na região, ou aos valores ocidentais defendidos por aquele país num contexto de Guerra Fria.

Um ponto importante a ser observado é que a ênfase da crítica venezuelana durante do período de *Punto Fijo* residia na ausência de um real engajamento dos EUA na região, sobretudo no campo econômico--comercial. O papel norte-americano como potência mundial, por sua vez, não era contestado e não havia qualquer intenção da Venezuela em desvencilhar-se do bloco ocidental. O discurso venezuelano *puntofijista* reclamava uma atuação mais engajada dos EUA no desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos. Nos anos de 1960, por exemplo, a Venezuela criticava a falta de resultados tangíveis da Aliança para o Progresso.

Para os EUA, o interesse central na Venezuela era garantir o fornecimento seguro de petróleo. Desse ângulo, o país sul--americano se distinguia dos demais fornecedores para o mercado norte-americano, sobretudo os países árabes, pela proximidade geográfica e pelo modelo político implantado na Venezuela desde 1959, que permitia um clima político estável e pouco propenso ao surgimento de um nacionalismo antinorte-americano. Por essas razões, os EUA se mostraram dispostos a acomodar, dentro de limites amplos, os interesses venezuelanos no campo energético, e mesmo aceitar iniciativas que não se alinhavam aos interesses de Washington (Rabe, 1982).

A partir de 1999, um conjunto de fatores levou ao rompimento do padrão de comportamento aceitável para Caracas e Washington. Inicialmente, enquanto o período final do mandato do presidente Bill Clinton coincidiu com o início do governo Chávez, as relações foram marcadas por alguns incidentes, mas, de modo geral, se situaram dentro de um quadro geral de normalidade. Em questões menos essenciais para Caracas, o relacionamento poderia ser descrito como normal e, muitas vezes, até cordial. Durante a campanha presidencial de 1998, Chávez se absteve de criticar publicamente a administração Clinton pela decisão de negar-lhe visto de entrada nos EUA em duas ocasiões. Manifestou abertura para manter diálogo com o Fundo Monetário

Internacional (FMI) e se comprometeu a respeitar os acordos com o capital estrangeiro. Por ocasião da participação na Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1999, manteve encontro com Clinton, pela segunda vez, e reuniu-se com a Câmara de Comércio dos EUA, onde seus comentários foram recebidos de maneira positiva. Na mesma visita, Chávez comprometeu-se com a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP, na sigla em espanhol) a transmitir a Fidel Castro as preocupações da entidade com a perseguição de jornalistas cubanos independentes. Em 2000, Chávez visitou Porto Rico e evitou mencionar a independência porto-riquenha e o polêmico tema da presença militar norte-americana nas ilhas de Vieques (Romero, 2004: 141). Quando o presidente George W. Bush foi eleito, em 2000, Chávez enviou uma carta de felicitações em termos muito positivos à democracia norte-americana. Esse período foi marcado pela atuação conciliadora dos chanceleres dos dois países e os embaixadores em Washington e em Caracas, centrada na chamada "tese Maisto"[88], que expressava a posição norte-americana de que Chávez deveria ser julgado pelo que fazia e não pelo que dizia (Urrutia, 2006: 163).

A eleição de George W. Bush para a Casa Branca marcou o início de uma deterioração crescente na relação bilateral. A nova administração norte-americana alterou radicalmente a postura em relação à Venezuela: de uma política de tolerância e busca de diálogo para uma posição de confrontação aberta e de "tolerância zero" aos excessos verbais do líder sul-americano. Essa nova atitude foi provocada, em grande medida, pela ascensão de um grupo de ultraconservadores a posições importantes na administração norte-americana, sobretudo em assuntos latino-americanos. Muitos deles estiveram envolvidos no escândalo Irã-Contras ou nas intervenções na América Central, nos

88 Assim denominada em razão de ter sido praticada pelo então embaixador norte-americano em Caracas, John Maisto.

anos de 1980, como Otto Reich[89], Elliot Abrams[90] e John Negroponte[91] (Jones, 2007: 297-302). As tensões alcançaram o ápice com as suspeitas de que o governo norte-americano estaria envolvido no processo que levou ao golpe de abril de 2002[92].

Ao final de 2004, as circunstâncias domésticas e internacionais passaram a ser favoráveis ao presidente Chávez. No plano interno, o longo embate entre a oposição e o governo chegou ao fim com a vitória inequívoca de Chávez no referendo revogatório de 15 de agosto, o que, no jogo de soma-zero em que se havia convertido a política venezuelana, representou um duro golpe na oposição e consolidou a hegemonia política de Chávez. No campo econômico, a Venezuela iniciava um período de crescimento, estimulado pelos altos preços do petróleo, e de acesso desimpedido a recursos financeiros graças ao controle da indústria petroleira.

No plano externo, as alegações do envolvimento dos EUA na campanha da oposição para afastar Chávez do poder serviram para justificar uma política abertamente antinorte-americana. Desse momento em diante, o governo Bush deu a Chávez um poderoso argumento que sustentou a radicalização de sua política externa. As transformações na política externa venezuelana foram estimuladas pela crescente deterioração mundial da imagem dos EUA na década passada, como resultado da política unilateralista adotada pela administração

89 Nascido em Cuba e exilado nos EUA, Reich era um dos principais ativistas anti-Castro e anticomunista. Ocupou importantes posições no Departamento de Estado durante o governo de Ronald Reagan.

90 Principal arquiteto das "guerras sujas" dos EUA na América Central, nos anos de 1980, e uma das figuras centrais do escândalo Irã-Contras.

91 Foi embaixador em Honduras e, alega-se, esteve envolvido em violações de direitos humanos ocorridas no país por meio das ações da unidade "Battalion 316", treinada pela CIA.

92 As acusações de Caracas acerca de suposto envolvimento de Washington no golpe de 2002 reforçaram o argumento anti-imperialista que caracterizou a narrativa chavista durante todo o período examinado neste trabalho. Em obra publicada em 2006, a advogada norte-americana Eva Golinger, simpática ao governo venezuelano, procurou mostrar, por meio de documentos oficiais do governo norte-americano, que teria havido envolvimento direto de Washington no financiamento e preparação do golpe. As informações disponíveis não permitem conhecer o grau de participação dos EUA na deposição de Chávez, mas restou claro o movimento de Washington para legitimar o novo presidente. No dia seguinte à derrubada de Chávez, os embaixadores dos países da região em Washington teriam sido convocados por Otto Reich e Roger Noriega para compartilhar o entendimento de que o Congresso teria competência para nomear um novo presidente da república e de que o novo governo disporia de maioria parlamentar necessária para ser confirmado.

Bush após os atentados de 11 de setembro de 2001, cujos exemplos mais visíveis foram as ações militares no Iraque e no Afeganistão.

Com um arranjo institucional que permitiu ao presidente definir políticas sem amarras e com o dinheiro fácil da renda petroleira, que poderia dispor sem controles de qualquer sorte, a Venezuela lançou uma série de iniciativas institucionais que tinham como objetivo central conter a influência dos EUA: criou e consolidou a ALBA como alternativa à ALCA; impulsionou um extenso programa de assistência petroleira com o Caribe, por meio da iniciativa Petrocaribe, e promoveu programas similares, porém menos efetivos, no Cone Sul e na região andina (Petrosul e Petroandina); lançou a ideia de um projeto de construção do Gasoduto do Sul, que ligaria a Venezuela, o Brasil e a Argentina; criou o Banco do Sul; e estabeleceu a Telesur como um meio de comunicação alternativo ao predomínio da CNN e CNN em espanhol.

Essas iniciativas visaram a estabelecer novos padrões de relacionamento entre os países. Ao "livre comércio" da ALCA, a Venezuela propôs o "comércio solidário" da ALBA; à cooperação condicionada dos países desenvolvidos, a Venezuela ofereceu ajuda ao desenvolvimento sem condições e sem a necessidade de prestação de contas; aos empréstimos de instituições financeiras – como o FMI, o Banco Mundial e o BID –, a Venezuela ofereceu o Banco do Sul e a proposta de criação de uma nova arquitetura financeira regional.

Capítulo 6

Continuidade: diplomacia petroleira

Na política exterior venezuelana, a centralidade do petróleo nos projetos estratégicos do Estado constitui um ponto de convergência dos períodos pré e pós-1999. Desde o final dos anos de 1950, o petróleo tem sido o principal propulsor das mais importantes iniciativas de política exterior e a base material que sustentou a inserção internacional do país.

A Venezuela desempenhou um papel proeminente na conformação da política petroleira mundial desde meados dos anos de 1940. A história da política petroleira venezuelana é marcada por decisões de vanguarda – consideradas radicais em seu momento – que romperam padrões estabelecidos e abriram caminho, de maneira pioneira, não só para a maior participação dos países produtores nos lucros das empresas concessionárias, mas também para a apropriação de conhecimentos tecnológicos e de comercialização. A influência venezuelana ganhou contornos mais definidos com a criação da OPEP, em 1960, que estabeleceu um espaço de cooperação entre os países produtores. Como indicado no capítulo 4, a exploração comercial do petróleo na Venezuela teve início em 1917 e ganhou grande impulso com a demanda por energia no pós-Primeira Guerra Mundial. A estruturação da indústria

petroleira na Venezuela antecedeu a exploração nos países do Oriente Médio em pelo menos vinte anos e, em alguns casos, em quatro décadas. Essa circunstância proporcionou à Venezuela um acúmulo de experiência não apenas na negociação com as empresas estrangeiras, mas também em questões técnicas próprias da indústria petroleira.

Essa experiência acumulada influenciou os demais países produtores mesmo antes do estabelecimento da OPEP. Nos anos de 1940, a fórmula *fifty-fifty* converteu-se em parâmetro mundial, tendo sido adotado pelos países do Oriente Médio, e representou a primeira iniciativa de grande impacto da Venezuela sobre o mercado mundial de petróleo. No final dos anos de 1950, Pérez Jiménez enviou uma delegação aos países do Oriente Médio para tentar coordenar as posições dos países produtores com vistas a nivelar os parâmetros de participação que a Venezuela havia conquistado junto à indústria petroleira estrangeira. A missão acabou fracassando, mas constituiu a iniciativa embrionária do que viria a ser a OPEP mais tarde.

O processo de criação da OPEP foi liderado pela Venezuela, em particular pelo ministro de Energia e Minas, Juan Pablo Pérez Alfonso. Durante o período em que se exilou nos EUA, na ditadura de Pérez Jimenez, Pérez Alfonso estudou a indústria do petróleo norte-americana. Seu interesse se concentrou no funcionamento da *Texas Railroad Commission*[93], agência por intermédio do qual o governo dos EUA intervinha na indústria energética para ajustar à demanda os níveis de produção dos poços de petróleo e gás natural, com o objetivo de evitar distorções no mercado, como variações bruscas de preços. A agência tinha a função, ainda, de supervisionar o mercado energético com base em critérios de conservação dos recursos naturais[94].

93 A *Texas Railroad Commission* havia sido criada nos anos de 1890 para regular as operações de ferrovias, mas gradualmente se converteu em uma agência de supervisão do setor de petróleo e gás naturais.

94 Note-se que o conceito de conservação no contexto da exploração petroleira nesse momento não guardava relação com a preservação dos recursos naturais. Significava a exploração dos poços de petróleo e gás natural de maneira a que não houvesse desperdícios ou danos materiais que comprometessem o potencial de extração das reservas naturais.

Em linhas genéricas, o objetivo de Pérez Alfonso foi, com base na experiência da *Texas Railroad Commission,* reunir os principais países produtores de petróleo para coordenar políticas de controle da produção, por meio de quotas, com vistas a garantir preços estáveis que remunerassem adequadamente os produtores. Havia, ainda, uma grande preocupação com o esgotamento das reservas de petróleo. Na visão de Pérez Alfonso, mesmo as imensas reservas do Oriente Médio seriam insuficientes para atender, no médio e longo prazo, a crescente voracidade dos países industrializados por petróleo.

Inicialmente, essas ideias foram de difícil aceitação pelos países do Oriente Médio. Em abril de 1959, Pérez Alfonso, representando a Venezuela como observador no I Congresso Árabe de Petróleo, realizado no Cairo, apresentou a proposta de criação de uma organização de produtores. Contou, naquele momento, com o apoio do ministro do petróleo saudita, Abdullah Tariki, também entusiasta da ideia. A proposta encontrou resistência por parte dos demais participantes, sobretudo à luz do impacto, nos países do Oriente Médio, da experiência traumática de nacionalização da indústria petroleira no Irã[95] no início dos anos de 1950. O resultado possível, naquele momento, das gestões de Pérez Alfonso e Tarik foi um acordo de cavalheiros (*gentlemen's agreement*), que assentou as bases conceituais para a criação da OPEP no ano seguinte.

Após a conferência do Cairo, os ministros do petróleo venezuelano e saudita intensificaram as gestões para a criação de uma organização internacional de produtores. A resistência inicial dos árabes, motivada, sobretudo, pela divisão entre os países do Oriente Médio, foi abrandada por uma nova série de quedas de preços pelas companhias internacionais em agosto de 1960, o que provocou perdas de alguns milhões de dólares em renda pelos países produtores. Segundo Fuad (1977: 126), esse fator

95 Em 1951, o governo de Mahammed Mossadegh nacionalizou a Anglo-Persian Oil Company. A medida levou a um boicote internacional ao petróleo iraniano e contribuiu para a queda de Mossadegh por um golpe de Estado em 1953.

teria sido o elemento que faltava para unir os países do Oriente Médio em torno da proposta venezuelana-saudita. A OPEP foi finalmente criada em 10 de setembro de 1960, em Bagdá.

Apesar das expectativas ambiciosas que a Venezuela depositou na nova organização, o principal objetivo de Pérez Alfonso não se concretizou nos primeiros quatorze anos de existência da OPEP. Embora a Venezuela insistisse em avançar na discussão do controle da produção, o tema foi tratado, até 1974, com pouca prioridade nas reuniões da OPEP. Os produtores do Oriente Médio viam as propostas venezuelanas com desconfiança. Muitos suspeitavam que o produtor sul-americano pretendesse limitar a produção do conjunto dos países da OPEP como uma manobra para manter sua posição no mercado mundial, que se via ameaçada seriamente pela entrada de novos produtores no comércio petroleiro. De fato, os países do Oriente Médio e, mais tarde, os produtores africanos, preferiram priorizar os ganhos a partir do aumento dos volumes de produção a concentrarem esforços em valorizar os preços do barril de petróleo. Essa política foi alimentada pela percepção, disseminada entre esses países, de que as reservas recém-descobertas eram ilimitadas. As políticas de expansão da oferta, aliadas à ampliação do número de países produtores, contribuiu para a diminuição dos preços médios do barril de petróleo nos anos de 1960.

Para a Venezuela, essa situação era preocupante. O petróleo venezuelano enfrentava competição do *crude* mais barato e de melhor qualidade do Oriente Médio, que invadia os grandes mercados da América do Sul, como os de Argentina, Brasil e Uruguai (Fuad, 1977: 127-128). O aumento da produção dos países árabes também deslocou parte das exportações para a Europa (Fuad, 1977: 153). Embora não tenha conseguido convencer os demais membros a aplicar políticas de quotas de produção até os anos de 1970, a Venezuela exerceu grande influência sobre os demais membros, sobretudo durante os anos de consolidação da OPEP. Dois fatores determinantes contribuíram para sua liderança. O primeiro era a reconhecida experiência, entre os pares da OPEP, na

negociação com empresas internacionais desde os anos de 1920 e na aquisição de conhecimento técnico sobre a exploração e o comércio do petróleo. O país sul-americano tinha, naquele momento, a indústria mais sofisticada entre os produtores e os recursos humanos mais preparados do ponto de vista técnico. Sua produção era diversificada, tendo experiência na extração de petróleo extrapesado, pesado, leve, médio, condensado, asfalto e *wax crude*. O país tinha, ainda, a maior capacidade de refino da OPEP: entre as quatorze refinarias em seu território, encontrava-se a maior refinaria do mundo[96]. Tinha, ainda, capacidade de estoque de 120 milhões de barris, o que a convertia em país estratégico para atender a necessidades súbitas de fornecimento de petróleo dos países industrializados.

Essa experiência a Venezuela procurava transmitir aos demais membros da OPEP. Em 1969, por exemplo, a pedido do governo líbio, a Venezuela enviou ao país africano uma missão técnica para investigar supostas violações das companhias estrangeiras a normas de conservação nacionais. A descoberta de irregularidades precipitou a decisão líbia de cortar a produção após anos de aumento. Posteriormente, os cortes foram intensificados e provocou a diminuição das exportações líbias de 3,3 milhões de barris/dia em 1970 para 2,7 milhões de barris/dia em 1971 e 1,5 milhão de barris/dia no ano seguinte. Os cortes na produção líbia levaram a um aumento dos preços médios mundiais nos anos seguintes.

Outro fato que ilustra a influência que a Venezuela exerceu sobre as políticas energéticas dos demais produtores de petróleo foi a aprovação, em 1970, de uma reforma da lei de hidrocarbonetos, que determinou a imposição de uma tarifa de 60% sobre os lucros das empresas e, mais importante, transferiu para o Estado o poder de estabelecer preços de referência para propósitos fiscais, em vez de negociar esses preços com as companhias estrangeiras. A aprovação da lei coincidiu com a

96 Trata-se da refinaria de Amuay, que mais tarde seria incorporada ao outras refinarias para formar o Complexo Refinador de Paraguaná, que foi maior parque refinador do mundo até recentemente.

realização de uma reunião da OPEP em Caracas, em dezembro de 1970, e serviu como modelo para demandas dos países da organização por novos impostos e aumentos de preços. Esse movimento foi considerado, posteriormente, a primeira fase de uma série de aumentos de preços do barril de petróleo que se mantiveram por toda a década de 70 do século passado (Fuad, 1977: 135).

O processo de nacionalização da indústria petroleira venezuelana – conduzido de maneira progressiva e em diálogo com as companhias estrangeiras – também contribuiu para a imagem positiva do país junto aos seus pares da OPEP, que ainda guardavam na memória a experiência catastrófica da nacionalização iraniana de 1951. Segundo Fuad (1977: 136), os relatórios detalhados que a Venezuela apresentou nas reuniões da OPEP sobre o processo de nacionalização reforçaram o papel tradicional de fornecedor de experiências entre os países exportadores.

A retórica terceiro-mundista em voga na época serviu de base para a proposta, apresentada por Pérez em outubro de 1975, de criação de um fundo da OPEP, entre US$ 1,5 bilhão e US$ 2 bilhões, para financiar a importação de petróleo de países em desenvolvimento. Em 1976, a OPEP acordou a criação de um fundo de US$ 800 milhões, tendo a Venezuela contribuído com parcela inicial de US$ 100 milhões.

Foi também da Venezuela, juntamente com a Argélia, a iniciativa, adotada pela OPEP em 1976, de criar um modelo matemático para determinar preços diferenciados para as diversas cestas de petróleo, de acordo com as diferentes qualidades e pureza. A credibilidade técnica da fórmula e a aceitação por todos os membros da OPEP evitaram divisões entre os países em torno dos preços de cada uma das cestas, em um contexto de desconfianças mútuas. Essa é a metodologia que prevalece até hoje e define as diferentes cestas de petróleo.

Além da vanguarda técnica em assuntos da indústria petroleira, o segundo fator que explicou a influência sobre as decisões da OPEP é de ordem política. Pelas condições geográficas (distante do Oriente Médio) e culturais (não tinha interesses diretos com as questões envolvendo

o mundo árabe), a Venezuela desempenhou um importante papel de mediação dos interesses conflitantes dos países do Oriente Médio, permeados pela desconfiança mútua (Fuad, 1977: 121). A atuação da Venezuela como elemento de coesão foi particularmente importante durante os anos de 1960, fase em que a OPEP se consolidava como organização internacional e ainda estava por definir seu rumo.

Nos anos de 1980 e 1990, a influência venezuelana na OPEP foi declinante. Na última década do século, havia nos tomadores de decisão do país uma forte descrença no papel que a OPEP poderia desempenhar no desenvolvimento nacional. Além de descumprir as quotas definidas pela organização, nos anos de 1990 houve um debate nacional sobre a permanência do país na organização, no contexto do processo de *apertura* e internacionalização da PDVSA, como analisado no capítulo 4.

O governo Chávez iniciou um processo de revitalização da OPEP como espaço para a concertação dos países produtores. No final dos anos de 1990, o mercado mundial de petróleo vivia a sua mais acentuada queda de preços dos últimos cinquenta anos. O petróleo venezuelano era vendido a US$ 7,66 por barril em dezembro de 1999. Os onze membros da OPEP encontravam-se enredados em disputas internas e pouco propensos a cumprir as quotas de produção. Pouco mais de uma década antes, o Irã e o Iraque terminavam uma guerra de oito anos. A Venezuela era o país que mais violava os acordos de quotas (Jones, 2006: 278).

Diante do baixo nível dos preços do barril e do reconhecimento de que a renda petroleira seria essencial para garantir a base material para o financiamento de projetos que garantiriam a consolidação do novo governo, a rearticulação da OPEP foi a primeira ação relevante de política externa do governo venezuelano. O objetivo central era promover uma política de maximização dos preços do petróleo. O grande desafio foi reverter o ciclo de desconfiança entre os membros da organização. Em março de 1999, o ministro de Energia e Minas, Alí Rodríguez Araque,

foi enviado à Arábia Saudita e ao México,[97] com o objetivo de convencer as autoridades desses países a, juntamente com a Venezuela, acordarem a diminuição da produção diária em dois milhões de barris. Para dar o exemplo, Caracas cortou a produção em 500 mil barris/dia. Riad e México acabaram aceitando a proposta venezuelana e reduziram em um milhão e meio de barris diários a sua produção. O acerto com a Arábia Saudita e o México estimulou os demais membros da OPEP a aderir a quotas (Pinto, 2014: 131; Jones, 2007: 279).

Esse movimento inicial foi seguido da convocação de uma cúpula de chefes de Estado da OPEP, em Caracas. A organização havia se reunido nesse nível uma única vez, em março de 1975, em Argel. Em agosto de 2000, Chávez visitou todos os países-membros da OPEP[98] e convidou pessoalmente cada um dos chefes de Estado a participarem da cúpula em Caracas. O encontro foi realizado na capital venezuelana em 27 e 28 de setembro daquele ano e contou com a participação dos líderes de todos os países à exceção dos presidentes líbio, Muamar Kadafi, e iraquiano, Saddam Hussein, que permaneceram em seus países por questões de segurança.

O encontro teve um significado simbólico importante ao marcar o relançamento da OPEP como organização central no mercado energético. Para a Venezuela, em especial, significou a retomada de uma liderança no mercado mundial de petróleo que o país havia perdido nas duas últimas décadas anteriores. Além de propostas concretas apresentadas pela Venezuela, como o estabelecimento de um sistema de bandas de preços – que variariam entre US$ 22 e US$ 28 por barril, sendo a produção ajustada para que os preços se mantivessem nesse intervalo –, a Venezuela passou a ter uma visão mais ambiciosa para a organização, que extrapolava os limites do mercado mundial de energia. Essa visão incluía a luta contra a pobreza mundial, o problema da dívida externa, os

97 Embora não integre a OPEP, o México é um importante exportador de petróleo para os EUA, o principal mercado de destino do produto venezuelano.

98 Argélia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Indonésia, Iraque, Irã, Kuwait, Líbia Nigéria e Catar.

termos de troca no comércio internacional e outros desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento (Jones, 2007: 285-286).

Além de utilizar o petróleo para projetar seus interesses nacionais no plano global – inicialmente por meio de uma ativa política de coordenação com outros países produtores e, a partir dos anos de 1960, influenciando as decisões da OPEP – a Venezuela se valeu do petróleo para perseguir seus interesses no plano regional. A utilização da renda petroleira para a projeção do país na região foi o pilar central da política exterior de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), que se beneficiou da quadruplicação dos preços do petróleo entre 1973 e 1974. Naquele momento, ganhou força na Venezuela o discurso terceiro-mundista, que pregava a união dos países do Sul com o objetivo de estabelecer uma nova ordem econômica mundial para diminuir as assimetrias entre os países industriais e os fornecedores de matérias-primas. Na Venezuela, a importância estratégica do petróleo foi utilizada como instrumento para promover a liderança da Venezuela no debate Norte-Sul, em um contexto de crítica ao que era percebido como omissão dos EUA no processo de desenvolvimento dos países da região. Em carta de resposta de Pérez ao presidente norte-americano Gerald Ford, de novembro de 1976, o mandatário venezuelano formulou sua visão sobre a relação entre países industrializados e países exportadores de matérias-primas e a necessidade de reforma do sistema econômico internacional[99].

O discurso terceiro-mundista não ficou apenas no plano retórico. A Venezuela utilizou seus recursos petroleiros para financiar uma série de projetos de grande envergadura que se propunham a transformar a América Latina. Em abril de 1974, o ministro da Fazenda, Héctor Hurtado, articulou no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a criação de um fundo fiduciário para financiar projetos públicos e

99 Na carta de Ford, o presidente norte-americano solicitou que a Venezuela deixasse de buscar na OPEP nova elevação de preços do petróleo na reunião da organização que ocorreria em dezembro de 1976. Em sua resposta, Pérez aproveitou a ocasião para defender a política de valorização dos preços do petróleo da OPEP com base nos argumentos defendidos pelos países em desenvolvimento naquele momento (Carta do presidente dos EUA, Gerald Ford, ao presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, 9 de novembro de 1976).

privados nas áreas industrial, de mineração e agrícola, com possibilidade de financiamento de exportações de manufaturas de países latino-americanos e mesmo a compra de participações acionárias em nascentes empresas transnacionais da região. Para tanto, a Venezuela havia comprometido desembolsos ao novo fundo no valor total de US$ 500 milhões, a serem pagos em parcelas iguais nos cincos anos seguintes. Ademais, Hurtado propôs, sem êxito, a transformação do BID em um "Banco Latino-Americano", no qual os países latino-americanos teriam uma participação nas decisões igual a dos EUA e Canadá[100].

Conjuntamente com o México, a Venezuela criou o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975, com o propósito de estimular o desenvolvimento econômico integrado do bloco latino-americano, sem a presença dos EUA e incluindo Cuba. Embora estabelecido para ser um organismo técnico, a motivação política que levou à criação do SELA era o fortalecimento da posição da América Latina perante os EUA, com um claro propósito de reestruturação das relações hemisféricas. Alguns dos objetivos da nova organização respondiam claramente a esse propósito, como a criação de empresas multinacionais latino-americanas, a canalização de recursos para o financiamento do desenvolvimento regional, a defesa dos preços das matérias-primas, o estímulo à produção de manufaturas, medidas de defesa dos interesses da região contra ações de empresas transnacionais e o intercâmbio de informações tecnológicas. No entanto, logo de início o SELA abrigou divergências ideológicas irreconciliáveis[101].

100 As informações sobre as ações de Pérez neste período foram extraídas de Martz (1977).

101 Logo em sua reunião inaugural, em outubro de 1975, houve visões divergentes sobre o objetivo de promover a criação de empresas transnacionais latino-americanas. De um lado, a Venezuela defendia que as empresas deveriam ter capital privado; de outro, Cuba propunha que fossem totalmente estatais.

Capítulo 7

Continuidade: a bacia do Caribe[102] como área de atuação diplomática prioritária

Ao lado da diplomacia petroleira, a bacia do Caribe pode ser considerada um dos elementos centrais de continuidade da política externa de Chávez. É verdade que a diplomacia petroleira financiou iniciativas regionais mais amplas ou mesmo globais desde os anos de 1960, como analisado acima, mas foi a bacia do Caribe que os sucessivos governos venezuelanos identificaram como área de atuação diplomática prioritária e onde foram concentrados os principais esforços de política externa.

Durante os anos de 1960, foi no Caribe que se originavam as principais ameaças para a consolidação da democracia instalada em

102 Considera-se a bacia do Caribe a região banhada pelo mar do Caribe, que compreende os países do Caribe e da América Central.

1959, por meio das ações de Havana[103] e São Domingos[104]. Além disso, até hoje persistem pontos de fricção: a reclamação por parte da Venezuela de cerca de cinco oitavos do território da Guiana, tema que costuma mobilizar os países da Caricom; a disputa que gera a ocupação da Ilha de Aves pela Venezuela no Caribe Oriental, que afeta alguns dos pequenos Estados insulares do Caribe; e a possibilidade de declaração, pela Venezuela, de uma zona econômica exclusiva no mar do Caribe gerada pela ocupação dessa ilha, que afetaria os direitos de navegação e pesca de muitos países caribenhos (Serbin, 2010: 92).

Mas foi a partir dos anos de 1970, já consolidado o sistema político do país, que a Venezuela passou a desenvolver uma ativa política externa na bacia do Caribe. Muito antes do lançamento da diplomacia petroleira de Chávez, os sucessivos governos venezuelanos utilizaram recursos petroleiros como instrumento para influenciar os países daquela região. A Venezuela foi o primeiro país de língua não inglesa a aderir ao Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), em 1973[105], e logo se converteu na maior fonte de investimento. Além de completar a primeira metade de parcela devida em 1974, no valor de US$ 3 milhões, a Venezuela concedeu um empréstimo de US$ 10 milhões ao fundo especial de desenvolvimento do banco. Em agosto de 1975, o *Fondo de Invesiones*

103 A "doutrina Betancourt", que preconizava o não reconhecimento de regimes *de facto* e sua expulsão da OEA, foi o principal instrumento de política exterior contra as ameaças externas da recém-inaugurada democracia. À esquerda, a principal ameaça externa provinha de Cuba. Em 1960, a ala da esquerda radical da AD rompeu com o partido de Betancourt e criou o *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR). Em outubro de 1963, o MIR foi declarado ilegal, juntamente com o PCV. Seus integrantes formaram a *Fuerzas Armadas de Liberación Nacional* (FALN) e iniciaram um movimento de guerrilha de inspiração cubana. Os principais líderes do MIR eram simpatizantes de Fidel Castro e receberam apoio material e ideológico de Cuba. As ações do MIR, sobretudo em 1962 e 1963, consistiram em ataques violentos com bombas e assassinatos. O apoio cubano à esquerda radical venezuelana provocou uma reação proporcional da Venezuela no plano regional. No período, a Venezuela foi a mais vocal defensora de sanções contra Cuba nos encontros da OEA, ao lado dos EUA, tendo participado ativamente do processo que resultou na expulsão de Cuba da OEA, em 1962.

104 À direita, o ditador dominicano Rafael Trujillo representava a principal ameaça. Em abril de 1960, Trujillo foi acusado de ter apoiado a tentativa de golpe organizada pelo general venezuelano dissidente Jesús María Castro León. Em junho do mesmo ano, agentes enviados por Trujillo tentaram assassinar Betancourt em atentado a bomba, que deixou ferimentos no presidente. As denúncias foram investigadas por uma comissão técnica da OEA, que concluiu pela participação de Trujillo no atentado. Em agosto de 1960, a OEA convocou reunião de consultas em São José, na Costa Rica, que resultou na condenação da República Dominicana por atos de agressão e intervenção, na suspensão de relações diplomáticas com o governo dominicano e na aprovação de sanções econômicas.

105 O BDC foi criado em 1971 como uma agência financiamento de projetos de desenvolvimento para os países do Caribe pertencentes à *Commonwealth*.

de Venezuela (FIV)[106] associou-se ao BDC e criou um fundo fiduciário (*trust fund*) de US$ 25 milhões para apoiar projetos de integração caribenha, além de promover o desenvolvimento industrial, agrícola e agroindustrial. A Venezuela resgatou, ainda, a companhia aérea regional do Caribe, a LIAT (*Leeward Islands Air Transport*). Diante do processo de falência enfrentado pelos proprietários britânicos da com panhia, o Banco Industrial da Venezuela concedeu um empréstimo de US$ 5 milhões para vários governos caribenhos para a compra da empresa.

Além da atuação em organizações sub-regionais, a Venezuela intensificou as relações bilaterais com os países caribenhos. O mais importante desses projetos foi a participação da Venezuela, juntamente com o México, na construção de uma indústria de fundição de alumínio na Jamaica. Em contrapartida, a Jamaica teria a mesma participação em indústria de fundição de alumínio na região industrial de Guyana, na Venezuela. Como parte do acordo, a Jamaica venderia 200 mil toneladas de alumínio e 400 mil toneladas de bauxita para a Venezuela. Essas operações foram realizadas durante dez anos. Granada, Antígua e Barbuda e São Cristóvão e Neves receberam empréstimos. Com Barbados, foi firmado um acordo que previa empréstimo para a compra de petróleo e, com a Guiana, houve entendimento para a venda de petróleo venezuelano em troca da compra de bauxita guianense. Em 1976, a Venezuela assinou com a República Dominicana um acordo para a venda de petróleo. A diplomacia venezuelana estimulou, ainda, os investimentos privados no Caribe, como a construção de um porto em Santa Lúcia e uma fábrica de cimento na Jamaica.

A América Central foi também uma área prioritária para os interesses venezuelanos nos anos de 1970. Em dezembro de 1974, a Venezuela sediou, em Puerto Ordaz[107], uma cúpula que reuniu

106 O FIV foi criado em 1975 para financiar projetos de desenvolvimento internacionais.

107 A cidade era o símbolo do progresso industrial da Venezuela dos anos de 1970, financiado pelo Estado com os petrodólares. Era a sede da *Corporación Venezolana de Guayana* (CVG), que abrigava as principais indústrias de base

presidentes centro-americanos. Nesse encontro, Pérez anunciou um conjunto de políticas para a América Central. A principal delas constituiu em medidas para aliviar o ônus que a elevação dos preços do petróleo impunha sobre os países menores da região. Os importadores centro-americanos recebiam empréstimos da Venezuela, com a garantia de pagamento de metade do barril de petróleo (cerca de US$ 6). O restante seria depositado, em moeda local, em banco do próprio país, para financiar projetos de desenvolvimento. A taxa de juros era menor do que a praticada no mercado internacional e o prazo de pagamento do empréstimo, diferido, podendo chegar a 25 anos.

Na cúpula de Puerto Ordaz, Pérez anunciou, ainda, contribuição de US$ 80 milhões para a criação de *La Compañia Café Suaves Centrales*, organização que pretendia defender os preços do café produzido na região. A Venezuela contribuiu, ainda, com US$ 60 milhões ao Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE) para o financiamento de projetos de desenvolvimento. Os anúncios em Puerto Ordaz foram complementados por acordos bilaterais. Empréstimos do FIV foram concedidos para financiar o plano de retenção do café por El Salvador, construir refinaria de petróleo na Costa Rica, com capacidade para processar 400 mil barris por dia, e instalar fábrica de celulose em Honduras, no valor de US$ 300 mil.

Em 1980, a Venezuela assinou com o México os Acordos de São José, que estabeleceram um programa de venda de petróleo aos países caribenhos e centro-americanos em condições mais favoráveis de prazo e de juros, com o objetivo de aliviar os impactos da elevação dos preços do *crude* desde meados da década anterior sobre a balança de pagamentos daqueles países.

A política caribenha da Venezuela rendeu reações críticas. No Caribe, o primeiro-ministro de Trinidad e Tobago, Eric Williams, foi o maior crítico da crescente influência do país sul-americano no Caribe.

do país, como a Alcasa (alumínio), a Venalum, a Bauxilum, a Carbonorca, a Ferrominera e a Siderúrgica del Orinoco (SIDOR).

Alegava que a Venezuela pretenderia recolonizar o Caribe. Trinidad e Tobago era produtor, ainda que modesto, de petróleo e um país relevante no contexto político caribenho. A crescente influência da Venezuela na região ameaçava os interesses estabelecidos de Trinidad e Tobago junto aos seus vizinhos. Na Venezuela, também havia críticas da esquerda, que acusava o país de praticar o sub-imperialismo (Lanza:1980).

A bacia do Caribe permaneceu como prioridade da política exterior da Venezuela a partir de 1999, assim como o uso do petróleo como principal instrumento para arregimentar apoios para a projeção do país no sistema internacional. A diplomacia petroleira foi executada na região de maneira gradual. Iniciou-se com a assinatura, em 19 de outubro de 2000, do Acordo de Cooperação Energética de Caracas, com onze países da Bacia do Caribe[108]. O acordo seria executado em paralelo ao Acordo de São José. Ao todo, os dois instrumentos representavam oferta de 240 mil barris de petróleo por dia em condições preferenciais. Embora muito semelhantes em termos de estrutura, os acordos firmados ao amparo do acordo de Caracas se diferenciavam do Acordo de São José em dois pontos importantes: não condicionavam os empréstimos a compra de bens e serviços venezuelanos e permitiam a troca direta entre petróleo e bens e serviços produzidos no país comparador (Ruiz-Caro, 2006: 46-47).

O relacionamento com Cuba na área energética era diferenciado e refletia a aproximação política entre os dois países. No final dos anos de 1990, a dependência cubana de energia importada constituía um ônus muito pesado para a ilha caribenha, cuja economia sofria, desde 1960, os efeitos do embargo comercial imposto pelos EUA. Nesse sentido, a aproximação com a Venezuela foi essencial para aliviar a economia da

108 O Acordo Energético de Caracas constituiu uma espécie de acordo quadro que previa a assinatura de acordos bilaterais das partes com a Venezuela. Essa modalidade permitia flexibilidade para acomodar necessidades específicas, como estrutura energética e consumo (Ruiz-Caro, 2006: 46-47). Todos os onze países signatários do acordo de Caracas assinaram acordos bilaterais com a Venezuela: Barbados, Belize, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Segundo o acordo, a Venezuela forneceria 80 mil barris diários de petróleo, com um financiamento de até 15 anos, um período de carência de um ano e uma taxa de juros anual de 2% para a parcela financiada (Serbin, 2010: 107).

ilha. No plano energético, os dois países assinaram, em 30 de outubro de 2000, o Convênio Integral de Cooperação. Tratava-se de um acordo amplo, que previa uma série de projetos de cooperação em diversas áreas. Na prática, a equação se resumia na seguinte operação: a Venezuela garantia o envio de até cinquenta e três mil barris de petróleo diários, que poderiam ser pagos por meio de financiamento nos mesmos termos previstos no Acordo de Cooperação Energética de Caracas ou, alternativamente, por meio da prestação de serviços ou da venda de produtos, que se refletiam no acordo pelo termo "assistência técnica"[109]. Mais tarde, a partir de 2006, as remessas de petróleo venezuelano para a ilha caribenha alcançaram cem mil barris diários.

Um aspecto comum a todos os acordos de fornecimento de petróleo que a Venezuela assinou com os países da Bacia do Caribe desde a década de 1970 é que não previam descontos sobre o preço do barril, definido no mercado internacional. O diferencial referir-se-ia apenas a condições mais favoráveis de pagamento, que se refletiam em termos mais dilatados de amortização, maior prazo de carência e juros menores aos praticados pelo mercado (Martz, 1977: 168; Ruiz-Caro, 2006: 2006).

Em 29 de junho de 2005, após a consolidação do poder do presidente Chávez, a Venezuela lançou a iniciativa Petrocaribe[110] durante o I Encontro Energético de Chefes de Estado do Caribe, realizado na cidade venezuelana de Puerto La Cruz. A iniciativa coincidiu com o início do período de aumentos progressivos dos preços do petróleo, o que tornou o acordo, além de um benefício comercial, uma necessidade para os pequenos países da região, altamente dependentes da importação de petróleo.

---

109 O anexo I do acordo continha a lista de setores em que Cuba se propunha a oferecer assistência como contrapartida pelo petróleo: indústria açucareira, turismo, agricultura e alimentação, saúde, transporte, educação e esportes. A tecnologia social cubana aplicada às *misiones*, que constituiu a vitrine do governo venezuelano a partir de 2004, derivou do acordo bilateral de 2000.

110 Além da Venezuela, integram a Petrocaribe os seguintes países: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Santa Lucia e Suriname.

De modo geral, a Petrocaribe manteve os mesmos termos que caracterizaram o comércio de petróleo entre a Venezuela e os países da bacia do Caribe desde os anos de 1970. Mas vai além ao introduzir o objetivo de promover o desenvolvimento energético dos países caribenhos por meio da coordenação de políticas energéticas entre seus membros e da transferência de tecnologia. A Petrocaribe significou, portanto, a transformação das políticas tradicionais de ajuda na área energética, que até então tinham uma natureza eminentemente bilateral e comercial, em uma organização internacional de cooperação energética, tendo como centro a Venezuela. Para o país sul-americano, a iniciativa se converteu, ao lado da ALBA, na principal plataforma, como se verá no próximo capítulo, para a projeção dos interesses nacionais na região.

Assim como nos anos de 1970, a nova organização energética gerou tensões na região, novamente com Trinidad e Tobago. O primeiro-ministro do país, Patrick Manning, não assinou o acordo que deu origem à organização e se manteve forte crítico da iniciativa (Serbin, 2010: 111). Assim como seu antecessor, Erick Williams, Manning via a expansão da Venezuela na região como uma ameaça aos interesses trinitários no Caribe. No plano econômico, a Petrocaribe ameaçaria a condição de Trinidad e Tobago de importante produtor e fornecedor de petróleo para a região. No plano político, colocaria em perigo a unidade caribenha e a influência trinitária. Embora não tenha aderido à Petrocaribe, os questionamentos de Trinidad e Tobago acabaram sendo acomodados em negociações energéticas bilaterais. Em agosto de 2010, por exemplo, os ministros de energia dos dois países assinaram um acordo para a exploração conjunta de gás natural em uma reserva situada na fronteira marítima comum[111].

Dentre as iniciativas mais visíveis da Petrocaribe, encontram-se as associações entre a PDVSA e empresas estatais dos demais países-membros, que conformaram empresas mistas de exploração de recursos

111 'Venezuela y Trinidad y Tobago firman acuerda de exploración gasífera'. Página eletrônica da Petrocaribe <www.petrocaribe.org>. Caracas, 16 de agosto de 2010.

energéticos. Desde 2005, foram estabelecidas 10 empresas dessa natureza[112]. A diplomacia petroleira venezuelana também financiou projetos sociais nos países da bacia do Caribe nas áreas de educação, turismo, habitação, saneamento, esportes e agricultura.

A Petrocaribe foi a expressão econômico-comercial, na área energética, da diplomacia petroleira da Venezuela. A ALBA, por sua vez, foi a face política da projeção venezuelana na região. Foi a partir dela que a Venezuela procurou desenvolver um conceito novo de integração regional, como alternativa aos processos dos anos de 1990, centrados no livre comércio, sobretudo a proposta norte-americana de criação da ALCA, lançada formalmente em 1994. A ideia de criação de uma alternativa à ALCA havia sido lançada ainda em dezembro de 2001, durante a III Cúpula da Associação dos Estados do Caribe (AEC), realizada na Ilha de Margarita. Naquele momento, em meio a críticas de que o livre comércio promovido pela ALCA acentuaria a pobreza na região, o presidente Chávez lançou pela primeira vez a proposta da ALBA, sem estabelecer com maior precisão suas características.

Assim como a Petrocaribe e as demais iniciativas de política exterior venezuelana, a ALBA ganharia contornos mais precisos apenas em finais de 2004, com a consolidação de Chávez no poder e o início do superciclo de alta dos preços do petróleo. Em novembro de 2004, o papel central de Chávez na interrupção das negociações da ALCA durante a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, criou as condições políticas para dar contornos concretos ao que até então era apenas uma ideia pouco articulada em discursos políticos.

É nesse cenário que a ALBA se consolidou como organização regional tendo como centro a Venezuela. Em 14 de dezembro daquele ano, em Havana, foi assinado o Acordo entre Venezuela e Cuba para a

112 Belize: ALBA Petrocaribe (Belize Energy) Limited, de junho de 2006; Cuba: Cuvenpetrol S.A., de abril de 2006; Dominica: PDV Caribe (Dominica) Ltd., de dezembro de 2005; Granada: PDV Grenade Ltd., de novembro de 2007; Jamaica: Petrojam Limited, de janeiro de 2008; Nicarágua: ALBA de Nicaragua, S.A., de agosto de 2007; República Dominicana: Refinería Dominicana de Petroleo, S.A., de outubro de 2010; São Cristóvão e Neves: PDV St. Kitts and Nevis Limited, de fevereiro de 2007; e São Vicente e Granadinas: PDV Saint Vincent and the Granadines Ltd., de novembro de 2006.

Aplicação da ALBA[113], que constituiu formalmente o novo organismo (Serbin, 2010: 129). Originalmente uma iniciativa com Cuba, ganhou adesões de outros países da América Latina, sobretudo no Caribe e América Central, o que conferiu um caráter caribenho muito forte à iniciativa. Em 2006, a Bolívia aderiu à ALBA. A Nicarágua se associou em 2007. Dominica e Honduras, em 2008. Equador, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas, em 2009. Em 2008, ganhou um componente comercial ao estabelecer um Tratado de Comércio entre os Povos (TCP). A partir desse momento, sua denominação passou a ser ALBA-TCP. Nesse momento, também, a primeira letra do acrônimo da organização deixa de significar "alternativa" e é substituída por "aliança".

Seja como alternativa ou aliança, a ALBA refletiu a visão de mundo venezuelana. Como será analisado no capítulo seguinte, o principal objetivo estratégico do agrupamento foi estabelecer um novo conceito de integração e criar um polo de poder na América Latina como instrumento para, da perspectiva venezuelana, enfrentar a hegemonia norte-americana. Nesse sentido, a reação à tendência de liberalização do comércio nas Américas foi a proposta de um comércio solidário, centrado no bem-estar social e na equidade, que privilegiaria os intercâmbios entre empresas estatais ou públicas. Em vez da abertura econômico-comercial para permitir uma livre competição entre empresas privadas, a alternativa seria explorar a complementariedade entre as economias, em uma perspectiva cooperativa, com o objetivo de beneficiar o desenvolvimento nacional como parte do combate à pobreza e à exclusão social (Toro, 2011: 159; Harris e Azzi, 2006). Nesse ponto, a ALBA diferencia-se dos processos de integração que surgiram nos anos de 1990, como o Mercosul, e de esquemas anteriores, como a ALALC, a ALADI e a CAN. A ênfase no setor público como carro-chefe da integração reflete, ainda, o modelo de desenvolvimento que definiu a inserção internacional da Venezuela e seu sistema político. Os petro-Estados, como descrito no capítulo 1, tendem a concentrar poder no

113 Esse acordo, curiosamente, apresenta uma série de iniciativas, indicadas expressamente como propostas cubanas (artigo 12), que mais tarde orientariam os trabalhos da ALBA.

Estado, uma vez que a renda petroleira é a principal fonte de financiamento estatal. No caso da política exterior venezuelana, esse fator foi central para a conformação de iniciativas regionais de integração centradas no Estado.

Juntamente com a ALBA, a Petrocaribe converteu-se em importante plataforma para angariar o apoio dos países da bacia do Caribe, que serviu aos objetivos mais amplos de política exterior da Venezuela. Esse apoio foi fundamental, por exemplo, para reforçar as estratégias venezuelanas de contenção de iniciativas norte-americanas, como na OEA e nas negociações para a conformação de uma área de livre comércio das Américas, como se verá no capítulo seguinte.

Como visto acima, os instrumentos de projeção da Venezuela desde os anos de 1970 não se alteraram, mas houve uma transformação fundamental do sentido da política exterior. Durante os anos de 1970 e 1980, o petróleo foi utilizado para aumentar a influência da Venezuela na bacia do Caribe, com o objetivo de conquistar apoio para a projeção da Venezuela como líder da região para a promoção dos interesses dos países em desenvolvimento, com base em teses terceiro-mundistas[114]. Serviu, ainda, para neutralizar a formação de uma frente conjunta caribenha a favor da Guiana na questão do Essequibo.

A partir de 1999, o petróleo manteve sua função de principal instrumento de projeção dos interesses nacionais venezuelanos. Mas passou a refletir outra proposta geopolítica. A união dos países caribenhos em torno do eixo gravitacional da Venezuela passou a significar, do ponto de vista venezuelano, o respaldo a políticas de contenção do poder dos EUA. Serviu, ainda, de apoio em momentos de dificuldade: no golpe de abril de 2002, por exemplo, a Caricom emitiu comunicado em apoio ao presidente Chávez. O discurso terceiro-mundista adaptado à realidade latino-americana – que serviu de substrato retórico para a política exterior dos anos de 1970 – converteu-se em uma narrativa anti-hegemônica.

114 Ver, a respeito, o capítulo 4.

Capítulo 8

Contendo o inimigo: as estratégias de "equilíbrio suave" (*soft balancing*)

Na teoria das relações internacionais, a política externa da Venezuela pode ser analisada a partir do conceito de "equilíbrio suave" (*soft balancing*), uma "variedade da política de equilíbrio de poder por meio da qual os Estados empregam instrumentos não militares com o objetivo de proteger seus interesses e atrasar, frustrar e minar a capacidade de um Estado hegemônico de impor suas preferências" (Williams, 2011: 261).

A teoria do "equilíbrio suave" busca explicar o comportamento de países com recursos limitados de poder (*second ranked powers*) em contexto de unipolaridade no sistema internacional. Essa descrição caracterizaria o sistema mundial do imediato pós-Guerra Fria, em que a derrocada da União Soviética, em 1991, representou a emergência dos EUA como única potência com recursos militares e econômicos suficientes para sobrepor-se aos demais Estados. Diante da desproporção de poder dos EUA, o sistema internacional pós-Guerra Fria não teria se configurado com base no equilíbrio de poder tradicional (*hard balancing*), mas a partir do "equilíbrio suave". Em um sistema internacional onde

os EUA têm peso militar dominante, os demais Estados têm pouco espaço para equilibrar o poder militar norte-americano, seja individual ou coletivamente. Nessas circunstâncias, em vez de engajar-se em mecanismos tradicionais para conter os EUA – como por meio de uma corrida armamentista, da formação de alianças militares ou de transferência de tecnologia militar para oponentes dos EUA –, os países lançariam mão de ações para "atrasar, frustrar e minar as políticas militares unilaterais norte-americanas" (Pape, 2005: 10).

A perspectiva centrada no conceito de "equilíbrio suave" foi concebida por acadêmicos norte-americanos[115], nos primeiros anos da década passada, para explicar a proliferação de iniciativas contrárias aos interesses dos EUA – acompanhadas de um crescente antinorte-americanismo no mundo, sobretudo diante da política unilateral de segurança nacional praticada pelo governo do presidente George W. Bush – e propor linhas de ação para conter essas iniciativas e manter a posição dominante dos EUA no mundo. Segundo Robert Pape (2005: 9), os EUA haviam sido, por muito tempo, uma exceção notória à regra de que os Estados equilibram o poder de estados superiores. Afirma que, com exceção da União Soviética, os Estados raramente haviam tentado equilibrar o poder norte-americano. A razão, ainda segundo Pape, não residiu na superioridade de poder dos EUA em relação às demais superpotências, mas na "reputação de intenções não agressivas contra potências e países de menor poder fora de seu próprio hemisfério". O autor conclui que a estratégia de "unilateralismo agressivo" da administração Bush alterou a tradicional reputação de intenção benigna dos EUA e deu a outras potências razões para temer seu poder.

Entre os casos mais citados de estratégias de "equilíbrio suave", encontram-se: os esforços conjuntos de França, Alemanha e Rússia, em

115 Em 2005, o periódico *International Security* (v. 30, n. 1) publicou edição sobre o conceito de "equilíbrio suave", que reuniu trabalhos que se tornariam referência na discussão teórica sobre o assunto. Nesse volume, foram incluídos os seguintes artigos: *Soft balancing against the United States*, de Robert Pape (Universidade de Chicago); *Soft balancing in the age of U.S. primacy*, de T.V. Paul (Universidade MacGill); *Hard times for soft balancing*, de Stephen Brooks e William Wohlforth (Dartmouth College); e *Waiting for balancing: why the world is not pushing back?*, de Keir Lieber (Universidade de Notre Dame) e Gerard Alexander (Universidade de Virgina).

2002, para impedir a ação militar unilateral dos EUA contra o Iraque; a recusa da Turquia, em 2003, em ceder o uso de seu território como base para os ataques ao Iraque; e a parceria estratégica entre a Rússia, a China e a Índia, que começou a mudar a distribuição de poder militar na Ásia e foi publicamente justificada, em parte, como um objetivo compartilhado de criar um mundo mais multipolar (Williams, 2011: 263).

Uma nota necessária de esclarecimento: a preocupação dos "pais" dessa teoria centrou-se nas possíveis ameaças à posição dos EUA derivadas de ações de "equilíbrio suave" operadas pelas "potências de segunda linha" (*second-ranked powers*), como a China, a França, a Índia, a Turquia. A Venezuela não estaria incluída nessa categoria de países e, portanto, suas iniciativas de contestação do poder norte-americano se posicionariam em um plano secundário. Na literatura acadêmica mais recente, alguns trabalhos têm utilizado a teoria do "equilíbrio suave" para explicar a atuação de novos agrupamentos de países que surgiram no sistema internacional neste século, como o IBAS e o BRICS[116]. Alguns poucos trabalhos têm procurado analisar a política exterior da Venezuela com base neste marco teórico. Entre os trabalhos mais relevantes, vale mencionar o de Mark Williams (2011), Javier Corrales (2011) e Alfredo Toro (2011)[117].

As principais iniciativas e ações de política exterior venezuelana no período de 1999 a 2013 podem ser analisadas a partir das quatro estratégicas de "equilíbrio suave" listadas por Pape (2005: 36): (i) a negação do território (*territorial denial*); (ii) a diplomacia de "emaranhamento"

116 Para um apanhado da literatura que interpreta o BRICS como uma iniciativa de "equilíbrio suave", ver Fonseca Jr. (2012).

117 Além de consistentes do ponto de vista analítico, esses trabalhos refletem as diferentes posições acerca da política exterior de Chávez. Javier Corrales procura ressaltar as limitações estruturais da política exterior da Venezuela (dependência do petróleo, sobretudo) e as deficiências em sua condução (estilo polarizador e de confrontação do presidente Chávez), a partir da perspectiva norte-americana de contenção das iniciativas venezuelanas. Já Alfredo Toro revela uma clara simpatia pela estratégia da Venezuela de conter a influência dos EUA na América Latina, que, segundo sua avaliação, tem apresentado grau considerável de êxito por meio da ALBA. Por fim, Mark Williams apresenta uma visão mais imparcial ao privilegiar uma análise menos centrada na figura do presidente Chávez – embora considere importante levar em consideração seu estilo pessoal – e mais focada nas iniciativas políticas da Venezuela sob a ótica da teoria das relações internacionais.

(*entangling diplomacy*); (iii) o fortalecimento econômico; e (iv) a sinalização de disposição em participar em uma coalizão militar.

8.1. Negação de território

Desde 1999, o governo venezuelano adotou medidas de negação do acesso ao território para os EUA. O primeiro ato que marcou essa política ocorreu no início do governo. Entre 14 e 16 de dezembro de 1999, as fortes chuvas na região litorânea central da Venezuela, no estado de Vargas, provocaram uma sequência de deslizamentos de terra. Estima-se que o desastre natural tenha matado cerca de 30 mil pessoas, ou aproximadamente 10% do total da população daquele estado, e provocado o deslocamento de outras 100 mil. Quando soube que engenheiros da marinha dos EUA e escavadeiras norte-americanas se encontravam a caminho do local afetado, Chávez recusou a ajuda e demitiu o ministro da Defesa, Raúl Salazar, que havia aceitado a oferta. Nos cálculos de Chávez, havia o receio de que a presença de militares norte-americanos em solo venezuelano abriria precedente perigoso e colocaria em questão suas credenciais como nacionalista (Ellner, 2009, 116).

Chávez também recusou repetidas vezes as solicitações de Washington para permitir que aviões norte-americanos de reconhecimento sobrevoassem o espaço aéreo venezuelano em operações de combate ao tráfico de drogas. Em 2006, o governo venezuelano interrompeu a já difícil cooperação com a DEA (*Drug Enforcement Administration*). Washington mantinha, ainda, uma missão militar permanente no Forte Tiuna, localizado em Caracas, o maior e mais importante quartel das forças armadas venezuelanas. Em agosto de 2001, a missão militar norte-americana foi retirada das instalações do Forte Tiuna, onde havia funcionado por mais de quarenta anos (Urrutia, 2006: 163).

A negação do território respondeu a uma visão geopolítica de reafirmação do nacionalismo e da integridade territorial, um dos

fundamentos da política exterior da Venezuela no período. Com base nessa premissa, a Venezuela manteve com o governo norte-americano uma relação de escassa cooperação em temas relativos ao combate aos crimes transnacionais, sobretudo o narcotráfico. A Venezuela recusou-se a integrar a estratégia dos EUA na região norte e andina da América do Sul, na América Central e no Caribe, que constituem a principal rota de tráfico para o mercado consumidor norte-americano. A estratégia regional compreendia acordos de cooperação bilaterais com os países produtores e de trânsito. O principal projeto desse sistema de combate ao narcotráfico foi o Plano Colômbia, que consistiu em um conjunto de ações militares, de segurança e de inteligência, com o objetivo de fortalecer o combate à produção e ao tráfico de drogas, bem como reforçar a luta contra os grupos guerrilheiros que operam no país (especialmente as FARC e o ELN).

A forte reação de Caracas ao Plano Colômbia se vinculava, no plano geopolítico, à preocupação acerca da presença militar norte-americana em região com grandes reservas de recursos naturais. Do ponto de vista venezuelano, o combate às drogas seria um pretexto para que os EUA assegurassem o controle desses recursos, sobretudo o petróleo venezuelano. Isso explica a crise gerada com o anúncio, em 2009, de que militares norte-americanos utilizariam, como parte do acordo de cooperação bilateral, sete bases militares colombianas. Da perspectiva de Caracas, o anúncio significou a confirmação da tese venezuelana sobre as intenções de Washington na região. Na campanha contra a iniciativa, Caracas procurou regionalizar o problema, alertando que não implicaria ameaça apenas à Venezuela, mas também à Amazônia brasileira e ao Aquífero Guarani[118].

118 Programa *Aló Presidente*, de 9 de novembro de 2009 e Jardim, Claudia. 'Bases militares dos EUA são ameaça à integração regional, diz Chávez'. BBC Brasil. Caracas, 16 de agosto de 2009.

8.2. Diplomacia de "emaranhamento" (*entangling diplomacy*)

Além de negar o território para a atuação de agências norte-americanas em programas de cooperação ou em situações específicas, Caracas se envolveu em uma série de iniciativas diplomáticas para constranger a atuação de Washington em organismos internacionais. Os exemplos mais evidentes que ilustram essa modalidade de "equilíbrio suave" envolveram: a eleição de José Miguel Insulza para secretário-geral da OEA, em 2005; a proposta norte-americana de criar, na OEA, um mecanismo de monitoramento das democracias do hemisfério; e a candidatura da Venezuela a um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

A OEA constituiu o principal espaço multilateral para a prática de estratégia de "equilíbrio suave" da Venezuela. Desde sua criação, a OEA havia sido o principal instrumento dos EUA para implementar seus objetivos estratégicos na região, como manter potências extrarregionais afastadas do hemisfério ocidental – objetivo central no período da Guerra Fria –, combater o narcotráfico e promover a democracia representativa. Por ser a única grande potência da organização, os EUA exerciam uma enorme influência sobre as decisões da OEA[119], como a definição do secretário-geral, que sempre foi o nome escolhido por Washington.

Williams (2011: 269) aponta o golpe de abril de 2002 como o início de um processo de diminuição gradual da influência dos EUA sobre a OEA. Como visto acima, Washington apoiou o golpe e imediatamente reconheceu o governo de Pedro Carmona, em contraste com a maioria dos países da região, que rejeitaram a destituição de Chávez e não reconheceram o novo governo. Essa situação deu ao governo de Chávez legitimidade internacional e ensinou a Caracas a utilidade

119 Uma das raras ocasiões em que Washington teve seus interesses contrariados na OEA foi durante a revolução na Nicaragua, em 1979. A OEA recusou a proposta norte-americana de autorizar o envio de uma missão de manutenção da paz para restaurar a ordem e estabelecer uma missão que negociaria uma transição política da ditadura de Anastasio Somoza para um novo governo.

de uma OEA independente das preferências norte-americanas. A partir desse momento, Caracas passaria a desenvolver uma ativa política de contenção das iniciativas dos EUA na OEA, procurando preservar a independência da organização.

Em 2005, a Venezuela mobilizou os países beneficiários da Petrocaribe para impedir a eleição do candidato apoiado por Washington a secretário-geral da OEA, o ex-presidente salvadorenho Francisco Flores. Além da proximidade política com os EUA, a oposição venezuelana ao nome de Flores tinha uma razão especial: durante sua gestão como presidente, El Salvador foi um dos poucos países latino-americanos que havia reconhecido o governo de Pedro Carmona. Com o apoio da maioria dos países caribenhos (13 deles eram membros da Petrocaribe), além de Argentina, Brasil e Uruguai, a Venezuela teve êxito na estratégia de forçar a renúncia da candidatura de Flores, bem como do candidato mexicano (o então ministro das Relações Exteriores, Luis Ernesto Derbez), abrindo caminho para a eleição do chileno José Miguel Insulza. A vitória venezuelana teve um significado simbólico importante: foi a primeira vez na história da OEA que os EUA não puderam emplacar seu candidato ao cargo máximo da organização[120].

Pouco depois desse episódio, outra iniciativa importante dos EUA foi derrotada na OEA. Na XXXV sessão da Assembleia Geral da OEA, em junho de 2005, em Fort Lauderdale, na Flórida, Washington apresentou proposta de criação de mecanismo de monitoramento da situação da democracia nos países da região, que previa ações contra líderes eleitos democraticamente que passassem a governar contra princípios democráticos. Embora em nenhum momento tenha havido uma referência direta à Venezuela, a iniciativa foi percebida pelos representantes

120 Ao longo da gestão de Insulza, a esperança venezuelana de que o novo secretário-geral pudesse atuar como contraponto aos EUA viu-se frustrada. Houve diversas situações de tensão entre Insulza e Caracas, que passou a acusar o chileno de alinhar-se aos interesses dos EUA na OEA.

governamentais como resultado das tensões entre Washington e Caracas. A imprensa também interpretou a iniciativa nesse sentido[121].

No final do processo, mais de 80% dos países da OEA votaram contra a proposta norte-americana (Williams, 2011: 270). A derrota de Washington foi o resultado de dois fatores. O primeiro deles se relacionou com o mérito da proposta e a resistência natural dos países a iniciativas que representassem ingerência em assuntos internos. Essa foi a razão, por exemplo, da reação de muitos países moderados, como o Brasil[122]. O segundo foi a intensa movimentação da Venezuela contra a proposta, sobretudo junto aos países da bacia do Caribe. Para o êxito dessa estratégia, foi fundamental o apoio dos beneficiários pela Petrocaribe.

Como aponta Williams (2011: 271), o embate foi apresentado pela Venezuela em termos anti-hegemônicos. Em um programa de rádio venezuelano, o próprio presidente Chávez teria afirmado: "Os tempos em que a OEA eram um instrumento de Washington se foram". O vice-presidente José Vicente Rangel afirmou que a decisão da OEA era "uma derrota para Bush e Rice, que não podiam impor a visão que trouxeram: o monitoramento, esse tipo de intervenção disfarçada que eles propuseram e que foi rejeitado pela maioria".

Mas, sem margem a dúvida, foi a participação da Venezuela na suspensão do processo de negociação da ALCA a iniciativa de "equilíbrio suave" de maior envergadura e alcance no período em análise neste trabalho. Washington pretendia, na Cúpula das Américas de novembro de 2005, em Mar del Plata, retomar as negociações da ALCA, que se

121 KESSLER, Glenn. 'Rice urges OAS to back democracy'. The Washington Post, Fort Lauderdale, 6 de junho de 2005; GINDIN, Jonah. 'Whose democracy? Venezuela Stymies US (Again)'. Venezuelananalysis.com, Fort Lauderdale, 8 de junho de 2005; SOJO, Cleto. 'Venezuela, OAS countries reject US proposal to monitor democracies'. Voltairenet.org., 8 de junho de 2005.

122 Relatos de imprensa indicam que o ministro Celso Amorim teria tomado a palavra e se dirigido diretamente à chefe da delegação norte-americana, a secretária de Estado Condoleezza Rice: "Madame Secretary, democarcy cannot be imposed". A afirmação foi reação à intervenção de Rice, em que disse: "Together we must insist that leaders who are elected democratically have a responsibility to govern democratically. Governments that fail to meet this crucial standard must be accountable to the OAS". As referências acima foram retiradas de: GINDIN, Jonah. 'Whose democracy? Venezuela Stymies US (Again)'. Venezuelananalysis.com, Fort Lauderdale, 8 de junho de 2005; SOJO, Cleto. 'Venezuela, OAS countries reject US proposal to monitor democracies'. Voltairenet.org., 8 de junho de 2005.

encontravam estagnadas. Nesse momento, os países do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) já haviam consolidado uma posição crítica ao andamento das negociações. Em termos genéricos, as críticas baseavam-se na evidência de que havia grande pressão, de parte sobretudo de EUA e Canadá, para a liberalização do comércio de bens industriais e serviços, bem como a diminuição de barreiras para o fluxo de investimentos e a elaboração de regras estritas de propriedade industrial. De outra parte, não havia perspectiva de eliminação dos subsídios agrícolas praticados pelos países desenvolvidos do hemisfério.

O impasse nas negociações havia levado os países do Mercosul a se posicionarem de maneira cética em relação às possibilidades de um acordo geral para a formação de uma área de livre comércio no hemisfério. A Venezuela soube aproveitar essa situação para lançar uma ousada estratégia com o fim de interromper as negociações da ALCA. Para tanto, conseguiu catalisar o apoio de países moderadamente contrários às negociações por meio de um discurso anti-hegemônico, denunciando o que considerava um "modelo imperialista e anticolonial". O discurso venezuelano carregava as cores na denúncia do capitalismo norte-americano e em seus propósitos de dominação da América Latina e o Caribe por meio da hegemonia econômico-comercial. Essa narrativa vinha acompanhada não apenas de um forte elemento anticapitalista, mas também de uma proposta alternativa, em torno da ALBA.

Essa narrativa, ressalte-se, era bastante diferente daquela dos países do Mercosul, cujo principal argumento contra a ALCA não gravitava em torno de uma plataforma anticapitalista, mas sim na percepção de que a formação de uma área de livre comércio, nos termos em que estava sendo proposta, resultaria em benefícios assimétricos para os países da região[123]. Em um plano mais amplo, as diferenças de visões sobre a ALCA ilustram de maneira precisa o componente de "equilíbrio suave" presente na política exterior da Venezuela. A maioria

123 A estratégia brasileira nas negociações da ALCA, que incluiu propostas de fortalecimento da América do Sul a partir da expansão do Mercosul, será analisada no capítulo 9.

dos países latino-americanos, sobretudo os membros do Mercosul, tratavam as negociações da ALCA em termos de "disputas habituais de políticas" (*stuff of standard policy disputes*) no contexto de um consenso geral em favor do livre comércio (Williams, 2011: 272). A atuação desses países nas negociações da ALCA não continha um elemento antinorte-americano. O mesmo não pode ser afirmado da Venezuela, cujos esforços para limitar a influência dos EUA, tanto na Cúpula das Américas quanto na OEA, extrapolaram as simples disputas políticas. Como analisado acima, a Venezuela não apenas buscou conter os objetivos de Washington de fazer valer suas preferências, mas também justificou sua atuação como uma estratégia para equilibrar a influência norte-americana e promover um mundo multipolar.

A tentativa frustrada da Venezuela de ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no biênio 2007-2008 também se inseriu no conjunto de iniciativas de "equilíbrio suave". A plataforma ambiciosa previa expressamente, a partir do principal e mais poderoso órgão das Nações Unidas, buscar espaço para influenciar a construção de um mundo multipolar. O CSNU constituiria, ainda, uma plataforma para projetar o poder da Venezuela não apenas no hemisfério, mas também no plano global, e o espaço ideal para divulgar sua mensagem anti-imperialista e antineoliberal para além das fronteiras regionais. Serviria, ainda, para aproximar a Venezuela de países importantes no sistema internacional, como a Rússia e a China, que, do ponto de vista venezuelano, compartilhariam visões de mundo convergentes (Serbin, 2007: 13; Gratius, 2007: 4).

A Venezuela empenhou seu capital diplomático em uma campanha de alto nível para conseguir os apoios necessários para as eleições que ocorreriam em outubro de 2006. O próprio presidente Chávez realizou visitas oficiais a Rússia, China, Irã, Belarus, Vietnã e Síria nos meses que antecederam o pleito. Participou, ainda, da XIV Cúpula dos Países Não Alinhados (NAM), realizada em setembro de 2006, e conseguiu o

endosso do grupo à candidatura de seu país. Chávez também participou da Cúpula da União Africana com o mesmo propósito.

A Venezuela enfrentou a Guatemala como principal competidor. Os EUA fizeram uma "discreta campanha" em favor da candidatura centro-americana (Serbin, 2007: 14). A votação foi iniciada em 16 de outubro de 2006 e se prolongou até 7 de novembro do mesmo ano. Foram realizadas quarenta e sete rodadas, nas quais em apenas uma delas a Venezuela obteve mais votos do que a Guatemala. Nenhum dos países obteve a maioria qualificada de dois terços, necessária para ser eleito. Diante do impasse, e após acertos de bastidores, o Panamá se apresentou como candidato alternativo e se elegeu com 164 votos, contra 11 da Venezuela, 4 da Guatemala e 1 de Barbados[124].

Durante todo o processo, ficou clara que a disputa não era entre a Venezuela e qualquer outro país latino-americano, mas da Venezuela com os EUA, o que confirma o argumento de que a motivação para ingressar no CSNU se resumia em propiciar um espaço institucional para lançar iniciativas de contenção da influência dos EUA e de constrangimento das ações daquele país. As autoridades do país sul-americano afirmavam de público essa leitura. Chávez chegou a dizer, em pronunciamento de 22 de outubro de 2006, que o principal objetivo da campanha da Venezuela era "dañar al imperio más poderoso de la tierra".

A campanha venezuelana se encerrou com o famoso discurso do mandatário sul-americano na abertura da LXI Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de setembro de 2006, em que, após insultar o presidente George W. Bush, e já antecipando a derrota, alegou que o governo norte-americano havia "iniciado una agresión abierta, una agresión inmoral... para tratar de impedir que Venezuela sea elegida libremente para ocupar una silla en el Consejo de Seguridad"[125].

124 Serbin (2007: 14) aponta que existe apenas um precedente de uma disputa tão acirrada na história das eleições para um assento não permanente do CSNU. Trata-se da disputa entre Colômbia e Cuba, em 1979, que resultou em 154 Rodadas de votações sem que nenhum dos candidatos alcançasse os dois terços dos votos. Ao final, os dois países renunciaram em prol da eleição do México como candidato de consenso.

125 As referências aos pronunciamentos de Chávez foram retiradas de Gratius (2007).

A derrota nas Nações Unidas após duas vitórias na OEA e uma na Cúpula das Américas demonstrou os limites do ativismo venezuelano no plano global. Em 2014, a Venezuela finalmente conseguiu eleger-se para assento não permanente no CSNU, sem maiores dificuldades. Mas, nesse momento, a capacidade do país de influenciar o sistema internacional já havia declinado fortemente, como se verá na parte IV deste trabalho.

8.3. Fortalecimento econômico: a América Latina e o Caribe como polo de poder

A teoria do "equilíbrio suave" aplicada ao campo econômico procura explicar a atuação de países que buscam conter o poder dos EUA, por meio da formação de arranjos e políticas econômicas que visam ao fortalecimento da posição de países mais fracos e, com isso, excluir os EUA e limitar seus benefícios econômicos (Williams, 2011: 264). Como bem sintetizou Serbin (2009: 17):

> Desde o primeiro ano de governo de Chávez, a orientação da política exterior sofreu uma mudança drástica: de privilegiar as relações e a cooperação econômica no marco de uma política exterior orientada pela abertura e a aceleração dos processos de integração baseados em acordos de livre comércio, se passou a uma forte ênfase em uma visão geopolítica de competição entre blocos de poder e, particularmente, da hegemonia norte-americana, que impunha novas alianças estratégicas para contra-arrestá-la.

A ALBA foi a plataforma utilizada pela Venezuela para promover um conceito de integração latino-americano alternativo ao modelo "neoliberal", que o governo venezuelano identificava como parte da estratégia de dominação econômica e política de Washington. Como organização, em qualquer dimensão de análise que se tome, a ALBA não se enquadra nos parâmetros de nenhum agrupamento comercial conhecido. Nas palavras de Williams (2011: 264):

> ALBA is not a traditional free trade agreement, nor even a fully developed framework of integration. Rather, it is a philosophical

> concept of comprehensive integration based on principles at variance with those of the U.S.-backed Free Trade Agreement of the Americas (FTAA): solidarity and complementarity vs. 'exploitation', cooperation vs. competition, and cooperative advantage vs. comparative advantage. Under ALBA's banner, regional integration takes the form of bi- or multilateral pacts in areas such as culture, education, energy, health care, and telecommunications. In terms of trade, it takes the form of heterodox People's Trade Agreements reached among regional governments that permit the exchange of goods and services in hard currencies or via trade in kind.

A ALBA não busca eliminar o mercado no mesmo sentido do Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON, na sigla em inglês) – bloco econômico criado em 1949 pela União Soviética para promover a integração do leste europeu – mas prioriza o papel do Estado no desenvolvimento e a promoção de políticas de bem-estar social sobre os interesses de empresas em promover o livre mercado e a desregulamentação. Pretende promover valores como os da solidariedade e de promoção de um comércio em que todos os envolvidos na relação comercial ganham (*win-win*). Nesse sentido, a ALBA competiria com a visão de Washington sobre integração, sobretudo a ALCA, e foi abertamente concebida para diminuir os espaços de influência dos EUA na região.

Do ponto de vista institucional, a ALBA também se diferencia dos agrupamentos comerciais tradicionais, por não ter sido constituída por um ato jurídico internacional e não abrigar um sistema de normas, que caracterizam os mecanismos de integração regional. As decisões da ALBA são refletidas em declarações políticas, de níveis presidencial ou ministerial, não em normas regionais. Para fins de comparação, o Mercosul, mecanismo tradicional de integração regional, foi constituído pelo Tratado de Assunção, assinado em 1991, e prevê a elaboração de normas jurídicas vinculantes aos Estados-partes. Dessa perspectiva, a baixa institucionalização da ALBA a converte em um agrupamento de natureza flexível, o que permite à Venezuela, na condição de membro

com maiores recursos de poder, ampla margem para definir os rumos do grupo de países de acordo com seus interesses[126].

De fato, essa talvez seja a característica que singulariza a ALBA entre os mecanismos de integração regional. A Venezuela desempenha papel predominante na sua conformação e no processo de tomada de decisões. É, por todos os critérios de comparação, o maior financiador dos projetos da ALBA e o líder incontestável do agrupamento. As principais iniciativas do grupo de países partiram da Venezuela e, portanto, incorporam estratégias de "equilíbrio suave" para contrapor os EUA por meio do fortalecimento da coalização latino-americana.

É o caso, por exemplo, do conceito de empresas *Gran Nacionales*[127] – associações entre empresas estatais de dois ou mais países-membros da ALBA – concebidas como contraposição às grandes corporações transnacionais, que, na visão venezuelana, seriam as principais beneficiárias da ALCA. As empresas *Gran Nacionales* foram constituídas para executar os chamados *Proyectos Gran Nacionales*[128]. Atualmente, contam-se 12 empresas desse tipo[129].

A ALBA serviu, ainda, de plataforma de contestação do sistema financeiro internacional estabelecido após a Segunda Guerra Mundial. Na visão venezuelana, o Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional foram estabelecidos para servirem como instrumento dos EUA e seus aliados para controlar o sistema financeiro internacional e impor condições injustas aos países em desenvolvimento tomadores de

126 Na literatura sobre a integração, é comum relacionar a baixa institucionalização com a maior influência dos membros mais poderosos. Por sua vez, mecanismos de integração regional com um arcabouço institucional robusto, como e o caso da União Europeia, tende a diminuir o diferencial de influência entre os países menos poderosos e os mais poderosos.

127 Na página eletrônica da ALBA, as *Gran Nacionales* são definidas como as "empresas de los países ALBA integradas productivamente, cuyas producciones se destinarán fundamentalmente al mercado intra-ALBA, para configurar una zona de comercio justo y cuya operación se realizará de forma eficiente".

128 A página oficial da ALBA define um projeto *Gran Nacional* como um "programa de acción dirigido a cumplir con los principios y fines del ALBA, validado por los países integrantes y cuya ejecución involucre a dos o más países, para beneficio de las grandes mayorías sociales".

129 Ainda segundo a página oficial da ALBA, estariam sendo executados 12 projetos *gran nacionales*, cada qual com sua empresa *gran nacional*, nas seguintes áreas: alimentação; recursos hídricos, saneamento e bacias hidrográficas; meio ambiente; ciência e tecnologia; comércio justo; cultura; educação, energia; indústria e mineração; saúde; telecomunicações; transportes; e turismo.

empréstimos. A mesma lógica se aplicaria ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, que, ainda da perspectiva da Venezuela, condicionaria a liberação de financiamentos à adesão a um modelo de desenvolvimento capitalista e neoliberal. A crítica à arquitetura financeira de Bretton Woods era direta e contundente no discurso oficial, chegando mesmo ao anúncio de que a Venezuela se retiraria do FMI, que não se concretizou até o momento da conclusão deste trabalho[130].

Foram várias as iniciativas da Venezuela para estabelecer um sistema financeiro latino-americano, com o objetivo de diminuir a dependência dos países da região. Sob o amparo da ALBA, foi criado o Banco da ALBA, com o propósito de financiar projetos de cooperação da organização, com volume de recursos iniciais de US$ 1 bilhão. Também foi criado o *Sistema Único de Compensación Regional* (SUCRE), mecanismo que permite pagamentos bancários em moedas locais para as transações entre governos. Para além de constituir um mecanismo de pagamento em moeda local presente no comércio de outros países da região[131], a Venezuela pretendia converter o SUCRE em uma moeda comum latino-americana, que visaria a eliminar a dependência do dólar norte-americano[132].

A partir das premissas conceituais da ALBA e com vistas a criar uma arquitetura financeira regional, a Venezuela assinou, em fevereiro de 2007, juntamente com a Argentina, a Bolívia e o Equador, um memorando de entendimento com a proposta de criação do Banco

130 Chávez fez o anúncio em maio de 2007, em pronunciamento na televisão ('Chávez anuncia la salida de Venezuela del FMI y del Banco Mundial'. *El País* (Espanha), 1° de maio de 2007). Em outubro de 2008, a respeito da crise financeira internacional, afirmou que o FMI deveria se dissolver e defendeu o "desmonte imediato da chamada arquitetura financeira internacional" (CHIRINOS, Carlos. 'Chávez diz que 'FMI deveria se dissolver''. *Estadão*, 9 de outubro de 2008).

131 O Brasil, por exemplo, tem mecanismos semelhantes com a Argentina. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) prevê que o Banco Central de cada país registre diariamente as importações vindas do vizinho, obtenha a posição consolidada e realize a liquidação das transações com o outro Banco Central pela diferença entre posições credoras e devedoras nas duas moedas. Dias depois, o sistema credita os exportadores e cobra os importadores, na moeda nacional de cada um. O pagamento final entre os dois bancos centrais é feito, contudo, em dólares (Carvalho e Sennes, 2009: 25).

132 Na VII Cúpula da ALBA, realizada em Cochabamba, em 16 de outubro de 2009, Chávez afirmou que o SUCRE "es un paso a nuestra soberanía monetaria para liberarnos de la dictadura del dólar, que el imperio yanqui le impuso al mundo" ('Chávez dice que moneda SUCRE permitirá al ALBA libertarse de la dictadura del dólar'. *El Universal,* Caracas, 16 de outubro de 2009).

do Sul. A ideia original foi criar um banco que combinasse as funções de promoção de projetos de desenvolvimento, de gestão de reservas externas e de banco central regional, capaz de apoiar os bancos centrais nacionais em caso de crises cambiais e de, no futuro, emitir uma moeda regional. A configuração final da instituição, no entanto, teve que sofrer ajustes estruturais para obter o apoio de outros países. Segundo Carvalho e Sennes (2009: 24) e Carvalho *et al* (2009), o Brasil, por exemplo, teria exigido, como condição para integrar a iniciativa, que o Banco do Sul seguisse o modelo de um banco de desenvolvimento, como um BNDES regional. A partir de maio de 2007, a discussão sobre a conformação do Banco do Sul foi incluída nas agendas da Unasul e do Mercosul.

O modelo de integração econômica proposto pela Venezuela – cujo objetivo central era fortalecer a unidade econômico-comercial da América Latina e conformar um polo de poder autônomo – teve apelo limitado. Na América do Sul, atraiu apenas o Equador e a Bolívia, países com peso pouco expressivo na configuração de poder regional. No restante da América Latina, a atratividade da ALBA estava relacionada diretamente com a ajuda financeira que a Venezuela estava disposta a oferecer aos pequenos países da bacia do Caribe. Quando a renda petroleira despencou, a partir de 2014, a capacidade da Venezuela de manter aqueles países em sua esfera de influência decresceu na mesma proporção. As debilidades da ALBA refletiram, em grande medida, a forte influência do modelo de desenvolvimento da Venezuela, baseado na dependência do petróleo. O principal elemento foi a predominância do Estado como centro das iniciativas, com pouco ou nenhum espaço para o desenvolvimento de empreendimentos privados. Essa característica própria de Estados petroleiros desestimulou a constituição de uma base real de integração, formada por vínculos comerciais e econômicos entre os membros, e construiu um edifício de alicerces frágeis. A situação se agravou com a política de confrontação ostensiva contra o setor privado venezuelano, sobretudo a partir do golpe de 2002 e do *paro petrolero*, que levaram o governo a transformar o modelo produtivo do país.

Essa alteração não foi bem-sucedida e resultou na desorganização da economia e da produção. A debilidade institucional contribuiu, por sua vez, para que o projeto da ALBA entrasse em crise simultaneamente à perda de fôlego financeiro do Estado venezuelano[133].

8.4. Disposição de participar em coalizões militares: criação de uma "OTAN sul-americana"

A formação militar de Hugo Chávez teve uma influência decisiva na política externa venezuelana. Essa perspectiva foi incorporada ao debate regional por meio de duas propostas. A primeira consistiu na ideia de criar uma força militar sul-americana, por meio da conformação de uma Organização do Atlântico Sul (OTAS), similar à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Na avaliação venezuelana, a organização protegeria a região latino-americana de ameaças externas, sobretudo dos EUA, cujo interesse estratégico residiria no acesso desimpedido aos recursos naturais, interesse que se chocaria com o projeto de "soberania energética" que a região estava desenvolvendo. O projeto venezuelano pressupunha, ainda, a construção de uma doutrina comum de segurança, em contraposição à influência exercida pela doutrina militar de Washington, por meio de programas bilaterais, como a Escola das Américas, ou de sua forte influência sobre a Junta Interamericana de Defesa (JID).

A proposta de criação da OTAS acabou esbarrando na forte resistência da Colômbia. A solução de consenso, proposta pelo Brasil, foi a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), no âmbito da Unasul. O CSD deixou para trás os elementos mais ambiciosos da proposta venezuelana, como a ideia de uma doutrina militar comum e a criação de uma força armada comum, e acabou se convertendo em um

133 O capítulo 13 analisará o declínio da influência da Venezuela na região após o fim do superciclo de alta das *commodities*.

espaço de intercâmbio de informações e boas práticas entre as forças armadas nacionais.

A segunda proposta, menos conhecida, foi de estabelecer uma força armada do Mercosul. A ideia foi anunciada no contexto das declarações públicas de Chávez, realizadas após a decisão de ingressar no bloco, em 2006, de que o Mercosul deveria ampliar seus horizontes econômico-comerciais para incorporar uma dimensão política e estratégica[134]. A ideia não chegou a converter-se em uma proposta concreta, mesmo após a conclusão do processo de adesão, em 2012. Fosse apresentada formalmente, enfrentaria fortes resistências dos países do Mercosul. O tema da defesa, de fato, nunca chegou a ser discutido nos mais de 25 anos de existência do bloco, possivelmente para evitar que a aproximação entre forças armadas dos países do Mercosul, sobretudo entre Argentina e Brasil, viesse a suscitar desconfianças nos demais países sul-americanos.

134 Chávez teria afirmado: "Debe llegar el día en que el MERCOSUR tenga una organización de defensa, donde vayamos fusionando las Fuerzas Armadas de nuestros países y donde enmarquemos una estrategia propia de seguridad, soberanía y defensa" (Urrutia, 2007: 21).

PARTE III
BRASIL E VENEZUELA NO ESPAÇO SUL-AMERICANO

Capítulo 9

Tão perto, tão longe: as relações bilaterais até 1993

Em fevereiro de 2005, os presidentes Lula e Chávez decidiram constituir uma aliança estratégica entre o Brasil e a Venezuela[135]. A declaração coroava um processo iniciado em 1994, quando os presidentes Itamar Franco (1992-1995) e Rafael Caldera assinaram o Protocolo de La Guzmanía. O documento é considerado um divisor de águas nas relações bilaterais, ao deslanchar um conjunto de iniciativas em diversas frentes e romper com a inércia que, historicamente, havia distanciado os dois vizinhos.

Desde a segunda década do século XIX – quando se desencadeou o processo de independência das então colônias ibéricas – até a assinatura do Protocolo de La Guzmanía, as relações entre os dois países eram esporádicas e rarefeitas. É revelador, por exemplo, o fato de ter ocorrido apenas em fevereiro de 1973 o primeiro encontro entre chefes de Estado,

135 Comunicado Conjunto a respeito da Aliança Estratégica Brasil-Venezuela. Caracas, 18 de fevereiro de 2015 e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela sobre a implementação da Aliança Estratégica. Caracas, 18 de fevereiro de 2005.

com a reunião entre Rafael Caldera (1969-1974) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

A geografia teve um papel importante por manter Brasil e Venezuela de costas um para o outro. O território venezuelano foi, desde os tempos coloniais, ocupado demograficamente a partir da região andina e da zona centro costeira. Os estados mais populosos, ainda hoje, se situam nos Andes (Zulia, Carabobo e Mérida) e no Norte, voltados para a bacia do Caribe (Miranda, Carabobo e Aragua). Ao Sul do país, a porção amazônica constitui até hoje um obstáculo natural à ocupação do território[136]. A contingência geográfica, representada pela floresta amazônica ao Sul, e o processo de ocupação populacional do território ao Norte caribenho e ao Ocidente orientaram o interesse prioritário de Caracas para o Caribe e a Colômbia.

Do lado brasileiro, a ocupação do território concentrou-se, historicamente, nas regiões Sul e Sudeste do país, o que contribuiu para direcionar os interesses estratégicos do Brasil quase exclusivamente para a bacia do Prata, pelo menos até os anos de 1970. Em contraste, o Brasil percebia o rio Amazonas como um rio interior, que não gerava conflitos significativos com a vizinhança. A baixa densidade dos contatos entre as populações do Brasil e dos vizinhos do Norte contribuiu para diminuir os eventuais pontos de tensão. À semelhança com a situação nos demais vizinhos, os contatos humanos de brasileiros com venezuelanos permaneceram esporádicos durante séculos[137].

136 Segundo o censo estatístico mais recente produzido pelo Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de 2011, os dois estados amazônicos da Venezuela, Bolívar e Amazonas, que fazem fronteira com o Brasil apresentam densidade populacional muito baixa. Amazonas é o Estado menos populoso, com 146.480 habitantes e densidade populacional de 0,8 habitantes/km^2; Bolívar, por sua vez, tem 1.413.000 habitantes e densidade de 5,9 habitantes/km^2.

137 Além do general José Inácio de Abreu e Lima – cuja relevância para as relações entre Brasil e Venezuela ganhou significado apenas recentemente, por meio do uso de sua imagem como recurso simbólico – o professor venezuelano Alejandro Mendible Zurita (1995: 112) registra a "atuação isolada" do comerciante brasileiro Pedro Joaquim Ayres, que teria percorrido a região de Guiana em busca de ouro nos anos de 1840. Zurita menciona, ainda, a longa viagem realizada pelo venezuelano Michelena Rojas, em 1855, desde Caracas até o Rio de Janeiro, onde teria se encontrado com o visconde do Rio Branco, então ministro dos Negócios Estrangeiros, e o próprio imperador Dom Pedro II. Ambos deixaram relatos de suas viagens, mas os poucos registros de atuação de brasileiros e venezuelanos na região de fronteira reflete o pouco dinamismo humano naquela área.

A principal fonte de preocupação para o Brasil no Norte da América do Sul decorreu de tentativas de internacionalização empreendidas pela Grã-Bretanha e os Estados Unidos na segunda metade do século XIX (Zurita e Galvão, 2011: 222). A aproximação do Brasil com os vizinhos amazônicos teve por objetivo central a negociação de tratados de fronteiras que garantissem a soberania territorial contra o expansionismo britânico e norte-americano. Desse modo, enquanto a atenção do Brasil se situou historicamente no Prata, as relações com os países amazônicos se limitaram a uma política de delimitação de fronteiras, já que as partes povoadas desses países e do Brasil se encontravam muito distantes entre si. A região não era percebida no Brasil como uma ameaça aos interesses nacionais.

Assim, a primeira legação brasileira em Caracas – aberta em 1842 e chefiada, até 1847, por Miguel Maria Lisboa, futuro Barão de Japurá – foi criada no contexto das desconfianças do Império brasileiro com relação às políticas expansionistas da Inglaterra e dos Estados Unidos. O Brasil seguia atentamente os movimentos de anexação do Texas e do Oregon pelo presidente norte-americano James Polk e o intervencionismo britânico nos países americanos, que culminou nos conflitos em torno do "Bill Aberdeen" e a política de aprisionamento de navios negreiros. De acordo com Fernandes (2008: 13), apesar de não se tratar de uma região relevante na agenda externa, o governo Imperial demonstrou estar atento aos avanços da Grã-Bretanha nas pretensões fronteiriças da Guiana Inglesa[138], pelo que manifestou a urgência do desenvolvimento das relações entre os vizinhos. Para o Brasil, era essencial evitar que a Grã-Bretanha tivesse acesso à bacia amazônica.

Galvão (2012: 20) aponta que se teria articulado na região, naquele momento, um sistema de relações internacionais na fronteira Norte da

138 Desde o fim dos anos de 1830, a Grã-Bretanha movimentou-se agressivamente para a consecução de seus interesses na Guiana, concebido pelos britânicos como o espelho estratégico do Rio da Prata. As pretensões territoriais não eram as únicas do governo britânico na região amazônica. Contrariando interesses brasileiros, Londres mantinha pressão também pela abertura comercial, pela livre-navegação dos rios sul-americanos, pela proibição do tráfico negreiro e pela abolição da escravatura. Para maiores detalhes sobre esses aspectos da política externa britânica na região, ver Galvão: 2012: 22-24.

América do Sul, cuja dinâmica de alianças circunstanciais envolveu o Brasil, a Venezuela, a Grã-Bretanha e os EUA, o que teria gerado, como efeito colateral, a aproximação circunstancial entre Caracas e Rio de Janeiro. Na visão brasileira, a estratégia britânica consistiria em utilizar a debilidade dos países vizinhos, como a Venezuela, contra os interesses brasileiros. Lisboa dizia: "a grande tática do *Foreign Office* é embrulhar as questões com os Estados débeis", devendo o Brasil simplificar e decidir categoricamente suas pendências vicinais para afastar possíveis ingerências britânicas[139].

Nas primeiras instruções que Lisboa recebeu, foram traçados dois objetivos centrais: (i) aproximar-se do governo venezuelano com o objetivo de convencer o país a trabalhar junto com o Brasil diante da ameaça comum à integridade territorial dos dois países sul-americanos, representada pelo expansionismo britânico[140]; e (ii) negociar um tratado de limites com a Venezuela, com base no princípio do *uti possidetis*, e, caso isso não seja possível, assinar um tratado de comércio[141].

Lisboa apresentou dois projetos de tratado de limites, em 1844 e 1852, mas ambos foram rejeitados pelo governo venezuelano (Zurita, 1995: 114). A conclusão do longo processo de negociação viria apenas em 5 de maio de 1859, com a assinatura, em Caracas, do Tratado de Limites e Navegação Fluvial, pelo sucessor de Lisboa, Felipe José Pereira Leal. O tratado determinou o contorno atual da fronteira entre o Brasil e a

139 Lisboa a Ferreira França, ofício, 3-09-1844. AHI 208/03/24. In: Cadernos 7-13-2008, p. 91.

140 "Instruções de Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, ministro dos Negócios Estrangeiros, a Miguel Maria Lisboa, nomeado encarregado de negócios do Império do Brasil na Venezuela" (*apud* CHDD, 2008: 19-23; Despacho de 31 de maio de 1842 - AHI 208/03/24). Cabe sublinhar um trecho especialmente revelador da relação desejada com a Venezuela com o intuito de frear o expansionismo britânico: "(...) pretende hoje a Grã-Bretanha estender seu domínio além das cordilheiras Pacaraima, pelo centro do território do Rio Branco (sem dúvida para ganhar as cabeceiras deste rio e aproximar-se do Amazonas), prolongando para oeste essa linha da fronteira e, depois, para o norte, compreendendo grande parte da Guiana, atualmente da República de Venezuela. *É contra semelhantes avances, que os governos das duas nações agredidas devem entender-se, não para resistir-lhes com força física, atento o colosso com quem têm a lutar; mas para uniformar a demonstração de seus direitos e gritarem uníssonos contra tão escandaloso procedimento*" (grifo nosso).

141 "Posto que, no que levo dito, deva V. Mce. ver o objeto principal da missão – que lhe é ora encarregada e que o Governo Imperial confia que V. Mce. saberá desempenhar com zelo, patriotismo e discernimento –, cumpre, todavia, não perder de vista outro, igualmente importante, qual a demarcação de limites do Império com esse Estado". Em outro trecho: "Pode acontecer que, por causa da questão inglesa, ou por falta de dados suficientes, não queira esse governo entrar, por ora, em tratados de limites; porém, que se mostre disposto a celebrar um de comércio e navegação (...)".

Venezuela, com exceção de revisão dos limites, em 1973, que resultou na cessão de 4 mil quilômetros quadrados de território à Venezuela, após a descoberta da cabeceira do rio Orinoco por uma expedição franco-venezuelana em 1951 (Zurita, 1995: 121-123).

Além do expansionismo britânico, os EUA também passaram a exercer uma atuação mais coordenada na região amazônica a partir de meados dos anos de 1850, orientados por uma estratégia de promoção da livre-navegação do rio Amazonas. Conforme relatado em detalhes por Palm (2009: 29-34), o governo norte-americano promoveu uma intensa campanha, tanto nos EUA como no Brasil, pela abertura do rio Amazonas à navegação internacional. Houve mesmo a apresentação de proposta de transplante de população de escravos do sul dos EUA para a região amazônica, onde cultivariam algodão, com o objetivo de atenuar os problemas sociais e raciais dos EUA quando da abolição da escravatura[142]. A partir de 1853, a ação diplomática dos EUA concentrou-se no Rio de Janeiro, onde foi mandado o general norte-americano William Trousdale, como enviado extraordinário e ministro plenipotenciário, com instruções de seu governo para conseguir, para seus concidadãos, o uso livre do rio Amazonas, possibilitando-lhes, assim, comerciar com o Equador, o Peru, a Bolívia, Nova Granada e a Venezuela (Palm, 2009: 32).

Em síntese, o Brasil encontrou-se diante de uma complexa configuração de forças. De um lado, duas potências com maior poder relativo que o Brasil faziam pressão: a Grã-Bretanha com sua política expansionista e o interesse em ganhar acesso à bacia amazônica; e os EUA, com sua intensa campanha pela livre navegação do rio Amazonas e propostas que provocavam suspeitas de intentos colonizadores. De outro, as jovens repúblicas amazônicas apresentavam quadro de instabilidade política em meio ao processo de consolidação de seus

142 O principal articulador dessa campanha foi o tenente da Marinha dos EUA Matthew Fontaine Maury, que organizou uma expedição pelo rio Amazonas, entre 1851 e 1852, com o objetivo de verificar a viabilidade do assentamento de escravos norte-americanos na região. A expedição havia sido negada pelo governo brasileiro, mas Maury mudou o roteiro, iniciando a viagem pela nascente do rio, não pela foz, e a realizou mesmo sem o consentimento brasileiro. Há registro, ainda, de que o então candidato à presidência dos EUA, James Gadsden, apresentou, em 1852, a mesma ideia à legação do Brasil em Washington (Palm, 2009: 30).

Estados nacionais, o que tornava esses países mais suscetíveis a gravitar na órbita de influência das grandes potências. A indefinição das fronteiras do Brasil com o Peru, a Venezuela e a Colômbia adicionava elemento de vulnerabilidade para os interesses brasileiros.

Nesse contexto adverso, a diplomacia brasileira buscou, entre 1850 e 1866, garantir uma solução equilibrada entre a defesa intransigente e a abertura escancarada, evitando-se a intervenção direta das grandes potências e a indisposição dos vizinhos amazônicos (Galvão, 2012: 28). Procurou, nessa linha, acelerar as negociações de limites com os países amazônicos antes de permitir a abertura do rio Amazonas. Atuando nessa direção, o Conselho de Estado do Império se manifestou contra a abertura prematura do Amazonas e recomendou: (i) a definição prévia dos limites com os países ribeirinhos, como ocorreria com Peru, Colômbia e Venezuela; (ii) o melhor conhecimento dos rios do vale amazônico; e (iii) o estabelecimento de uma inteligência diplomática com os países amazônicos para alcançar um sistema harmonizado de regras e normas consentidas. A abertura do rio Amazonas para o comércio e a navegação internacionais foi autorizada por decreto de Dom Pedro II, assinado em 7 de dezembro de 1866, com base na convicção de que, após a delimitação das fronteiras com Peru, Colômbia e Venezuela, não haveria riscos à integridade territorial do Brasil.

A definição das fronteiras com os vizinhos amazônicos e a acomodação dos interesses dos principais atores no entorno amazônico a partir do final dos anos de 1860 permitiram ao Império voltar a orientar a política externa brasileira para os interesses estratégicos no Prata. A solução para a questão fronteiriça[143] não estimulou as relações políticas e o intercâmbio comercial. O relacionamento retornou a um estado de dormência.

143 O Tratado de Limites de 1859 não livrou, porém, os dois países de dificuldades na colocação de marcos limítrofes, da realização de ajustes e, tendo em conta desconfianças mútuas, de pedidos de revisão dos termos do acordo. Para detalhes da implementação do Tratado, ver Galvão (2012) e Portillo (1983).

Essa situação começou a alterar-se apenas nos anos de 1960. Naquele momento, a Venezuela mantinha uma postura de isolamento na América do Sul. No plano econômico-comercial, o isolamento foi refletido na relutância em aderir à Associação Latino-Americana de Integração (ALALC) e ao Pacto Andino[144]. Havia o receio de que concessões tarifárias poderiam comprometer o projeto nacional de industrialização do país. Esse também foi o motivo para a adesão tardia ao GATT, ocorrida apenas em 1976. A Venezuela adotava uma política comercial fechada para os países da região, sobretudo em relação à importação de produtos manufaturados. No caso do comércio com o Brasil, a balança comercial era francamente favorável à Venezuela. Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil passou a importar petróleo venezuelano em grandes quantidades, chegando a ser o segundo maior comprador, após os EUA, nos anos de 1950. Em 1955, as exportações alcançaram 123 mil barris diários, correspondentes a 99% do total de petróleo importado pelo Brasil (Zurita, 1995: 128). Em gradual queda nas exportações de petróleo ao Brasil, em 1960 a Venezuela participava com menos de 50% das importações brasileiras da *commodity*. Já as exportações brasileiras ao mercado venezuelano se resumiam a poucos produtos, sobretudo químico-farmacêuticos.

No plano político, o isolamento venezuelano refletiu-se na aplicação da Doutrina Betancourt, que resultou no rompimento das relações diplomáticas com o governo brasileiro em 17 de abril de 1964, em razão do golpe de 31 de março de 1964. A suspensão das relações diplomáticas atrasou ainda mais as incipientes iniciativas de fomento do comércio bilateral. O reatamento diplomático, em julho de 1967, reativou o diálogo institucional entre os países, mas não se vislumbravam iniciativas que retirassem o relacionamento bilateral da inércia. Em outubro do mesmo ano, há registro da realização de missão comercial

144 A ALALC foi instituída em 1960. A Venezuela aderiu ao mecanismo apenas sete anos depois, em 1967. O país aderiria ao Pacto Andino, criado em 1969, em 1973. O atraso em associar-se aos mecanismos deve-se, sobretudo, às preocupações do setor produtivo venezuelano com possível exposição à competição de outros países.

chefiada pelo embaixador Manuel Antônio Maria de Pimentel Brandão a Caracas para negociar com a Venezuela as primeiras concessões tarifárias decorrentes de sua recente entrada na ALALC (Cervo, 2012: 180). Trata-se, no entanto, de fato episódico, não representativo de uma mudança na direção do relacionamento comercial.

Em 20 de fevereiro de 1973, o presidente Emilio Garrastazu Médici (1969-1974) encontrou-se com o presidente Rafael Caldera (1969-1974) no ponto da fronteira entre os dois países, assinalado pelo marco BV-8 e, em seguida, se reuniram na cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén. O encontro revestiu-se de duplo simbolismo: foi realizado na região de fronteira e constituiu a primeira reunião bilateral entre presidentes. O principal resultado concreto do encontro foi a inauguração da estrada que liga El Dorado-Santa Elena do Uairén-Marco BV-8-Boa Vista. Trata-se da primeira conexão terrestre entre os dois países, que seria parte de uma "via de integração continental". O objetivo seria, conforme o comunicado final assinado na ocasião, promover as obras de pavimentação para que Brasília e Caracas – e, por meio delas, outras capitais do continente – fossem interconectadas por uma estrada asfaltada, que se chamaria BV-8, em alusão ao marco de fronteira. Para esse fim, o governo brasileiro se comprometeu a pavimentar os trechos das rodovias federais interligando Brasília, Goiânia, Cuiabá, Manaus, Boa Vista e o Marco BV-8. O governo venezuelano, por sua vez, faria a pavimentação da rodovia El Dorado-Santa Elena de Uairén-Marco BV-8[145]. Além do projeto rodoviário, há referência, de maneira genérica, à possibilidade de cooperação bilateral na área energética, que passaria, a partir dos anos de 1990, a constituir um elemento central das relações bilaterais[146].

145 Declaração Conjunta Brasil-Venezuela. Santa Elena de Uairén, de 20 de fevereiro de 1973, parágrafo XX.

146 No parágrafo XVII da Declaração Conjunta, os presidentes "assinalam, com profunda satisfação, a evolução positiva dos entendimentos entre a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) e a Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), os quais devem conduzir, no mais breve lapso, a uma estreita cooperação de todas as atividades do setor de petróleo". Como examinado no capítulo 4, a CVP foi uma empresa estatal criada em 1960, no governo de Rómulo Betancourt, para explorar e comercializar petróleo e derivados. Sua criação era parte da estratégia dos governos pós-1958 de criar as condições para o controle pelo Estado dos processos de extração e comercialização do petróleo, que ocorreria em 1975, com a nacionalização do setor, no governo de Carlos Andrés Pérez.

Naquele momento, para o Brasil, a estratégia de ocupar a Amazônia brasileira se traduzia na preocupação em manter o território de Roraima[147] atrelado ao resto do país. Galvão (2012: 71-72) afirma que a orientação da política brasileira era no sentido de evitar compromissos que envolvessem Roraima, enquanto não estivesse concluído o trecho Caracaraí-Manaus, parte da conexão rodoviária Boa Vista-Manaus. Roraima deveria ser integrado ao território nacional antes que o Brasil acordasse iniciativas com outros países.

Cervo (2012) aponta a chegada ao poder do presidente Carlos Andrés Pérez (1975-1979) como um ponto de inflexão na política regional venezuelana. Os altos preços do petróleo deram ao novo mandatário um importante instrumento de projeção do país e o fim do isolamento na região. Pérez nutria ambições de liderar a América Latina e utilizava os ideais de Bolívar como recurso retórico de legitimação de sua diplomacia petroleira. Às condições materiais encontradas por Pérez, sobretudo a afluência de petrodólares, somou-se um ambiente mundial favorável ao surgimento de novas lideranças regionais. No início dos anos de 1970, o sistema bipolar estabelecido no imediato pós-guerra havia-se esgotado. Na esfera político-estratégica, a *détente* empreendida pelo presidente norte-americano Richard Nixon (1968--1974) e o secretário de Estado Henry Kissinger diminuiu as tensões entre as duas potências nucleares e criou as condições para um crescente processo de multipolaridade entre os dois centros de poder. Essas transformações no sistema internacional abriram espaço para a ampliação das oportunidades políticas e econômicas de países ocidentais e de alguns países em desenvolvimento (Lessa, 1998: 25).

Assim como Pérez, a política externa brasileira no período procurou aproveitar os espaços abertos no sistema internacional, sobretudo no

147 Pelo Decreto-lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, o Estado do Amazonas foi desmembrado e resultou na criação do Território Federal do Rio Branco, que, em 1962, ganha a denominação de Território Federal de Roraima. A Constituição Federal de 1988 converteu o território no atual estado de Roraima.

governo do presidente Ernesto Geisel[148]. Lessa (1998: 32) sustenta que a nova política externa brasileira passou pela redefinição das relações com os EUA, "em bases mais igualitárias", que se traduziu em uma maior autonomia na defesa dos interesses do país no mundo, ainda que isso implicasse entrar em choque com interesses norte-americanos. Aponta que o governo Geisel deu início a uma nova ofensiva diplomática na região e um novo padrão de relacionamento com os países latino--americanos, a partir da necessidade premente da economia brasileira de assegurar a importação de matérias-primas, sobretudo recursos energéticos, e a venda de produtos agrícolas e manufaturados. O acelerado processo de industrialização exigia um crescimento constante e rápido da base energética nacional, que encontrava um sério obstáculo na excessiva dependência de petróleo importado, sobretudo dos países árabes. Com os países da bacia do Prata, havia a possibilidade de explorar conjuntamente recursos hidrelétricos do Rio Paraná. O Peru, o Equador e a Venezuela configuravam-se como fornecedores de petróleo. A Bolívia teria a oferecer gás natural e a Colômbia, carvão mineral.

A ofensiva diplomática de Geisel foi operacionalizada em dois momentos: (i) de 1974 a 1976, concentrou-se na consolidação da presença econômica e diplomática nos países da bacia do Prata, em confrontação aberta com a Argentina; e (ii) de 1977 a 1979, atuou para criar uma nova área de influência, convidando seus vizinhos do Norte para discutir um tratado de cooperação e desenvolvimento da bacia amazônica.

Na bacia do Prata, a estratégia traduziu-se na assinatura de acordos com os países da região – à exceção da Argentina e do Chile – pelos quais o Brasil oferecia cooperação econômica e tecnológica para projetos binacionais de exploração de recursos naturais ou energéticos comuns, com o objetivo de penetrar nas economias de seus vizinhos, atraindo-os para sua esfera de influência. Lessa (1998: 33) considera que os projetos binacionais de construção da usina hidrelétrica de Itaipu,

148 Os governos militares anteriores – Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1974) – haviam seguido uma política de maior alinhamento com os EUA.

com o Paraguai, em 1974, e de exploração do potencial hidrelétrico e agrícola da lagoa Mirim, com o Uruguai, em 1977, teriam sido concebidos como instrumentos para subtrair esses países da esfera de influência da Argentina. O objetivo dessa estratégia teria dupla função: aumentar e diversificar o comércio para os produtos brasileiros e alterar a correlação de forças com a Argentina, a favor do Brasil.

Na bacia amazônica, a estratégia foi de propor o estabelecimento de um mecanismo de desenvolvimento da região, similar ao que o Brasil havia firmado no Prata na década anterior[149], que se consubstanciaria no Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978. Assim como no século XIX, novamente as relações com a Venezuela não eram orientadas pelas especificidades do país vizinho, mas sim ditadas pelos interesses geopolíticos do Brasil na bacia amazônica. O interesse renovado dos governos militares na região amazônica, no contexto da doutrina da segurança nacional, contribuiu para despertar nos vizinhos amazônicos desconfianças em relação às pretensões brasileiras na região. A opinião pública desses países sofria influência das obras de Gobery do Couto e Silva, Mário Travassos[150] e Everardo Backheuser[151], bem como das críticas ao "imperialismo brasileiro" dos textos de Paulo Schilling[152] e Ruy Mauro Marini.

A imagem das pretensões hegemônicas do Brasil na região era reverberada na imprensa e nos meios acadêmicos[153]. Para o

149 Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai haviam assinado, em 23 de abril de 1969, o Tratado da Bacia do Prata, com o objetivo de regulamentar a exploração comum dos recursos hidrográficos da bacia do Prata. O instrumento entrou em vigor em 14 de agosto de 1970.

150 Oficial do Exército brasileiro e autor da obra "Projeção continental do Brasil", de 1931, um dos primeiros estudos sobre geopolítica no Brasil.

151 Acadêmico e precursor dos estudos sobre geopolítica no Brasil. Publicou artigos em jornais e revistas. Sua principal obra foi "Geopolítica Geral do Brasil".

152 Político, jornalista e escrito, foi exilado na Argentina e no Uruguai após o golpe de 1964. Publicou o livro "O expansionismo brasileiro".

153 Para os objetivos do presente estudo, optou-se por concentrar a análise da política exterior da segunda metade dos anos de 1970 a partir da visão dos vizinhos. Nessa linha, menos relevância foi conferida à análise das reais pretensões dos movimentos do Brasil na porção norte da América do Sul. A razão para essa opção metodológica reside no fato de que, nas relações bilaterais com a Venezuela, o Brasil em geral tinha a iniciativa de propor uma aproximação, mas não encontrava reciprocidade do lado venezuelano. Desse modo, as desconfianças da Venezuela em relação ao Brasil são determinantes para explicar as dificuldades de conformar-se uma agenda bilateral consistente.

correspondente no Brasil do jornal britânico *The Guardian*, Bernardo Kucinski, escrevendo sobre as circunstâncias das negociações do Tratado de Cooperação Amazônica, a doutrina geopolítica dos "círculos concêntricos" e a inserção da América do Sul no primeiro círculo, ou seja, na área da influência direta do Brasil teriam contribuído para consolidar a imagem do país como potência com aspirações hegemônicas e, assim, confirmar a teoria do "subimperialismo" brasileiro. Para o autor, a atuação brasileira na região era orientada por uma "espécie de delegação, consciente ou não, dos Estados Unidos" (Kucinski, 1978: 26). Na mesma linha, mas ampliando a análise para incorporar os movimentos do Brasil de aproximação com países africanos e a exploração das reservas de urânio e associação com a Alemanha para o desenvolvimento de tecnologia nuclear, Carrasco (1978:26) considerava que "la lucha por la expansión internacional [do Brasil] asume un sello subimperialista, es decir, la implementación de una política de dominio compartido con otras naciones, dentro de las reglas de juego de la gran potencia imperial".

Ainda segundo o autor, com o Tratado de Cooperação Amazônica o Brasil buscaria a construção de um guarda-chuva multilateral para encobrir a intensificação de suas relações bilaterais com outros países amazônicos, que se orientariam para facilitar a expansão do capital brasileiro de associação com o capital internacional nesses países e, desse modo, dissipar os temores da hegemonia brasileira na América Latina (1978: 25). As teses subimperialistas encontravam eco em uma parte da intelectualidade brasileira crítica ao regime militar. Autores como Octavio Ianni[154], Theotonio dos Santos e os já citados Paulo Shilling e Ruy Mauro Marini eram frequentemente utilizados como referência nas análises críticas à política externa do regime militar. A imagem negativa do Brasil ancorava-se, ainda, sobre questões concretas. A política de

154 Otavio Ianni é autor das obras "Imperialismo na América Latina" e "Imperialismo e cultura da violência na América Latina", traduzidas para o espanhol, bem como dos textos compilados em edição especial dos Cadernos do CEBRAP, com o título "Diplomacia e imperialismo na América Latina", publicada em 1973.

ocupação do território brasileiro na Amazônia era acompanhada de perto pelos vizinhos. Eram especialmente razão de preocupação a construção das rodovias Perimetral Norte[155] e Transamazônica[156].

Com esses parâmetros, o Tratado de Cooperação Amazônica foi percebido pelos vizinhos amazônicos sob a lógica geopolítica dos interesses brasileiros. Segundo a percepção naqueles países, o principal objetivo seria romper um "certo isolamento" do Brasil na América do Sul: na bacia do Prata, os interesses brasileiros estariam limitados pela rivalidade com a Argentina; ao Norte, a Venezuela emergia como nova força regional em razão do aumento dos preços do petróleo e como uma liderança com discurso terceiro-mundista; nos Andes, o governo peruano do presidente Juan Francisco Velasco Alvarado (1968-1975) havia manifestado preocupação com a construção das rodovias Transamazônica e Perimetral Norte[157]. A associação amazônica patrocinada pelo Brasil era percebida, ainda, como um importante contrapeso à Argentina na América do Sul, ao permitir ao Brasil enfrentar em melhores condições as pretensões argentinas na bacia do Prata (Carrasco, 1978: 27). Também o fato de que o projeto de criação de um pacto amazônico fosse lançado em um momento de crise do Pacto Andino provocou no Peru, Equador, Bolívia, Venezuela e Colômbia reservas quanto ao seu efeito sobre o Tratado de Cartagena. Suspeitava-se de que o pacto amazônico seria utilizado pelo Brasil para enfraquecer o agrupamento andino como polo de poder na região (Carrasco, 1978: 22; Mercado-Jarrín, 1978: 11-12). A percepção corrente à época era de que Venezuela apostava no fortalecimento do Pacto Andino como instrumento de contenção do Brasil na região amazônica.

155 A rodovia Perimetral Norte (BR-210) foi projetada na primeira metade dos anos 1970 para ligar o Estado do Amapá à fronteira com a Colômbia, no Amazonas. Cortaria dos Estados de Amazonas, Pará, Amapá e Roraima.

156 Trata-se da rodovia BR-230, projetada no governo do presidente Médici (1969-1974), com extensão de 4.223 quilômetros. Liga a cidade de Cabedelo, na Paraíba, à Lábrea, no Estado do Amazonas. Atravessa sete Estados brasileiros: Paraíba, Ceará, Piauí, Maranhão, Tocantins, Pará e Amazonas.

157 Da parte brasileira, havia desconforto com a presença de instrutores soviéticos que teriam se deslocado ao Peru em razão da compra de armamento pelo país andino (Kucinski, 1978: 29).

Com a queda de Alvarado, em agosto de 1975, houve uma aproximação entre Brasil e Peru. Em 5 de novembro de 1976, o presidente Geisel encontrou-se com o novo presidente do Peru, Francisco Morales Bermudez Cerrutti (1975-1980), na fronteira entre os dois países, a bordo do navio-patrulha fluvial "Pedro Teixeira", e sugeriu, em termos genéricos, uma iniciativa de cooperação na Bacia do Amazonas[158], que mais tarde seria apresentada aos demais países da região. O encontro com Bermudez deu início ao processo de negociação do tratado, que duraria 18 meses, até a sua conclusão e assinatura em 3 de julho de 1978[159]. Durante esse processo, houve um intenso trabalho diplomático para dissipar os temores de pretensões expansionistas do Brasil, que a iniciativa havia reacendido.

O processo de conformação do Tratado de Cooperação Amazônica refletiu as dificuldades no relacionamento entre Brasil e Venezuela naquele momento. Como mencionado acima, ao contrário dos demais países sul-americanos, a Venezuela havia-se beneficiado do aumento dos preços do petróleo com a primeira crise energética de 1973. A afluência de petrodólares propiciou ao governo de Carlos Andrés Pérez a base material para projetar o poder da Venezuela, sobretudo na América Latina, em movimento que já havia iniciado seu antecessor, o presidente Rafael Caldera (1969-1974). Como visto no capítulo 5, Pérez adotou uma política externa de alto perfil: viajou à União Soviética, onde firmou um acordo energético com Moscou; procurou liderar os países socialistas ao organizar a II Internacional Socialista em Caracas; buscou apresentar-se como ator importante entre os países em desenvolvimento; reforçou sua posição na bacia do Caribe; e criou o SELA, mecanismo de integração

158 Em seu discurso no navio-patrulha, Geisel diagnosticou que "(...) o conceito territorial de unidade da bacia amazônica não chegou a cristalizar-se numa ideia política comum" e manifestou o desejo do Brasil de "(...) ampliar sua colaboração amistosa com as nações irmãs da sub-região amazônica e (...), ao fazê-lo, estará prestando mais uma colaboração ao processo de integração latino-americana e à prosperidade geral do Continente" (Discurso do presidente Ernesto Geisel saudando o presidente do Peru, Francisco Morales Bermudez Cerrutti, a bordo do navio--patrulha fluvial "Pedro Teixeira", 5 de novembro de 1976).

159 O Tratado foi assinado por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

regional pensado para incluir Cuba, que, naquele momento, encontrava-se alijado do sistema interamericano.

Contribuía para dar maior espaço de atuação para a política exterior de Pérez a reformulação da doutrina Betancourt pelo seu antecessor, o presidente Rafael Caldera (1969-1974). Após a consolidação do sistema democrático na Venezuela e do fim da ameaça de uma agressão externa, Caldera pôde lançar mão de uma política exterior mais ativa. Para tanto, lançou a tese do pluralismo ideológico e, com isso, abriu caminho para o reconhecimento de governos autoritários da região. Esse movimento foi importante para romper o isolamento regional da Venezuela desde o início dos anos de 1960.

Não por acaso, a Venezuela se tornou o principal foco de resistência ao Tratado de Cooperação Amazônica. Em momento de expansão da diplomacia venezuelana na América do Sul, a iniciativa brasileira no Norte da América do Sul só poderia reanimar as desconfianças no vizinho. A "incursão" brasileira no entorno amazônico ameaçava, do ponto de vista de Caracas, os interesses da Venezuela em suas duas áreas de atuação prioritária: a bacia do Caribe e, de importância relativa menor, a região andina.

Naquele momento, as relações bilaterais eram cordiais, mas o temor da dependência gerava dificuldades em avançar em uma agenda comum de iniciativas. Os projetos propostos por ambos os países eram esporádicos e não respondiam a uma estratégia coerente de aproximação. Em janeiro de 1973, o ministro de Obras Públicas da Venezuela, José Curiel, visitou o Brasil e propôs a realização de uma imensa obra hidroviária para interconectar as bacias do Amazonas e do Prata em uma extensão de 5.900 milhas navegáveis. Em julho de 1973, o chanceler brasileiro Gibson Barbosa escreveu ao ministro de Minas e Hidrocarbonetos da Venezuela, Hugo Pérez la Salvia, com proposta de cooperação entre as empresas estatais de petróleo. O Brasil desejava aumentar as compras de petróleo venezuelano em contratos de longo prazo, colaborar na exploração, comercialização internacional

e interna e participar de licitações para vender equipamentos. Outra tentativa de animar as relações bilaterais foi feita pelo embaixador em Caracas, Haddock Lobo, em 1974, quando sugeriu que se partisse do zero, onde, em seu entender, se encontravam as relações bilaterais, para criar condições operacionais sobre as quais se assentariam futuros projetos de cooperação[160].

O cientista político venezuelano Carlos Romero (2003: 3) considera que os anos de 1970 marcam um movimento na Venezuela favorável à integração regional, como parte de um processo que tem início no governo do presidente Rafael Caldera (1969-1974). A presidência de Caldera inicia um período de estabilidade política interna, com a desaparição do perigo de insurreição militar e o início da pacificação do movimento de guerrilha que assolou o país durante toda a década de 1960. A necessidade de consolidar a democracia conquistada em 1958 havia sido responsável pelo isolamento regional[161] da Venezuela. Caldera rompeu com essa política e iniciou uma ampla política de aproximação com os novos países do Caribe, estabeleceu as bases para uma convivência com Cuba, assinou o Protocolo de Puerto España, com o fim de congelar o contencioso com a Guiana por doze anos, promoveu negociações com a Colômbia em torno do diferendo territorial sobre áreas marinhas e submarinas no Golfo da Venezuela, aderiu ao Acordo de Cartagena (Pacto Andino) e restabeleceu relações diplomáticas com governos autoritários, deixando de lado a Doutrina Betancourt e lançando a tese do pluralismo ideológico. Essa política, como visto acima, foi continuada e intensificada por Carlos Andrés Pérez.

160 A pauta proposta por Haddock Lobo era abrangente e incluía tráfego fronteiriço, controle sanitário, fiscalização aduaneira, turismo, comunicações, correios e telégrafos, rádio, transporte terrestre e fluvial, entrepostos livres, cooperação técnica, hidrologia, conservação ambiental, parques nacionais, vigilância e combate ao crime, cooperação científica, preservação de áreas indígenas, pesca e cooperação intelectual e cultural (*apud* Cervo, 2012: 191-192).

161 Tomamos o cuidado de ressaltar que o isolamento ocorreu no nível regional, pois a Venezuela procurou implementar uma política ativa de valorização dos preços do petróleo durante os anos de 1960, cujo mais visível resultado foi a criação da OPEP, em 1961. Nesse período, a política exterior esteve orientada, também, para a preservação do mercado norte-americano para o petróleo venezuelano. Atribui-se essa política à importância central do petróleo para o desenvolvimento nacional da Venezuela.

É nesse contexto que deve ser vista a visita de Pérez ao Brasil, em 17 de novembro de 1977. Foi a primeira visita oficial de um mandatário venezuelano ao país. O encontro foi importante para desatar o nó das negociações do acordo amazônico, assinado poucos meses depois, e conseguir o compromisso do Brasil em reconhecer a relevância do SELA para a integração regional[162]. Mas teve um alcance mais amplo. O discurso de Pérez em Brasília expressou uma mudança significativa na retórica oficial com relação às perspectivas de aproximação bilateral[163], com o reconhecimento do papel que um país do porte do Brasil desempenharia para o êxito do processo de integração regional. Disse Pérez que o Brasil era "a nação sul-americana fundamental e chave na ação integradora da região", e que "os historiadores amanhã expressarão sua perplexidade diante deste insólito fenômeno de isolamento entre duas nações vizinhas e que, ademais, têm todo um conjunto de razões para aproximar-se e poder conjugar seus esforços" (*apud* Zurita, 2013: 265). As desconfianças da Venezuela acerca do Tratado de Cooperação Amazônica puderam, assim, ser contornadas.

Os ensaios de iniciativas bilaterais que haviam sido propostas até então começaram, na visita, a ganhar contornos mais concretos. Foi assinado o Convênio de Amizade e Cooperação, que estabeleceu a Comissão de Coordenação Brasileiro-Venezuela, além de acordo nas áreas sanitária, de ciência e tecnologia, de tráfico de drogas ilícitas e um acordo bancário. O encontro entre Geisel e Pérez, quase quatro anos após a visita de Médici a Santa Elena do Uairén, foi seguido de cinco

162 Geisel afirmaria, em seu discurso: "Tal é o espírito que tem animado tantas iniciativas venezuelanas em busca de uma integração maior dos países latino-americanos. A criação do SELA é uma dessas iniciativas, à qual o governo brasileiro vem emprestando apoio e participação. Sentido igual têm iniciativas como a que tomamos no âmbito sub-regional e não lhe diminui a importância para toda a América Latina. É que o exercício a que nos propomos é o de colaboração para preservação e exploração de recursos que nos são comuns, garantindo, ao mesmo tempo, através dessa cooperação, o pleno aproveitamento de uma área sobre a qual podem debruçar-se interesses estranhos aos países da região. Em ambos casos, do SELA e do Pacto Amazônico, o que realmente se busca, em graus diferentes embora, é a harmonização e conjugação de interesses no âmbito da América Latina" (Discurso do presidente Ernesto Geisel saudando o presidente Carlos Andrés Pérez, da Venezuela, em banquete no Palácio do Itamaraty. Brasília, 17 de novembro de 1977).

163 Até então, como mostra Cervo (2013: 192-196), com base em expedientes telegráficos trocados entre a Embaixada em Caracas e a SERE, as relações bilaterais se limitavam a manifestações retóricas de boa-vontade de parte das autoridades venezuelanas, mas sem se converterem em compromisso políticos firmes.

reuniões bilaterais de presidentes ao longo dos anos de 1980 e início da década seguinte: João Figueiredo e Herrera Campíns (Caracas, 6 a 8 de novembro de 1979); Herrera Campíns e João Figueiredo (Brasília, 10 a 13 de agosto de 1981); José Sarney e Jaime Lusinchi (Caracas, 15 a 17 de outubro de 1987); Jaime Lusinchi e José Sarney (São Luiz, Maranhão, 8 e 9 de outubro de 1988); e Carlos Andrés Pérez e Fernando Collor de Mello (Pacaraima, 20 de julho de 1990).

O ânimo político dos dois países era favorável, houve aumento da confiança e a aproximação ocorria de maneira gradual. Algumas iniciativas foram acordadas, mas ainda não faziam parte de uma estratégia comum de adensamento das relações bilaterais. A agenda bilateral nesse período foi influenciada por fatores de impulso e de retração. O principal fator de retração, que contribuiu para uma agenda bilateral aquém do potencial, pode ser atribuído, em parte, às dificuldades que enfrentaram o Brasil e a Venezuela, junto com grande parte dos países latino-americanos, em cumprir com os compromissos de pagamento da dívida externa. A crise da dívida dos anos de 1980 – provocada pelo aumento das taxas de juros nos EUA e na Europa, que elevou o valor dos pagamentos do serviço da dívida externa e reduziu a oferta de capitais dos países em desenvolvimento – foi acompanhada pela queda dos preços das *commodities* e pela retração das importações dos países desenvolvidos. No caso da Venezuela, com exceção dos anos de 1981 e 1982, a forte queda dos preços do petróleo, que se estendeu até o início dos anos de 2000, acentuou ainda mais o quadro de crise.

O *deficit* fiscal, a inflação e uma aguda crise cambial forçaram o governo de Herrera Campíns a desvalorizar o bolívar (*viernes negro*), o que provocou uma crise bancária e a bancarrota em 1983. O Brasil declararia a moratória em fevereiro de 1987. Ainda do lado das forças centrífugas, os anos de 1980 foram marcados por incidentes na fronteira provocados pela ação de garimpeiros ilegais provenientes do Brasil. O movimento de brasileiros em busca de ouro no vizinho teve início na década anterior, mas questões envolvendo garimpeiros ilegais brasileiros, até então,

foram controladas por esforços diplomáticos brasileiros, que resultaram em interrupção das prisões de garimpeiros, medida que foi adotada como "um gesto de boa vontade" pelo governo Carlos Andrés Pérez em relação ao Brasil (Murakami, 2008: 33). Com o aumento do fluxo de brasileiros em território venezuelano, a partir do final dos anos de 1980, a questão tornou-se um irritante nas relações bilaterais, ganhando ampla visibilidade nos meios de comunicação locais. Em 9 de maio de 1989, o governo venezuelano tomou a decisão de expulsar três mil garimpeiros brasileiros que se instalaram ilegalmente na Amazônia venezuelana para explorar ouro. Os equipamentos foram apreendidos. A Assembleia Nacional criou uma comissão parlamentar especialmente para tratar do caso. O então chanceler Enrique Tejera París e o ministro da Defesa foram ouvidos. Esse incidente provocou a convocação da primeira reunião extraordinária do Grupo de Cooperação Consular, realizada nos dias imediatamente seguintes (Cardoso, 2014: 82-83).

Em outubro do mesmo ano, o *Diario de Caracas* noticiou que uma expedição científica venezuelana, que se deslocava à região da nascente do rio Orinoco, encontrou garimpeiros ilegais brasileiros. A presença, segundo a matéria, teria sido corroborada por testemunhos de membros da Guarda Nacional. Na mesma reportagem, afirmou-se que, em outra localidade fronteiriça, distante centenas de quilômetros dali, famílias brasileiras chegavam em grupos pequenos. Concluía que a população de garimpeiros ilegais brasileiros havia aumentado muito com a descoberta do ouro (*apud* Cardoso, 2014: 84).

A situação agravou-se no início dos anos de 1990. Em 17 de janeiro de 1992, a Guarda Nacional abateu um avião de garimpeiros que sobrevoava o território venezuelano. No ano seguinte, dezoito índios ianomâmis, incluindo crianças, teriam sido assassinados por garimpeiros brasileiros em solo venezuelano. Esses dois episódios provocaram o momento de maior tensão no relacionamento bilateral (Murakami, 2008: 34).

Entre os fatores de impulso, sobretudo no início dos anos de 1990, figuram: a diminuição do "temor de dependência" da Venezuela em relação ao Brasil; o maior ativismo da Venezuela em buscar novos mercados para seus produtos por meio da participação em esquemas de integração econômica, como foi o caso do G3[164], o que resultou em uma maior propensão a discutir temas comerciais com o Brasil (que se materializaria em declaração conjunta para a formação de uma área de livre comércio com o Brasil, em 1995)[165]; a liderança nos processos de paz da América Central, por meio dos Grupos de Contadora e de Apoio a Contadora, que acabou criando espaço de convívio entre o Brasil e a Venezuela (ambos países compartilhavam a visão contrária a uma intervenção militar dos EUA na América Central) (Cardoso, 2014).

O final dos anos de 1980 e a primeira metade da década seguinte são de profunda transformação no sistema internacional. A desintegração do bloco soviético e a ascensão dos EUA como única grande potência mundial levaram a uma redefinição do papel norte-americano no sistema internacional, que se traduziu no conceito de "Nova Ordem Mundial", termo utilizado pelo presidente George Bush (1989-1993). No plano regional, a nova ordem assumiu fortes contornos econômico-comerciais, que visaram a reforçar a interdependência dos países latino-americanos com os EUA. A ofensiva norte-americana traduziu-se em duas frentes: (i) a promoção, com o apoio do FMI, de um conjunto de políticas de ajuste macroeconômico e de abertura comercial, que ficou conhecido como Consenso de Washington; e (ii) a proposta de criação de uma área de livre comércio hemisférico.

Na primeira frente, os países latino-americanos, que haviam recém atravessado um longo período de dificuldades econômicas em razão da crise da dívida externa e precisavam ter acesso ao crédito

164 Tratado de livre comércio entre Colômbia, México e Venezuela, assinado em junho de 1994 e em vigor entre 1995 e 2006, quando foi denunciado pela Venezuela. O G3 foi assinado no âmbito da ALADI, como acordo de complementação econômica n. 33 (ACE-33).

165 Declaração de Brasil e Venezuela sobre a formação de uma área de livre comércio. Caracas, 4 de julho de 1995.

internacional, adotaram largamente as medidas recomendadas pelo FMI. A aplicação de políticas de ajustes no Brasil e na Venezuela foi acompanhada de um quadro de instabilidade político institucional, que resultou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, e do presidente Carlos Andrés Pérez, em 1993. No caso do Brasil, o processo de *impeachment* foi conduzido dentro de parâmetros institucionais e em quadro de relativa estabilidade. Já na Venezuela, o processo transcorreu de maneira bastante acidentada e foi precedido da eclosão de uma revolta popular (*Caracazo*), em fevereiro de 1989, e duas tentativas de golpe de Estado, em fevereiro e novembro de 1992.

Na segunda frente, a proposta de criação de uma área de livre comércio foi apresentada inicialmente no contexto da Iniciativa das Américas, estabelecida em junho de 1990 por iniciativa norte-americana e, em dezembro de 1994, em Miami, seria incluída como compromisso dos chefes de Estado e de governo das Américas na Declaração de Princípios e no Plano de Ação da primeira reunião de Cúpula das Américas. A Declaração de Princípios determinou que as negociações devessem estar concluídas até 2005, quando as barreiras ao comércio e aos investimentos seriam progressivamente eliminadas. Em paralelo, o Canadá, os EUA e o México assinaram, em dezembro de 1992[166], o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês), que constituiria, na visão norte-americana, o parâmetro para as negociações da ALCA.

As consequências das iniciativas dos EUA na região foram diversas. Na esteira do movimento de formação de blocos econômicos regionais, que se desenvolveu nos anos de 1980, a Venezuela participou de iniciativas sub-regionais. Além de sua vinculação ao Pacto Andino e ao G3, firmou, com a Caricom, um acordo sobre comércio e investimentos. A Venezuela foi, ainda, um dos proponentes, em fevereiro de 1993, do Compromisso

166 Os três países signatários acordaram negociar um acordo de livre comércio em 10 de junho de 1990. As negociações tiveram início em 5 de fevereiro de 1991 e foram concluídas em 17 de dezembro de 1992, com a assinatura do Tratado. Em agosto de 1993, os países assinam acordos laterais sobre trabalho e meio ambiente. O Tratado entrou em vigor em 1o de janeiro de 1994.

de Caracas – que estabeleceu as bases para o desenvolvimento de projetos de cooperação entre o G3 e os países centro-americanos –, e a Declaração de Caracas, que lançou os fundamentos para o estabelecimento de um acordo de livre comércio entre a Venezuela e a Colômbia, de um lado, e a Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala, de outro.

Vizentini (1996: 78) avalia que todas essas iniciativas de integração sub-regionais sofreram o impacto do NAFTA, que passou a exercer grande influência sobre os países do Norte da América do Sul, como a Venezuela e a Colômbia, além de "absorver" o México. A primeira consequência seria o adiamento do cronograma de desgravação estabelecido pelo G3 e a "alteração dos próprios objetivos do agrupamento". Com relação ao Grupo Andino, o autor, escrevendo em 1996, antecipa tendências ao esvaziamento e à fragmentação do agrupamento, que seriam confirmadas nos anos de 2000 com a assinatura de tratados de livre comércio pelo Peru, em abril de 2006, e pela Colômbia, em novembro do mesmo ano. A negociação desses acordos provocou uma forte reação do presidente Hugo Chávez, que anunciou a retirada da Venezuela da CAN em abril daquele ano.

A estratégia brasileira diante da Iniciativa das Américas e do projeto norte-americano da ALCA consistiu na formulação de iniciativas de articulação do espaço sul-americano, com o objetivo de buscar alianças sub-regionais para fortalecer o poder de barganha diante dos EUA e diversificar as opções negociadoras. Foi nesse período que o Brasil, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (10/1992-5/1993) no Itamaraty, deu início à substituição do termo "América Latina" por "América do Sul" no discurso diplomático brasileiro, que excluía explicitamente o México e qualquer relação de proximidade com o NAFTA, delimitando uma nova esfera geográfica da estratégia regionalista brasileira (Mello, 2002: 39). O conceito seria mantido na primeira gestão de Celso Amorim no Ministério das Relações Exteriores (5/1993-12/1994). Mais tarde, em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso convocaria a primeira reunião de chefes de Estado da América do Sul, considerada

um "primeiro passo concreto", na expressão de Guilhon de Albuquerque (2013: 272), para a "institucionalização de um espaço geopolítico e de uma identidade sul-americana".

O eixo central da estratégia brasileira para a América do Sul foi articulado a partir do Mercosul e da convergência de posições com a Argentina. Segundo Mello (2002: 38), durante toda a década de 90, o Brasil:

> (...) foi o único país que, de alguma forma, resistiu a todas as iniciativas dos Estados Unidos para a região, mantendo os mesmos objetivos estabelecidos em 1990: assegurar a atuação conjunta do Mercosul para fortalecer seu poder de barganha nas negociações com Washington; evitar a defecção da Argentina; tentar alterar a natureza unilateral da proposta norte-americana; e impedir que o bloco sub-regional pudesse vir a ser diluído caso a área de livre comércio hemisférica fosse de modo efetivo deslanchada.

Com a conclusão das negociações do NAFTA, no final de 1992, as perspectivas de relacionamento dos EUA com a região passaram a contemplar a possibilidade de incorporar alguns países sul-americanos no novo bloco. Houve interesse, inicialmente, em atrair para a esfera do NAFTA o Chile e a Argentina. Mais tarde, quando as negociações da ALCA foram lançadas, em 1994, a Argentina passou a defender a antecipação do fim das negociações de 2005 para 2000 e manifestou, em mais de um momento, interesse em examinar individualmente eventual acordo de livre comércio com os EUA[167]. Nas negociações do Mercosul, a resposta da diplomacia brasileira à nova iniciativa dos EUA foi uma maior disposição em fazer concessões aos seus parceiros, para que fosse cumprido o objetivo de criar a união aduaneira até o final de 1994. Parte da estratégia de evitar defecções na região por meio do fortalecimento do Mercosul foi abrir a possibilidade de associações

167 Em fevereiro de 1994, o ministro da economia da Argentina, Domingo Cavallo, declarou que, caso o Mercosul se restringisse "à meta mais realista de uma zona de livre comércio, dadas as dificuldades dos acertos pendentes para a conformação da união aduaneira", a Argentina estaria livre e em condições de examinar individualmente eventual acordo de livre comércio com os EUA (*apud* Mello, 2002: 39).

ao bloco, sem a necessidade de contrair os compromissos comerciais dos Estados-partes. Essa linha de ação se fortaleceu com a adesão do Chile, em 1996, e da Bolívia, em 1997, como Estados Associados do Mercosul, no contexto das dificuldades norte-americanas em promover a incorporação de novos membros ao NAFTA. Em termos práticos, os dois países se comprometiam a coordenar posições com o Mercosul nas negociações da ALCA.

Outra estratégia para contrabalançar a influência dos EUA na América do Sul foi a aproximação com a União Europeia. Esse movimento se iniciou em 1992, "como resultado da iniciativa e do empenho da diplomacia brasileira em fortalecer a atuação do Mercosul como ator internacional" (Mello, 2002: 39). Em dezembro de 1994, logo após o lançamento das negociações da ALCA, a União Europeia propôs ao Mercosul um acordo de livre comércio entre os dois blocos, como resposta europeia à formação da ALCA. O acordo-quadro das negociações foi definido em 1995 e as negociações tiveram início em 1999 e seguem em curso.

Além da prioridade conferida ao Mercosul, a estratégia sul-americana incluiu duas outras iniciativas, de alcance regional: a Iniciativa Amazônica, lançada pelo presidente Itamar Franco (1992-1995) em Buenos Aires, durante encontro do Grupo do Rio, em dezembro de 1992; e a proposta de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

A Iniciativa Amazônica consistia em promover acordos de complementação econômica entre o Brasil e os países amazônicos, sob a égide da ALADI, com o propósito de aprofundar as relações comerciais com aqueles países. Tinha o objetivo explícito de reproduzir na bacia amazônica o exemplo de integração comercial empreendido na bacia do Prata, representado pelo Mercosul, que se beneficiaria, ainda, da integração física entre as duas bacias hidrográficas[168]. A iniciativa,

168 Discurso do presidente Itamar Franco na sessão solene de abertura da V Assembleia Ordinária do Parlamento Amazônico. Brasília, 10 de maio de 1993.

lançada no breve período da gestão do ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso, seria absorvida pelo projeto de criação da ALCSA, em outubro de 1993, já na gestão de Celso Amorim, a partir da articulação entre o Mercosul, a Iniciativa Amazônica, o Grupo Andino e o Chile[169].

Antiquera (2006: 122) considera que o projeto teve o objetivo de cumprir três funções principais: (i) substituir definitivamente a América Latina pelo conceito de América do Sul como espaço de atuação prioritária do Brasil; (ii) converter, por meio da integração econômica, a América do Sul em um espaço unificado sob a liderança do Brasil; e (iii) consolidar um projeto sul-americano integrado de política externa, com a superação das divisões das áreas de atuação externa entre o Norte e o Sul da América do Sul.

A ALCSA não ganhou contornos concretos e desapareceu dos discursos oficiais já a partir de 1994, sobretudo em razão do lançamento das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), durante a I Cúpula das Américas, realizada em Miami, de 9 a 11 de dezembro de 1994. Se a proposta se mostrou de difícil realização, naquele momento, a ideia de circunscrever a América do Sul como área prioritária para os interesses brasileiros seria resgatada na década seguinte, com a realização das reuniões de chefes de Estado sul-americanos no governo de Fernando Henrique Cardoso, que ganharam contornos institucionais e outra roupagem política nos dois mandatos do presidente Lula, com o estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, e da Unasul, em 2008.

Embora de vida curta, a Iniciativa Amazônica e a ALCSA, como parte da estratégia brasileira para aumentar o grau de coesão dos países da América do Sul diante das propostas comerciais norte-americanas para o Hemisfério, dariam um ímpeto renovado às relações do Brasil com os países amazônicos. Nos anos de 1990, esses países haviam se tornado

169 Discurso do presidente Itamar Franco, por ocasião da cerimônia de instalação da Comissão de Vizinhança Brasileiro-Colombiana. Letícia, Colômbia, 22 de janeiro de 1994.

importantes parceiros comerciais do Brasil. O país tinha interesse em exportar produtos manufaturados e absorver petróleo da Venezuela e Equador, carvão térmico colombiano e gás produzido no Peru e Bolívia (Vizentini, 1996: 79).

Capítulo 10

A construção da aliança estratégica: do Protocolo de La Guzmanía ao engajamento brasileiro no projeto de desenvolvimento venezuelano

No caso da Venezuela, a estratégia de aproximação do Brasil no entorno amazônico traduziu-se na busca de iniciativas que visaram a criar vínculos permanentes entre os dois países. Os analistas das relações entre o Brasil e a Venezuela identificam os resultados da visita do presidente Itamar Franco à Venezuela, em 4 de março de 1994, como um divisor de águas no relacionamento, ao estruturar uma agenda bilateral de longo prazo e envolver os dois presidentes nesse esforço[170].

No encontro com Rafael Caldera, foi assinado o Protocolo de La Guzmanía[171] e um comunicado conjunto. O Protocolo de La Guzmanía constituiu um documento de natureza política, que, em seus sete parágrafos declaratórios e sete operativos, definiu a

170 A totalidade dos autores consultados para a elaboração deste trabalho confirma a afirmação: Vicentini (1996), Cardoso (2014), Loss (2007), Nunes (2011); Galvão (2012); Zurita (1995).

171 O ato recebeu esse nome por ter sido assinado na residência de verão do presidente Rafael Caldera, que se chamava La Guzmanía.

orientação da relação bilateral a partir daquele momento. Na primeira parte, os chefes de Estado afirmaram o compromisso de "atribuir alta prioridade às relações bilaterais, elevando-as a uma nova dimensão, a fim de permitir o máximo aproveitamento das potencialidades de cooperação e integração, em consonância com sua vocação amazônica, sul-americana e latino-americana", e manifestam a intensão de "realizar encontros presidenciais frequentes". Na parte operativa, os presidentes estabelecem uma Comissão Binacional de Alto Nível, com mandato amplo, presidida pelos ministros das Relações Exteriores e integrada por ministros de outras pastas relevantes para a cooperação bilateral[172].

Em complemento ao Protocolo de La Guzmanía, de natureza genérica, o comunicado conjunto[173] detalhou um conjunto de temas que deveriam compor a agenda da Comissão Binacional de Alto Nível. Determinou, ainda, a conversão das reuniões do Mecanismo Político de Consulta Venezuela-Brasil – criado em 1990 e se reunido apenas uma vez, em agosto de 1993[174] – em instância preparatória dos encontros da Comissão Binacional. Ao contrário da maioria das iniciativas até então, que não haviam saído do papel, os acordos de La Guzmanía[175] tiveram o mérito de traduzir o impulso político dos presidentes em ações e iniciativas tangíveis, por meio da impressão de um ritmo acelerado de encontros em diversos níveis e da estruturação e sistematização de uma agenda coerente de temas.

A visita de Itamar Franco a Caracas desencadeou imediatamente uma sequência de encontros, nos níveis ministerial, vice-ministerial e técnico: II Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Caracas, 3 e 4

172 Protocolo Adicional ao Convênio de Amizade e Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela de 17 de novembro de 1977 (Protocolo de La Guzmanía). Caracas, 4 de março de 1994.

173 Comunicado Conjunto assinado pelo Presidente Itamar Franco e pelo Presidente Rafael Caldera, em La Guzmanía, no dia 4 de março de 1994.

174 O mecanismo foi estabelecido pelo Memorandum de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela para o Estabelecimento de um Mecanismo Político de Consulta, assinado em Brasília, no dia 20 de junho de 1990, pelo ministro das Relações Exteriores do Brasil, Francisco Rezek, e pelo ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Reinaldo Figueredo Planchart.

175 O Protocolo de La Guzmanía e o Comunicado Conjunto serão, doravante, referidos como "os acordos de La Guzmanía".

de maio de 1994)[176]; III Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Brasília, 21 e 22 de julho de 1994); II Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Caracas, 28 e 29 de julho de 1994); III Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Brasília, 7 de setembro de 1994); IV Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Caracas, 15 e 16 de maio de 1995); IV Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Brasília, 12 e 13 de junho de 1995); V Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Brasília, 1o e 2 de fevereiro de 1996); V Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Caracas, 10 e 11 de outubro de 1996); VI Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Caracas, 9 de junho de 1997); VI Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Brasília, 8 de dezembro de 1997); VII Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Caracas, 7 de fevereiro de 2000) – Lampreia e José Vicente Rangel; VIII Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível (Brasília, 11 de fevereiro de 2005) – Celso Amorim e Alí Rodriguez.

A intensa diplomacia presidencial praticada a partir de 1994, refletida no aumento da frequência de visitas no mais alto nível, proporcionou o impulso político permanente que moveu e imprimiu dinamismo à agenda produzida na estrutura institucional estabelecida. Após a viagem de Itamar Franco, em março, Rafael Caldera visitou o Brasil em 7 de setembro do mesmo ano, ocasião em que participou das cerimônias de comemoração do dia da Independência, tendo desfilado ao lado do presidente brasileiro, em carro aberto. Na simbologia diplomática, esse gesto atestou o excelente estado das relações entre os dois países. No ano seguinte, em 4 de julho, o presidente Fernando Henrique Cardoso visitou Caracas. Em 20 de maio de 1996, Rafael Caldera encontrou-se com seu homólogo brasileiro em Brasília. Em 11 de abril de 1997, os dois mandatários encontram-se em Boa Vista, Roraima. O presidente Fernando Henrique Cardoso visitou Caracas em

176 A primeira reunião do Mecanismo Político de consulta havia sido realizada entre 24 e 26 de agosto de 1993, entre o embaixador Celso Amorim, na condição de ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, e do vice-ministro das Relações Exteriores da Venezuela, embaixador Fernando Gerbasi. Foi a partir da segunda reunião que o mecanismo passou a integrar a estrutura estabelecida nos acordos de La Guzmanía.

11 de dezembro de 1998. Em 6 e 7 de abril de 2000, Fernando Henrique Cardoso fez a primeira visita a Chávez em Caracas. Também visitou Santa Elena do Uairén em 13 de agosto de 2001.

A principal virtude da estrutura criada pelos acordos de La Guzmanía foi ter estruturado uma agenda bilateral em um sistema coerente e organizado de tomada de decisões. Na base dessa estrutura, seriam formados grupos de trabalho temáticos, que reuniriam técnicos dos ministérios correspondentes de cada país. Os resultados dos trabalhos técnicos gestados nos grupos de trabalho seriam submetidos ao exame do Mecanismo Político de Consulta, em nível de vice-chanceleres, que, por sua vez, prepararíam o conjunto de iniciativas acordadas para a decisão final dos ministros das Relações Exteriores, reunidos na Comissão Binacional de Alto Nível.

A II Reunião do Mecanismo Político de Consulta, ocorrida apenas dois meses após a assinatura dos acordos de La Guzmanía, definiu seis grupos de trabalho[177]. Além de ter conferido coerência sistêmica ao tratamento dos temas prioritários, a nova estrutura institucional concebida e o ritmo de reuniões permitiu o acompanhamento dos resultados dos grupos de trabalhos.

Em consonância com o objetivo da diplomacia brasileira, nos anos de 1990, de consolidar um espaço comercial sul-americano, por meio da atração dos países do entorno amazônico, com vistas a melhorar as condições da região nas negociações comerciais com Washington, as iniciativas comerciais com a Venezuela ganharam atenção prioritária na nova etapa do relacionamento bilateral. Antes mesmo da assinatura dos acordos de La Guzmanía, a ata da I Reunião do Mecanismo Político de Consulta, realizada em Brasília, entre 24 e 26 de agosto de 1993, fez referência ao objetivo de firmar um Acordo de Complementação Econômica, "no âmbito da Iniciativa Amazônica".

177 Ata da II Reunião do Mecanismo Político de Consulta Venezuela-Brasil (Caracas, 3 e 4 de maio de 1994), *in* FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Relações Diplomáticas Brasil-Venezuela, 1859-1997. Brasília: FUNAG, 1998. Os seis grupos de trabalho versaram sobre: (i) comércio e integração; (ii) energia; (iii) transporte e comunicações; (iv) mineração e siderurgia; (v) meio ambiente; e (vi) desenvolvimento fronteiriço.

No Comunicado de La Guzmanía, os presidentes instruíram as autoridades da área comercial a "avaliar o estado e acelerar as negociações para a conclusão de um Acordo de Complementação Econômica (ACE)". No mesmo comunicado, há referência clara ao propósito da ALCSA de "promover, de forma pragmática, aberta e não excludente, a consolidação e convergência dos processos de integração na região, bem como *o fortalecimento da capacidade de ação de seus integrantes nas negociações comerciais internacionais* "[178] (grifo nosso). Na ata da II Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Caracas, 3 e 4 de maio de 1994), a delegação venezuelana "manifestou a receptividade à proposta brasileira sobre a conformação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), como passo importante para a ampliação do comércio entre os países da região e para auspiciar uma futura integração hemisférica".

O Brasil e a Venezuela assinariam logo depois, em 15 de julho de 1994, o Acordo de Complementação Econômica n. 27 (ACE-27). Em 12 de agosto de 1999, o Brasil assinaria com a Bolívia, a Colômbia, o Peru e a Venezuela, na condição de membros da Comunidade Andina, o ACE 39. Além do ACE de 1994, o Brasil propôs à Venezuela a negociação de um acordo de livre comércio, a partir de bases definidas pelo Mercosul para a negociação de acordos similares com os demais países da América do Sul. O chanceler Celso Amorim ressaltou, na III Reunião da Comissão Binacional, realizada em 7 de setembro de 1994, que a Venezuela era "o primeiro país não integrante do Cone Sul a ser convidado a negociar um acordo de livre comércio nessas novas bases"[179].

Além da integração pelo comércio, como parte de uma estratégia brasileira para a América do Sul como um todo, outro tema que permitiu iniciar um conjunto de iniciativas que, mais adiante, teriam impacto para a relação entre os dois países foi o desenvolvimento do Norte do

178 Comunicado Conjunto assinado pelo Presidente Itamar Franco e pelo Presidente Rafael Caldera, em La Guzmanía, no dia 4 de março de 1994.

179 Ata da III Reunião da Comissão Binacional de Alto Nível Brasil-Venezuela (Brasília, 7 de setembro de 1994), *in* FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Relações Diplomáticas Brasil-Venezuela, 1859-1997. Brasília: FUNAG, 1998.

Brasil com o Sul da Venezuela. Os dois principais projetos foram: a construção de uma linha de transmissão entre a Hidrelétrica de Guri, no rio Caroní, e a cidade de Boa Vista, em Roraima; e a pavimentação da rodovia BR-174, que conecta Manaus, Boa Vista até a fronteira com a Venezuela[180]. Foram dois projetos de infraestrutura que deram sentido concreto ao desenvolvimento fronteiriço.

O projeto de interconexão física entre a Venezuela e o Brasil previa a construção de uma linha de transmissão elétrica ligando o complexo hidrelétrico de Guri aos estados brasileiros de Roraima e Amazonas, por meio de duas estações terminais, em Boa Vista e em Manaus. A linha de transmissão, também conhecida como "Linhão de Guri", foi inaugurada em 13 de agosto de 2001, em encontro dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Hugo Chávez, primeiro em Santa Elena de Uairén e, em seguida, em Boa Vista. Segundo Andrés Bansart (1995: 69-70), a energia recebida da Venezuela teria um custo menor do que qualquer projeto alternativo no Brasil, tendo em conta o isolamento de Roraima.

Em síntese, os acordos de La Guzmanía constituíram um divisor de águas para as relações entre o Brasil e a Venezuela. Até 1994, as iniciativas eram dispersas, erráticas e pouco coordenadas. Os acordos de 1994 criam uma estrutura institucional que imprimiu dinamismo à relação. Além disso, a continuidade do impulso inicial foi mantida graças a uma intensa diplomacia presidencial que se iniciou com Itamar Franco e seguiu, sem interrupções e em ritmo crescente, com Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

O processo de adensamento das relações com a Venezuela foi mantido e intensificado nos mandatos de Lula-Chávez, quando atingiu o auge. Embora com diferenças importantes, como se verá no capítulo 12, as políticas de integração regional de Brasil e Venezuela criaram condições favoráveis para uma convergência no relacionamento bilateral.

180 Ainda hoje, a BR-174 é a única estrada que liga Roraima com o resto do Brasil. A construção da rodovia foi iniciada no período militar e concluída em 1998, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Do lado brasileiro, Lula manteve a ênfase na construção de um espaço político na América do Sul. O conceito de América do Sul serviu de base para a estruturação de um projeto sul-americano, que passou a ser o mais importante instrumento de projeção da influência do Brasil na região, deslocando o Mercosul para um papel secundário, embora ainda importante. Essa alteração se tornou mais clara no discurso diplomático brasileiro a partir da criação da Unasul, em 2008. Nas palavras do chanceler Celso Amorim:

> Há três níveis de integração: (1) o Mercosul, uma união aduaneira, com Parlamento, e já com políticas comuns em muitos aspectos; (2) a América do Sul, que é uma integração bastante forte. Do ponto de vista política externa, de política internacional, acho *que ela tem um papel tão grande, ou talvez maior do que o do Mercosul, porque os grandes temas que existem na região, em geral, transcendem o aspecto do Mercosul* exclusivamente, portanto, é muito importante, nos seus aspectos econômicos, comerciais, culturais etc.; (3) e num nível um pouco menos cerrado, há o conjunto da América Latina e Caribe, que reconhece os diferentes graus de desenvolvimento[181] (grifo nosso).

À luz da política externa daquele momento, a Unasul seria originalmente estruturada com base em um tripé: "a integração econômico-comercial, por meio de acordos entre o Mercosul e outros blocos e países; a integração física, por meio de obras de infraestrutura, especialmente nos setores de energia e transportes; e a integração política, por meio das cúpulas presidenciais e de reuniões de ministros das Relações Exteriores"[182]. Fica clara a concepção inicial de vincular o Mercosul ao projeto mais amplo de integração sul-americana que a Unasul representava. Na prática, porém, o Mercosul manteve sua autonomia e a Unasul não foi capaz de desenvolver uma dimensão econômico-comercial. Processou-se uma espécie de "divisão regional de

181 Palestra do ministro Celso Amorim no VI Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Rio de Janeiro, 9 de abril de 2009. In: Repertório de Política Externa: posições do Brasil (2008-2009). Brasília: FUNAG, 2010, p. 28.

182 Aula inaugural do ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 13 de abril de 2009. In: Repertório de Política Externa: posições do Brasil (2008-2009). Brasília: FUNAG, 2010, p. 31.

tarefas", na qual o Mercosul se manteria como o principal instrumento regional de integração econômico-comercial e a Unasul, por sua vez, se consolidaria como uma organização com foco na concertação política. Mesmo o pilar da integração da infraestrutura regional viria a ter um papel secundário, à luz das fortes diferenças entre os países[183].

A Unasul, sob a liderança brasileira, conformaria a plataforma utilizada pelo Brasil para projetar-se no mundo. O ex-chanceler Celso Amorim (2013: 139) indicou que, nas relações extrarregionais, o Brasil procurou, sempre que possível, assegurar a presença do conjunto da região. Foi a partir dessa ideia que foram estruturados os diálogos entre a América do Sul e a África e países árabes. Nessa linha, afirma Amorim que:

> (...) o relacionamento com a África alcançado no governo Lula e as próprias dimensões do nosso país teriam permitido que nossas reuniões de cúpula com aquele continente se dessem no mesmo modelo seguido por outros países, como China e Índia. Isto é, Brasil--África. Foi a convicção de que era necessário trabalhar para fortalecer a identidade sul-americana que nos levou a contrapropor, a uma sugestão naquele sentido do presidente Obasanjo, da Nigéria, que essas cimeiras ocorressem no formato América do Sul-África, que se consubstanciou na ASA. Preocupações semelhantes nos levaram a propor a Cúpula da ASPA, e não reuniões Brasil-países árabes.

A visão sul-americana daquele momento embutia claramente a percepção de que a inserção do Brasil em um mundo crescentemente multipolar não deveria ocorrer em "voo solo", mas sim em regime de associação com o resto da América do Sul. Nessa linha, o então

183 A UNASUL criou o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que incorporou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), estabelecida na I reunião de presidentes sul-americanos, em 2000. O propósito central do Cosiplan foi orientar, no nível político, a implementação dos projetos da IIRSA. A nova estrutura, que subordinou os trabalhos técnicos da IIRSA a uma orientação intergovernamental, respondeu à preocupação de alguns países, liderados pela Venezuela, com o que consideravam a crescente influência dos organismos regionais, sobretudo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nos trabalhos da IIRSA. A paralisia do Cosiplan desde sua concepção deve-se, em grande medida, à divisão entre países com visões distintas e incompatíveis: de um lado, grupo de países que favorece a participação de agências e bancos internacionais de desenvolvimento, além do setor privado; e, de outro, países que apenas permitem o envolvimento do setor público nos projetos.

assessor-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República durante o período Lula e Dilma, Marco Aurélio Garcia (2013: 57) afirmou, em avaliação dos dez anos de política externa (2003-2013):

> Como Lula havia dito e Dilma reiterou em seu discurso de posse, o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul. (...) predominavam considerações de ordem econômica e política que refletiam uma aguda percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação. A disjuntiva era: o Brasil podia (ou queria) ser, isoladamente, um polo na nova ordem global em construção, ou buscaria ocupar um lugar de destaque nela, junto a todos os países da América do Sul?

Embora sempre em um tom abaixo do venezuelano, os discursos diplomáticos brasileiro e venezuelano coincidiam na necessidade de construir um espaço político regional capaz de criar um bloco em um mundo de crescente multipolaridade. Nesse sentido, em entrevista concedida em 2006, o chanceler Celso Amorim afirmou:

> A integração da América do Sul é a prioridade principal. E não é a prioridade deste governo nem a minha, mas do Itamaraty como um todo, com base na realidade global. Temos que priorizar a América do Sul, porque o mundo está se unindo em blocos, e as Américas não formam um bloco. Há uma superpotência, outros países em desenvolvimento e ainda nações muito pequenas e pobres. Mas a América do Sul pode ser um bloco, que não é homogêneo, que tem suas turbulências, mas que tem condição de formar uma grande unidade com capacidade de negociar. Por isso a entrada da Venezuela no Mercosul foi tão importante. O Mercosul não é formado apenas pelo Cone Sul e pode ser um bloco de países do Caribe até a Patagônia[184].

Essa visão foi compartilhada, ainda, por outros países sul--americanos, favorecida pela ascensão ao poder de lideranças de esquerda ou centro-esquerda não apenas no Brasil e na Venezuela, como também

184 Entrevista do ministro Celso Amorim à revista IstoÉ, edição n.1936, 29 de novembro de 2006.

na Argentina, com a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, na Bolívia, com a chegada ao poder de Evo Morales, em 2006, e no Equador, com Rafael Correa, em 2007.

Foi nesse contexto que se desenvolveram as relações bilaterais entre o Brasil e a Venezuela durante os mandatos dos presidentes Lula e Chávez. As políticas externas dos dois países convergiam para o fortalecimento da integração. No entanto, a leitura que as autoridades venezuelanas e brasileiras faziam do sistema internacional nos anos de 2000 apresentava diferenças importantes, que estariam na base de divergências acerca de pontos específicos da agenda bilateral e regional, como será examinado no capítulo 12.

A visão de mundo que dominou a política exterior brasileira nos anos de 2000 tem pontos convergentes e divergentes da leitura venezuelana. A busca por um mundo multipolar foi um objetivo compartilhado pelos dois países, embora, no plano do discurso, o Brasil adotou uma retórica mais suave e moderada que a adotada pelas autoridades venezuelanas. A narrativa brasileira predominante afastava-se da ideia de contra-arrestar a influência dos EUA, mas reconhecia que as regiões do mundo estavam se agrupando em polos econômicos e políticos e que caberia à América do Sul consolidar um desses polos para melhor inserir-se no sistema internacional. O Brasil não adotou uma política de confrontação com os EUA e suas iniciativas não tinham como objetivo central contrapor o poder norte-americano. Segundo o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2005: 442), um dos principais articuladores da política externa naquele momento, "o governo Lula foi capaz de construir uma relação franca de cooperação [com os EUA], sempre que possível, e de divergência serena, sempre que esta se faz necessária, o que permite a defesa eficaz dos interesses brasileiros".

O fator diferencial da política para a Venezuela durante o governo Lula foi a atribuição do país sul-americano como peça central na estratégia brasileira de fortalecimento da América do Sul. Essa estratégia se materializou com a decisão, em fevereiro de 2005, de elevar a relação

bilateral ao patamar de aliança estratégica[185], *status* que, até então, o Brasil tinha apenas com a Argentina na região. A partir de 2007, o envolvimento pessoal de Lula e Chávez na estruturação e implementação da agenda bilateral se confirmou com encontros presidenciais a cada três meses. Nesse período, a Venezuela passou a ser considerada pelo governo brasileiro como parte de um novo eixo motor da integração regional, formado por Brasília, Buenos Aires e Caracas. Havia, na visão brasileira daquele momento, a clara percepção da relevância que a Venezuela tinha para o Brasil no contexto da integração sul-americana. A perspectiva brasileira se baseava na concepção, muito próxima da linha chavista, de que, no processo de conformação de um mundo multipolar e de possível deslocamento do centro do capitalismo mundial para a Ásia, a América do Sul deveria trabalhar decididamente em favor de sua integração, se desejasse constituir-se em polo do sistema mundial. A função motriz desse esforço recairia sobre o Brasil, a Argentina e a Venezuela.

Ficava claro o propósito do Brasil de construir com a Venezuela relacionamento semelhante ao que havia sido forjado com a Argentina desde meados dos anos de 1980[186]. No entanto, essa política não deveria, na visão brasileira, ser proclamada. Exemplo que ilustra essa percepção foi a reação cautelosa do Brasil à proposta de Chávez de que os três países constituíssem um Grupo dos Três, com base na integração de suas empresas nacionais de petróleo. Embora abraçasse a ideia de uma estratégia de integração em duas velocidades na América do Sul, sendo a primeira, mais veloz, promovida por Brasil, Argentina e Venezuela – daí a importância da adesão plena da Venezuela ao Mercosul –, havia o receio brasileiro de que a constituição formal de um G3 pudesse suscitar a formação de um outro G3, integrado por Chile, Colômbia e Peru.

As sinalizações brasileiras de integrar a Venezuela a um projeto de desenvolvimento comum com o Brasil e a Argentina, considerados os três parceiros mais importantes na América do Sul, eram muito bem

185 Comunicado Conjunto a respeito da Aliança Estratégica Brasil-Venezuela. Caracas, 18 de fevereiro de 2005.

186 Sobre a construção da aliança estratégica entre Brasil e Argentina, ver Vargas (2011).

recebidos em Caracas. Como visto no capítulo 4, parte da estratégia venezuelana de criar um eixo de desenvolvimento "progressista" na América do Sul foi a decisão de retirar-se da CAN e ingressar como membro pleno do Mercosul, movimento que se consumaria em 2012. Além disso, a proposta brasileira vinha ao encontro da visão do próprio Chávez de que haveria dois eixos contrapostos na região: um progressista, formado por Brasília-Buenos Aires-Caracas; o outro, conservador, constituído por Bogotá, La Paz[187], Lima e Santiago.

A importância atribuída à Venezuela como peça-chave da integração regional levou o Brasil, no plano bilateral, a investir capital diplomático e recursos para desenvolver um conjunto de iniciativas com o objetivo de apoiar o desenvolvimento nacional venezuelano, sobretudo a política de diversificação produtiva industrial e agrícola, com o propósito de diminuir a dependência histórica do petróleo e fortalecer a posição daquele país. A tradução desse objetivo em iniciativas concretas, com o engajamento direto do Brasil no projeto de desenvolvimento venezuelano, ocorreu apenas partir de 2008, três anos após o estabelecimento da aliança estratégica.

Em um primeiro momento, entre 2005 e 2008, os dois governos concentraram a cooperação em iniciativas energéticas, em linha com a tendência histórica da Venezuela de oferecer seu produto mais importante como moeda de troca nas relações internacionais, como analisado nos capítulos 6 e 7. Os projetos bilaterais na área de energia foram definidos em fevereiro de 2005, no contexto da visita a Caracas do presidente Lula e da constituição da aliança estratégica "no âmbito político, social, econômico, cultural, científico tecnológico e militar"[188]. No encontro, foram assinados quinze acordos, sendo onze entre a Petrobras e a PDVSA, três entre os ministérios de energias respectivos e um entre a empresa Braskem e a Pequivem. Esses acordos conformaram

187 Com a vitória de Evo Morales nas eleições presidenciais de 2006, a Bolívia passou a integrar o "eixo progressista".

188 Comunicado Conjunto Aliança Estratégica Brasil-Venezuela, assinado pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez Frías, em 14 de fevereiro de 2005.

um programa abrangente e ambicioso de cooperação na área de energia entre os dois países, em pelo menos doze áreas:

- participação da Petrobras na exploração de petróleo extrapesado no campo Carabobo I, situado na Faixa Petrolífera do Orinoco, que seria processado em refinaria conjunta a ser construída em Pernambuco, no Brasil;

- associação para a construção de navios-tanques, navios de apoio e plataformas petroleiras, com transferência de tecnologia;

- participação da Petrobras no projeto "Mariscal Sucre", situado no Norte do Estado Sucre, região centro-oriental da Venezuela, para o desenvolvimento de quatro campos (Rio Caribe, Mejillones, Patao e Dragon), com uma estrutura única de produção, gasoduto único e as unidades de separação, compressão e liquefação em terra (construção de usina para a liquefação do gás);

- exploração de petróleo e gás na Plataforma Deltana[189], com o objetivo de criar uma empresa binacional (Petrobras-PDVSA) para explorar petróleo e gás na Plataforma Deltana, na Venezuela;

- criação de empresa binacional (Petrobras-PDVSA) para exploração de petróleo e gás no Golfo da Venezuela;

- cooperação na indústria petroquímica, por meio da construção, em associação da Petrobras com a Pequiven (subsidiária da PDVSA para a área petroquímica), de fábrica de fertilizantes na fronteira Bolívia e Brasil, com o objetivo de abastecer o mercado consumidor do Centro-oeste brasileiro;

- recuperação de campos maduros na Venezuela, por meio da associação da Petrobras e da PDVSA em empresa binacional;

- construção de fábrica de lubrificantes da Petrobras e da PDVSA em Cuba, para distribuição no Caribe;

189 A Plataforma Deltana é uma área *offshore* de 9.441 km² localizada no Oceano Atlântico, na fronteira marítima do Estado Delta Amacuro, na Venezuela, e Trinidad e Tobago (PDVSA, 2010).

- cooperação para permitir que a Venezuela substituísse por etanol o uso do chumbo na mistura com a gasolina e se tornasse autossuficiente na produção, logística e tecnologia de uso do etanol em cinco anos;

- cooperação no desenvolvimento de biodiesel, valorizando a produção das comunidades rurais;

- cooperação nas áreas de comércio e transporte marítimo: *swap* de cargas, acordo pelo qual a Petrobras enviaria petróleo contratado pela PDVSA para o Sul do continente e a PDVSA, petróleo contratado pela Petrobras, na mesma quantidade, para o Norte do continente, o que reduziria os custos de transporte. A principal dificuldade, segundo a Petrobras, residiria em que o fornecimento de petróleo venezuelano para a Argentina, por exemplo, é feito de modo inconstante, o que dificultaria o planejamento de logística e operação e o *swap* de cargas; e

- capacitação de pessoal e cooperação técnica e científica, com a definição dos seguintes projetos específicos: estudos de Gas To Liquid Technology (GTL) com o objetivo de desenvolver técnicas para gerar derivados de petróleo, como gasolina e diesel, a partir do gás natural; estudos sobre eficiência energética; estudos sobre a utilização de hidratos de metano; estudos sobre técnicas para a produção de hidrogênio a partir das mais distintas origens, do coque de petróleo ao gás natural e à biomassa; estudos sobre logística de armazenamento e transporte de hidrogênio; e intercâmbio tecnológico na produção e exploração petróleo.

A esses projetos foi adicionada, no ano seguinte, a iniciativa de construção do Grande Gasoduto do Sul (GGS). Como mostra Maciel (2008), as negociações entre a Petrobras e a PDVSA sobre cada um dos projetos elencados acima foram permeadas por diferenças de estratégia empresarial ou dificuldades técnicas que impediram avanços significativos, apesar do impulso político permanente dos chefes de Estado. Um dos fatores que contribuiu para essas dificuldades foi a diferença no relacionamento da PDVSA e da Petrobras com seus respectivos Estados. Enquanto a estatal venezuelana mantinha

alinhamento automático com os objetivos traçados pelo governo – resultado do controle estatal da PDVSA, como visto no capítulo 4 –, a Petrobras preservava autonomia com relação às políticas do governo e procurava orientar suas ações por estratégias comerciais e de mercado. As diferenças entre as empresas levaram à retirada da Petrobras dos projetos de exploração naquele país e ao fim do projeto conjunto de construção da refinaria Abreu e Lima. As diferenças também se revelaram em declarações públicas de Chávez sobre o que considerava a falta de compromisso da Petrobras com os acordos firmados entre os dois governos[190].

No final de 2007, a agenda energética bilateral se concentraria em dois grandes projetos: o GGS e a construção da refinaria Abreu e Lima. As demais iniciativas perderam fôlego na medida em que esbarraram em dificuldades técnicas ou falta de interesse de uma das partes[191]. Já na segunda metade de 2007, o Brasil dava indicações de que as relações bilaterais deveriam diversificar-se para além da agenda energética. As autoridades brasileiras indicavam que a agenda energética levaria tempo, por sua própria natureza, para ser implementada, e procuraram concentrar os esforços nos dois grandes projetos de energia.

Com relação ao gasoduto, decidiu-se iniciar a construção pelo trecho Güiria-Recife: começaria em Güiria, no delta do Orinoco, dirigindo-se para o Sul, entraria no Brasil por Roraima e, via estado do Amazonas, seguiria para o Nordeste, mais especificamente para Recife, onde abasteceria a futura refinaria Abreu e Lima. Em dezembro de 2006, foi estabelecida a Comissão Binacional Brasil-Venezuela para avaliar todos os aspectos relacionados ao primeiro trecho. Em outubro de 2008, Chávez já havia reconhecido a dificuldade de levar adiante projeto de tal envergadura. Após o encontro com o presidente Lula, em Manaus, no dia

190 Em 29 de setembro de 2011, Chávez afirmou, em declaração à imprensa, que setores da Petrobras não estariam interessados no cumprimento do acordo com a PDVSA para a construção da refinaria de Abreu e Lima (declarações disponíveis em: <http://videos.telesurtv.net/video/51711/chavez-sectores-de-petrobras-no-quieren-acuerdo-con-psdvsa>, postado em: 29/09/2011).

191 Foge ao propósito deste trabalho aprofundar sobre as razões da falta de avanços nos projetos em energia. Para uma análise detalhada sobre as negociações entre a Petrobras e a PDVSA entre 2005 e 2008, ver Maciel (2008).

30 de setembro de 2008, Chávez indicaria, em declarações à imprensa, que os dois países estavam estudando um "projeto alternativo" ao GGS, que denominou de "integração gasífera do Sul", que levaria o gás extraído da Venezuela – transformado em líquido – para o Cone Sul por meio de navios, não mais por gasoduto.

Quanto aos "projetos gêmeos", o processo negociador entre a Petrobras e a PDVSA foi marcado por avanços e retrocessos, mas não chegou a bom termo. O projeto integrado previa a exploração conjunta de petróleo extrapesado no campo de Carabobo I, na Faixa do Orinoco, por empresa mista formada pelas estatais petroleiras brasileira e venezuelana e a construção da refinaria em Pernambuco para o processamento de 200 mil barris diários de petróleo (100 mil do tipo "marlim" brasileiro e 100 mil de petróleo extrapesado venezuelano). Na reunião de presidentes em Manaus (20 de setembro de 2007), foi resolvida a questão da participação de cada empresa nos dois empreendimentos. A empresa mista para a exploração do campo de Carabobo I teria participação de 60% para a PDVSA e 40% para a Petrobras. A empresa mista para a refinaria Abreu e Lima teria 60% para a Petrobras e 40% para a PDVSA. Permaneceram divergências, contudo, quanto às condições e preços da comercialização dos produtos resultantes da parceria, ao sistema de impostos, à localização da usina de melhoramento do petróleo extrapesado e aos mecanismos de solução de controvérsia. Mesmo com pontos importantes pendentes, as obras de terraplenagem foram iniciadas pela Petrobras em 4 de setembro de 2007. Em 2011, a Petrobras decidiu levar adiante a obra de construção da refinaria de Abreu e Lima sem a participação da PDVSA.

As dificuldades inerentes à complexidade das iniciativas energéticas – muito embora os presidentes renovassem, a cada encontro bilateral, a vontade política para sua conclusão – abriram espaço para a diversificação da agenda bilateral para outros temas. O desenvolvimento de setores produtivos não petroleiros, sobretudo a indústria e a agricultura, fazia parte, desde o início do governo Chávez, do objetivo

de diminuir a dependência do petróleo. Chávez retomava, assim, a ideia de "sembrar" o petróleo, presente no discurso oficial venezuelano desde o fim dos anos de 1920, como examinado no capítulo 4. Além disso, havia o reconhecimento de que a dependência da exportação de uma *commodity* sujeita às variações de preços do mercado internacional constituía enorme vulnerabilidade para a sustentação do projeto nacional idealizado pelo presidente Chávez.

A política externa foi considerada um instrumento central para alcançar esse objetivo. Como visto nos capítulos 5 e 8, parte da estratégia de "equilíbrio suave" da Venezuela consistiu em estabelecer relações privilegiadas com parceiros não tradicionais e aprofundar os vínculos com parceiros tradicionais, com o objetivo de buscar condições favoráveis de financiamento e transferência de tecnologia para projetos de desenvolvimento nacional, com vistas a diminuir a dependência dos EUA. Na América do Sul e na bacia do Caribe, essa estratégia se relacionou com o objetivo de criar um polo de poder regional, livre da influência norte-americana. Em contrapartida, a Venezuela ofereceria apoio político irrestrito e abriria seu mercado aos produtos e investimentos de empresas em obras de infraestrutura e na exploração do petróleo venezuelano, sobretudo dos novos campos da Faixa do Orinoco.

Na América do Sul, a Venezuela identificou o Brasil como o principal parceiro para contribuir para o seu desenvolvimento nacional. Nos encontros presidenciais, Chávez admitia abertamente a necessidade de a Venezuela reduzir sua total dependência com relação à produção e exportação de petróleo. Em diversos níveis, eram corriqueiros os pedidos de autoridades venezuelanas para que o Brasil auxiliasse a Venezuela a criar polos de desenvolvimento industrial e agrícola capazes de minimizar os efeitos negativos da dependência do petróleo.

A partir do final de 2017, o Brasil passou a sinalizar a Caracas, de maneira mais consistente, a disposição em colaborar com os esforços venezuelanos para reduzir a dependência do petróleo, em atenção a solicitações recorrentes de Chávez, sobretudo nas áreas de produção

e industrialização de alimentos, medicamentos e indústria pesada (siderurgia, alumínio e aço). Com vistas a apoiar esse esforço, o governo brasileiro indicou disposição em mobilizar as agências especializadas brasileiras para demonstrar a capacidade de trabalhar em prol da cooperação bilateral.

O Brasil correspondeu às demandas venezuelanas e direcionou seus esforços diplomáticos para a cooperação em áreas que se referiam diretamente à estratégia de desenvolvimento econômico-social da Venezuela. Para a Venezuela, o Brasil foi o principal parceiro de um modelo de relacionamento que Caracas buscaria também com outros países extrarregionais, como o Irã, a China e a Rússia. A vantagem comparativa brasileira em relação a outros países fora da região era explicada não apenas pela proximidade geográfica. Os próprios venezuelanos reconheciam que Caracas havia celebrado acordos de cooperação industrial e agrícola com a China e o Irã, mas nenhum deles era tão promissor como os acordados com o Brasil, sobretudo à luz da proximidade linguística e cultural, que muito facilitava sua implementação.

A avaliação da Embaixada do Brasil em Caracas das relações bilaterais nos dez primeiros anos do governo Chávez, escrita em 2009, deixa clara a convergência de associar o objetivo mais amplo dos dois países em consolidar a integração sul-americana com o interesse de Caracas, correspondido pelo Brasil, em envolver o Brasil em seu desenvolvimento:

> As relações entre o Brasil e a Venezuela alcançam, hoje, seu melhor nível histórico (...). A situação atual é resultado, em primeiro lugar, de um elevado grau de convergência de objetivos externos dos dois países. No contexto da prioridade crescente atribuída à América do Sul pela política externa brasileira, a Venezuela de Chávez passou a ver no Brasil não mais um distante vizinho, mas um parceiro capaz de auxiliar o país a alcançar seus três grandes objetivos de ação internacional: (a) deslocar o eixo das prioridades externas do Norte (EUA, em especial) para os países do Sul, e reunir apoios políticos internacionais para resistir às reações derivadas dessa política;

> (b) apoiar os objetivos de desenvolvimento endógeno, destinados a modificar o modelo econômico monoexportador de petróleo; e (c) trabalhar pela união prioritária dos países latino-americanos, em contraposição subordinação ao "Império"[192].

O envolvimento brasileiro no projeto nacional de desenvolvimento venezuelano ocorreu, sobretudo, em áreas cruciais para o governo Chávez: de um lado, a industrialização e o desenvolvimento da agricultura, que tinham o propósito de promover a diminuição da dependência do petróleo; e, de outro, a construção de moradias populares, que mais tarde tomaria a forma da *Gran Misión Viviendas* e se transformaria no projeto social emblemático do último governo Chávez.

A modalidade de cooperação oferecida pelo Brasil foi inovadora, para os padrões tradicionais da política externa brasileira. Ela foi baseada na instalação das agências de desenvolvimento na Venezuela, com o objetivo de manter vínculos permanentes com o governo local na identificação e desenvolvimento de projetos conjuntos. Assim, a ABDI e a Embrapa abriram escritórios em Caracas, em março de 2008, para viabilizar a participação nas estratégias de desenvolvimento industrial e agrícola do país. No mesmo sentido, a Caixa inaugurou escritório em outubro de 2009, com o propósito de desenvolver projetos nas áreas de habitação, urbanização de favelas e acesso a serviços bancários[193]. O Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA), por sua vez, estabeleceu seu primeiro escritório no exterior em Caracas, em 7 de setembro de 2010.

O estabelecimento do escritório da ABDI respondeu ao objetivo do governo venezuelano de utilizar os recursos petroleiros para diversificar a economia, por meio do estabelecimento de uma base industrial, e, assim, tornar o país menos dependente do petróleo. Em dezembro de

192 Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 252, de 16 de março de 2009 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 16/09/2015).

193 A Caixa possui escritórios nos EUA e Japão, mas a representação na Venezuela se diferencia por ser o único com o propósito de desenvolver programas de cooperação. Funcionou, portanto, como uma verdadeira agência de desenvolvimento no setor habitacional e bancário.

2007, antes mesmo da instalação do escritório da ABDI, os governos do Brasil e da Venezuela haviam firmado um Programa de Trabalho em Matéria de Cooperação Industrial, coordenado pela ABDI e pelo Ministério de Indústrias Leves e Comércio (MILCO). As atividades da ABDI na Venezuela compreenderam quatro frentes: (i) a construção de sete fábricas com tecnologia brasileira no marco do projeto de instalação de 220 fábricas (*Plan 200 Fábricas Socialistas*); (ii) a assessoria técnica para a elaboração e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Industrial da Venezuela (PNDI); (iii) a cooperação técnica com o objetivo de reproduzir, na Venezuela, iniciativa semelhante ao Centro de Biotecnologia da Amazônia[194] e ao desenvolvimento econômico e produtivo do eixo Puerto Ordaz–Manaus; e (iv) a renovação da frota de ônibus venezuelana por veículos de transporte coletivo movidos a gás fabricados no Brasil.

Com relação ao primeiro ponto, acordou-se, em março de 2009, a construção de fábricas de: equipamentos de processadoras de alimentos; equipamentos de refrigeração industrial; embalagem de vidro e de metal; fundições e minifábricas de aço; tubos de PVC; e de placas de circuito impresso[195]. A ABDI selecionou a empresa brasileira CERTI (Centros de Referência em Tecnologia Inovadora) para a elaboração de seis dos sete projetos das unidades. A fábrica restante seria projetada por outra empresa brasileira (Moreno). O orçamento inicial apresentado pela CERTI foi de US$ 20 milhões. As negociações acerca desse valor, considerado muito oneroso pelo governo venezuelano, perduraria até 2010. Em março de 2010, a ABDI, individualmente, já havia incorrido em gastos de cerca de US$ 1 milhão para a elaboração de pré-projetos das sete fábricas[196].

194 Instituição administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), criada em 2002 com o objetivo de desenvolver a bioindústria amazônica, promover a geração de conhecimento e a transferência de tecnologia de ponta e diversificar a estrutura produtiva da Zona Franca de Manaus, em cooperação com institutos de pesquisa e o setor privado (informações obtidas em < www.suframa.gov.br>.

195 A identificação das fábricas que seriam construídas foram refletidas em Memorandum de Entendimento assinado durante encontro dos presidentes Lula e Chávez em Recife, em 26 de março de 2009.

196 Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 250, de 4 de março de 2010, ostensivo.

O programa de cooperação da Embrapa na Venezuela contemplava a produção de sementes (com foco em feijão preto, soja e sorgo) e frango, medidas para melhorar a sanidade animal, apoio à agricultura familiar e aperfeiçoamento da genética ovina, bovina e caprina. O desenvolvimento agrícola era crucial para o governo Chávez, por duas razões fundamentais: uma estrutural, que residia no objetivo de romper com a "maldição do petróleo", que tornava a produção agrícola pouco atrativa e convertia o país em importador líquido de alimentos; e outra conjuntural, que consistia na apresentação de resultados tangíveis para a população, num contexto de escassez de alimentos recorrente desde 2005 e que tendia a impactar diretamente sobre as preferências dos eleitores. Com relação à produção de soja, que viria a tornar-se o principal projeto bilateral na área agrícola, o objetivo era atingir, em sete anos, 500 mil hectares de área plantada, o que atenderia às necessidades de soja da Venezuela.

A Caixa se propôs a coordenar dois projetos de cooperação: (i) um projeto piloto para urbanizar a favela de Catia, que se localiza na estrada que liga o aeroporto internacional de Maiquetía a Caracas, que Chávez indicou poder servir de vitrine da cooperação prestada pelo Brasil; e (ii) na área de serviços bancários para populações de baixa renda, no contexto da estatização do *Banco de Venezuela* e de sua reorientação para atendimento da população menos favorecida.

A instalação do escritório do IPEA, em setembro de 2010, foi o primeiro daquele instituto no exterior[197]. O objetivo do instituto seria "facilitar o intercâmbio de informações e experiências adquiridas no Brasil na área de pesquisa econômica enfocada no desenvolvimento, com ênfase no seu aproveitamento para as políticas públicas nacionais"[198]. Em seus quatro anos de atividades, o IPEA desenvolveu

197 Em 2011, o então presidente do IPEA, Marcio Pochmann, programou o estabelecimento de escritórios do IPEA, semelhantes ao de Caracas, nas capitais dos demais países do Mercosul (Buenos Aires, Assunção e Montevidéu). A política de expansão do IPEA perdeu ímpeto após a saída de Pochmann do IPEA, em 2012, para candidatar-se à prefeitura de Campinas.

198 Comunicado conjunto dos presidentes Hugo Chávez Frías e Luiz Inácio Lula da Silva, El Tigre, estado de Anzoátegui, 30 de outubro de 2009.

estudos em diversas áreas, como desenvolvimento e planejamento da Faixa Petrolífera do Orinoco, projetos para o aproveitamento de complementariedade do Norte do Brasil e do Sul da Venezuela; e auxílio na elaboração de planejamento de zonas francas. Além de assessorar os governos venezuelano e brasileiro por meio de estudos, o IPEA organizou cursos e seminários de capacitação: curso para funcionários da PDVSA e do Ministério da Ciência e Tecnologia sobre políticas públicas e planejamento estratégico participativo; curso de capacitação para a familiarização dos funcionários do Banco Central da Venezuela sobre aspectos do funcionamento do Mercosul; e curso sobre sistemas de inovação e políticas públicas, em parceria com a Cepal.

A cooperação industrial e agropecuária tinha, para o Brasil, um interesse econômico-comercial muito definido. Cada um dos projetos celebrados era acompanhado pela exportação de produtos e serviços brasileiros. A cooperação agrícola, por exemplo, abriu caminho para a participação da empresa Odebrecht no projeto *El Dilúvio*, empreendimento agroindustrial localizado no estado de Zulia, próximo à fronteira com a Colômbia. Havia, ainda, a perspectiva de que a Venezuela comprasse maquinário agrícola brasileiro. No caso da cooperação industrial fornecida pela ABDI, o próprio presidente Chávez "ofereceu privilegiar fornecedores brasileiros na fase de aquisição de máquinas industriais" para as sete fábricas que seriam construídas na Venezuela com base no acordo, além de estender às empresas brasileiras condições especiais, como a isenção de impostos de importação[199]. No encontro presidencial de 30 de setembro, em Manaus, foi assinado acordo para a construção, pela empresa brasileira Andrade Gutierrez, de siderúrgica na Venezuela no valor de US$ 2 bilhões. No mesmo encontro, Chávez sinalizou a intenção de contar com empresas brasileiras nos projetos de construção de casas e saneamento urbano na Faixa do Orinoco e na Planície de Maracaibo.

199 Intervenção do presidente Chávez durante o V encontro trimestral realizado em Manaus, em 30 de setembro de 2008.

Para o Brasil, havia, além de considerações político-estratégicas que orientavam a relação bilateral como um todo, um sentido pragmático na cooperação para o desenvolvimento venezuelano. Da perspectiva das empresas brasileiras, a participação em projetos fora do país abriam oportunidades de exportação de bens e serviços de alta qualidade. A Venezuela rapidamente alçou-se à posição de quinto maior comprador de máquinas e equipamentos do Brasil, com negócios em torno de US$ 600 milhões. As perspectivas, naquele momento, eram consideradas altamente promissoras: a ABIMAQ tinha a pretensão de tornar-se uma das principais fornecedoras de equipamentos para o setor petroleiro venezuelano, capturando um mercado historicamente cativo dos EUA.

A política brasileira para a Venezuela ficaria estampada no discurso público brasileiro. O presidente Lula, em encontro bilateral em fins de 2009, resumiu as expectativas que o Brasil depositava no papel que a Venezuela desempenharia na região.

> A mim me alegra muito a quantidade de empresários brasileiros que firmam acordos e convênios com empresas da Venezuela e com o governo da Venezuela. E a mim também me alegra o fato de que a transferência do conhecimento tecnológico brasileiro na área industrial e na área da agricultura tropical pode transformar a Venezuela, num médio espaço de tempo, em um país autossuficiente na produção de alimentos, portanto, em um país com segurança alimentar, que não precisa importar aquilo que é considerado vital para a sobrevivência da comunidade e, ao mesmo tempo, ver a Venezuela ter um desenvolvimento industrial e tecnológico que pode colocá-la como um país industrializado. Quando isso acontecer, e muitos de vocês vão viver para ver isso, eu penso que a Venezuela será transformada num polo de desenvolvimento muito importante em toda a América do Sul, em toda a América Latina, e eu penso que a Venezuela passará a ser, finalmente, um país desenvolvido[200].

200 Discurso do presidente Lula durante cerimônia de assinatura de atos. El Tigre, 30 de outubro de 2009. In: Repertório de Política Externa: posições do Brasil (2008-2009). Brasília: FUNAG: 2010, p. 47-48.

O Brasil procurou aproveitar as características institucionais próprias do governo venezuelano para aumentar os fluxos de comércio. Chávez havia concentrado poder de maneira inédita na Venezuela. O processo decisório era muito verticalizado. Os ministros tinham pouca autonomia para tomar mesmo decisões corriqueiras da administração de suas pastas. O poder do presidente não encontrava limites nos mecanismos de controle que conformam as democracias constitucionais liberais. Ademais, os fundos de desenvolvimento mais importantes do país estavam vinculados diretamente ao gabinete presidencial, podendo ser dispostos de acordo com a vontade do mandatário, sem qualquer mecanismo previsto de prestação de contas.

Diante desse quadro, as boas relações com o presidente Chávez ou seu círculo próximo significavam, no plano interno, acesso aos recursos financeiros do Estado. No plano internacional, abriam as portas para participação em obras públicas, para a exploração de petróleo e para o comércio. Durante o período iniciado em 1999, o Brasil cultivou as relações com o governo do presidente Chávez e pôde aproveitar as amplas oportunidades que se abriram na área comercial, sobretudo no período de maior afluxo de renda petroleira que a Venezuela jamais havia recebido, entre 2003 e 2012.

A aliança estratégia, como visto, foi mais do que um artifício retórico e adquiriu contornos concretos, dos quais o mais eloquente foi o engajamento brasileiro no desenvolvimento venezuelano. Para o Brasil, o benefício mais tangível foi o aumento expressivo do comércio bilateral. A corrente de comércio passou de modestos US$ 880 milhões, em 2003, para alcançar patamar médio superior a US$ 5 bilhões entre os anos de 2012 e 2014[201]. A tendência de crescimento entre 2003 e 2014 sofreu recuo apenas em 2008, resultado da forte queda dos preços do petróleo, passando de uma média de US$ 94,45/barril em 2008 para

201 Dados estatísticos sobre a evolução do comércio bilateral entre 1999-2016 podem ser encontrados nos anexos.

US$ 61,06/barril em 2009[202], o que afetou a capacidade de importação da Venezuela.

Se considerada a balança comercial, o comércio foi francamente favorável ao Brasil. A partir de 2003, o comércio com a Venezuela gerou importantes saldos no comércio exterior brasileiro[203], alcançando o terceiro maior superávit do Brasil entre 2007 e 2014, depois da China e dos Países Baixos (com a ressalva de que pelo porto de Roterdã passa importante parcela do comércio realizado com a União Europeia como um todo). Isso ocorreu em momento em que o Brasil enfrentava dificuldades para exportar seus produtos, sobretudo manufaturados[204], para os principais mercados tradicionais, em particular a Argentina, que, ao longo da maior parte do governo da presidente Cristina Fernández de Kirchner, adotou medidas protecionistas que afetaram o fluxo de comércio bilateral.

Os resultados comerciais refletiram, mais do que com qualquer outro país, as boas relações políticas entre os dois países e as características institucionais próprias do período Chávez. Em um contexto em que a lógica política se sobrepõe aos interesses comerciais ou empresarias, e à luz do papel preponderante do Estado na economia (característica marcante nos petro-Estados), as relações de comércio exterior no período Chávez sofreram importantes alterações. O presidente detinha o poder de determinar de onde proviriam as importações pelas seguintes razões: o setor privado tradicional, após o golpe frustrado de abril de 2002, havia sido excluído do processo de tomada de decisões comerciais; pelas características próprias de economia petroleira rentista, o Estado concentra a quase totalidade das receitas em moeda estrangeira e acaba controlando o fluxo de divisas destinado para as importações; e

202 Dados estatísticos da OPEP, disponíveis em <www.opec.com>.

203 Ver Tabela 1 e Gráfico 5, nos anexos.

204 Na pauta comercial com a Venezuela, predominam as exportações brasileiras de bens manufaturados e semimanufaturados, embora em anos recentes se tem verificado aumento das exportações de produtos básicos (ver Gráficos 6 e 7 dos anexos).

o sistema de controle cambial permite ao Estado autorizar operações de importações de empresas privadas de acordo com interesses políticos.

Um exemplo ilustra bem o poder do Estado de determinar os fluxos comerciais. Em agosto de 2009, o presidente Chávez tomou a decisão de suspender relações diplomáticas com a Colômbia, em razão do anúncio de Bogotá de firmar acordo de cooperação militar com Washington, que previa a utilização de bases militares colombianas por tropas norte-americanas. Chávez percebia esse acordo com uma ameaça a toda a região. A reação do presidente venezuelano foi determinar a substituição das importações de produtos colombianos por produtos de "países amigos". Como medida imediata, Chávez anunciou que a Venezuela deixaria de comprar dez mil automóveis colombianos e impedir que a estatal petroleira colombiana participasse da exploração de um campo de petróleo em território venezuelano[205].

Logo em seguida à desavença com a Colômbia, em 19 de agosto, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro, Miguel Jorge, viajou a Caracas com noventa empresários brasileiros. Vale a pena transcrever longo trecho da análise que o embaixador do Brasil em Caracas fez da visita empresarial e do encontro do ministro Jorge com o presidente Chávez, sobretudo a avaliação do papel privilegiado ocupado pelo Brasil na ótica do governo venezuelano:

> Talvez como nunca antes, ficou-me a percepção de que, entre os países relevantes do mundo, o Brasil é hoje aquele em que a Venezuela mais deposita expectativas e confiança. Enquanto busca marcar distância e diminuir sua dependência econômico-comercial dos EUA e da Colômbia, Caracas parece contar cada vez mais com o apoio político, econômico-comercial e científico-tecnológico do Brasil, sem ter grandes ilusões – e aí está o elemento que me parece novo – sobre as possibilidades oferecidas por outros países.

205 'Venezuela quer substituir importações da Colômbia em um ano'. *Reuters*, Caracas, 20 de agosto de 2009; UCHOA, Rodrigo. 'Argentina amplia acesso a mercado da Venezuela', *Valor Econômico*, São Paulo, 12 de agosto de 2009; e 'Chávez diz que armas encontradas com as Farc foram roubadas', *BBC Brasil*, Brasília, 5 de agosto de 2009.

> Não quero com isso dizer que as relações da Venezuela com outros países não sejam intensas. Não há dúvidas de que, desde que Chávez assumiu o poder, pôde contar com grande apoio de Cuba para por em prática programas nas áreas de saúde, educação e defesa. No entanto, parece hoje cada vez mais claro de que há limites ao que Havana – e o modelo cubano, de um modo geral – pode fazer em apoio ao projeto de Chávez, notadamente em matéria de desenvolvimento industrial e agrícola. Parecem também crescer as decepções locais quanto às relações com outros grandes países, como se deduz de comentário que fez o ministro Jesse Chacón em encontro com o presidente da ABDI: ao fazer um balanço sobre a cooperação recebida, Chacón afirmou que "com o Irã, ela é difícil; com a China, o que é acordado por escrito não corresponde ao que acaba sendo executado; com a Rússia, os resultados são insatisfatórios; é apenas com Belarus (distante e pouco relevante) que estamos obtendo alguns resultados". Como verifiquei durante a visita da presidente Kirchner (tel 825), há também dúvidas, na Venezuela, se a Argentina, diante de suas fragilidades internas no campo, é capaz de atender integralmente aos acordos celebrados. Quer-me parecer existir aqui a percepção de que o Brasil não apenas tem as condições técnicas e tecnológicas para assistir a Venezuela em seus projetos de desenvolvimento, mas tem também o peso político para cumprir os projetos de cooperação[206].

É interessante observar como a agenda bilateral foi evoluindo desde 2005. Se até 2007 o cerne era a cooperação na área de energia, em 2008 e 2009 as principais atividades bilaterais se centraram na promoção do desenvolvimento industrial e agrícola da Venezuela. Em dezembro de 2009, em encontro em Brasília entre o ministro Celso Amorim e o chanceler Nicolás Maduro, define-se uma agenda bilateral para o ano de 2010, a partir de instrução recebida dos presidentes, durante o IX encontro trimestral (El Tigre, Venezuela, 30 de outubro de 2009), de impulsionar todas as iniciativas já em andamento, assim como identificar e dar início a novos projetos promissores. A agenda acertada na ocasião consistia nos seguintes temas: (i) cooperação em

206 Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 870, de 25 de agosto de 2009 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 11/4/2016).

habitação (a cargo da Caixa); (ii) cooperação em serviços bancários (Caixa); (iii) cooperação industrial (ABDI); (iv) instalação do escritório do IPEA em Caracas; (v) projetos de infraestrutura com financiamento do BNDES[207]; (vi) cooperação agrícola (Embrapa); (vii) cooperação bilateral em distribuição e fornecimento de energia elétrica; (viii) desenvolvimento fronteiriço; (ix) cooperação na área mineral; e (x) identificação de novas áreas de cooperação bilateral, com ênfase em temas sociais.

A análise dos temas elencados indica que o conjunto coerente de iniciativas ambiciosas na área energética seria progressivamente abandonado a partir de 2010. Mesmo a construção da refinaria de Abreu e Lima, o único projeto de grande envergadura que ainda restava, não havia prosperado em razão de divergências entre a PDVSA e a Petrobras em torno dos termos da associação. No encontro de El Tigre, as duas companhias chegaram a assinar acordo de associação, mas as negociações posteriores não resultaram na resolução dos impasses e divergências. Naquele momento, a Petrobras já havia iniciado os trabalhos iniciais da obra e o custo do empreendimento, orçado inicialmente em US$ 2,4 bilhões (2005), havia sido reajustado para US$ 4,1 bilhões (2006), US$ 13,4 bilhões (2009) e, em 2015, já alcançava US$ 18,5 bilhões[208]. Os aumentos sucessivos das estimativas de custos teria sido o fator decisivo que teria levado a PDVSA a abandonar o projeto em 2013.

Se comparados com o programa de cooperação energética iniciado em 2005, os únicos projetos previstos para 2010 – cooperação na área de energia elétrica e na área de eficiência energética entre Petrobras e PDVSA[209] – eram de alcance limitado e não tiveram continuidade. Dos

207 Entre 2003 e 2013, os valores de financiamentos do BNDES para a Venezuela somaram US$ 4,8 bilhões, ficando atrás apenas da Argentina.

208 LANDIM, Raquel. 'Refinaria Abreu e Lima dará prejuízo de US$ 3,2 bi'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 de janeiro de 2015.

209 O projeto sobre eficiência energética não constava da agenda para 2010, mas foi suscitado pelo lado brasileiro. Informou-se que a Petrobras seria responsável, no Brasil, pelo consumo de cerca de 10% da energia destinada ao uso industrial. Considerou-se que, possivelmente, o consumo de energia industrial voltado a atender a PDVSA seria ainda maior. A cooperação para o uso mais eficiente da energia seria importante para a Venezuela, à luz dos gargalos na distribuição da energia, que, nos anos de 2008 e 2009, provocaram apagões que afetaram as grandes cidades do país, com efeitos sobre o abastecimento de Roraima.

demais temas novos, a criação de um "Gabinete Social" configurava reedição de iniciativa integrada ao conjunto de projetos acordados durante a reunião presidencial de 14 de fevereiro de 2005, quando foi declarada a aliança estratégica Brasil-Venezuela. Naquele momento, acordou-se reunir ministros e outras autoridades da área social para identificar pontos comuns para o desenvolvimento social dos dois países. Em março do mesmo ano, a Argentina passou a integrar a iniciativa, por decisão dos três presidentes, cuja orientação foi refletida na Declaração Conjunta dos Presidentes Kirchner, Lula e Chávez, de 2 de março de 2005. Em 29 de abril, foi realizada a I reunião de ministros da área social do Brasil, da Venezuela e da Argentina, a que foram convidados também os ministros do Paraguai e do Uruguai. O primeiro encontro não foi seguido de outros, possivelmente pelo fato de que, em razão da ampliação do mecanismo para outros países do Cone Sul, a coordenação na área social faria mais sentido no Mercosul[210].

O "Gabinete Social" reunir-se-ia apenas uma vez, em Brasília, em 20 de julho de 2010, tendo estabelecido o Primeiro Plano de Ação Social Brasil-Venezuela, que adquiriu o formato de um acordo assinado pelos ministérios das Relações Exteriores dos dois países durante o último encontro presidencial do presidente Lula com o presidente Chávez, em 6 de dezembro de 2010. O documento estabeleceu ações nas áreas de proteção social, saúde, educação, direitos humanos e igualdade de gênero. O ambicioso programa de trabalho ficou apenas no papel e a iniciativa acabou abandonada.

A cooperação mineral, igualmente, não ganhou ímpeto. Dois temas foram discutidos: a certificação da produção e comercialização de diamantes e a cooperação para a exploração de coltan (minério derivado da columbita e da tantalita). Grandes reservas do mineral haviam sido recém-descobertas na Venezuela.

210 De fato, os temas sociais passaram a ser coordenados na Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS), em dezembro de 2008. Essas reuniões eram realizadas no formato ampliado do Mercosul, da qual participavam os ministros ou autoridades da área social dos Estados-partes e associados.

Dos dez temas elencados no final de 2009, destaca-se o do desenvolvimento da fronteira. O desenvolvimento do Norte do Brasil e do Sul da Venezuela foi um elemento importante da agenda bilateral. Além das iniciativas específicas para a fronteira, como as discutidas durante a reunião de chanceleres em Brasília, em dezembro de 2009, foram exploradas, durante todo o período estudado, possibilidades de integração produtiva nessa área. O principal interessado do lado brasileiro foi o estado de Roraima. Seu isolamento dos demais estados do Brasil, por questões geográficas e pela falta de estrutura de transportes e comunicações, o aproxima da Venezuela e da Guiana. A complementariedade, sobretudo econômica e comercial, apresenta grande potencial. Além do mercado consumidor que a Venezuela representa para produtos produzidos em Roraima, a proximidade da saída para o mar do Caribe, via porto venezuelano, abriria caminhos importantes para as exportações daquela região brasileira. As iniciativas de integração dessas regiões foram um dos focos centrais de estudos do IPEA durante o período em que atuou na Venezuela.

Percebe-se que, embora tenha havido um esforço para explorar novas áreas de cooperação, como havia sido instruído pelos presidentes, a pauta bilateral seguiu centrada na implementação dos programas coordenados pela ABDI e pela Caixa nas áreas de desenvolvimento industrial e serviços bancários e habitacional.

O ano de 2010 marca uma mudança importante na intensidade da agenda regional do Brasil. Na avaliação do diretor do escritório do IPEA em Caracas, Pedro Silva Barros, de novembro de 2013[211], o Brasil havia perdido nos dois anos anteriores um espaço político e econômico conquistado na década anterior. Os principais projetos de desenvolvimento do Brasil na Venezuela haviam perdido ímpeto. O escritório da Embrapa, aberto em 2008 para apoiar os esforços de transformar a Venezuela em uma potência agrícola, havia sido fechado

211 Informação assinada por Pedro Silva Barros, diretor do escritório do IPEA em Caracas, em 8 de novembro de 2013.

em 2013. Dois anos depois, as atividades do escritório do IPEA seriam igualmente encerradas[212]. O escritório da Caixa, por sua vez, deixou de operar em 2015. Além disso, os projetos emblemáticos da relação bilateral (construção da refinaria Abreu e Lima, participação da Petrobras na Faixa do Orinoco e a construção do Gasoduto do Sul), que refletiam a ideia de que a Venezuela poderia ser adicionada ao eixo Brasil-Argentina como motor da integração regional, foram abandonados, sem que fossem substituídos por outras iniciativas.

Com isso, o engajamento do Brasil no desenvolvimento venezuelano, que havia constituído o principal elemento da política brasileira para a Venezuela, acabou se revelando apenas um ensaio. Diversos fatores contribuíram para o esfriamento das relações bilaterais. Dentre eles, merece destaque o fim do ciclo de alta de preços das *commodities* da última década, decorrente, sobretudo, do prolongado crescimento chinês, na casa de dois dígitos, baseado na industrialização e urbanização, que gerou alta demanda por matérias-primas. O *boom* das *commodities* beneficiou a região como um todo e foi o principal impulsionador não apenas do crescimento econômico latino-americano do período 2003-2010, mas da política de integração regional compartilhada por parcela expressiva dos países da região.

No caso da Venezuela, como visto nos capítulos anteriores, o *boom* petroleiro criou as condições materiais para o financiamento de uma política externa de alto perfil. A desaceleração do crescimento chinês e o fim do superciclo das *commodities*, agravado pela crise financeira internacional de 2008, afetaram a economia dos países da América do Sul, sobretudo a partir de 2011. O Brasil e a Venezuela

212 Após o fechamento formal do escritório que o IPEA havia instalado em Caracas, o instituto seguiu desenvolvendo projetos no país por meio de contratações, por tempo determinado, de pesquisadores residentes no país. Em 2015, já às vésperas do fim das atividades, o IPEA "virtual" ainda tentava engajar-se em projetos de desenvolvimento na Venezuela, a exemplo do apoio à estruturação de "zonas econômicas especiais". A criação destas zonas respondia a tentativas ocorridas ao longo de 2014 de flexibilizar determinadas normas que dificultavam a atividade econômica produtiva e o investimento externo em uma Venezuela já mergulhada em forte crise econômica e financeira. O governo chegou a anunciar três zonas especiais: a de Paraguaná (onde já havia uma zona franca), a da Faixa Petrolífera do Orinoco e a de Táchira (fronteira com a Colômbia). Como muitas iniciativas lançadas durante o governo de Nicolás Maduro, as zonas econômicas especiais não prosperaram.

foram particularmente afetados e apresentaram crescimentos abaixo da média mundial e regional. No caso da Venezuela, a queda acentuada dos preços do petróleo teve impactos desastrosos não apenas no plano econômico, mas também na estabilidade política. No Brasil, a partir de 2011, embora a política externa tenha mantido, no plano do discurso, ênfase na importância central da integração sul-americana, verificou-se, na prática, um recuo em iniciativas regionais, por motivos que não cabem ser discutidos neste trabalho[213].

O recuo brasileiro como principal definidor da agenda regional (*agenda setter*), aliado à crise econômica que afetou a maioria dos países sul-americanos, foi um dos principais fatores que afetou as relações bilaterais com a Venezuela. No plano externo, a política exterior dos principais países sul-americanos sofreu as consequências da dependência de um fator exógeno para a construção de suas estratégias nacionais (Ramos, 2015: 266). Essa situação teve efeitos diretos sobre o modelo de cooperação que o Brasil havia construído com a Venezuela, que consistia em criar vínculos institucionais, por meio da instalação de agências de desenvolvimento, com vistas a abrir espaço para a exportação de bens e serviços de empresas privadas brasileiras, por meio, sobretudo, de empréstimos do BNDES.

O vácuo deixado pelo Brasil havia sido ocupado pela China, na avaliação de Silva Barros. De fato, se considerados os anos de 2003, 2008 e 2012, há um aumento da presença comercial chinesa na Venezuela e um recuo brasileiro. Em 2003, as importações venezuelanas da China eram de apenas 2% (Brasil: 6%); em 2008, passaram a 7% (Brasil: 11%); e em 2012, atingiram 17% (Brasil recuou para 9%). Já as exportações mantiveram comportamento semelhante: 1% em 2003 (Brasil mesmo percentual); 4% em 2008 (Brasil: 0%); 14% em 2012 (Brasil: 1%) [214].

213 Para uma avaliação das circunstâncias que levaram à mudança de intensidade da inserção brasileira na América do Sul, ver Ramos (2015).

214 Barros (2013: 3).

Essa avaliação, embora correta, é apenas parte de uma questão mais ampla que envolve os limites estruturais da política exterior venezuelana, cujo parâmetro central é a dependência do petróleo, como será discutida na parte IV deste trabalho.

Capítulo 11

A Venezuela no Mercosul: um estranho no ninho?

A Venezuela foi o primeiro país a incorporar-se ao Mercosul como membro pleno desde a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Em julho de 2004, foi aceita como Estado associado do Mercosul. Em dezembro de 2005, na cúpula de presidentes do Mercosul, em Montevidéu, a solicitação para o ingresso como membro pleno foi aceita pelos Estados fundadores do bloco[215]. Em 4 de julho de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul[216], que entrou em vigor em 12 de agosto de 2012, quando o processo de adesão ao Mercosul se concluiu[217].

215 A formalização do pedido foi feita por meio da adoção de Decisão do Conselho do Mercado Comum (MERCOSUL/CMC/DEC. N. 29/05), pela qual decide "acolher com satisfação a solicitação da República Bolivariana da Venezuela de incorporar-se ao Mercosul como Estado-parte". Na mesma Decisão, o CMC aprovou o Acordo-Quadro para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, que criou um grupo *ad hoc* integrado por representantes dos Estados-partes do Mercosul e da Venezuela, com o objetivo de negociar as condições e prazos para o desenvolvimento do processo de adesão, cujos resultados seriam refletidos em um protocolo de adesão.

216 Doravante "Protocolo de Adesão".

217 O Protocolo de Adesão foi incorporado aos ordenamentos jurídicos do Uruguai e da Argentina em 6 de novembro de 2006 e 7 de dezembro de 2006, respectivamente. No Brasil, o instrumento foi aprovado pelo Senado Federal em 15 de dezembro de 2009. O Protocolo de Adesão entrou em vigor em 12 de agosto de 2012, mesmo sem a aprovação do Paraguai, em razão de interpretação dos demais membros do bloco de que a suspensão paraguaia da participação no Mercosul permitiria que a vontade dos membros no uso de suas capacidades plenas era suficiente para cumprir com a determinação do artigo 12 do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a seguinte cláusula de

Desde meados dos anos de 1990, o discurso político venezuelano continha interesse genérico em uma maior aproximação ao Mercosul. Mas esse interesse se limitou a declarações de intenções. Desde os anos de 1980, a "vocação natural" da Venezuela era a integração comercial com os demais países andinos e caribenhos. Já a partir do final daquela década, a Venezuela e a Colômbia assumiram o papel de líderes no relançamento do Pacto Andino, que em 1996 se converteu na CAN. Caracas e Bogotá transformaram-se no eixo do processo de integração andina, o que se refletiu em um incremento do comércio e dos investimentos e transformou cada um deles em segundo maior parceiro comercial do outro (Briceño-Ruiz, 2010: 82).

Sob a ótica estrita dos interesses econômico-comerciais venezuelanos, é questionável o interesse em ingressar em uma união aduaneira, ainda que imperfeita, com as duas maiores e mais competitivas economias da América do Sul. Países com economia e comércio exterior fortemente dependentes de um único recurso natural tendem a não se beneficiar de áreas de livre comércio, sobretudo quando há grande disparidade de competitividade entre os setores privados dos países. No caso da Venezuela, o setor exportador petroleiro correspondeu a mais de 90% durante todo o período analisado. Esse índice dá a dimensão dos componentes estruturais típicos dos petro-Estados, conforme analisado brevemente no capítulo 1: sobrevalorização da moeda nacional, pouca diversificação dos setores econômicos não petroleiros e setor privado dependente de subsídios estatais. Como agravante conjuntural, devem ser mencionados os conflitos do governo com o setor privado durante todo o período a partir de 1999 e a mudança no modelo produtivo[218],

vigência: "O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigência no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do quinto instrumento de ratificação". A interpretação provocou polêmica e estimulou críticas de que a suspensão do Paraguai havia sido utilizada para permitir o ingresso da Venezuela no Mercosul. O parlamento paraguaio, que havia rejeitado o Protocolo de Adesão durante o governo de Federico Franco, o aprovou em dezembro de 2013, já no governo do presidente Horacio Cartes. Para os propósitos do presente trabalho, as repercussões dessa decisão não serão examinadas.

218 Sobre a relação conflituosa entre governo e setor produtivo, ver Arenas (2009). Para informações acerca das transformações no modelo produtivo venezuelano desde 2001, ver Parker (2009); Barros (2007); Vera (2006); Jaua (2005) e Lanz (2004).

que levaram a classe empresarial tradicional – que poderia ter, potencialmente, maior interesse em beneficiar-se de processos de integração comercial – a um processo de forte debilitação.

A atual debilidade do setor privado venezuelano não significa reconhecer que, no passado, o país dispunha de uma classe produtiva competitiva. Se é verdade que a Venezuela seguiu a tendência de parte dos países da região e desenvolveu uma economia manufatureira por meio de um processo de substituição de importações, ainda que tardiamente[219], o setor se concentrou em bens de consumo (sobretudo alimentos e têxteis) voltados para o mercado interno, com grau elevado de ineficiência, altamente dependente de subsídios estatais e estruturado em associações clientelistas[220]. Mesmo assim, a Venezuela, ao lado da Colômbia, foi a principal economia da CAN até a sua retirada, em 2006. A debilitação do empresariado e a desorganização do setor produtivo no período provocaram, ainda, a aceleração do processo de desindustrialização[221].

A melhor explicação para a decisão da Venezuela de tornar-se Estado parte do Mercosul deve ser buscada nas transformações do modelo de inserção internacional do país empreendido por Chávez. Ou seja, no plano político. A construção de um mundo multipolar constituiu o principal objetivo estratégico que orientou as ações diplomáticas da Venezuela. Esse objetivo determinou uma política exterior direcionada para ações de contenção da influência dos EUA ("potência unipolar e hegemônica", na percepção do governo venezuelano), por meio de estratégias de "equilíbrio suave", e para o estabelecimento de um polo de

219 Ver capítulos 1 e 2.

220 As origens do desenvolvimento de um capitalismo de associação clientelista, baseado na distribuição das receitas petroleiras, foram objeto de análise do cientista político venezuelano Fernando Coronil Ímber (2013). Arenas (2009), por sua vez, mostra como as relações orgânicas entre o governo e as classes empresariais e sindicais, sobretudo a FEDECAMARAS e a CVT, se desenvolveram durante o período da democracia de *Punto Fijo*.

221 O processo de desindustrialização da Venezuela remonta ao final dos anos de 1980, com as reformas de natureza estruturais promovidas pelo segundo governo de Carlos Andrés Pérez (1989-1993). No entanto, a tendência de desindustrialização foi agravada pela desorganização no setor produtivo promovida pelo governo, sobretudo a partir de 2005. Para maiores detalhes sobre esse processo, ver Vera (2009).

poder na América Latina, por meio da participação ativa em mecanismos de integração regional, como visto na parte II deste trabalho.

A opção pelo Mercosul decorreu do processo de deterioração do relacionamento da Venezuela com os países andinos, que resultou em sua retirada da CAN, em abril de 2006. Com a paralisação das negociações para a conformação da ALCA, em 2005, para a qual a Venezuela tanto contribuiu, os EUA alteraram a estratégia comercial para a América do Sul, passando a privilegiar a negociação de acordos bilaterais de comércio para a abertura de mercados, em detrimento de uma solução multilateral. Esse processo, em realidade, já havia se iniciado em 2002, com as tratativas para um acordo com o Chile. Em 2005, são iniciadas as negociações com a Colômbia e o Peru, dois importantes integrantes da CAN. Na visão venezuelana, esse movimento foi percebido como uma tentativa de alcançar, por outros meios, os mesmos objetivos da ALCA: a imposição de um modelo econômico-comercial centrado nos interesses das grandes empresas transnacionais norte-americanas. A mesma percepção motivou a denúncia venezuelana do Tratado do G3, também em 2006.

O descontentamento venezuelano logo se transformou em uma disputa entre dois modelos de inserção internacional, que se distinguiam, na visão de Caracas, pela proximidade ou não com os EUA. De um lado, situavam-se os países que haviam optado por aliar-se política e comercialmente com os EUA. No extremo desse polo se encontraria a Colômbia que, além de aceitar uma associação comercial com os EUA, havia estabelecido uma aliança militar com Washington. No outro polo, estaria o modelo definido por Caracas como "bolivariano", que propunha uma integração regional centrada no papel do Estado, de claro viés antinorte-americano, apoiada em relações comerciais baseadas em conceitos como o de comércio justo e solidário, que privilegiaria a cooperação e a complementariedade em detrimento da competição.

Ficou evidente o sentido político e estratégico – voltado para preocupações com o equilíbrio de poder político na região – que Caracas

atribuiu às decisões de Peru e Colômbia de negociar com os EUA acordos de livre comércio[222]. O movimento de aproximação dos dois membros da CAN com os EUA foi percebido como uma ameaça direta e premeditada ao objetivo de consolidar na América Latina um polo de poder autônomo, cuja união, da perspectiva venezuelana, dotaria a região de capacidade de influenciar as grandes decisões mundiais. Em contraste, a preocupação colombiana com a retirada do vizinho da CAN centrou-se no impacto comercial[223].

Nesse mesmo sentido deve ser lida a decisão da Venezuela de ingressar no Mercosul como membro pleno, anunciada em setembro de 2006, poucos meses após a saída da CAN. A adesão ao Mercosul foi motivada por um cálculo geopolítico, que, da perspectiva de Caracas, teve como objetivo recompor o tabuleiro de forças sul-americanos (Urrutia, 2007: 7). Ao perceber que o Chile, o Peru e a Colômbia haviam pendido para o lado de Washington, nada mais natural, na visão de Caracas, do que aliar-se ao bloco comercial que se havia convertido em *pièce de resistence* ao avanço das negociações da ALCA e cujos membros haviam colaborado com a Venezuela para a suspensão das negociações em 2005. A mudança do eixo da política sul-americana da Venezuela – de uma inserção andina para a associação com os países do Cone Sul – refletiu o pensamento apresentado por Chávez no *Taller de Alto Nivel* dois anos antes (Chávez, 2004), como analisado no capítulo 5. Nessa linha, o ingresso no Mercosul seria medida necessária para fortalecer o eixo progressista e promover o reequilíbrio de forças na América do Sul.

A principal consequência da retirada venezuelana da CAN foi o enfraquecimento da organização, pois a Venezuela e a Colômbia

222 Vale mencionar, por oportuno, que a CAN havia autorizado previamente os dois países a iniciar as tratativas com os EUA.

223 O governo do presidente Álvaro Uribe procurou adotar uma postura pragmática em relação às frequentes crises com o vizinho, em grande medida por conta da importância dos fluxos de comércio bilateral para Bogotá. Naquele momento, a Venezuela havia se consolidado como o segundo parceiro comercial mais importante da Colômbia, após os EUA. Em 2005, o fluxo comercial havia totalizado US$ 3,2 bilhões, com um superávit de US$ 935 milhões, o que representava uma elevação de 58% em relação ao superávit do ano anterior, segundo dados da Câmara Colombo-Venezuelana. A qualidade do comércio também beneficia o lado colombiano: naquele ano, as exportações ao vizinho de maquinaria e produtos automotores cresceram 80% e 40%, respectivamente.

constituíam os mais importantes pilares do processo de integração andina e eram responsáveis pela maior parte das trocas comerciais intrabloco. No plano estritamente comercial, porém, não houve alterações significativas: os fluxos de comércio nos anos subsequentes mantiveram-se nos mesmos níveis de 2005, sobretudo porque o Tratado de Cartagena, que estabeleceu a CAN, determina que a denúncia de um membro implica a retirada total em um período de cinco anos. Além disso, mesmo fora da CAN, a Venezuela renovou os compromissos comerciais com os integrantes do agrupamento após o fim desse período. Ainda assim, a Venezuela subordinou o comércio a seus objetivos estratégicos, deixando de lado interesses de seu setor empresarial. O exemplo mais evidente que ilustra essa estratégia foi o anúncio, em 2009, no auge da crise das bases militares norte-americanas em território colombiano, de que Caracas passaria a substituir as importações de seu vizinho andino por produtos do Brasil e da Argentina[224].

Desde meados dos anos de 1990, o tema da aproximação com o Mercosul havia sido objeto de discussões intensas na burocracia venezuelana, especialmente entre os ministérios das Relações Exteriores e da Produção e Comércio. Esse debate foi estimulado, sobretudo, pela intensificação das relações entre a Venezuela e o Brasil, em particular pelo convite expresso do presidente Fernando Henrique Cardoso ao presidente Rafael Caldera para que a Venezuela buscasse maior interação com o Mercosul. Naquele momento, a corrente predominante manifestava reservas à associação ao Mercosul, sob o argumento de que tal iniciativa contrariava a histórica vocação andina da Venezuela. Os países andinos eram, de fato, os principais compradores dos produtos venezuelanos. Nesse primeiro momento, a postura era de cautela e se traduziu na defesa de uma aproximação com o Mercosul por intermédio da CAN. Sustentava-se que eventual aproximação com o Mercosul deveria adicionar-se ao patrimônio construído na CAN. Em outras palavras, a

224 Ver capítulo 10.

associação ao Mercosul deveria ser complementar, não contraditória, à participação na CAN (Urrutia, 2007: 6).

Essa visão cautelosa permaneceu até 2001, embora o presidente Chávez tenha com frequência reiterado a intensão de associar seu país ao Mercosul desde sua ascensão ao poder[225]. Nos primeiros anos de governo, já surgia no discurso oficial a ideia de uma integração que deveria transcender a dimensão econômico-comercial e privilegiar a política e social, narrativa que se reforçaria a partir de 2006.

O relacionamento com o setor produtivo privado, por sua vez, se deteriorou desde os primeiros anos do governo Chávez – sobretudo após a edição dos quarenta e nove decretos ao amparo da lei habilitante, em 2001 – e atingiu o auge com a orquestração do golpe de abril de 2002, quando o presidente da FEDECAMARAS, Pedro Carmona, assumiu, por cerca de 48 horas, o poder no país. A partir daí, um dos objetivos centrais do governo foi substituir a classe empresarial tradicional por um novo estamento produtivo, criado com o apoio do governo, em um movimento de cima para baixo (Arenas, 2009). A perda do acesso da classe empresarial tradicional ao Estado levou à interrupção do fluxo de subsídios públicos, com impacto severo sobre a competitividade do setor privado venezuelano. Na melhor tradição de um Estado rentista, a alternativa "socialista" de criação de uma nova classe empresarial que comungaria os objetivos do governo reproduziu as deficiências do modelo que pretendia substituir: estabeleceu um canal privilegiado para a concessão de subsídios estatais, com base em critérios clientelistas em detrimento da eficiência empresarial.

Um resultado quase natural das características acima apontadas foi a total ausência de participação do setor produtivo no processo decisório de ingresso no Mercosul. A decisão foi tomada pelo presidente Chávez, com base em critérios estritamente geopolíticos, sem ter havido,

225 Referência ao assunto na primeira conferência de imprensa ainda como presidente eleito (Conferência de imprensa do presidente eleito Hugo Chávez. Caracas, 6 de dezembro de 1998. Disponível em <www.youtube.com>. Também antes de tomar posse, em dezembro de 1998, o mandatário venezuelano viajou ao Brasil e à Argentina para reiterar o interesse no Mercosul.

antes ou mesmo depois do anúncio, uma reflexão, ainda que superficial, sobre as vantagens e desvantagens dessa importante decisão sobre a economia do país.

As impressões das entidades de classe, empresariais ou de trabalhadores, sobre o Mercosul variam de acordo com a sua posição perante o governo. A classe empresarial tradicional, congregada na FEDECAMARAS, percebe o Mercosul como uma oportunidade teórica, mas manifesta preocupação com as condições de competitividade da indústria local em relação aos produtos dos demais países do bloco, em particular do Brasil. A ressalva ao Mercosul é agravada pela pouca ou nenhuma influência do empresariado em eventual definição dos setores que, na negociação sobre desgravação tarifária, seriam considerados sensíveis e, portanto, deveriam ser protegidos por meio da inclusão em listas de exceção. À preocupação permanente com a competitividade externa, que vem desde as discussões no empresariado sobre o ingresso na CAN, nos anos de 1980, devem agregar-se as condições domésticas da indústria, prejudicadas pelo acirramento das disputas políticas com o governo[226]. Já a "nova" classe empresarial reverbera o apoio governamental à participação no Mercosul, sobretudo com argumentos políticos.

A perspectiva política por trás da decisão era publicamente expressada pelas autoridades oficiais venezuelanas. Do ponto de vista do novo membro, o Mercosul estaria contaminado pelo neoliberalismo que havia prevalecido na região na década anterior e necessitaria ser reconstituído para orientar-se por uma nova lógica da integração. Em visita a Brasília em janeiro de 2007, Chávez teria declarado que "os jornais estão dizendo que Chávez está vindo injetar ideologia ao Mercosul, envenená-lo, contaminá-lo. Estamos aqui para descontaminá-lo do neoliberalismo"[227]. A motivação política também ficou clara nas

226 É nessa linha que se pronunciam os líderes da FEDECAMARAS desde 2006.

227 Citado em MAGALHÃES, Mário. '"Vou descontaminar o Mercosul", afirma Chávez na chegada'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 de janeiro de 2007.

declarações de contrariedade do presidente Chávez em razão da demora do Congresso Nacional brasileiro em aprovar o Protocolo de Adesão. O mandatário venezuelano chegou a afirmar, em visita a Manaus em setembro de 2007, que o atraso seria decorrência "(...) da mão do império, a mão norte-americana que está tentando evitar que a Venezuela ingresse no Mercosul". Na mesma ocasião, disse que "se a Venezuela não ingressa no Mercosul é a vitória do império. Mas será uma vitória pírrica, porque a integração da América do Sul não será detida por ninguém"[228]. A irritação de Chávez com o parlamento brasileiro havia se iniciado com a aprovação, em maio do mesmo ano, de uma moção que pedia a revisão da decisão venezuelana de não renovar a concessão do canal de televisão de oposição RCTV. Em reação, o presidente venezuelano chamou o parlamento brasileiro de "papagaio de Washington", o que gerou profundo mal-estar no Brasil[229].

As declarações venezuelanas tiveram repercussões no Brasil e provocaram reações do governo brasileiro. Em entrevista à *Folha de S. Paulo*, em maio de 2006, Marco Aurélio Garcia, em reação às indicações de que o Mercosul deveria transformar-se em um instrumento contra o "imperialismo", afirmou que "o Brasil não é anti. É pró"[230]. Na mesma linha, o então chanceler Celso Amorim, em reação aos comentários de Chávez de que "não está interessado no velho Mercosul", afirmou que "quem quer entrar para um clube, primeiro aceita as regras existentes e depois tenta mudá-las". Descartou, naquele momento, a ideia de "refundação" do Mercosul, ao dizer que as regras do clube, do jeito que estão, "são boas para o Mercosul e são boas também para a Venezuela"[231].

O mal-estar causado pelas declarações venezuelanas acabaram revelando expectativas distintas da Venezuela em relação aos demais

228 Ambas as citações foram extraídas de 'Chávez diz que 'mão do império' atrapalha entrada no Mercosul'. *Folha de S. Paulo*, 21 de setembro de 2007.

229 'Brasil quer acelerar ingresso da Venezuela no Mercosul'. *Folha de S. Paulo*, Brasília, 4 de agosto de 2007.

230 ALENCAR, Kennedy. 'Não queremos Guerra Fria na AL, diz Garcia'. Entrevista com Marco Aurélio Garcia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 de maio de 2006.

231 ROSSI, Clóvis. 'Amorim descarta novo Mercosul pedido por Chávez'. *Folha de S. Paulo*, 24 de junho de 2007.

membros do Mercosul. Na visão de Caracas, a condução da política externa por líderes de centro-esquerda no Brasil, na Argentina, no Paraguai e no Uruguai criou a expectativa de que seria possível promover uma mudança nos objetivos essenciais do Mercosul, a partir de uma matriz semelhante à ALBA. Dessa perspectiva, a participação venezuelana no Mercosul somava-se a outras iniciativas que buscavam promover relações mais estreitas com os países da América do Sul e do Caribe (como a Unasul, a Celac, a Petrocaribe e a ALBA), impulsionando a cooperação Sul-Sul e, sobretudo, "maximizando os espaços multilaterais que tornaram possível uma estratégia de *soft balancing*" (Serbin e Pont, 2014: 297)[232].

É certo que, sobretudo a partir dos anos de 2000, o Mercosul passou a incorporar em sua agenda dimensões que não haviam sido originalmente previstas no Tratado de Assunção, a exemplo do tratamento de temas jurídicos, culturais, de direitos humanos e de desenvolvimento social. No entanto, os países fundadores nunca tiveram a pretensão de converter o bloco em plataforma de gestação de iniciativas coletivas antissistêmicas, antinorte-americanas ou antiliberais. Quando muito, como examinado no capítulo 10, o Mercosul serviu como instrumento, no seu momento, para fortalecer a capacidade negociadora conjunta perante os EUA nas tratativas da ALCA. Mas em nenhum momento foi concebido como instrumento para afrontar os EUA ou mesmo promover concepções inovadoras de integração. Ao contrário, a trajetória do Mercosul inspirou-se, sem prejuízo dos ajustes às realidades políticas dos Estados-partes[233], em um modelo de integração que, em linhas gerais, se assemelha ao europeu: na esfera econômico-comercial, a gradual eliminação das barreiras tarifárias e

232 A posição da Venezuela diante dos processos de integração regional (ALBA, Unasul, Mercosul e Aliança do Pacífico) será analisada no capítulo seguinte.

233 O principal fator que diferencia o modelo europeu de integração do modelo adotado pelo Mercosul é a possibilidade, no primeiro modelo, de estabelecimento de instituições supranacionais, em que os Estados cedem parcela de sua soberania. A supranacionalidade é dificultada pelo sistema presidencialista adotado nos países sul-americanos. Mesmo nas poucas experiências de criação de instituições supranacionais, como na CAN, as iniciativas não prosperaram.

não tarifárias e a definição de políticas comerciais comuns, com vistas à criação de uma União Aduaneira, em um primeiro momento, e de um Mercado Comum, em um etapa posterior; e, nas esferas social e da cidadania, um progressivo esforço de harmonização das políticas públicas em diversas áreas, sobretudo naquelas que afetam diretamente o comércio, como a livre-circulação de pessoas, as regulamentações técnicas, sanitária e fitossanitária.

A tentativa de "albanizar"[234] o Mercosul enfrentou, na prática, dificuldades tanto políticas como jurídico-institucionais. A perspectiva de transformar o Mercosul em uma plataforma política de projeção da região enfrentou resistências nos demais países, em graus diferenciados. O Brasil, na condição de membro com maior peso relativo no bloco, procurou frear as iniciativas mais concretas nesse sentido. Apesar de reconhecer a incorporação de vertentes não comerciais como uma evolução natural do processo de integração[235], o Brasil não deixou de promover iniciativas de estímulo ao comércio intrabloco, embora em boa parte da opinião pública se tenha consolidado a percepção de que a agenda não comercial se havia sobreposto à comercial[236]. Além do mais, para o Brasil, avanços no pilar econômico-comercial do Mercosul são estratégicos para manter o fluxo de exportações de produtos alto

234 Um esclarecimento necessário: o termo "albanização" é comumente utilizado para indicar o isolamento de certo país no sistema internacional, com base na experiência socialista da Albânia durante a Guerra Fria. Na falta de melhor termo, utilizamos neste trabalho a palavra para definir a tentativa de influenciar os rumos do processo de integração regional a partir dos parâmetros da ALBA.

235 Algumas alterações importantes no discurso brasileiro em relação ao Mercosul ocorreram no segundo governo do presidente Lula (2007-2010), refletidas: no lançamento de uma agenda de direitos e garantias fundamentais com vistas a criar uma cidadania comum no bloco, por meio do Estatuto da Cidadania do Mercosul (Dec. N. 64/10); e no estabelecimento de um Plano Estratégico de Ação Social – PEAS (Dec. 67/10), que buscou harmonizar as políticas sociais dos países do bloco.

236 As dificuldades de avançar na dimensão comercial do Mercosul eram resultado, em boa medida, de limitações internas de seus membros. Durante o período em que a Argentina foi governada pela presidente Cristina Kirchner, por exemplo, o país adotou medidas protecionistas. A principal delas foi a imposição de "Declarações Juradas Antecipadas de Importações" (DJAIs), que se aplicavam a todo o universo de produtos importados. A medida atendia, por um lado, a necessidade argentina de produzir superávits comerciais para garantir acesso a divisas e, por outro, representava mais um instrumento de sua política comercial com viés fortemente protecionista, na busca de limitar importações e forçar o desenvolvimento da produção local de bens. A adoção de um comércio administrado resultou em quedas expressivas das exportações brasileiras para a Argentina. O Brasil foi fortemente contrário às medidas argentinas e procurou, tanto bilateralmente quanto no Mercosul, pressionar pelo destravamento e estímulo do comércio.

valor agregado, uma vez que a América do Sul se configura como zona comercial em que as manufaturas brasileiras são mais competitivas.

O tratamento pragmático que Brasília confere tradicionalmente ao Mercosul se mostrou, portanto, contraditório com o perfil que a Venezuela procurou imprimir no bloco, sobretudo como plataforma para conter a influência dos EUA na região. Dos países-membros do Mercosul, a Argentina talvez tenha sido o que mais se aproximou da proposta venezuelana, tanto nos governos de Néstor Kirchner como no de Cristina Fernández de Kirchner. A Venezuela, de fato, passou a ocupar lugar privilegiado nas relações externas argentinas. O presidente Chávez foi o chefe de Estado com quem Néstor Kirchner reuniu-se com mais frequência durante sua administração, o que esteve acompanhado por rápida intensificação das relações econômicas e comerciais entre os dois países. Segundo Vargas (2011: 26), o relacionamento com Caracas adquiriu, da perspectiva de Buenos Aires, sentido instrumental em diversos aspectos: o país tornou-se destino importante para exportações agrícolas e de maquinaria argentinas e provedor de recursos energéticos, inclusive em caráter emergencial, como por ocasião da crise energética argentina de 2004; e foi fonte de financiamento externo, por meio da compra de títulos da dívida soberana argentina, em momento em que o país se viu apartado dos mercados voluntários de dívida.

No plano jurídico-institucional, o Mercosul acumulou um acervo de normas, adotadas desde 1991, que consolidou um marco institucional que dificulta alterações radicais. De acordo com os procedimentos do bloco, as normas adotadas, por consenso, são divididas em duas categorias: as que necessitam ser incorporadas ao ordenamento jurídico das partes para entrarem em vigor; e as normas que dispensam a incorporação prévia, entrando em vigor na data de sua adoção. Entre as normas que requerem incorporação prévia ao ordenamento jurídico das partes, distinguem-se duas categorias: normas que podem ser incorporadas por atos administrativos de ministérios ou agências que possuem competência primária sobre o tema específico; e normas que

recebem tratamento de ato internacional e, como regra, necessitam de aprovação parlamentar.

Além do complexo acervo jurídico, o Mercosul tem personalidade jurídica de direito internacional e está habilitado a assumir compromissos jurídicos em nome de seus membros. O acervo normativo não apenas constitui uma rede de regulamentos comerciais e não comerciais entre os sócios, com impacto sobre a realidade do comércio intrabloco, mas também estabelece obrigações jurídicas e compromissos políticos com outros países e grupos de países. É o caso, por exemplo, dos acordos de livre comércio que o bloco firmou com Israel (vigente), Palestina (em processo de ratificação) e Egito (em processo de ratificação), bem como acordos de preferências tarifárias com a Índia (vigente) e a União Aduaneira do Sul da África – SACU (em processo de ratificação). O Mercosul negocia, ainda, acordo comercial com a União Europeia.

Em contraste com o bloco sul-americano, a ALBA, como apontado no capítulo 8, possui estrutura mais leve, do ponto de vista institucional, e se assemelha mais a mecanismo de concertação política do que a projeto de integração tradicional. Nem a ALBA-TCP nem a Petrocaribe ou as demais iniciativas energéticas possuem personalidade jurídica de direito internacional ou produzem normas jurídicas. As decisões desses mecanismos são traduzidas em declarações, em sua maioria de chefes de Estado ou de ministros, o que dificulta o fortalecimento institucional e facilita alterações de rumos.

Há outra diferença fundamental entre os dois projetos: no caso do Mercosul, embora se reconheça que a Argentina e o Brasil possuem peso específico maior no processo decisório do bloco, há uma percepção de que os países constroem conjuntamente o edifício da integração e de que os benefícios da integração são colhidos por todos os seus membros, em uma dinâmica que envolve um complexo emaranhado de interesses, estatais e privados, que se traduzem em um equilíbrio de ganhos e concessões. O acervo jurídico e as instituições estabelecidas desde 1991 criaram uma sólida base material e, sobretudo, uma rede

de interesses estabelecidos no setor privado dos países-membros, as quais permitiram ao Mercosul atravessar momentos de dificuldades.

No caso dos mecanismos de integração "bolivarianos", a configuração de forças é muito mais simples, uma vez que envolvem apenas interesses dos Estados. O espaço de participação dos interesses do setor privado, e mesmo da sociedade civil em geral, é reduzido. Além disso, a Venezuela desempenha uma liderança inconteste sobre os demais sócios e tem capacidade de fazer valer aos demais seus pontos de vista. É clara, como examinado nos capítulos 6 e 7, a identificação da ALBA e da Petrocaribe com as visões nacionais da Venezuela a respeito do sistema internacional. A capacidade de influenciar as decisões decorreu, em grande medida, da disponibilidade de volumosas receitas para financiar uma diplomacia petroleira. Nessa linha, a relação que se estabeleceu nos projetos "bolivarianos" de integração foi menos de coordenação e mais de subordinação. De maneira sintética, a relação estabelecida entre a Venezuela e os demais parceiros pode ser resumida no seguinte: distribuição da renda petroleira entre seus parceiros e, em contrapartida, apoio político para projetar a Venezuela no sistema internacional. Sem um substrato institucional sólido, como no Mercosul, a relação funcionou enquanto as receitas petroleiras eram crescentes. Quando elas minguaram, diminuiu a disposição dos participantes em engajar-se em projetos venezuelanos, como será analisado no capítulo 13.

Essas diferenças demonstram que a pretensão venezuelana de liderar um processo de transformação do Mercosul, com o objetivo de "descontaminá-lo" do neoliberalismo e refundá-lo em outras bases, se depararia com sérios obstáculos. Não apenas por encontrar um bloco com estrutura institucional sedimentada, mas também por ter que negociar com países como o Brasil e a Argentina, membros fundadores do "clube", que possuem maior capacidade de determinar a agenda da integração sul-americana (*agenda setting*).

A "albanização" do Mercosul nunca chegou a constituir uma ameaça ao bloco. A conclusão do processo de ingresso da Venezuela, em agosto de 2012, coincidiu com a perda de fôlego do modelo de integração regional promovido pela Venezuela, o que se refletiu em sua participação no Mercosul. Para além de manifestações retóricas, a Venezuela apresentou algumas propostas que poderiam apontar na direção de uma "refundação" do bloco. A principal delas foi a proposta de estabelecimento de uma área comercial que integraria o Mercosul, a Petrocaribe, a ALBA-TCP e o Caricom em um único projeto. A iniciativa foi lançada em 2014, durante a primeira Presidência *Pro Tempore* venezuelana do Mercosul, e pretendia criar uma associação econômica entre aqueles mecanismos, orientada para "acortar las dramáticas brechas entre ricos, cada vez más ricos, y de pobres que comienzan a surgir conformando una potente clase media obrera"[237]. Ficou clara, portanto, a ideia de readequar a lógica integracionista comercial do Mercosul, que, na visão venezuelana, deveria incorporar os preceitos do Tratado de Comércio dos Povos. A proposta sofreu forte resistência dos demais sócios, em particular do Brasil, na medida em que não se enquadrava no modelo de integração comercial tradicional do Mercosul. A rejeição dessa proposta revelou os limites institucionais e políticos dos esforços venezuelanos de transformar o Mercosul a partir do modelo de integração da ALBA-TCP.

Alguns analistas vêm no ingresso da Venezuela uma redefinição do equilíbrio de forças no Mercosul. Segundo Urrutia (2007: 15), os cálculos da diplomacia argentina perceberiam a entrada da Venezuela como um contrapeso à liderança natural do Brasil. Nessa mesma linha, Vargas (2011: 26) afirma que a Venezuela teria cumprido o "papel de terceira parte no equilíbrio geopolítico sul-americano, ao compensar, da perspectiva argentina, o peso preponderante do Brasil". Em sentido semelhante, Saraiva e Briceño Ruiz (2009: 160-161) afirmam que "nos

237 'ALBA, CELAC, UNASUR, Mercosul e Petrocaribe crearán mercado común'. *Telesur*, Caracas, 21 de abril de 2014.

círculos mais próximos à figura de [Cristina] Kirchner, uma 'aliança estratégica' com a Venezuela começou a desenhar-se como um mecanismo equilibrador da construção da liderança brasileira, que aumentaria, por sua vez, os instrumentos de barganha da Argentina". Segundo estes autores, "o governo venezuelano dedicou-lhe [à Argentina] um caro apoio ao comprar títulos da dívida argentina exercendo parcialmente o papel de um 'paymaster' que o governo brasileiro evitava assumir".

Essas mudanças ainda não foram percebidas e é difícil antecipá-las, uma vez que dependem da interação de diversos fatores (comportamento dos principais atores políticos da integração nos Estados-partes, situação política e econômica nacional, regional e internacional, dentre outros). No caso específico da Venezuela, sua participação plena coincidiu com o início de um período de perda de influência de sua política externa, sobretudo regional, que enfraqueceu seus planos ambiciosos em relação ao Mercosul. O comportamento do novo sócio em relação à agenda de negociações externas do bloco ilustra bem esse diagnóstico. Outrora extremamente crítica em relação a acordos de livre comércio com países desenvolvidos, que a tinham levado a sair da CAN, a Venezuela adaptou-se à realidade do Mercosul, sem maiores questionamentos. A posição de não participar das negociações de um acordo de integração birregional entre o Mercosul e a União Europeia não impediu que o processo prosseguisse com os quatro fundadores. As dificuldades inerentes ao processo são atribuídas a outros fatores, que se manifestaram desde o início das negociações, como a liberalização do comércio agrícola.

A entrada da Venezuela no Mercosul abriu caminho, ainda, para a decisão da Bolívia de ingressar como Estado parte e despertou o interesse do Equador em tornar-se membro pleno. Embora as circunstâncias atuais sugiram menor influência de Caracas sobre La Paz e Quito, trata-se dos dois países sul-americanos membros da ALBA e que possuem afinidade política com a Venezuela. Dos dois países, apenas a Bolívia traduziu a intenção em ação política. O processo de adesão iniciou-se em julho de 2015, com a aprovação do Protocolo de

Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul[238]. A intenção boliviana havia sido anunciada em dezembro de 2006 e possivelmente teria sido influenciada por decisão similar da Venezuela, tomada poucos meses antes. No entanto, na prática, o comportamento do governo boliviano revelou um pragmatismo inesperado. Além de não ter saído da CAN, destino de importante parcela de suas exportações agrícolas, a Bolívia tem trilhado, mais recentemente, um caminho distinto do da Venezuela no que se refere à política macroeconômica. O governo de Evo Morales tem adotado políticas de controle da inflação e do gasto público, com ênfase no equilíbrio macroeconômico, o que tem gerado avaliações positivas das instituições financeiras multilaterais, como o FMI. A linha menos ideológica e mais pragmática tem-se revelado na atuação construtiva da Bolívia nas reuniões técnicas do grupo *ad hoc* sobre o processo de adequação aos compromissos normativos do Mercosul. No plano bilateral, a iminência do início do processo de negociação dos termos do acordo para o fornecimento de gás para o Brasil parece apontar para um comportamento mais conciliador e menos propenso a atritos.

11.1. Interesse brasileiro na balança entre política e comércio

A aprovação do ingresso da Venezuela provocou um amplo debate na sociedade brasileira. De um lado, os apoiadores da adesão do novo sócio justificavam sua posição com base em argumentos de ordem econômica e político-estratégica. Os principais deles eram: a abertura de um mercado importante para os produtos de exportação brasileiros[239]; a projeção da área de influência do Mercosul para a região do Caribe; e a incorporação de uma dimensão energética ainda pouco explorada no bloco. De outro lado, setores contrários temiam que a influência

238 MERCOSUL. Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, assinado em 17 de julho de 2015.

239 Os poucos estudos técnicos no Brasil apontam para o potencial efeito positivo da entrada da Venezuela no Mercosul sobre as exportações brasileiras para aquele mercado: MDIC (2012), CNI (2006), (Coelho, Lima, Cury e Goldbaum, 2006) e Bueno e Feijó (2014).

da Venezuela afastasse de vez o Mercosul de sua origem econômico-comercial e o transformasse em plataforma exclusivamente política, ao estilo da ALBA. Algumas correntes reconheciam esse risco, mas indicavam que a contribuição de longo prazo da Venezuela ao Mercosul deveria sobrepor-se ao inconveniente circunstancial que representava o presidente Chávez. O principal argumento dessa "terceira via" era de que o ingresso seria um movimento estratégico, seguindo uma política de Estado, que renderia benefícios ao Brasil em um horizonte de mais longo prazo.

O componente comercial merece uma análise mais detida. Entre 1999 e 2014, verificou-se um aumento expressivo dos fluxos comerciais da Venezuela com o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. No caso do Brasil, o crescimento do comércio foi particularmente significativo. Como visto no capítulo 10, entre 1999 e 2012, ano da conclusão do processo de adesão, as exportações para a Venezuela cresceram mais de nove vezes, passando de US$ 537 milhões para US$ 5 bilhões. Em 2013 a 2014, anos em que a Venezuela já figurava como Estado parte do Mercosul, as exportações brasileiras registraram leve queda, passando de US$ 4,8 bilhões para US$ 4,6 bilhões. Em 2015, a crise econômica aguda no país vizinho fez despencar as exportações brasileiras, registrando pouco menos de US$ 3 bilhões (-35,32% em relação ao ano anterior). Em 2016, as exportações caíram para US$ 1,27 bilhão, situando-se em patamares de 2001[240].

O comércio com a Venezuela favoreceu, em especial, os estados do Norte e Nordeste. Em outubro de 2007 – no auge do debate sobre a aprovação do Protocolo de Adesão e após as declarações do presidente Chávez de que o Parlamento brasileiro seria "um papagaio de Washington" –, treze dos dezesseis governadores dos estados das regiões Norte e Nordeste endossaram a campanha da Câmara Brasileira-Venezuelana de Comércio pela aprovação do ingresso da Venezuela no

240 Dados estatísticos relativos à evolução do comércio bilateral entre 1999-2016 encontram-se nos anexos.

Mercosul[241]. Para além de eventuais vínculos políticos dos governadores estaduais com o governo federal, a taxa de crescimento das exportações de alguns daqueles estados para a Venezuela entre 2004 e 2008 dão a dimensão de seus interesses concretos: Piauí: 2.846%; Paraíba: 420%; Pernambuco: 254%; Roraima: 230,3%; e Ceará: 129,7% (citados em Soares de Lima, 2009: 7). A entrada do novo sócio parece indicar que os benefícios da integração comercial poderiam ser mais bem distribuídos entre os estados brasileiros, diminuindo a predominância hoje existente dos estados do Sul e Sudeste do país.

Embora as perspectivas comerciais soem promissoras, apesar da queda pronunciada do comércio nos últimos dois anos, é preciso esclarecer que o crescimento das exportações brasileiras verificados entre 1999 e 2014, incluindo o período pós-ingresso pleno da Venezuela no Mercosul, foi motivado mais por razões políticas do que pela lógica econômico-comercial. Como visto no capítulo 1, a estrutura da economia e a organização político-institucional dos petro-Estados concentram no Estado a receita advinda das exportações de petróleo. A natural concentração de poder político e a ampla discricionariedade no uso dos recursos públicos, por sua vez, convertem o Estado em importante importador de bens e serviços. No caso da Venezuela, em particular, além de os interesses comerciais e econômicos se subordinarem a interesses geopolíticos, o estrito controle de câmbio adotado pelo governo a partir de 2003 permitiu ao Estado administrar o comércio exterior praticado por empresas privadas venezuelanas. Essas características conferiram ao Estado venezuelano enorme discricionariedade para determinar seus parceiros comerciais de acordo com afinidades políticas e, ainda, definir os atores nacionais que teriam acesso a divisas, o que resultou no agravamento do clientelismo do país[242].

241 LEO, Sergio. 'Norte e Nordeste querem Venezuela no Mercosul', *Valor Econômico*, São Paulo, 24 de outubro de 2007.

242 O fato que melhor ilustra a interferência do Estado venezuelano no comércio exterior é a prática de gestões diplomáticas em Caracas, pelos principais países exportadores à Venezuela, junto ao governo para autorizar a liberação de divisas para o pagamento de transações comerciais. Segundo informação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em abril de 2014, as dívidas acumuladas com exportadores brasileiros somavam US$ 3,2 bilhões.

Nessa linha, o incremento do comércio entre o Brasil e a Venezuela fez parte da decisão política da Venezuela de direcionar o eixo da política exterior para o Cone Sul, como analisado acima. O impulso do comércio bilateral a partir de 2003 não decorreu de acordos comerciais ou da implementação de um cronograma de liberalização tarifária. A esse propósito, até o momento em que este trabalho é concluído, os benefícios da entrada da Venezuela no Mercosul, em termos de acesso a mercados, ainda não haviam sido percebidos. O Protocolo de Adesão entrou em vigor em 12 de agosto de 2012 e definiu, a partir daquela data, prazo de quatro anos para a incorporação, de maneira progressiva, do acervo normativo vigente do Mercosul[243]. Os prazos para incorporação foram definidos em diferentes momentos. Em dezembro de 2012, foi definido um cronograma de incorporação, que determinou, em uma primeira lista, que 211 normas deveriam ser incorporadas imediatamente; em uma segunda lista, 394 normas que deveriam ser incorporadas até 31 de março de 2013[244]. Outro grupo, de 142 normas, havia sido incluído anteriormente em cronogramas definidos pelo grupo de trabalho *ad hoc* estabelecido para tratar do processo de adesão[245], criado em maio de 2007. A falta de avanços no cumprimento dos compromissos foi o argumento que justificou a decisão de cessar o usufruto dos direitos da Venezuela como Estado parte do Mercosul, anunciada pelos membros fundadores do bloco em 2 de dezembro de 2016.

À luz das considerações acima, pode-se concluir que a avaliação dos benefícios da entrada da Venezuela no Mercosul, para o Brasil, deve ser considerada a partir de dois interesses contrapostos: o *ganho real* que representaria, no médio e longo prazo, a incorporação de um importante mercado para produtos brasileiros e o *risco potencial* da transformação

243 Artigo 3° do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul.

244 As listas de normas e os cronogramas de incorporação foram definidos na Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. N° 66/12 (Cronograma de Incorporação pela República Bolivariana da Venezuela do Acervo Normativo do Mercosul), adotada em 6 de dezembro de 2012.

245 O grupo *ad hoc* foi criado pela Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. N° 12/07 (Processo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul), adotada em 12 de maio de 2007.

do Mercosul em um bloco que não mais reflete os interesses nacionais. Atrair a Venezuela para o Mercosul significou a conquista de um potencial mercado com grande capacidade de importação, que tradicionalmente gravitou em torno de outros países, sobretudo os EUA e a Colômbia. Para o Brasil, a entrada da Venezuela no bloco significaria a vinculação do novo membro a obrigações comerciais que permitiriam ampliar o mercado regional para as exportações brasileiras, sobretudo de produtos industrializados, e gerar fluxos comerciais mais estáveis e previsíveis. No entanto, os benefícios econômico-comerciais decorrentes estritamente da entrada da Venezuela no Mercosul ainda permanecem apenas uma expectativa. A efetiva abertura do mercado venezuelano para as exportações dos demais sócios depende de duas condições: (i) o cumprimento das obrigações contidas no Protocolo de Adesão; e (ii) a revisão da política de controle cambial e administração do comércio exterior. Esta última condição é mais complexa por envolver aspectos estruturais da economia venezuelana.

Já o risco da contaminação do Mercosul pela proposta "revolucionária" da Venezuela é, nas condições atuais, bastante limitado. Além de encontrar resistências nos países fundadores e na estrutura normativa do bloco, como analisado acima, a tão temida "albanização" do Mercosul esbarrou nos limites e contradições do próprio projeto de integração que o governo Chávez estruturou, como será examinado no capítulo 13.

No entanto, o momento em que esta obra é concluída, marcado por tensões entre a Venezuela e os membros fundadores do Mercosul, não favorece avanços no processo de adequação do novo membro às regras do bloco. O compromisso da Venezuela em permanecer no Mercosul dependerá de um conjunto de fatores, sobretudo o desenvolvimento do quadro político interno do país.

Capítulo 12

Brasil e Venezuela na integração regional: disputa por hegemonia ou liderança compartilhada?

Como examinado na parte II, entre os anos de 1960 e 1990, a área de influência prioritária da Venezuela se concentrou na bacia do Caribe e, em menor medida, na região andina. No governo Chávez, a Venezuela expandiu sua política regional para toda a América do Sul e estreitou relações com a Argentina e o Brasil, os dois principais países sul-americanos em termos de economia e influência política, ainda que a prioridade venezuelana continuasse sendo a consolidação de um espaço de influência no Caribe. Essa estratégica teve o propósito de construir um polo de poder regional para equilibrar a influência dos EUA.

Para esse fim, Caracas passou a buscar influenciar a distribuição do poder regional por meio da atuação nos processos de integração em três planos distintos. Em um primeiro plano, patrocinou novos mecanismos de integração (ALBA, Petrocaribe, Petroamérica, Petrosul e Petroandina), que buscaram definir uma lógica inovadora de integração regional, nos termos propostos por Caracas. Em um segundo plano, aderiu ao Mercosul após a retirada da CAN, em decisão geoestratégica

que, na visão venezuelana, alinharia o país ao eixo "progressista" da América do Sul. O terceiro plano seria a participação ativa na Celac, na CASA e, posteriormente, na Unasul – mecanismos em que a Venezuela tinha influência, mas que não refletiam necessariamente sua visão de mundo. Além de perseguir o objetivo de projetar a América Latina como um polo de poder mundial, a política regional venezuelana serviu, em seu momento, a três propósitos: (i) legitimar a atuação do governo na política nacional, em especial por meio da reafirmação do apoio regional aos processos eleitorais venezuelanos; (ii) constituir um ambiente favorável para melhorar as condições de negociação em questões conflitivas, sobretudo com a Colômbia e, em menor grau, com a Guiana (questão do Essequibo); e (iii) engajar a Argentina e o Brasil nos esforços de desenvolvimento nacional.

A expansão dos interesses para o Sul da América do Sul e a atuação nos processos de integração estão na raiz da discussão sobre o papel da Venezuela na região, sobretudo *vis-à-vis* o Brasil. A literatura especializada divide-se em duas interpretações sobre o relacionamento entre Brasil e Venezuela na região: uma primeira, majoritária, aponta para uma disputa pela liderança entre o Brasil e a Venezuela; outra, menos conhecida, apresenta a relação entre Argentina, Brasil e Venezuela no contexto de uma "liderança compartilhada" na América do Sul.

A primeira interpretação parte da tese das "duas esquerdas", termo cunhado e difundido pelo jornalista venezuelano Teodoro Petkoff, em artigo publicado na revista *Nueva Sociedad*, em 2005[246]. Segundo Petkoff, o desmantelamento do "socialismo real" com o fim do bloco soviético fez surgir na América do Sul, nos anos de 2000, duas esquerdas: uma esquerda "arcaica", que havia se mantido imune às mudanças ocorridas na política mundial com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria; a outra, mais moderada, havia-se atualizado à luz das transformações do

246 PETKOFF, Teodoro. Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, n. 197, mayo-junio de 2005, p. 114-128. Petkoff tem uma trajetória interessante. Foi guerrilheiro durante os anos de 1960, membro fundador do MAS no final daquela década e se converteu em um dos principais opositores do governo de Chávez, à frente do diário *Tal Cual*.

pós-Guerra Fria. No primeiro grupo, o autor inclui os presidentes Fidel Castro e Hugo Chávez[247] como as figuras proeminentes; no segundo, Lula da Silva, Ricardo Lagos, Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez. Em 2006, o escritor e político mexicano Jorge Castañeda publicou artigo na revista norte-americana *Foreign Affairs* na mesma linha[248].

Embora se considere que façam parte da mesma "família" de esquerda, Petkoff defende que as duas correntes apresentariam importantes diferenças que as situariam em lados opostos. Sobre a corrente moderada ou mais ao centro político, afirma:

> El Partido de los Trabajadores brasileño, el socialismo chileno, el Frente Amplio uruguayo y el peronismo, vienen de una larga lucha contra feroces dictaduras militares y en el último medio siglo han pasado por las más variadas experiencias, que van desde la clandestinidad, episodios de lucha armada que involucran a algunos de sus actuales componentes (sobre todo en Brasil, Uruguay y Argentina), la vida parlamentaria, el ejercicio de gobiernos regionales y locales y hasta, en el caso chileno, del nacional. Hundidas sus raíces en la historia continental, ya más que secular de las luchas sociales, la reflexión sobre su propia e intensa práctica política y sobre la del «socialismo real» ha llevado a estos partidos a dejar atrás los infantilismos de izquierda y a internalizar los valores democráticos como componentes sine qua non de los proyectos de cambio social.

Em relação à esquerda que considera "arcaica", afirma:

> El *appeal* romántico de esta izquierda –con los consiguientes disparos de adrenalina que provoca el castro-chavismo–, encuentra eco en algunos países donde la izquierda parece lista para acceder al poder (Nicaragua, Bolivia y El Salvador) así como en los grupúsculos de la ultra continental y en los restos fosilizados del viejo comunismo, al igual que en algunos movimientos sociales del tipo de los piqueteros argentinos o de los *sem terra* brasileños, que aunque despierta una simpatía difusa más allá de estos sectores, no engrana con las corrientes de masas de la izquierda suramericana. De la paleorrevolución fidelista

247 Petkoff incluiria, mais tarde, o presidente Evo Morales nesse grupo.

248 CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, may-june 2006, p. 28-43.

> ya es poco lo que se puede agregar, pero el confuso «bolivarianismo» de Venezuela sí llama mucho la atención y parece poseer la capacidad expansiva que hace rato perdió la Revolución cubana.

O cientista político Javier Corrales (2014: 7260), em linha similar, procura justificar o surgimento de uma esquerda ligada aos valores tradicionais do socialismo na Venezuela a partir do contexto interno do país. Argumenta que, ao contrário da maior parte dos países latino-americanos, onde os representantes da esquerda se viram forçados a buscar asilo em outros países, a esquerda radical venezuelana se beneficiou do que o autor qualificou de uma "espécie de pacto tácito" com o Estado, que teria permitido a esses grupos canalizar suas demandas por meio de partidos políticos e passar a aproveitar as condições favoráveis de "abrigo" em instituições mantidas pelo Estado, sobretudo as universidades e os centros culturais. Essa seria uma explicação possível para a predominância do discurso marxista típico dos anos de 1960 na retórica chavista pós-1999, em contraste com um discurso de centro-esquerda, mais arejado, da maioria das esquerdas dos demais países latino-americanos, cujos líderes, em sua maioria, acompanharam, na visão do autor, o processo de evolução ao centro dos movimentos de esquerda europeus enquanto estavam no exílio.

Transposta para o plano regional, a tese das duas esquerdas alimentou interpretações de que Brasil e Venezuela seriam o epicentro de duas visões de mundo antagônicas, que competiriam pela liderança na região. Entre os principais pontos de divergência, é frequentemente citado o antinorte-americanismo inerente à política exterior venezuelana, em detrimento de posições mais conciliadoras de países como o Brasil, Chile e Uruguai[249]. No caso do Brasil, as relações com os EUA se desenvolveram de maneira cooperativa e serena, embora alguns movimentos norte-americanos tenham provocado reações do governo brasileiro, como no

249 O Uruguai, tanto no governo de Tabaré Vázquez como no de Mujica, defendeu a abertura do Mercosul para a negociação de acordos de livre comércio com países desenvolvidos, incluindo os EUA. O Chile é, talvez, o caso mais emblemático da convivência entre liberalismo comercial (o país tem dezesseis acordos de livre comércio) e regimes de centro-esquerda.

caso da instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia, a reativação da IV frota do Comando Sul e, mais recentemente, os indícios de espionagem envolvendo os mais altos escalões do governo brasileiro. Essas reações, no entanto, se circunscreveram em limites mais moderados do que os adotados pela Venezuela e seus aliados da ALBA. Com exceção de divergências episódicas, autoridades brasileiras reconheciam publicamente que o relacionamento era pautado pela cooperação e o respeito mútuo[250]. Nessa linha, o objetivo venezuelano de construir uma aliança antinorte-americana na região se contrapunha a uma visão mais cooperativa do Brasil com os EUA.

A tese da competição pela liderança regional entre Brasil e Venezuela é também apoiada pelos seguintes trabalhos: Flemes e Wojczewski (2011); Sierra (2011); Serbin (2010); Malamud (2010); e Burges (2007).

Alguns acontecimentos são frequentemente mencionados para embasar a tese da disputa pela liderança na região. O principal deles foi a alegada influência do presidente Hugo Chávez na decisão do governo boliviano de nacionalizar a indústria de gás do país, prejudicando diretamente interesses da Petrobras e do próprio Brasil, principal consumidor do gás boliviano. O episódio foi amplamente interpretado como uma vitória de Chávez sobre Lula por setores críticos no Brasil[251] e pela imprensa em geral[252], e consolidou a percepção de uma disputa entre dois modelos de esquerda pela liderança regional (Serbin, 2010: 147).

250 Em entrevista concedida ao jornalista Kennedy Alencar, em maio de 2006, Marco Aurélio Garcia disse: "Não queremos na América Latina um clima de Guerra Fria. Até porque a Guerra Fria já acabou. A política externa do Brasil para a América do Sul e para o resto do mundo não está movida pelo prefixo 'anti'. Não somos 'anti' ninguém. Somos 'pró'" (ALENCAR, Kennedy. 'Não queremos Guerra Fria na AL, diz Garcia'. Entrevista com Marco Aurélio Garcia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 de maio de 2006). As declarações de Garcia refletiam o excelente relacionamento mantido entre os presidentes Lula e Bush. Lula chegou a ser recebido em Camp David, que, do ponto de vista simbólico, foi interpretado como sinal da importância prioritária que os EUA atribuíam às relações com o Brasil (GARCEZ, Bruno. 'Lula será 1° latino recebido por Bush em Camp David'. *BBC Brasil*, Washington, 31 de março de 2007).

251 O episódio ocorreu poucos meses antes das eleições presidenciais no Brasil, em que o presidente Lula seria candidato à reeleição. A principal crítica foi de que a conduta do governo no tratamento das relações com os vizinhos à esquerda do espectro político (Bolívia, Venezuela, Paraguai, Argentina) era orientada por afinidades ideológicas e partidárias (que seriam concertadas no Foro de São Paulo) e não pelos interesses nacionais. Nessa linha, a reação do governo brasileiro à nacionalização do gás na Bolívia foi considerada muito débil para esses setores.

252 A revista britânica *The Economist*, por exemplo, ecoou essa interpretação ('The diminishing of Brazil'. *The Economist*, Brasília, 11 de maio de 2006).

Outro ponto de divergência entre os dois países se refere à política de biocombustíveis, uma das prioridades do governo Lula. O governo venezuelano ecoou o argumento cubano de que o aumento da demanda mundial por biocombustíveis levaria a uma significativa diminuição da área destinada à produção de alimentos e, como consequência, ao aumento dos preços dos alimentos, que resultaria na elevação da fome no mundo e a desastres ambientais. Essa tese foi amplamente divulgada pelo então relator especial das Nações Unidas sobre direito à alimentação, o suíço Jean Ziegler[253]. A crítica de Caracas e Havana era dirigida principalmente aos EUA, mas acabou criando uma zona de tensão com Brasília, que, junto com Washington, era um dos maiores produtores de biocombustíveis e promotores de iniciativas nessa área. Além disso, a cooperação tecnológica entre o Brasil e os EUA foi uma das iniciativas prioritárias da relação bilateral durante os governos Lula e Bush. As divergências entre Brasil e Venezuela chegaram a ser discutidas no nível presidencial, como na I Cúpula Sul-Americana de Energia, realizada na Ilha de Margarita, Venezuela, em 18 de abril de 2007[254] (Serbin, 2010: 148-149).

Na área financeira, as diferentes visões manifestaram-se na resistência brasileira em embarcar na ideia de que a região deveria estabelecer uma arquitetura financeira regional como alternativa ao sistema atual, centrado no FMI, no Banco Mundial e no BID. Nessa linha, o Banco do Sul teve que ser reformulado, como visto no capítulo 7, para permitir a adesão do Brasil. Iniciativas semelhantes na Unasul, propostas no governo de Maduro, também enfrentaram resistência do Brasil[255].

253 Ziegler chegou a afirmar que a expansão dos plantios destinados à produção de combustíveis seria um "crime contra a humanidade" (FERRETT, Grant. 'Biofuels 'crime against humanity''. *BBC News*, 27 de outubro de 2007).

254 ROSEMBERG, Jaime. 'El Banco del Sur y el etanol, las disidencias que mostró la cumbre'. *La Nación* (Buenos Aires), 18 de abril de 2007. A Cúpula de Margarita foi particularmente importante, do ponto de vista simbólico, em razão de ter decidido a criação da Unasul.

255 As propostas venezuelanas foram apresentadas pelo presidente Maduro na Cúpula da Unasul em Paramaribo (30 de agosto de 2013) e em duas reuniões informais sobre uma "visão estratégica" da Unasul. Na avaliação brasileira naquele momento, a Venezuela, o Equador e, em menor grau, a Bolívia, procuraram aproveitar a discussão em torno de uma visão estratégica para promover iniciativas com pouca adesão dos Estados-membros, como a construção de uma "Nova Arquitetura de Integração Econômica, Financeira e Produtiva Regional".

Em contraste com a posição venezuelana, o Brasil procurou adotar uma política de natureza reformista em relação às instituições financeiras internacionais. No caso do FMI, por exemplo, trabalhou para reformar o sistema de quotas, com o objetivo de melhorar a representação das economias emergentes. No mesmo sentido, a criação do Banco de Desenvolvimento do BRICS, em 2015, não foi concebida para excluir o Banco Mundial e o FMI, mas como uma opção complementar de financiamento de projetos de desenvolvimento[256].

Um terceiro exemplo que revelaria uma competição entre os dois modelos teria sido a discussão, na Unasul, acerca da proposta venezuelana de criar na América do Sul uma Organização do Atlântico Sul (OTAS), que seria uma aliança militar entre os países sul-americanos, conformada à semelhança da OTAN (Serbin, 2010: 166; Gratius: 2008). A proposta estaria alinhada ao objetivo de Caracas de fortalecer a América do Sul como polo de poder mundial e, ainda, de estabelecer uma aliança militar que pudesse funcionar como fator de dissuasão para a ameaça, que Caracas percebia como real, de uma invasão dos EUA com o objetivo de assegurar o acesso a recursos naturais. A proposta enfrentou fortes resistências, sobretudo da Colômbia do presidente Álvaro Uribe, e resultou, como solução de compromisso, na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, após exercício de mediação do Brasil. A atuação do Brasil foi percebida como a vitória do núcleo moderado da região e uma derrota para Caracas.

Ao contrário da corrente das "duas esquerdas", que se concentra nos pontos de divergência entre o Brasil e a Venezuela, a segunda interpretação enfatiza os elementos de coordenação entre os dois países para sustentar que, ao lado da Argentina, os três países constituíram o eixo motor da integração regional na primeira década deste século. Os relatos de encontros entre autoridades venezuelanas e brasileiras

256 A concepção do Banco do BRICS pode ser sintetizada em declaração do vice-presidente da instituição, o brasileiro Paulo Nogueira Batista Jr., de que "Não vai ser mal para o Banco Mundial e para o FMI que existam entidades que não são hostis a eles, mas não compartilham necessariamente da mesma visão sobre tudo" (SCHREIBER, Mariana. 'Para onde caminha o banco do BRICS?' *BBC Brasil*, 15 de outubro de 2016).

mencionados no capítulo 10 parecem confirmar a percepção, nos governos dos dois países, de que as relações bilaterais eram mais convergentes do que divergentes e atendiam a um objetivo de impulsionar, por meio de uma liderança compartilhada entre Argentina, Brasil e Venezuela, a agenda da integração regional.

Nos textos acadêmicos, poucos analistas consideraram as relações entre Brasil e Venezuela dessa perspectiva. Dentre eles, Barnabé (2012; 2014) aponta que na primeira década do século atual se conformou o eixo formado por Argentina, Brasil e Venezuela, que funcionou como aglutinador das principais iniciativas de integração regional na América Latina. Barnabé concebe a estruturação desse eixo trilateral como decorrência das peculiaridades dos processos de integração latino-americanos em relação ao processo europeu. Em síntese, o modelo europeu conformou-se em torno de instituições supranacionais, que, a partir dos interesses comuns dos Estados-membros, elaboraram programas regionais de ação, colocando-os acima dos interesses nacionais e garantindo a manutenção do bloco. Embora a Alemanha e a França sejam os principais países da União Europeia, são as instituições supranacionais que garantem o esforço contínuo em prol da integração europeia. O autor conclui afirmando que as instituições supranacionais, sobretudo o Conselho Europeu, que define as orientações e prioridades políticas gerais, são o motor da integração europeia (Barnabé, 2014: 590).

Por sua vez, o modelo de integração regional sul-americano (Mercosul e Unasul, sobretudo) tem natureza intergovernamental. São os Estado-membros (todos com direito a veto) que, por meio do consenso, decidem os rumos da integração. Na ausência de instituições supranacionais, os avanços da integração dependeriam, sobretudo, da vontade política de seus membros. Estariam, portanto, mais sujeitos do que as instituições europeias ao peso relativo dos países e a associações entre Estados para impulsionar agendas específicas. No caso do Mercosul, por exemplo, é evidente que a associação entre Brasil e Argentina, em

meados dos anos de 1980, foi fundamental para estabelecer um eixo a partir do qual se avançou na conformação do Mercosul, no início da década seguinte.

Para Barnabé (2014: 594), o engajamento venezuelano na América do Sul a partir de 1999, cuja marca principal seria a opção pelo Mercosul em detrimento da CAN, contribuiu para conformar um eixo Brasília--Buenos Aires-Caracas em torno de uma "hegemonia compartilhada", que teria sido instrumental para "conciliar as diferenças e criar um concerto de interesses entre os países sul-americanos" e fazer avançar a integração sul-americana.

À luz do papel preponderante da vontade dos Estados no modelo de integração sul-americano, como notado acima, não deixa de ser um elemento central na conformação dessa "hegemonia compartilhada" a similitude de visões de mundo sobre o papel da região, que, embora com diferenças importantes, os presidentes Lula da Silva, Néstor Kirchner e Hugo Chávez compartilhavam. Para seus defensores, as divergências no seio do eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas eram minimizadas como diferenças normais, próprias do relacionamento entre países, e equacionadas em soluções de compromisso. Nessa linha, a proposta ambiciosa da Venezuela de criar uma OTAN sul-americana encontrou, de fato, resistências em Brasília, mas foi convertida em uma solução aceitável para todos os países, incluindo a Colômbia, que resistia à própria ideia de discutir questões de defesa na Unasul.

No plano econômico-comercial, o principal expoente, no Brasil, de uma aliança entre os três países foi Paulo Nogueira Batista Júnior (2008). Sua análise da realidade latino-americana, no momento em que escreveu o artigo "A América do Sul em movimento", em 2008, era de que a construção de um projeto de integração "que se pretenda autônomo e soberano" (2008: 226) dependia do fortalecimento do conceito de América do Sul como espaço econômico-comercial. Isso porque o México e outros países da Bacia do Caribe (cita a República Dominicana, a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) haviam firmado

acordos de livre comércio com os EUA, ou estavam em negociação com aquele país, o que os situava, na visão do autor, "irremediavelmente na órbita dos EUA". Sobraria, segundo essa visão, apenas a América do Sul como possível espaço para a construção de um espaço econômico--comercial com lógica distinta da proposta pelos EUA de partir para uma ofensiva de acordos bilaterais com países da região após a paralisação das negociações para a conformação da ALCA, em 2005.

Nessa linha, o ingresso da Venezuela como Estado-parte do Mercosul seria um elemento essencial da estratégia proposta pelo autor, na medida em que traria não apenas benefícios econômicos evidentes, mas também porque atrairia a Bolívia e o Equador para o bloco. Segundo o autor, "à tríade Argentina-Brasil-Venezuela caberá o papel central na consolidação do Mercosul como base do projeto de integração sul-americana" (2008: 235). Batista Jr. ecoa a percepção do Brasil de que o Mercosul seria *o* (*grifo nosso*) eixo aglutinador da integração comercial sul-americana e parte da estratégia negociadora brasileira durante as tratativas para a formação da ALCA, bem como no início dos anos de 1990, com a proposta brasileira de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), no governo de Itamar Franco, como visto no capítulo 10.

Ambas as interpretações não consideram um fator central na análise do papel do Brasil na América do Sul: o de moderador e conciliador na política regional. Para compreender esse papel, é necessário entender os movimentos políticos na América do Sul desde 1999. Chávez foi o primeiro de uma leva de presidentes de esquerda e centro-esquerda que surgiriam no cenário regional nos anos de 2000: Lula (2003-2010); Néstor Kirchner (2003-2007); Michelle Bachelet (2006-2010); Evo Morales (2006-); Rafael Correa (2007-2017); Fernando Lugo (2008--2012); José Mujica (2010-2015); e Daniel Ortega (2007-).

Na América do Sul, o movimento à esquerda estimulou posições radicais da Venezuela, que tendiam a confrontar os países agrupados em torno da Colômbia, sobretudo no governo de Álvaro Uribe (2002-2010), do

Peru, nos governos de Alejandro Toledo (2001-2006) e Alan García (2006--2011), e do Chile[257]. O ritmo da integração era influenciado, *grosso modo*, pela correlação de forças entre dois modelos de integração distintos: Venezuela, Bolívia e Equador (integrantes da ALBA) promoviam uma integração que privilegiava um papel mais ativo do Estado; já Colômbia, Peru e Chile procuravam relativizar a influência do Estado nas iniciativas de integração nos grandes temas, como infraestrutura, energia e desenvolvimento social. Essa correlação de forças apresentava configurações variáveis, oscilando entre momentos de maior polarização e momentos de menor polarização. O ambiente era sensível à atuação de países mais moderados da região, em especial o Brasil, que buscou criar ambiente favorável à convergência de posições. Nesse contexto, a polarização deu ao Brasil amplo espaço para exercer papel conciliador e influenciar positivamente os resultados de situações contenciosas, a exemplo dos vários episódios envolvendo Colômbia e Venezuela, da crise política na Bolívia, em 2008, dos diálogos entre governo e oposição na Venezuela, tanto em 2003 como em 2014, e do movimento de aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, em 2015. A capacidade de diálogo com atores dos dois lados do espectro e o reconhecimento de sua atuação como "construtor de pontes" conferiu à posição brasileira a legitimidade necessária para poder influenciar as principais decisões da região a favor de seus interesses nacionais. Em contraste, as posições radicais venezuelanas encontravam pouca ressonância na maioria dos países.

Outro aspecto central não explorado nas duas correntes descritas acima foi o fato de que Brasil e Venezuela se inseriram na região em frequências distintas. Embora tenha expandido seus interesses estratégicos para o Cone Sul, a Venezuela priorizou a atuação política na bacia do Caribe, região de interesse estratégico permanente dos sucessivos governos venezuelanos desde os anos de 1960, como visto no

257 Mesmo durante o mandato de Michelle Bachelet, incluída com frequência entre os líderes de centro-esquerda, o Chile manteve uma política regional pouco propensa a apoiar iniciativas patrocinadas pela Venezuela.

capítulo 7. A Petrocaribe, por exemplo, foi muito mais importante, em termos de volume de recursos financeiros e projetos, do que as congêneres Petroandina, a Petroamérica e a Petrosul. Da mesma forma, a ALBA foi majoritariamente integrada pelos países da bacia do Caribe. Por sua vez, a Celac, ainda que com resultados mais simbólicos que concretos, representava a quintessência da política externa antinorte-americana de ter uma "OEA sem os EUA e Canadá e com Cuba". Já o Brasil manteve o objetivo de priorizar a América do Sul como espaço privilegiado para a atuação diplomática, dando continuidade à política regional que vinha se desenvolvendo desde o início dos anos de 1990. Nessa linha, a ênfase brasileira foi priorizar o Mercosul, no plano econômico, e a Unasul, na esfera política. Sobretudo na Unasul, o Brasil procurou manter relações cordiais com todos os países sul-americanos, atuar de maneira moderada e conciliadora e, com isso, desempenhar a função de "construtor de consensos" na região. Nessas circunstâncias, é possível afirmar que a atuação prioritária em tabuleiros distintos contribuiu para diminuir as áreas de potencial conflito entre Brasil e Venezuela.

Em síntese, pode-se concluir que o Brasil não percebia a Venezuela como uma ameaça a seus interesses na região. Como visto no capítulo 10, as relações bilaterais atingiram o ápice entre 2007 e 2010, a Venezuela foi considerada pelo Brasil como parte integrante da espinha dorsal da integração regional e o Brasil participou ativamente do desenvolvimento nacional do vizinho. Houve um forte interesse no fortalecimento da aliança estratégica com a Venezuela. Isso não significou, no entanto, alinhamento automático de posições. Como analisado na parte II e no capítulo 10, os dois países compartilharam objetivos gerais de política externa, mas havia diferenças essenciais sobre o modo como esses objetivos deveriam ser alcançados. Neste ponto, é correta a interpretação de que o Brasil e a Venezuela lideraram propostas de integração distintas: a do Brasil era moderada e reformista; a da Venezuela, baseada no confronto e "revolucionária". Mas não chegou a haver uma disputa pela liderança, por dois motivos centrais: (i) as posições radicais da Venezuela

constituíram um poderoso limitador de sua capacidade de atrair os demais países para sua esfera de influência (na América do Sul, apenas a Bolívia e o Equador, países de menor peso relativo, compartilhavam as ideias venezuelanas); e (ii) o Brasil soube aproveitar a polarização das forças regionais para neutralizar as iniciativas venezuelanas mais radicais e orientar as principais decisões para soluções moderadas, conforme seus interesses nacionais.

PARTE IV
DO CÉU AO INFERNO: OS LIMITES DO MODELO

Capítulo 13

Os limites da diplomacia petroleira: o aliado estratégico em dificuldade

A dependência estrutural do petróleo, como analisado na Parte I deste trabalho, constitui o principal fator responsável por impor limites ao desenvolvimento político, econômico e social da Venezuela. Esse fator torna o país vulnerável a variáveis externas, na medida em que as decisões sobre os preços do petróleo, principal fonte de receitas estatais, são determinadas nos mercados internacionais. O modelo de inserção do país no sistema internacional também limita a capacidade de atuação de sua política exterior.

Empiricamente, é possível identificar uma relação direta entre a variação dos preços do petróleo e o comportamento da política externa venezuelana. Comparem-se, por exemplo, dois períodos da história venezuelana pós-1958: o primeiro entre 1969 e 1999; o segundo, a partir de 2005 até os dias de hoje. Essa comparação permite identificar um padrão de comportamento da política exterior.

O primeiro intervalo de tempo inicia-se com a eleição de Rafael Caldera (1969-1973). Naquele momento, a Venezuela iniciou um período favorável na política interna: consolidação do sistema político

estabelecido em *Punto Fijo,* superação das ameaças representadas pela guerrilha de esquerda e elevação das receitas petroleiras. As condições favoráveis no plano interno permitiram o exercício de uma política exterior ativa: rompimento do isolamento causado pela doutrina Betancourt, congelamento das tensões com a Guiana com relação à questão Essequibo e aproximação com os países do Caribe e andinos. O auge da política exterior, se medida em termos de volume de iniciativas, ocorreu durante o primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) e coincidiu com as crises do petróleo, que provocaram a quadruplicação em curto espaço de tempo dos preços do petróleo e o aumento correspondente das receitas do país. O governo de Pérez utilizou os recursos petroleiros para desenvolver iniciativas de política externa que tiveram por objetivo construir um projeto de liderança na América Latina. A criação do SELA, o lançamento de iniciativas, bilaterais e multilaterais, na bacia do Caribe, sobretudo na área energética[258], e a consolidação de uma retórica terceiro-mundista são os principais exemplos que ilustram a política externa desse período.

A política exterior de Pérez encontrou seu limite no início dos anos de 1980, no governo de Luis Herrera Campíns (1979-1984). Naquele momento, a Venezuela deparou-se com cenário muito distinto do encontrado no decênio anterior: apesar do afluxo massivo de recursos petroleiros, o país viu-se diante do aumento do endividamento externo e interno e de uma crise cambial sem precedentes, que levou o país à bancarrota em 1983 e a recorrer à ajuda do FMI (Guerra, 2006; Salmerón, 2013). A crise econômica provocou o empobrecimento da população e a polarização social e política nas duas últimas décadas do século passado, como visto no capítulo 2.

A queda acentuada dos preços do petróleo nesse período retirou a sustentação material da política exterior praticada até então e afetou diretamente a capacidade do país de projetar-se na região.

258 Para uma descrição detalhada sobre as iniciativas naquela região, ver o capítulo 7.

Nos anos de 1980 e 1990, as dificuldades financeiras representaram uma severa limitação dos recursos disponíveis para apoiar projetos de desenvolvimento, sobretudo na bacia do Caribe. No entanto, a limitação financeira não significou o recuo total do engajamento venezuelano na região, tendo sido compensado, parcialmente, pela ativa participação da Venezuela nos processos de paz na América Central, por meio do Grupo de Contadora[259]. Pode-se afirmar, no entanto, que o papel central da Venezuela nesse exercício se deveu, em grande medida, ao patrimônio diplomático construído nas décadas de bonança junto aos países da bacia do Caribe.

Comportamento semelhante ocorreu no período iniciado em 2005. Naquele ano, o governo instaurado em 1999 se consolidou no poder, após séria crise política, e se converteu em força hegemônica na cena política doméstica. Ao mesmo tempo, o mundo vivia um novo superciclo de elevação dos preços do petróleo, que chegaram a níveis históricos em 2011, ao ultrapassarem os US$ 100. As condições domésticas e internacionais permitiram a execução de uma política exterior de alto perfil e inovadora, como visto na parte II.

A partir de 2014, o ciclo de preços altos do petróleo esgotou-se e teve início um período de depressão: em 2014, a média anual despencou de US$ 99,06 – uma ligeira diminuição em relação aos US$ 110,55 do ano anterior – para US$ 52,39 em 2015, tendo atingido US$ 30,16 no acumulado dos três primeiros meses de 2016. A vertiginosa depreciação dos preços do petróleo afetou diretamente a capacidade do Estado venezuelano de financiar suas políticas públicas, ao reduzir drasticamente as receitas fiscais do país. A "maldição do petróleo" novamente se manifestou e está na raiz da crise econômica e política que a Venezuela atravessa.

Percebe-se, portanto, que, para além das variações no modo de organização política, há um fio condutor que percorre os dois períodos

259 Para maiores detalhes sobre a participação venezuelana no processo de paz centro-americano, ver Consalvi (1988), Cardoso (2014) e Collado (1985).

analisados. Trata-se, como analisado no capítulo 1, da consolidação de um modelo de organização do Estado, que influencia, para além de considerações ideológicas, um certo padrão de comportamento dos grupos de poder pelo menos desde 1958. São esses fatores estruturais que contribuíram para conformar um modelo de política exterior que aproxima, em muitos aspectos, o comportamento de líderes tão distintos como Carlos Andrés Pérez e Hugo Chávez. Em ambos os períodos, como analisado ao longo deste trabalho, o nível das receitas petroleiras influenciou diretamente não apenas as iniciativas mais ambiciosas de política externa, mas igualmente o momento de ressaca posterior.

A principal limitação do modelo de política exterior da Venezuela é, portanto, estrutural.

De outro ângulo de análise, o modelo de política exterior venezuelana respondeu às circunstâncias históricas. Durante os anos de 1970 e 1980, a política externa do país foi condicionada pela distensão do conflito Leste-Oeste e a abertura do sistema internacional para uma maior participação de países periféricos. Nos anos de 1970, os governos de Caldera e Pérez aproveitaram para, com o uso das receitas petroleiras, buscar uma posição de liderança da Venezuela na região. Na década seguinte, a crise econômica, política e social, causada em boa parte pela perda das receitas petroleiras em razão da queda dos preços da *commodity*, contribuiu para a severa limitação da política externa.

Nas primeiras duas décadas deste século, a Venezuela embarcou na tese da multipolaridade do sistema internacional, com a superação do conflito bipolar, a partir de uma visão muito particular e pessoal de Chávez. As crescentes receitas petroleiras a partir de 2003 foram utilizadas para financiar uma política exterior de inserção da Venezuela no sistema internacional em formação. No entanto, novamente o modelo de política exterior venezuelano impôs suas limitações. O fim do ciclo de preços altos do petróleo restringiu severamente a capacidade da Venezuela de manter a hegemonia política interna e uma política exterior de altíssimo custo financeiro.

A crise do governo Maduro tem raízes mais imediatas nos momentos finais do governo do presidente Hugo Chávez, em 2012 e 2013. No plano interno, o modelo dependia da ampla mobilização popular para a preservação da hegemonia política do chavismo. A mobilização popular, por sua vez, era sustentada por um conjunto de políticas sociais que dependiam de maciço financiamento do Estado. A restrição da receita petroleira foi um fator central da crise posterior que se instalou na Venezuela. Talvez a mais recente grande iniciativa de sustentação do apoio popular por meio do uso de políticas pública tenha sido última campanha eleitoral do presidente Chávez, em 2012, pouco antes de seu falecimento. O carro-chefe da campanha foi o programa habitacional *Gran Misión Vivienda*. O programa, que havia sido concebido anteriormente, recebeu volumosos financiamentos do governo chinês, que não apenas proveu recursos financeiros, mas também os condicionou à contratação de empresas chinesas para a construção das habitações populares. Em meio a fortes questionamentos sobre a doença do presidente e de suas condições de governar o país, a entrega de mais de 127 mil casas populares, muitas delas construídas em regiões nobres de Caracas, contribuiu decisivamente para a mobilização do eleitorado em torno da plataforma oficial e para reforçar, no imaginário popular, a percepção de que o modelo econômico, político e social teria continuidade.

A *Gran Misión Vivienda* de 2012 foi a última grande iniciativa desenhada para preservar a hegemonia política do chavismo. Nas eleições presidenciais após a morte de Chávez, em março de 2013, o candidato indicado por Chávez para sucedê-lo teve dificuldades para eleger-se, obtendo vantagem pouco expressiva em relação ao candidato de oposição, o governador do estado de Miranda, Henrique Capriles Radonski. Uma vez no poder, a capacidade do governo de manter os níveis de gasto público com programas sociais foi severamente comprometida pela contração das receitas fiscais, resultado da queda vertiginosa dos preços do petróleo a partir de 2013 e, sobretudo, em

2015. Isso se refletiu na perda da capacidade de mobilização popular do governo e nos baixos índices de popularidade de Maduro.

A contração da receita fiscal também afetou fortemente a política externa. Os níveis de gastos da Venezuela com programas energéticos e sociais, no âmbito da Petrocaribe e da ALBA, sofreram um corte substancial. Embora as estatísticas disponíveis sejam pouco confiáveis, estima-se que o fornecimento de petróleo venezuelano para países beneficiários da Petrocaribe e de outros acordos energéticos declinaram em 50% desde 2012, quando atingiram 400 mil barris/dia. Mesmo Cuba, o aliado mais importante da Venezuela no Caribe, teve suas importações de petróleo venezuelano, em média de 100 mil barris/dia, cortados pela metade[260]. No início de 2015, a retórica oficial, ainda que preservando o compromisso de Caracas com os acordos de cooperação energética, já começava a refletir adaptações nos arranjos para o provimento de petróleo venezuelano em termos mais favoráveis de mercado. O próprio Maduro teria dito que a Petrocaribe "va hacia una consolidación y transformación" e deveria converter-se em uma "grande zona económica, de beneficio mutuo, de desarrollo compartido, de comercio justo"[261]. As declarações insinuavam condições menos assimétricas do que aquelas embutidas no conceito original da Petrocaribe, com Chávez. As transformações da Petrocaribe se manifestariam nas notícias veiculadas na imprensa de que a PDVSA teria vendido ao banco de investimento Goldman Sachs a dívida da República Dominicana, contraída sob o esquema da Petrocaribe. A dívida da República Dominicana, de US$ 4,09 bilhões, teria sido vendida por US$ 1,75 bilhão, o que representa um deságio de 59%.

A perda de musculatura da diplomacia petroleira pôde ser atestada, ainda, por meio da redução da frequência das cúpulas da ALBA e da Petrocaribe a partir do início da queda dos preços do petróleo. Entre

260 Os dados utilizados foram extraídos de relatório elaborado pelo banco de investimentos Barclays (Arreaza e Grisanti, 2015).

261 'Presidente Maduro: con China se han acordado inversiones por 20 mil millones de dólares'. *Alba Ciudad*, 8 de janeiro de 2015.

2004 e 2012, foram dezoito encontros presidenciais da ALBA (onze cúpulas ordinárias e sete extraordinárias), configurando uma média de duas reuniões por ano. Entre 2013 e 2016, foram quatro cúpulas (apenas uma ordinária e 3 extraordinárias), constituindo média de uma por ano. Não deixa de ser sintomático da situação de isolamento da Venezuela na reunião o fato de que a comemoração dos doze anos da ALBA, ocorrida em 15 de dezembro de 2015, tenha reunido, em Havana, apenas Maduro e Raúl Castro[262]. A Petrocaribe, por sua vez, realizou encontros de cúpula anuais desde sua fundação, em 2005. Em março de 2015, a X Cúpula comemorou os dez anos do agrupamento. Em 2016, não houve encontro presidencial. É de se notar que, além da diminuição da frequência das cúpulas, os resultados dos encontros também indicam uma desaceleração importante nas atividades. As cúpulas desde 2013 renderam apenas uma declaração final, muito diferente do período anterior, que se caracterizaram pela criação de mecanismos de cooperação, anúncio de financiamentos de iniciativas, além dos tradicionais comunicados políticos[263].

A retração venezuelana na bacia do Caribe coincidiu com um renovado interesse dos EUA na América Latina, rompendo um ciclo que se havia iniciado desde o início dos anos de 2000, quando a política exterior norte-americana passou a concentrar-se na agenda de segurança, sobretudo no combate ao terrorismo após os ataques de 11 de setembro (Paul, 2005; Pape, 2005; Williams, 2011). O desinteresse relativo dos EUA na região teria contribuído para a expansão da política exterior da Venezuela na bacia do Caribe. A política latino-americana da Casa Branca começaria a mudar nos últimos anos do segundo mandato do presidente Obama. Para a política exterior da Venezuela nos anos de 2015 e 2016, duas iniciativas norte-americanas foram as mais significativas: o lançamento da Iniciativa de Segurança Energética para o Caribe; e a aproximação com Cuba no governo de Obama.

262 'Cuba y Venezuela ratifican su estrecha amistad en el ALBA'. *Informe 21*, 15 de dezembro de 2016.

263 Em 2008, ano de maior atividade da ALBA, foram realizadas seis cúpulas e aprovadas 25 declarações conjuntas.

A Iniciativa de Segurança Energética para o Caribe foi lançada pelo então vice-presidente norte-americano, John Biden, em cúpula realizada em Washington, em 26 de janeiro de 2015, que reuniu países caribenhos e sul-americanos voltados para o Caribe (com exceção da Venezuela), países doadores, o setor privado, organismos financeiros internacionais (BID, Banco Mundial e Banco de Desenvolvimento do Caribe) e outras organizações internacionais (Agência Internacional de Energia Renovável, Caricom, OEA e União Europeia)[264]. Em linhas gerais, o modelo que a iniciativa apresentou era a antítese da Petrocaribe: consistiu em programas de cooperação com financiamento do setor privado norte-americano, organizados por intermédio da *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC)[265], com vistas a desenvolver alternativas energéticas aos combustíveis fósseis e a aumentar o grau de segurança energética desses países, por meio da diminuição da dependência de importações de uma única fonte. Em síntese, a proposta central da iniciativa consistiu em transformar a matriz energética do Caribe, concentrada no uso de hidrocarbonetos importados, para sistemas energéticos voltados para o uso de fontes alternativas. Na prática, isso implicaria diminuir a dependência dos países caribenhos e centro-americanos do petróleo venezuelano.

Os pronunciamentos de autoridades do governo norte-americano procuraram apresentar a iniciativa não como uma alternativa à Petrocaribe, embora tenha sido nesse sentido que a maioria dos analistas acadêmicos e da imprensa a considerou. A intervenção de Biden ao final da cúpula deixou claro, ainda que indiretamente, o propósito de diminuir a dependência do petróleo venezuelano:

264 Todos os membros caribenhos da Petrocaribe, com exceção de Cuba, participaram da Cúpula (Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Suriname e São Vicente e Granadinas). Também estiveram presentes os demais países caribenhos não membros da Petrocaribe (Aruba, Barbados, Curaçao, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia e Trinidade de Tobago) e países da "comunidade internacional" (Canadá, Colômbia, Espanha, França, Alemanha, México, Nova Zelândia, Reino Unido).

265 Trata-se de agência do governo dos EUA responsável pela mobilização de capitais privados com vistas a financiar projetos de desenvolvimento no exterior, com o objetivo de "promover objetivos de política exterior". Para informações mais detalhadas sobre as atividades da agência, ver <www.opic.gov>.

> The fact is for years it has been the same. Economies squeezed by the high cost, making companies less competitive, crowding out other investments in the future of your countries; citizens in your countries demanding more affordable supply; expressing their discontent when they hear about investments they don't seem to see any results in; *governments dependent on a single, increasingly unreliable, external supplier*. Not just here, but in Europe and other parts of the world, as well (grifo nosso).
>
> And whether it's the Ukraine or the Caribbean, *no country should be able to use natural resources as a tool of coercion against any other country*[266] (grifo nosso).

Mais adiante em seu pronunciamento, ficou mais claro ainda o propósito de excluir a Venezuela do objetivo de estabelecer um acordo mais amplo entre grandes produtores de energia como o marco da cooperação energética no Hemisfério:

> Meanwhile, we're in the midst of a seismic shift in the global economy: the ascendancy of the Americas as the epicenter of energy production in the world. We have more oil and gas rigs running in the United States than all the rest of the world combined. *Mexico, Canada and the United States is the new epicenter of energy* – not the Arabian Peninsula. It is the new epicenter of energy in the 21st century (grifo nosso).
>
> *An integrated North America, working to promote energy security beyond our borders can be a major asset for the entire hemisphere. And it's profoundly in the self-interest of the United States to see the Caribbean countries succeed as prosperous, secure, energy-independent neighbors – not a world apart, but an integral part of the hemisphere, where every nation is middle class, democratic and secure*. It's the first time in history that can be envisioned. You can see it if we make the right decisions (grifo nosso).

266 Remarks by Vice President Biden on the Caribbean Energy Security Initiative. Washington, D.C., 26 de janeiro de 2015 (disponível em <www.whitehouse.gov>). O pronunciamento de Biden contém, ainda, uma crítica à eficiência e eficácia dos investimentos venezuelanos em projetos energéticos quando afirma que "(...) expressing their discontent when they hear about investments that they don't seem to see any results in (...)".

> (...) We need to have the political will to take on entrenched interests, to better serve our people. Some of you have been told differently. You've been promised easy solutions over the years. But if there were easy solutions and fixes, there would have already been found by now[267].

Em 9 de abril de 2015, o presidente Obama participou da cúpula EUA-Caricom, na Jamaica, em que a Iniciativa de Segurança Energética para o Caribe constituiu o projeto central do encontro.

A iniciativa não apenas atenderia ao objetivo dos EUA de recuperar espaço em uma área estratégica e de limitar a capacidade da Venezuela de exercer influência na Bacia do Caribe, aproveitando um momento de vulnerabilidade do país sul-americano: baixos preços do petróleo, crise econômica, instabilidade política e perda de um líder carismático. Responderia, também, a uma preocupação dos países caribenhos e centro-americanos com o eventual fim do esquema que os havia permitido importar, nos dez anos anteriores, combustíveis a preços subsidiados. As dificuldades que o governo venezuelano enfrentava internamente provocavam incertezas sobre a continuidade desses mecanismos, o que permitia antever um cenário sombrio: acumulação de dívidas com a Venezuela e crise energética sem precedentes. Foi esse cenário que o Atlantic Council descreveu em julho de 2014[268].

Para além das vulnerabilidades decorrentes de questões estruturais da Venezuela, contribuiu para o recuo da política exterior do país sul-americano o contexto internacional desfavorável desde o falecimento de Chávez. A morte de Chávez coincidiu com um renovado interesse dos Estados Unidos na região[269], manifestado não apenas na iniciativa

---

267 *Idem.*

268 O Atlantic Council é um "think tank" norte-americano que produz recomendações para fortalecer a liderança dos EUA no mundo. O relatório que o instituto produziu foi: GOLDWYN, David e GILL, Cory. *Uncertain Energy. The Caribbean's gamble with Venezuela*. Washington, D.C.: Atlantic Council. Adrienne Arsht Latin American Center, 2014.

269 Há diversas interpretações em torno das motivações que levaram o governo Obama a acercar-se da América Latina na segunda metade de seu segundo mandato: desde, a partir de uma visão geoestratégica, a neutralização da crescente influência chinesa e russa na região até considerações mais prosaicas, como o desejo de Obama de deixar um legado.

energética no Caribe, mas também no processo de aproximação com Cuba, anunciado de maneira simultânea pelos presidentes dos dois países em 17 de dezembro de 2014, após 18 meses de encontros secretos entre autoridades de alto-nível dos dois países, tendo o Canadá e o Vaticano como garantes[270]. O movimento cubano retirou da Venezuela uma importante base retórica e simbólica que havia permeado a política externa de Chávez: o exemplo de uma ilha que soube reafirmar e projetar sua presença internacional, em claro confronto com os EUA e apesar de seus escassos recursos e reduzidas dimensões, em função de um modelo político e, em algumas etapas, do desenvolvimento de uma capacidade militar internacional, a ponto de não apenas projetar sua visão ideológica e de intervir em conflitos em outras regiões, mas também de conter ou dissuadir uma eventual invasão dos EUA (Serbin, 2010: 102)[271].

Do ponto de vista da percepção política, a aproximação entre Cuba e EUA pareceu confirmar elemento de pragmatismo que caracteriza a recente política externa cubana. Durante o período Chávez, a relação entre Cuba e Venezuela foi mutuamente benéfica. Com a perda dos laços estratégicos com a União Soviética no início dos anos de 1990, Cuba viveu momentos de grande dificuldade econômica e isolamento político. A associação com a Venezuela, alicerçada no relacionamento pessoal entre Hugo Chávez e Fidel Castro, representou a tábua de salvação para a economia cubana. O auxílio econômico, sobretudo na área energética, recebido da Venezuela, permitiu ao país restabelecer condições mínimas de desenvolvimento. Do ponto de vista político, o apoio de um país com crescente influência na região criou condições favoráveis para romper o isolamento de Cuba na política regional. A Venezuela foi um dos mais vocais apoiadores da inserção da ilha caribenha, sobretudo nos

270 Não é o propósito deste trabalho fazer uma análise detida sobre as implicações da aproximação dos EUA com Cuba para as relações EUA-América Latina, de uma perspectiva mais geral, e dos EUA-Venezuela, em particular. Para esse propósito, ver Bustamante (2015 e 2014).

271 Neste trabalho, não foi considerada a influência de Cuba na política interna venezuelana, que inspirou desde políticas sociais, como as *misiones*, até a estruturação do serviço de inteligência e a emissão de documentos, como passaportes e carteiras de identidade. O grau de confiança pessoal entre Chávez e Fidel Castro era tamanho que a segurança pessoal e os médicos que serviam o mandatário venezuelano eram cubanos.

novos mecanismos de integração regional, como a ALBA, a Petrocaribe e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), que incorporaram a ideia de estabelecimento de uma "OEA sem EUA e Canadá, mas com Cuba"[272]. É possível também que a influência da Venezuela sobre uma parte significativa de países-membros da OEA tenha contribuído para a aprovação, em junho de 2009, de resolução que torna sem efeito a decisão tomada em 31 de janeiro de 1969, que havia excluído Cuba da organização[273].

Do lado venezuelano, a tecnologia empregada em programas sociais constituiu um dos pilares centrais para o fortalecimento da relação direta que o presidente Chávez cultivou com a população menos favorecida. As *misiones* inspiradas nos programas sociais cubanos foram um fator central na recuperação da popularidade de Chávez após o golpe de abril de 2002 e a paralisação petroleira entre 2002 e 2003, o que lhe garantiu uma confortável vitória no referendo revogatório em agosto de 2004. Além da importação de um modelo de gestão pública em áreas estratégicas da administração, a associação com Cuba foi um importante instrumento para projetar um discurso, na visão venezuelana, anti-hegemônico e direcionado para a construção de um mundo multipolar, objetivo central da política exterior venezuelana.

O renovado interesse dos EUA na América Latina foi traduzido, ainda, na publicação de ordem executiva (*executive order*), assinada pelo presidente norte-americano em março de 2015, que determinou o congelamento de ativos e restrição de viagens contra sete funcionários venezuelanos acusados de violação de direitos humanos. A medida foi

272 Expressão ouvida pelo autor de diplomata da embaixada de Cuba em Brasília.

273 Trata-se da Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), adotada pela Assembleia Geral da OEA em 3 de junho de 2009. A resolução não significou a reintegração imediata de Cuba no sistema interamericano. O artigo 2 da referida norma determina "que a participação da República de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado a pedido do Governo da República de Cuba e em conformidade com as práticas, os propósitos e princípios da OEA". Até o momento em que esse trabalho é concluído, não tinha havido indicações do governo cubano de interesse em voltar a integrar a OEA. Autoridades cubanas deixam claro que a prioridade é a participação da ilha na CELAC e sua consolidação como mecanismo de integração regional.

adotada em reação aos protestos de rua ocorridos no início de 2014[274]. Na prática, a medida foi aplicada a poucos funcionários policiais sem influência no processo político doméstico. No entanto, a qualificação de que a Venezuela representaria uma "ameaça à segurança dos EUA"[275] provocou forte reação do governo e solidariedade da região, que tende a posicionar-se contra medidas unilaterais. Os presidentes dos Estados--partes do Mercosul aprovaram uma declaração especial condenando as medidas. Na mesma linha, os chanceleres da Unasul aprovaram dois comunicados: em dezembro de 2014 e em março de 2015[276]. Houve, ainda, declarações, em tom mais elevado, da ALBA.

As sanções norte-americanas deram ao governo de Maduro um pretexto para uma campanha de mobilização nacional. Além dos argumentos mais repisados de intervenção imperialista, muito utilizados desde os tempos de Chávez, o governo lançou uma campanha para colher dez milhões de assinaturas em petição para que o governo Obama revogasse a ordem executiva. Maduro pretendia entregar o documento pessoalmente a Obama durante reunião da Cúpula das Américas, realizadas em 10 e 11 de abril de 2015, na Cidade do Panamá. Maduro teve apenas um encontro de corredor com Obama. As atenções da cúpula acabaram-se concentrando no esperado primeiro encontro entre o presidente norte-americano e o presidente cubano, Raúl Castro, o primeiro após o anúncio do processo de aproximação entre os dois países.

A participação sem brilho de Maduro na cúpula do Panamá revelou que a capacidade de mobilizar a região em apoio a iniciativas

274 Os protestos contra o governo se prolongaram de 12 de fevereiro de 2014 até meados de maio daquele ano e reuniram milhares de manifestantes em diversas cidades da Venezuela. Tiveram origem em manifestações estudantis em reação ao aumento de casos de insegurança em universidades. Começaram no estado de Táchira (região andina próxima à Colômbia) e se expandiram para outras cidades. Os focos mais importantes se concentraram em Táchira e Caracas. As manifestações deixaram um saldo de 42 mortes, 835 feridos e mais de 3 mil detidos.

275 A qualificação de que certo país representa uma ameaça à segurança dos EUA seria, segundo informado por autoridades norte-americanas, requisito legal para justificar a aplicação de sanções. No momento em que a Venezuela era sancionada, o governo norte-americano também impunha medidas similares à Ucrânia.

276 BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 77, publicada em 16 de março de 2015; Comunicado da União de Nações Sul-Americanas sobre o Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre a Venezuela. Mitad del Mundo, Quito, 14 de março de 2015; Comunicado Conjunto UNASUL dezembro de 2014.

venezuelanas se havia enfraquecido de maneira visível. A influência que Chávez havia exercido na região sofreu recuo acentuado na gestão de Maduro, não apenas em razão de um vácuo de liderança e habilidade política que o novo ocupante do Palácio de Miraflores não foi capaz de preencher, mas também pela deterioração do ambiente político e econômico em que a Venezuela mergulhou a partir de 2014, com claras repercussões sobre sua capacidade de atuação internacional.

No plano econômico, a queda abrupta dos preços do petróleo agravou um quadro econômico que já dava sinais de esgotamento no último ano do governo Chávez. Segundo dados do FMI, o PIB havia se contraído em 3,8% em 2014 e 6,2% em 2015, com estimativa de queda de 10% em 2016. A inflação foi a maior do mundo, estimada em 480% em 2016 e com projeção de 1.600% em 2017, ainda segundo o FMI. A face mais visível da crise foi o desabastecimento, que muito contribuiu para reduzir drasticamente a capacidade de mobilização do governo. A escassez de alimentos atingiu média de 57,3% em outubro de 2016[277]. Os índices de mortes violentas atingiram, em 2015, uma marca histórica de noventa assassinatos por cem mil habitantes[278], superando Honduras, países que vinha ocupando a primeira posição na América Latina. A crise afetou os índices de emprego e provocou empobrecimento da população a níveis pré-1999[279], assemelhando-se ao quadro das últimas duas décadas do século passado, que provocou a implosão do sistema político de *Punto Fijo*.

277 Da cesta de produtos selecionados, os que apresentaram maior índice de desabastecimento foram: bebidas não alcoólicas (80,4%), leite (60,9%), carne (58,2%), embutidos (57,8%) e grãos e sementes (46,3%). Os dados de instituto de pesquisa privado venezuelano Hinterlaces, disponíveis em <www.hinterlaces.com>.

278 De acordo com estatísticas da ONG *Observatorio Venezolano de Violencia*, disponível em <www.observatoriodeviolencia.org.ve>.

279 Entre 2003 e 2008, o aumento da renda petroleira e os gastos do governo em programas sociais havia resultado em uma diminuição significativa da pobreza, que passou de 61% (da população situada abaixo da linha de pobreza) para 33,1%, segundo dados oficiais. Esse índice se manteve estável entre 2008 e 2013, quando sofreu queda acentuada, atingindo 55%, em 2014, e 76%, em 2015. Os institutos de pesquisa oficiais deixaram de publicar estatísticas de pobreza a partir de 2014. Os dados indicados foram produzidos por esforço conjunto das principais universidades venezuelanas (Universidade Central da Venezuela, Universidade CAtólica Andrés Bello e Universidade Simón Bolívar) (España, Morales e Barrios, 2016: 3-4).

O ambiente político também se deteriorou. Os protestos violentos no primeiro trimestre de 2014 deixaram saldo de cerca de quarenta mortes, mais de oitocentos feridos e cerca de três mil detenções. Em junho de 2014, organizações de direitos humanos contabilizavam aproximadamente duzentas e cinquenta pessoas que ainda permaneciam presas. As inúmeras denúncias de arbitrariedade cometidas por autoridades de segurança pública, amplamente divulgadas pelos meios de comunicação e organizações de direitos humanos, repercutiram na opinião pública internacional e afetaram a imagem do governo. Também teve impacto negativo na opinião pública a prisão de figuras políticas de alto perfil da oposição, como Leopoldo López[280] e Antonio Ledezma[281], bem como a cassação de mandatos de representantes da Assembleia Nacional, como a deputada María Corina Machado.

A reação da oposição ao endurecimento das medidas tomadas pelo governo foi o lançamento de uma campanha internacional de sensibilização sobre a situação na Venezuela. As esposas de Leopoldo López, Lilian Tintori, e de Antonio Ledezma, Mitzi de Ledezma, fizeram périplos por vários países com o propósito de demonstrar que seus maridos seriam presos políticos em um regime de exceção[282]. Diversas organizações de direitos humanos, em particular a *Human Rights Watch*, passaram a acusar o governo venezuelano de sistematicamente violar os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Os questionamentos acerca da situação política e de direitos humanos da Venezuela afetaram a capacidade de mobilização do país

280 Leopoldo López foi prefeito do município Chacao, um dos distritos mais afluentes de Caracas, entre 2000 e 2008, quando foi impedido de assumir cargos públicos (*inabilitado*) durante o governo Chávez por denúncias de corrupção (desvio de recursos da PDVSA para financiar o partido político a que pertencia, o *Primero Justicia*). Em 2009, mesmo impossibilitado de assumir função pública, fundou o movimento *Voluntad Popular*, considerado, no espectro político venezuelano, a ala mais radical da oposição, que defendia a renúncia de Maduro por meio da pressão decorrente de manifestações populares.

281 Antonio Ledezma foi prefeito metropolitano de Caracas e um dos líderes da ala radical da oposição. Foi detido pelo órgão de inteligência da Venezuela (SEBIN - *Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional*) em fevereiro de 2015. Segundo pronunciamento de Maduro no mesmo dia em que ocorreu a detenção, Ledezma teria sido acusado de participar da "Operação Gericó", que pretendia promover um golpe de Estado com o apoio norte-americano.

282 Tintori e de Ledezma visitaram o Brasil em 7 de maio de 2015, quando foram recebidas por parlamentares brasileiros. No Itamaraty, tiveram audiência com o então Diretor do Departamento da América do Sul II (DAS II), embaixador Clemente de Lima Baena Soares.

na região. Alguns países que tradicionalmente apoiavam a Venezuela em situações de dificuldade passaram a criticar publicamente a situação de direitos humanos no país. Foi o caso, por exemplo, do Uruguai, cujo chanceler, Rodolfo Nin Novoa, veio a público, em abril de 2015[283], para criticar o governo venezuelano. As críticas uruguaias revelaram os limites enfrentados pelos países da região, no plano interno, para continuar apoiando uma Venezuela que crescentemente via suas credenciais democráticas sendo questionadas. Essa situação se agravou com as mudanças de governo no Brasil e na Argentina.

Na bacia do Caribe, as dificuldades em manter os programas de fornecimento de petróleo subsidiado por meio da Petrocaribe diminuíram a propensão desses países para associar-se a iniciativas políticas da Venezuela e acabou por enfraquecer a ALBA, carro-chefe do modelo de integração construído por Chávez. O sinal mais visível de que Caracas havia perdido influência no Caribe foram dois comunicados da Caricom, de março de 2015, de apoio à iniciativa da Guiana de explorar petróleo, em associação com empresas norte-americanas, na região contestada do Essequibo. Durante o governo Chávez, Caracas havia adotado uma política de *appeasement* com Georgetown, procurando enfatizar a cooperação e não incluir a questão fronteiriça em encontros bilaterais ou nos discursos oficiais (Desiderá Neto, 2012), o que poderia comprometer o interesse maior venezuelano de unir os países da bacia do Caribe em torno dos ideais bolivarianos. Os comunicados públicos do Caricom em favor da Guiana revelaram dois aspectos fundamentais: primeiro, que a Venezuela havia perdido a capacidade de influenciar o bloco caribenho e, sobretudo, de neutralizar a repercussão do conflito fronteiriço no seio caribenho por meio do oferecimento de vantagens financeiras expressivas aos países daquela região, em momento de retração dos EUA e das antigas colônias europeias da bacia do Caribe; e, segundo, de acordo com avaliação do Itamaraty em agosto de 2015,

283 "Nin Novoa: 'Prisión de opositores en Venezuela es un tema preocupante'". *El País Uruguay*, 6 de abril de 2015.

que o governo Maduro estaria disposto, diante da estreita margem de manobra política para aplicar medidas de ajuste econômico, a recorrer a manobras para desviar o foco do debate nacional para a política externa, na expectativa de mobilizar o apoio da população. Não teria sido outra a razão, ainda segundo análise do Itamaraty, para a iniciativa de decretar estado de exceção em municípios da fronteira com a Colômbia. A estratégia não era nova. Durante todo o período Chávez, a retórica antinorte-americana permeou a política doméstica. Com Maduro, no entanto, o argumento se enfraqueceu após a aproximação entre EUA e Cuba. O governo venezuelano passou, então, a buscar outros inimigos externos.

A Venezuela deixou, ainda, de contar com o apoio ostensivo de aliados extrarregionais, com os quais havia estabelecido fortes laços durante o período Chávez. A China foi, sem dúvida, o parceiro extrarregional mais próximo da Venezuela de Chávez. O fundo bilateral de desenvolvimento estabelecido chegou a US$ 50 bilhões e foi o responsável pelo financiamento da maior parte dos grandes projetos de infraestrutura do país. A relação com a China se fundava no intercâmbio entre petróleo venezuelano, recurso estratégico para o desenvolvimento chinês, e financiamentos para programas sociais e grandes obras de infraestrutura, condicionados à contratação de empresas chinesas. Os contratos com a China implicavam disponibilidade de financiamento para a venda futura de petróleo, o que resultou em uma forte relação de dependência da Venezuela. Essa situação agravou a deterioração da economia venezuelana quando o país necessitou de divisas em dólares para poder enfrentar o desabastecimento a partir de 2014. Ao ter parte de suas exportações de petróleo para a China (de um total de cerca de 600 mil barris por dia) destinada ao pagamento de financiamentos passados, a liquidez advinha quase exclusivamente da venda de petróleo aos EUA, que ainda representava a maior parte das receitas e o único cliente que pagava em moeda líquida e à vista. No caso dos países beneficiados

pela Petrocaribe, os pagamentos eram realizados a longo prazo e com períodos de carência.

A disposição da China em adiantar recursos financeiros em momentos de dificuldade parecia haver-se esgotado no início de 2015. Em janeiro daquele ano, em encontro de Maduro com o presidente Xi Jinping em Pequim, à margem da realização da primeira reunião do Fórum Celac-China, o governo chinês ter-se-ia recusado a conceder novas linhas de crédito[284].

O momento em que a Venezuela mais precisou da solidariedade de seus aliados coincidiu, ainda, com novas situações envolvendo a Rússia e o Irã. Com relação à Rússia, o estremecimento com os EUA acerca da questão da Ucrânia, aliada a uma crise econômica provocada, em grande medida, pela queda dos preços do petróleo e pelas sanções dos países ocidentais, diminuiu a disposição russa em abrir uma nova frente antinorte-americana na América do Sul. Nos tempos de Chávez, a Rússia havia sido o principal fornecedor de armas para a Venezuela[285], ocupando um espaço deixado pelas restrições que os EUA impunham sobre a exportação de armamentos para o país sul-americano. A relação com a Rússia incluiu, ainda, a concessão, para a empresa estatal russa (Rosneft), de importantes blocos para a exploração de petróleo na Faixa do Orinoco. Na esteira do objetivo de criar mecanismos de contenção da influência dos EUA na América Latina, por meio de estratégias de "equilíbrio suave", como visto no capítulo 8, a relação com a Rússia adquiriu contornos simbólicos muito bem definidos de provocação

284 A visita do presidente venezuelano à China foi incomum de vários pontos de vista. Maduro foi o único chefe de Estado a participar de uma reunião de nível de chanceleres. Após o encontro, anunciou a concessão de créditos adicionas chineses no valor de US$ 20 bilhões. Essa linha de crédito foi considerada por analistas financeiros como anúncio de créditos que já haviam sido concedidos anteriormente (SCHIPANI, Andres. 'Venezuela: was Maduro's China trip a success?' *Financial Times*, 8 de janeiro de 2015). A visita a Pequim fez parte de um périplo a países produtores de petróleo da OPEP e fora dela (Rússia, Arábia Saudita, Catar e Argélia), com o objetivo de coordenar posições em torno da valorização dos preços do petróleo. A programação não havia sido divulgada com antecedência e especulou-se que nem a própria comitiva tinha conhecimento da duração da viagem e dos destinos. Ilustra o improviso da viagem o fato de que Maduro visitou duas vezes Moscou, pois não havia conseguido avistar-se com o presidente Putin na primeira parada.

285 Além da compara de caças Sukhoi-30, 53 helicópteros de transporte e ataque e inúmeros outros armamentos e equipamentos militares, a cooperação com a Rússia incluiu também a construção de uma fábrica para a produção de fuzis AK-47.

aos EUA ou de lembrança dos tempos de Guerra Fria. Ilustra bem essa imagem os exercícios navais entre os dois países realizados em novembro de 2008, que implicou a presença no mar caribenho de navios de guerra russos, incluindo o cruzeiro de batalha nuclear Pedro, o Grande, considerado um dos maiores navios de combate do mundo. O exercício foi considerado uma reação de Moscou à presença militar dos Estados Unidos e de seus aliados da OTAN no mar Negro, no extremo sul da Rússia, como consequência do conflito com a Geórgia. Embora o governo venezuelano tenha negado tratar-se de uma provocação aos EUA ou uma tentativa de reeditar a Guerra Fria, as declarações de Chávez naquele momento deixaram claro o propósito de criar um espaço de contenção da influência norte-americana na área militar[286].

O Irã, por sua vez, negociou um acordo nuclear com os países-membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas – P-5 (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia) e Alemanha, concluído em 14 de julho de 2015, e iniciou um processo de reintegração ao sistema internacional. Durante o longo período de isolamento do Irã, a aproximação com a Venezuela foi essencial para permitir manter relações comerciais, sobretudo na área energética. Além de contratos para a exploração pela estatal iraniana de blocos de petróleo na Faixa do Orinoco, a relação comercial evoluiu para o estabelecimento de empresas binacionais, de capital estatal, para a construção de automóveis e tratores na Venezuela. Uma vez iniciado o processo de reinserção no comércio internacional, com o levantamento, em 16 de janeiro de 2016, das sanções impostas pelos EUA e a União Europeia[287], o relacionamento com o país sul-americano deixou de ser prioritário para o Irã.

Em síntese, a Venezuela atravessa o seu segundo ciclo de depressão pós *boom* petroleiro. O primeiro ocorreu nas últimas duas décadas do

286 O presidente venezuelano afirmou que antigamente este tipo de exercício era realizado com os EUA. No entanto, "eles decidiram nos agredir política, econômica e militarmente, até que saímos desse sistema de defesa e estamos criando um próprio", acrescentou (citado em JARDIM, Claudia. 'Navios de guerra russos chegam à Venezuela'. *BBC Brasil*, Caracas, 25 de novembro de 2008).

287 'EUA e UE revogam sanções após Irã cumprir acordo nuclear'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 de janeiro de 2016.

século passado, após a histórica elevação dos preços do petróleo nos anos de 1970, e caracterizou-se pela profunda crise econômica, social e política que sepultou o modelo político de *Punto Fijo*. No presente ciclo de depressão, iniciado em 2012, após a mais alta acumulação de renda petroleira na história da Venezuela, o país sofre sintomas muito semelhantes aos experimentados no ciclo anterior: um quadro de deterioração aguda na economia e nos indicadores sociais, assim como uma crise do sistema político que substituiu o modelo de *Punto Fijo*. No plano externo, a política exterior retraiu-se e, na prática, consumiu boa parte do patrimônio construído a partir de 2005.

Considerações finais

No momento em que este trabalho foi concluído (janeiro de 2017), as condições de governabilidade do governo Maduro foram postas em xeque. A economia e o setor produtivo encontravam-se profundamente desorganizados e incapazes de responder às necessidades básicas da população. A polarização entre o governo e a oposição não permitia antever um *modus vivendi* entre as forças políticas do país, capaz de criar condições mínimas para o enfrentamento dos principais problemas nacionais[288]. Sem apoio popular, a sobrevivência política do governo de Maduro dependia de manobras políticas, com o apoio do Poder Judiciário e do CNE, e visavam a adiar uma eventual derrota nas urnas, que, nas condições daquele momento, era considerada inevitável. O Tribunal Supremo de Justiça, dominada pelo governo, sistematicamente anulava decisões tomadas pela Assembleia Nacional, controlada pela oposição desde janeiro de 2016[289]. O CNE havia tomado a decisão, por sua vez,

288 Em outubro de 2016, o diálogo entre governo e oposição havia sido retomado, com o envolvimento do Vaticano, após encontro de Maduro com o Papa Francisco ('Papa recebe Maduro e Vaticano anuncia diálogo na Venezuela'. *Folha de S. Paulo,* 24 de outubro de 2016). A retirada da oposição do processo indicou as limitações do diálogo e reforçou a polarização política do país. Poucos analistas apostavam, naquele momento, que o diálogo terá resultados para a estabilidade do país.

289 'TSJ anuló el juicio político que la AN inició contra el presidente Maduro'. *El Universal*, Caracas, 15 de noviembre de 2016.

de suspender o processo de coleta de assinaturas para a realização do referendo revogatório, previsto inicialmente para o último trimestre de 2016, com base em decisões judiciais estaduais de primeira instância, que contestavam a lisura do processo[290]. Com isso, adiou-se *sine die* a realização do referendo e a possibilidade de um arrefecimento das tensões políticas.

A Venezuela permaneceu isolada na região. No Mercosul, a Argentina, o Brasil e o Paraguai contestaram as credenciais democráticas venezuelanas, com base nas obrigações emanadas da cláusula democrática do bloco (Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile), que define procedimentos sobre a participação dos Estados-partes no Mercosul em casos de ruptura da ordem democrática. Com base no descumprimento das obrigações decorrentes do processo de adesão, os quatro membros fundadores do bloco acordaram, em 13 de setembro de 2016, que a presidência temporária do Mercosul, que no segundo semestre do ano caberia à Venezuela, seria exercida conjuntamente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai[291]. Em 2 de dezembro de 2016, o mesmo argumento sustentou a decisão de cessar o exercício, pela Venezuela, dos direitos inerentes aos Estados-partes do Mercosul.

Até o final de dezembro de 2016, as relações bilaterais do Brasil com a Venezuela encontravam-se "congeladas", após deterioração do relacionamento motivada por declarações públicas do governo venezuelano em relação ao processo de *impeachment* presidencial e a mudança de governo no Brasil. Na história das relações bilaterais, a situação atual apenas se compara ao rompimento – mais grave, por

290 'Venezuela: el CNE paraliza el referendo revocatorio a Nicolás Maduro'. *BBC Mundo*, 1 de outubro de 2016. Antes mesmo da tomada dessa decisão, o CNE já havia anunciado o adiamento do referendo para 2017, o que foi criticado pelos países da região. Em comunicado conjunto de 29 de setembro de 2016, os chanceleres de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru haviam manifestado preocupação com a manobra (ver BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 361 ("Situação na Venezuela"), publicada em 29 de setembro de 2016).

291 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 337 ("Aprovação da 'Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela'"), publicada em 3 de setembro de 2016.

certo – das relações diplomáticas entre 1964 e 1967, decisão tomada pelo governo venezuelano após o golpe de 1964, em aplicação da doutrina Betancourt.

Os elementos disponíveis são insuficientes para antever o desfecho da crise venezuelana. A continuidade do chavismo ou uma transição política para um governo de oposição dependerá da conjunção de muitos fatores, dentre eles: o agravamento ou não da situação econômica; um eventual recrudescimento das tensões sociais e da insatisfação popular; a variação dos preços do petróleo no curto e médio prazo; e o comportamento dos agentes políticos, tanto no seio do chavismo como na oposição, em que sobressaem disputas entre, *grosso modo*, grupos moderados e alas mais radicais.

Essas variáveis tornam prematuro e precipitado qualquer exercício de recomendação de iniciativas diplomáticas brasileiras na Venezuela no curto prazo. Tal tarefa aportaria apenas elementos especulativos, de utilidade limitada, por se basear apenas em fatores circunstanciais.

No presente trabalho, optou-se por concentrar o esforço de análise nos fatores estruturais e permanentes da política, da economia, das instituições e da inserção internacional da Venezuela. O objetivo foi apresentar o período Chávez (1999-2013) no contexto histórico mais amplo, que teve no petróleo um dos fatores centrais de definição das instituições políticas e socioeconômicas, bem como do modelo de inserção do país no sistema internacional. A proposta central deste trabalho foi apresentar os fios condutores da política interna e exterior da Venezuela, que, queremos crer, podem fornecer subsídios para a identificação de interesses nacionais brasileiros na Venezuela e na região. À luz desse propósito, a análise das relações entre o Brasil e a Venezuela entre 1999 e 2012 permitem identificar alguns elementos que, a nosso juízo, devem ser considerados prioritariamente na definição dos interesses brasileiros na região. Esses elementos podem ser divididos em dois grupos. O primeiro, relacionado mais diretamente com os interesses bilaterais, compreenderia a fronteira – como fator geográfico

e, portanto, permanente no relacionamento bilateral – e a participação da Venezuela no Mercosul, no contexto dos interesses comerciais mais amplos do Brasil. Um segundo grupo de elementos pretende suscitar algumas reflexões a partir da experiência brasileira na Venezuela. Mais especificamente, este trabalho identifica três aspectos centrais: a possível utilização de novos instrumentos de atuação diplomática do Brasil na região; o papel a ser desempenhado pela Unasul; e a diplomacia presidencial como motor da integração regional.

A fronteira é fator permanente central – e, mais do que qualquer outro, determinante do relacionamento bilateral. A Venezuela é o vizinho com o qual o Brasil possui a terceira fronteira mais extensa: são 2.199 km, dos quais 90 km são por linhas convencionais e 2.109 km por divisor de águas. A importância do elemento geográfico nas relações bilaterais foi explorada nos capítulos 9, 10 e 11. O modelo de desenvolvimento venezuelano desde os anos de 1920 (analisado na parte I), centrado na exploração e exportação do petróleo, definiu a ocupação humana do território, que se concentrou na fronteira com a Colômbia e no litoral caribenho. A fronteira com o Brasil, ao Sul, é, até hoje, pouco povoada e ocupa posição secundária nas políticas públicas. Já do lado brasileiro, o interesse pela porção amazônica do território brasileiro é recente.

Também foi apontado no capítulo 10 que o desenvolvimento de uma agenda estruturada e consistente teve início com os acordos de La Guzmanía, firmados entre os presidentes Itamar Franco e Rafael Caldera, que gerou o desenvolvimento de um programa de trabalho e ordenou a discussão sobre temas bilaterais, por meio do estabelecimento de instâncias bilaterais de seguimento. Embora pouco povoada, a fronteira com a Venezuela tem significado estratégico para o Brasil, especialmente para os estados do Norte do país. Nenhum estado da federação tem mais presente a importância dessa fronteira como Roraima. Seu isolamento do restante do território nacional (ao Sul e a Leste, a floresta amazônica constitui uma barreira natural, que dificulta a integração com os demais estados brasileiros e o acesso ao mar) cria vínculos naturais daquele

estado brasileiro à Venezuela e à Guiana. A única via terrestre de conexão entre Roraima e o restante do território brasileiro é a BR-174, que liga Boa Vista a Manaus. A partir de Boa Vista, a rodovia segue na direção norte do território de Roraima até Pacaraima. Em território venezuelano, a rodovia segue até Caracas pela Troncal 10.

Roraima está, ainda, isolado do restante do Brasil no que se refere à energia elétrica. O Sistema Interligado Nacional (SIN) não abarca aquele estado, que recebe da Venezuela cerca de 80% da energia elétrica de que necessita, por meio da linha de transmissão Guri-Boa Vista, conhecido como linhão de Guri. A linha de transmissão foi inaugurada em 2001 pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Hugo Chávez. A dependência da energia elétrica venezuelana cria uma vulnerabilidade para Roraima. Nos últimos anos, a Venezuela tem atravessado sérias dificuldades de abastecimento de energia elétrica, em razão da precária manutenção das instalações e de falta de investimentos. São comuns apagões em importantes cidades venezuelanas. O problema afeta também Roraima, que, com certa frequência, sofre apagões. A instabilidade no fornecimento também deve ser considerada sob a ótica da energia elétrica como um bem de natureza estratégica. Há planos para a integração de Roraima ao SIN em 2018, por meio da ligação como linhão de Tucuruí[292].

A circunstância geográfica vincula à Venezuela o desenvolvimento de Roraima e, em menor grau, os demais estados do Norte. A relação com a Venezuela tem o potencial de criar oportunidades para o desenvolvimento daqueles estados, sobretudo no agronegócio e na produção de alimentos, em duas frentes distintas: a primeira delas refere-se ao potencial de exportações para o mercado venezuelano; a segunda, a utilização do território venezuelano como via de acesso a portos no litoral caribenho, que proporcionaria escoamento da produção para os principais mercados consumidores de *commodities* no mundo.

292 A obra estava prevista, originalmente, para ser concluída em 2015. A previsão de novo prazo foi anunciada pelo secretário estadual de planejamento de Roraima, Alexandre Henklain, em janeiro de 2016 (ver: COSTA, Emily. 'Interligação de Roraima ao Linhão de Tucuruí só deve ficar pronta em 2018', *G1 RR*, 6 de janeiro de 2016).

Sobre a primeira frente, há alguns fatores que tornariam o mercado venezuelano atrativo para Roraima e os demais estados do Norte do Brasil: (i) o mercado interno da Venezuela consolidou-se como um importador líquido de alimentos na última década; (ii) em situação de normalidade, o poder de compra dos agentes públicos e privados é elevado, sobretudo durante os períodos de elevação dos preços do petróleo; (iii) os estados do Norte brasileiro têm melhores condições de competitividade no mercado venezuelano *vis-à-vis* o mercado brasileiro, sobretudo em razão das condições de transporte; e (iv) as economias Norte do Brasil e do Sul da Venezuela são complementares, o que permitiria explorar iniciativas de integração produtiva, em especial nos setores agrícola/fertilizantes, indústria naval-fluvial, granito, indústria de alumínio e aço[293].

A possibilidade de escoamento da produção pelo Caribe e daí em direção aos principais mercados consumidores na América do Norte, Europa e Ásia também teria o potencial de abrir novas oportunidades de desenvolvimento para Roraima e Amazonas. No caso da Ásia, o acesso a um porto no litoral caribenho seria vantajoso para a produção agrícola desses dois estados, tendo em conta a proximidade com o canal do Panamá. Outra possibilidade seria o escoamento da produção por meio de porto na Guiana. Para criar esse novo corredor de exportação, foram explorados projetos de infraestrutura com aquele país, que preveem a construção de porto de águas profundas na costa guianense, duas usinas hidrelétricas que forneceriam energia para o Brasil e a pavimentação de trecho de 454 km de extensão ligando as cidades de Linden e Lethem, na Guiana, que completariam a ligação de Roraima com o litoral da Guiana.

Outra iniciativa, apresentada ao Itamaraty em setembro de 2015, é o interesse em estabelecer, no Porto de Guanta, na Venezuela (localizado na Baía de Pozuelos, estado venezuelano de Anzoátegui,

293 Não é objetivo deste trabalho detalhar as possíveis iniciativas possíveis de integração produtiva. Para informações mais minuciosas, ver: Mercado, Araujo e Barros (2015) e Barros, Padula e Severo (2011), bem como os relatórios realizados pelo escritório do IPEA na Venezuela.

cerca de 1.300 km de Boa Vista) terminal alfandegado brasileiro, que permita a exportação dos alimentos sem a necessidade de observação dos trâmites e pagamentos aduaneiros sob responsabilidade das autoridades venezuelanas (tanto no porto quanto no transporte dos produtos por território venezuelano). O modelo proposto seria semelhante ao terminal alfandegado que o Paraguai utiliza no Porto de Paranaguá para a exportação de grãos. Os principais produtos exportados por eventual terminal seriam: soja, milho, frangos, suínos e bovinos. Na avaliação do Itamaraty, a iniciativa poderia ter impacto regional positivo, tendo em conta que outros estados da Região Norte do Brasil também teriam mais uma opção para escoar sua produção. Mas alerta que, em anos anteriores, foram aventados diversos projetos buscando associar a capacidade produtiva do estado de Roraima com as demandas venezuelanas por produtos alimentícios. As tentativas esbarraram nas restrições impostas pela Venezuela para circulação de mercadorias. Na rodovia que liga Ciudad Bolívar até a fronteira com o Brasil (cerca de 700 km), há diversas barreiras policiais, com constantes denúncias de cobranças de "pedágios informais" contra veículos estrangeiros. Nesse contexto, ainda que a utilização do Porto de Guanta possa representar oportunidade para o estado de Roraima, deve-se levar em conta a atual crise econômica venezuelana, que dificulta ainda mais o trânsito de veículos entre os dois países.

As iniciativas, sobretudo na área de infraestrutura, que envolvem a Guiana tendem a ser delicadas, pois envolvem o território em contestação a Oeste do rio Essequibo, que corresponde a cerca de cinco oitavos da superfície da Guiana. O destravamento de iniciativas bilaterais que envolvem o território do Essequibo teria o potencial de contribuir para dinamizar o desenvolvimento econômico dos estados do Norte brasileiro (sobretudo Amazonas e Roraima), mas restaria avaliar – tarefa que foge

ao escopo deste trabalho – os prós e contras de um envolvimento mais direto do Brasil na questão[294].

As possibilidades de implementar programas de desenvolvimento dos estados do Norte do Brasil associados aos países vizinhos dependeriam, na linha da avaliação feita pelo Itamaraty sobre o projeto do terminal alfandegado, de condições políticas e econômicas mais estáveis e previsíveis na Venezuela.

Do lado dos desafios, uma dimensão do relacionamento fronteiriço que passou recentemente a integrar as agendas prioritárias de autoridades públicas brasileiras se refere à crise humanitária na fronteira Norte do Brasil, associada diretamente ao aprofundamento da crise política e econômica no país vizinho. O intenso fluxo migratório para Roraima de venezuelanos que se evadem da crise econômica, além de pressionarem o sistema de saúde e educação daquele estado, geram novos desafios para o Brasil na esfera humanitária, que até então não afetava diretamente o país.

Outra vulnerabilidade latente envolvendo a fronteira Brasil--Venezuela diz respeito a eventuais repercussões no território brasileiro causadas pela escalada de tensões entre a Guiana e a Venezuela relativas à questão do Essequibo[295]. Os recentes desentendimentos entre os dois países demonstram que o assunto poderia constituir uma ameaça real de conflito na região, embora historicamente a questão tenha sido mantida em níveis controláveis. A mais recente escalada militar ocorreu no final de 1968 e início de 1969, com a eclosão da revolta do Rupununi, no

294 A tradicional posição do Brasil tem sido de apoiar um acordo entre Venezuela e Guiana, sem se envolver diretamente, com o argumento de que se trata de questão bilateral.

295 A questão remonta ao Laudo Arbitral de 1899, que definiu os limites entre Venezuela e a então Guiana Britânica. Tal decisão concedeu a Venezuela o controle da região a leste do Rio Orinoco, assegurando a soberania sobre a totalidade daquela via fluvial, sem, no entanto, estender a fronteira até a margem esquerda do Rio Essequibo, como pleiteado. Em 1962, a Venezuela denunciou o Laudo de 1899, classificando o instrumento de nulo e sem poderes, e levantou o tema nas Nações Unidas. Com a aproximação da independência da Guiana, os governos da Grã-Bretanha, Venezuela e Guiana assinaram o Acordo de Genebra, de 1966, com vistas à resolução pacífica da controvérsia. O Acordo de Genebra estabelece uma Comissão Mista encarregada de buscar soluções para a controvérsia surgida a partir da acusação venezuelana sobre a nulidade do laudo de 1899. Caso a Comissão não apresentasse resultados concretos, o Acordo abria a possibilidade de pedido de apoio ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), o que efetivamente ocorreu 1989, quando se estabeleceu o Processo de Bons Ofícios do SGNU, que não logrou maiores avanços até hoje.

sul da Guiana. A insurreição foi um movimento separatista, liderado por fazendeiros da Guiana, contra o governo central do primeiro-ministro Forbes Burnhan. A revolta teria sido apoiada pela Venezuela, na expectativa de recuperar a zona reclamada por meio da secessão do território da Guiana. Informações documentais e entrevistas com militares brasileiros comprovaram o envolvimento do Exército Brasileiro na questão, em razão de o território nacional ter sido utilizado como passagem para tropas venezuelanas em direção à região do Rupununi. Como a fronteira entre a Guiana e a Venezuela é muito montanhosa, o território Norte do Brasil, entre a Venezuela e a Guiana, constitui a passagem menos acidentada entre os dois vizinhos. A atuação do Exército resultou no aprisionamento de militares venezuelanos, levados para Manaus e em seguida libertados, além da apreensão de mais de duas toneladas em armas, pertencentes às tropas venezuelanas, e de três jipes militares utilizados pelos revoltosos (Donetto Junior, 2010: 82-83). Segundo relatado por oficial do Exército Brasileiro envolvido nas operações, com base em informações colhidas com os militares presos, o apoio da Venezuela aos revoltosos do Rupununi só não se teria efetivado em razão da ação brasileira (*apud* Donetto Júnior, 2010: 83).

As fronteiras porosas da região também facilitam a atuação de organizações criminosas transnacionais, sobretudo para o tráfico de drogas e de armas. A Venezuela se consolidou, na última década, como entreposto para o tráfico de cocaína da América do Sul com destino à América Central e aos EUA, muitas vezes com a participação de operadores brasileiros. A droga chegaria à Venezuela por terra, vinda da Colômbia, e aviões de pequeno porte vindos do Brasil pousariam em áreas remotas do país, onde seriam carregados para seguir viagem à América Central, sobretudo Honduras.

Em síntese, a preservação da estabilidade dos países sul-americanos tem sido uma política permanente da diplomacia brasileira. No caso da Venezuela, o agravamento do quadro político e econômico afeta interesses tangíveis do Brasil, não apenas em relação ao que a

região Norte do país deixaria de ganhar com uma maior integração com o vizinho, mas também com as vulnerabilidades, sejam elas potenciais (reflexos de uma eventual escalada entre Guiana e Venezuela em torno da questão do Essequibo) ou que já se fazem sentir (aumento da incidência do crime organizado transnacional ou do fluxo migratório descontrolado).

Do ponto de vista comercial, a transformação do relacionamento com a Venezuela foi um dos elementos mais importantes do período analisado. Apesar da deterioração do ambiente de negócios em todos os seus aspectos[296], a Venezuela se converteu em um dos principais parceiros comerciais do Brasil, tendo o comércio bilateral se posicionado entre os maiores *superavits* brasileiros. Pelas características próprias de seu modelo econômico, as decisões mais importantes do comércio exterior da Venezuela são definidas pelo Estado, o que incorpora uma dimensão política do relacionamento comercial mais evidente do que em outros países. Nessa linha, o Brasil beneficiou-se da mudança do eixo da política externa venezuelana para a América Latina. É certo que, durante o período governado por Chávez, o Estado se tornou o principal agente econômico e as decisões de política comercial eram politizadas ao extremo[297]. Mas o fator petróleo é um elemento estrutural do modelo econômico venezuelano, e, mesmo em eventual mudança de rumo na política nacional, a Venezuela possivelmente manterá a tendência de concentração no Estado das principais decisões de política econômica, beneficiando, assim, os países com os quais mantêm boas relações políticas. Seria importante ter em conta essas características para preservar os interesses comerciais assentados na última década. Manter o compromisso do governo venezuelano em completar o processo de adesão ao Mercosul poderia ser uma estratégia possível para esse fim.

Ainda sobre o Mercosul, em um cenário em que o setor privado venezuelano volte a influenciar a política comercial do país, apelos por

296 Os resultados para a Venezuela do Índice de Competitividade Global do Forum Econômico Mundial estão disponíveis em <www.weforum.org>. Para uma visão global de todos os países avaliados, ver Schwab, 2016.

297 Ver exemplo de "substituição de importações" que Chávez promoveu em favor do Brasil e Argentina em razão de desentendimentos com a Colômbia (capítulo 6).

medidas protecionistas poderiam levar a questionamentos sobre a decisão de sair da CAN e ingressar como membro pleno do Mercosul. Seria importante ter presente que o setor produtivo, após mais de quinze anos de relações estremecidas com o governo[298], deverá recorrer ao apoio do Estado para se recuperar e, a julgar apenas pela lógica comercial, poderá tender a defender o retorno à CAN, opção que ofereceria menos exposição à competição. Essa possibilidade deve levar em conta, ainda, os fortes vínculos tradicionais que unem os setores produtivos venezuelanos e colombianos. Esse cenário deve ser considerado à luz dos interesses brasileiros de preservar um importante destino para as exportações, conquistado na última década e meia.

Dentre as questões que mereceriam uma reflexão a partir da experiência brasileira na Venezuela, a primeira diz respeito às novas modalidades de cooperação que o Brasil desenvolveu com a Venezuela a partir de 2007, utilizando agências de desenvolvimento, como a Embrapa, o IPEA, a ABDI e a Caixa como instrumentos de política exterior. As iniciativas, como analisado no capítulo 10, logo perderam fôlego e foram abandonadas. Foram várias as dificuldades enfrentadas pelas agências brasileiras instaladas na Venezuela. Algumas de ordem interna, como dificuldades burocráticas para o envio de funcionários em bases permanentes, falta de previsão orçamentária e questionamentos de ordem jurídica. Outras foram impostas pelas próprias condições estruturais do modelo político e econômico Venezuela, como dificuldades de organização burocrática, grande rotatividade nos ministérios e órgãos públicos, falta de uma cultura produtiva, baixa capacidade técnica, dentre outras.

Mas a experiência, inovadora para os padrões da diplomacia brasileira, mereceria reflexão sobre a utilidade de mecanismos semelhantes no relacionamento brasileiro com os países da região.

298 No mais recente relatório *Doing Business*, do Banco Mundial (junho de 2016), que estabelece a lista das economias segundo a facilidade de se fazer negócios, a Venezuela encontra-se entre os países com maiores entraves burocráticos e um dos piores ambientes para as empresas. Situa-se na posição 187, de um total de 190 países. Encontra-se atrás de Líbia, Eritrea e Somália. A lista completa pode ser obtida em <www.doingbusiness.org>.

A experiência abriu portas para a exportação de produtos e serviços brasileiros, o que contribuiu para a intensificação do comércio bilateral, como apontado no capítulo 10. Nesse sentido, as iniciativas, embora não tenham prosperado, renderam resultados tangíveis para os interesses brasileiros, sobretudo comerciais. Esse tipo de instrumento poderia ser de grande utilidade para países como o Brasil, que não dispõem de mecanismos financeiros próprios de política externa, a exemplo da China com o poderoso Banco de Desenvolvimento da China. A exportação de nossa capacidade técnica acumulada – superior, em geral, a dos vizinhos – constitui modalidade pouco onerosa, mas com grande potencial de retorno no relacionamento bilateral. No caso do IPEA, houve interesse, em 2012, pelo então presidente do instituto, Marcio Pochmann, de expandir os escritórios internacionais para os demais países do Mercosul. Com o Paraguai, por exemplo, chegou-se a assinar um convênio técnico de cooperação, em fevereiro daquele ano, para desenvolver cooperação com a Secretaria Técnica de Planejamento paraguaia[299]. Mas essas iniciativas não prosperaram.

Sobre a integração regional, é ponto pacífico que a Venezuela influenciou as principais iniciativas regionais do período. O quadro de profunda crise política e econômica da Venezuela, aliado às alterações na correlação de forças na América do Sul, resultou na diminuição do ritmo de atividades de todos os mecanismos de integração regional surgidos a partir de 2005. Dentre esses organismos, caberia uma breve referência à Unasul. Desde a sua criação, em 2008, a iniciativa ficou associada às posições venezuelanas. Foram diversos os comunicados conjuntos de apoio ao governo venezuelano em momentos de crise interna – quando a oposição pediu a recontagem dos votos nas eleições presidenciais de 2013 ou nas diversas ocasiões em que a Unasul enviou missões de acompanhamento eleitoral[300] – ou de confronto com os EUA – como

299 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção de número 111, de 16 de fevereiro de 2012, ostensivo.

300 O Conselho Eleitoral da Unasul foi um dos órgãos mais ativos da organização. Por influência da Venezuela, da Bolívia e do Equador, as missões eleitorais da Unasul se limitavam ao acompanhamento dos pleitos, não às atividades usuais de observação, o que restringia sua capacidade de verificar eventuais condutas irregulares. Sem

no caso da ordem executiva do presidente Obama, em 2014. De fato, é possível afirmar que a Unasul acabou se convertendo em uma plataforma política, utilizada, sobretudo, pelos países do círculo bolivariano[301] para promover seus interesses nacionais. No entanto, é preciso ter presente que a Unasul é o resultado de um processo que teve início na convocação da primeira reunião de presidentes sul-americanos, em 2000. Em seus três encontros (Brasília, em 2000; Guayaquil, em 2002; e Cusco, em 2004), os presidentes da região não apenas lançaram um processo político de alto nível que resultaria na criação da CASA e, mais tarde, da Unasul, mas também desenvolveram iniciativas importantes para a região, como a integração da infraestrutura, traduzida no estabelecimento da IIRSA, que mais tarde foi incorporada ao Cosiplan. A integração da infraestrutura sul-americana foi uma iniciativa brasileira, que, na prática, acabou perdendo fôlego nos anos mais recentes.

O momento atual, de reacomodação de forças na América do Sul, poderia constituir oportunidade para resgatar elementos essenciais que estiveram na origem da ideia de integração sul-americana, a exemplo da infraestrutura. Para tanto, os países da América do Sul poderiam considerar lançar um processo de reflexão sobre a Unasul, com vistas a convertê-la em uma efetiva plataforma de cooperação regional, de perfil técnico e orientada para resultados tangíveis. O Brasil poderia liderar esse processo.

Por fim, a reconfiguração política da região também poderia ensejar discussão sobre questão mais ampla, referente à diplomacia presidencial como motor da integração regional. No Brasil, a diplomacia presidencial ganhou maior importância como fator

"dentes" e impossibilitadas de atuar de maneira independente, as missões acabavam funcionando como meros instrumentos de legitimação dos resultados eleitorais. As limitações do Conselho Eleitoral da Unasul vieram à tona em 2015, quando o nome sugerido pelo Brasil para chefiar a missão eleitoral da organização às eleições parlamentares daquele ano foi supostamente vetado pela Venezuela. Esse fato e as dificuldades para alcançar um acordo entre a Unasul e CNE levaram o Tribunal Superior Eleitoral do Brasil a tomar a decisão de não participar da missão. Para maiores detalhes sobre as razões brasileiras para não integrar a missão e as deficiências do Conselho Eleitoral da Unasul, ver Costa e Zovatto, 2016.

301 A atuação da Unasul na crise boliviana de 2008, as manifestações de apoio ao presidente Evo Morales no episódio da retenção de seu avião na Europa e o apoio durante a instabilidade no Equador, em 2010, são alguns exemplos que parecem confirmar essa percepção.

central no processo decisório sobre política externa nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, como apontou Cason e Power (2009). O período coincidiu, no plano regional, com a ascensão ao poder de presidentes que igualmente atuaram pessoalmente no processo de conformação do espaço regional. A "presidencialização" da diplomacia regional resultou, nas últimas duas décadas, nas principais iniciativas de governança regional, como as reuniões de presidentes sul-americanos, a IIRSA, a Celac, o Banco do Sul, a CASA e a Unasul. A crítica central à diplomacia presidencial é o risco de que iniciativas deixem de ter continuidade com mudanças de governo, tendo em conta a natureza pessoal da condução da política externa. Na avaliação de Ramos (2016: 265):

> (...) essa modalidade de promoção externa [a diplomacia presidencial] é extremamente vulnerável e depende da capacidade e carisma de indivíduos em postos de liderança. As mudanças periódicas no comando, traço fundamental da alternância de poder dos regimes democráticos consolidados, podem, desse modo, desfazer conquistas de líderes carismáticos anteriores. É um grande desafio institucionalizar padrões formados por líderes específicos em conjunturas igualmente específicas.

Uma reflexão mais detida sobre o emprego da diplomacia presidencial, a partir da experiência bilateral (agenda impulsionada por encontros presidenciais trimestrais a partir de 2007) e do papel exercido por Chávez na região, poderia contribuir para a construção de uma integração mais realista, orientada pela busca de um equilíbrio entre os interesses permanentes dos Estados e os estímulos políticos. É preciso admitir, porém, que a questão de fundo reside na capacidade institucional do Estado. Países que possuem instituições mais estruturadas tendem a traduzir os impulsos políticos em iniciativas mais consistentes e coerentes de política externa, sobretudo em razão de o processo decisório envolver maior número de atores. Já países com estruturas institucionais débeis, como o caso da Venezuela, tendem a

sobredimensionar a vontade do líder, podendo converter a diplomacia presidencial, instrumento de reconhecida relevância em política externa, em uma vulnerabilidade para o país.

REFERÊNCIAS

1) Referências bibliográficas[302]

ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

ALMADA, Izaías. *Venezuela: povo e forças armadas*. 1a. edição. Editora Caros Amigos, 2007.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca antes na diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris, 2014.

_____. A América Latina no cenário internacional, a um século de distância. CEDIN, 2015. Disponível em: <www.cedin.com.br>.

AMARAL, Sergio. Uma política externa para o século XXI. *Política Externa*, v. 15, n. 2, setembro/outubro/novembro, 2006, p. 7-20.

AMERINGER, Charles. "The foreign policy of Venezuelan democracy". In: MARTZ, John e MYERS, David. *Venezuela: the democractic experience*. Nova York: Praeger Publishers, 1977.

AMORIM, Celso. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, n. 53 (special edition), 2010, p. 214-240.

AMUZEGAR, Jahangir. Oil wealth: a very mixed blessing. *Foreign Affairs*, v. 6, n. 4, 1982, p. 814-835.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua

302 As obras em formato "Kindle" não possuem numeração de páginas. Nas referências a textos nesse formato, foi indicada a posição do trecho citado na respectiva edição.

transformação em organização internacional (1978-2002). Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, dissertação de mestrado, 2006.

APONTE BLANK, Carlos. La situación social de Venezuela: balance y desafíos. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*, Caracas, octubre de 2012.

_____. El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009. *Cuadernos del CENDES*, Universidad Central de Venezuela, v. 27, n. 73, enero-abril, 2010, p. 31-70.

_____. Evaluación de impacto y misiones sociales: una aproximación general. *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, Universidad de los Andes, v. 17, n. 48, enero-abril, 2007, p. 58-95.

ARELLANO, Félix Gerardo. La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): implicaciones políticas y económicas. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*, Caracas, mayo de 2013.

ARENAS, Nelly. Las organizaciones empresariales venezolanas bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2007). De la sociedad civil nacional a la internacional? *Cuadernos del CENDES*, Caracas, ano 26, n. 71, mayo--agosto de 2009, p. 1-26.

ARREAZA, Alejandro and GRISANTI, Alejandro. Venezuela. Reducing generosity. *Barclays Research. Emerging Markets Research*, March 2015.

ARRIAGADA, Genaro. Petropolitics in Latin America. A review of energy policy and regional relations. Working Paper Series on Colombia and the Andean Region. *Inter-American Dialogue,* Washington: December 2006, p. 1-23.

AUTY, Richard. The political economy of resource-driven growth. *European Economic Review*, v. 45, 2001, p. 839-946.

_____ and GELB, Alan. Political economy of resource abundant states. *Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics*. Paris, June 2000.

BANKO, Catalina. De la descentralización a la "nueva geometría del poder". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, v. 14, n. 2, mayo-agosto, 2008, p. 167-184.

_____. Industrialización y políticas económicas en Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*, año 6, v. 1, 2007, p. 129-147.

BANSART. Venezuela-Brasil: integração energética. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 1995.

BAPTISTA, Asdrúbal. *Teoría económica del capitalismo rentístico*. 2ª edición. Caracas: Banco Central da Venezuela, 2010.

_____. Venezuela y América del Sur. El petróleo como vínculo económico y político. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2006.

_____ y MOMMER, Bernard. *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. Caracas, IESA, 1999.

BARNABÉ, Israel Roberto. Argentina, Brasil e Venezuela: hegemonia compartilhada na integração sul-americana? *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, v. 23, n. 4, octubre-diciembre de 2014. Universidade de Zulia, Maracaibo, Venezuela, p. 587-595.

BARNABÉ, Israel Roberto. Del ABC al ABV: el eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 7, n. 14, julio--diciembre de 2012, p. 9-26.

BARNABÉ, Israel Roberto. Argentina, Brasil e Venezuela: hegemonia compartilhada na integração sul-americana? *Espacio Abierto*, Universidad del Zulia (Venezuela), v. 23, n. 4, outubro-dezembro de 2014, p. 587-595.

_____, Del ABC al ABV. El eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, v. 7, n. 14, julio-diciembre de 2012.

BARROS, Pedro Silva. *Governo Chávez e desenvolvimento: a política econômica em processo*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. São Paulo, 2007 (dissertação de mestrado).

_____; PADULA, Raphael e SEVERO, Luciano. A integração Brasil--Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. *Boletim de Economia e Política Internancional*, n. 7, julho-setembro de 2011, p. 33-41.

_____ e HITNER, Verena. Da CAN ao Mercosul: uma análise da nova política externa venezuelana. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política,* Rio de Janeiro: n. 20, p. 25-44, junho de 2007.

_____ e PINTO, Luiz Fernando Sanná. *A Ilha das Guianas e a integração da América do Sul e do Caribe.* [Texto ainda não publicado]. 2012.

_____ e PINTO, Luiz Fernando Sanná. A presença dos países do BRICS na Venezuela. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 9, jan.-mar. 2012, p. 101-117. Brasília: IPEA.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (2008). A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2 (110), p. 226-238, abril-junho/2008.

BENZI, Daniele; MAFLA, Ximena Zapata; VERGARA, Mónica. Petrocaribe en la mira. La política estadounidense hacia Venezuela tras la muerte de Hugo Chávez. Revista *Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina.*

BETANCOURT, Rómulo. *Venezuela, política e petróleo.* 6ª. edição. Caracas: Edição conjunta Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Fundación Rómulo Betancourt, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *50 anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

BOND, Robert (Org.). *Contemporary Venezuela and its role in international affairs*. New York: New York University Press, 1977.

BOUÉ, Juan Carlos. El programa de internacionalización de PDVSA: ¿triunfo estratégico o desastre fiscal? *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.* Caracas: Universidad Central de Venezuela, mayo--agosto 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de Política Externa (2008-2009): posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 96, primeiro semestre de 2005.

BRICEÑO-RUIZ, José. O Mercosul na política de integração de Venezuela. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan-abr 2010, p. 77-96.

_____. La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE. Mérida: Aldea Mundo, Año 8, n. 16, 2004, p. 59-66.

BURGES, Sean W. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula anda Venezuela's Chávez. *Third World Quarterly*, 28:7, 2007, p. 1343-1358.

BUENO, Eduardo Urbanski e FEIJÓ, Flávio Tosi. A entrada da Venezuela no Mercosul: uma análise de equilíbrio geral computável sobre os impactos setoriais no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Economico*, v. 44, n. 1, abril de 2014, p. 169-212.

BUSTAMANTE, Michael. Nadir of the Americas. Havana and the Seventh Summit. *Foreign Affairs*, April 21, 2015.

_____. Cuban comrades. The truth about Washington and Havana's new detent. *Foreign Affairs*, December 21, 2014.

BUSTILLOS, L. y FERRIGNI, Y. El proceso de estructuración capitalista de la formación social venezolana. In: DAMAS, G. (Org). *Formación histórico social de Venezuela*. Caracas: UCV, Ed. de la Biblioteca, 2002.

BUXTON, Julia. Economic policy and the rise of Hugo Chávez. In: ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel (Org.). *Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization and conflict*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO. Ano 1, n. 2 (2006). Rio de Janeiro. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

CANO, Wilson. Venezuela: limites para uma nova política econômica. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 95-127, jan./jun. 2002.

CAPELATO, Maria Helena. O "gigante brasileiro" na América Latina: ser ou não ser latino-americano. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

CARDOSO, Eliel Waldvogel. *Relações bilaterais entre o Brasil e a Venezuela (1983-1998)*. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de História. São Paulo, 2014 (dissertação de mestrado).

CARDOSO de DA SILVA, Elsa. Cuarenta años después: la política exterior que tuvimos y la que necesitamos. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, v. 4, n. 1, p. 43-61.

CARMO, Corival Alves; BARROS, Pedro Silva; MONTEIRO, Leonardo Valente. *Venezuela: mudanças e perspectivas*. Prêmio América do Sul – 2007. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CARRASCO, Juan Pablo. El Tratado de Cooperación Amazónica. *Nueva Sociedad*, n. 37, julio-agosto de 1978, p. 19-25.

CASON, Jason & POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy-Making from Cardoso to Lula. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, March 2009, p. 117-140.

CARVALHO, Carlos Eduardo e SENNES, Ricardo. Integração financeira e internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. *Nueva Sociedad especial em português*, dezembro de 2009, p. 17-32.

CARVALHO, Carlos Eduardo; GABRIEL, Allan Batista; PEDROSO, Carolina Silva; e KANEKO, Gabriel Yuji Kobayashi. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 8, v. 2, 2009, p. 113-135.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, May-June, 2006, p. 28-43.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. Vários anos.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.* 2a. edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

_____. O eixo Venezuela-Brasil. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, v. 2, n. 13, set. 2001. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/4644/3888>. Acesso em: 2 mar. 2013.

_____ e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3a. edição. Brasília, Universidade de Brasília, 2008.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo. *El nuevo mapa estratégico.* Taller de Alto Nivel, Fuerte Tiuna, Caracas, 2004.

_____. Globalización: la enfermedad del nuevo milenio (entrevista). *Foreign Affairs Latinoamérica*. Otoño-invierno 2001.

CHENG, Joseph e SHI, Huangao. Sino-Venezuelan Relations: beyond oil. *Issues & Studies*, v. 44, n. 3, 2008.

CISNEROS, I. et al. *El desarrollo de comercio y las inversiones entre Brasil y Venezuela – síntesis ejecutiva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CLEM, Ralph e MAINGOT, Anthony. *Venezuela's Petro-Diplomacy. Hugo Chávez's Foreign Policy*. Miami: University Press of Florida, 2011.

CLEMENT, Christopher. Confronting Hugo Chávez: United States "democracy promotion" in Latin America. *In*: ELLNER, Steve e TINKER SALES, Miguel (Orgs.). Venezuela: Hugo Chávez and the decline of an "exceptional democracy". Lanham, Maryland: Rowman & Littlefields Publishers, 2007.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Unidade de Negociações Internacionais. *Adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil*. Janeiro de 2006.

COELHO, Alexandro Mori; LIMA, Maria Lúcia Pádua; CURY, Samir; e GOLDBAUM, Sergio. Impacto de entrada da Venezuela no Mercosul: uma simulação com modelo de equilíbrio geral computável. *Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas*. Textos para discussão, n. 153, novembro de 2006.

COLLADO, María del Carmen. La política exterior de Venezuela hacia Nicaragua y El Salvador. México: *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, v. 2, mayo-agosto de 1985, p. 83-103.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES: DOCUMENTOS. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

CONSALVI, Simón Alberto. *Una política exterior democrática en tiempos de crisis*. Caracas: Editorial Pomaire Venezuela, 1988.

COPPEDGE, Michael. Venezuela: popular sovereignty versus liberal democracy. *Kellogg Institute*. Working Paper n. 294, April 2002.

_____. Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela. *América Latina Hoy*, [S.l.], v. 8, nov. 1994.

CORDEN, W. M. Booming sector and Dutch Disease economics: survey and consolidation. Oxford Economic Papers 36 (1984), p. 359-380.

CORN, David. Our gang in Venezuela? *In:* WILPERT, Gregory (Org.). *Coup against Chávez in Venezuela: the best international reports of what really happened in April 2002*. Caracas: Fundación por un Mundo Multipolar, 2003.

CORONIL ÍMBER, Fernando. *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidade en Venezuela.* Caracas: Editorial Alfa, 2013.

_____. It's the oil, stupid!!! *ReVista, Harvard Review of Latin America*, Cambridge, v. VIII, n. 1, 2008.

CORRALES, Javier. "Explaining Chavismo: the unexpected alliance of radical leftists and the military in Venezuela under Hugo Chávez". *In*: HAUSMANN, Ricardo e RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez: anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edition Kindle.

_____. "Conflicting Goals in Venezuela's Foreign Policy". In: CLEM, Ralph e MAINGOT, Anthony. *Venezuela's Petro-Diplomacy. Hugo Chávez's Foreign Policy*. Miami: University Press of Florida, 2011.

_____ e PENFOLD, Michael. *Un dragón en el trópico*. Caracas: La hoja del Norte, 1ª edición, 2012.

COSTA, T. e ZOVATTO, D., "A Atuação Internacional do TSE na Gestão do Ministro Dias Toffoli". In: NORONHA, J. O. e PAE KIM, R. (org.), *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros*. São Paulo: Editora Atlas, 2016, p. 695-710.

DE LA CRUZ. Rafael. Decentralization. Key to understand a changing nation. In: McCOY, Jennifer e MYERS, David (org.). *The unraveling*

of representative democracy in Venezuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. A questão fronteiriça entre Guiana e Venezuela e a integração regional na América do Sul. *Revista Conjuntura Austral,* v. 3, n. 12, junho/julho de 2012, p. 11-25.

_____ e TEIXEIRA, Rodrigo Alves (Orgs.) *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: IPEA: CAF, 2012.

DIAS FILHO, Rubens Gama. O Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela – uma ação diplomática. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2007.

DIEZ, Francisco e McCOY, Jennifer. *Mediación internacional en Venezuela*. Barcelona: Gedisa Editorial, 2012. 1ª. edición.

DI JOHN, Jonathan. The political economy of industrial policy governance in Venezuela. In: HAUSMANN, Ricardo e RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez. Anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edition Kindle.

_____. Is there really a resource curse? A critical survey of theory and evidence. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*: April-June 2011, v. 17, n. 2, p. 167-184.

_____. Oil abundance and violent political conflict: a critical assessment. *Journal of Development Studies*, v. 43, n. 6, 2007, p. 961--986.

DOMÍNGUEZ, Jorge e CASTRO, Rafael Fernández de. *Contemporary U.S.-Latin American Relations. Cooperation or conflict in the 21st century?* Nova York: Routledge, 2010.

DONETTO JUNIOR, Jorge. *Dissuasão convencional na América do Sul: o caso da tríplice fronteira Venezuela-Brasil-Guiana*. Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos de Defesa e Segurança. Niterói, 2010 (dissertação de mestrado).

DORNELLES, José Amir da Costa. A Venezuela sob Hugo Chávez e suas relações com o Brasil. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2001.

DUNNING, *Thad. Crude Democracy. Natural resource wealth and political regimes*. New York: Cambridge University Press, 2008.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2010. 23a. ed.

ELLNER, Steve. La primera década del gobierno de Hugo Chávez. Logros y desaciertos. Cuaderno del CENDES, ano 27, n. 74, mayo--agosto de 2010, p. 27-50.

_____. *Rethinking Venezuelan politics: class, conflict and the Chávez Phenomenon*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2008.

_____. Recent Venezuelan studies. A return to Third World realities: review article. *Latin American Research Review,* v. 32, n. 2, 201-18, 1997.

_____ y TINKER SALES, Miguel (Orgs.). Venezuela: Hugo Chávez and the decline of an "exceptional democracy". Lanham, Maryland: Rowman & Littlefields Publishers, 2007 (Edição Kindle).

_____ y HELLINGER, Daniel (Org.). *Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization and conflict*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

ESCAITH, Hubert. Industrialización truncada y terciarización substitutiva en América Latina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, v. 37, n. 147, octubre-diciembre/2006, p. 45-80.

ESPAÑA, Luis Pedro, MORALES, José Ramón y BARRIOS, Douglas. Pobreza, cobertura de las misiones y necesidades de protección social para la reforma económica de Venezuela. *Center for International Development at Harvard University*, Working Paper n. 74, junio de 2016.

ESPINASA, Ramón. El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Caracas, v. 12, n. 1, abril de 2006, p. 147-182.

FALEIRO, Audo Araújo. Do bolivarianismo ao Socialismo do Século XXI: evolução e perspectivas do projeto político do Presidente Hugo Chávez e implicações para a política externa brasileira. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2010.

FERNANDES, Tiago Coelho. Miguel Maria Lisboa e o início das relações Brasil-Venezuela. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Cadernos do CHDD*, ano 7, n. 13, segundo semestre de 2008.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império. O debate entre Tavares Bastos e o Visconde do Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciências Políticas da USP/Editora 34, 1999.

Fundação Getúlio Vargas. *Impacto de entrada da Venezuela no Mercosul: uma simulação com modelo de equilíbrio geral computável*. Texto para discussão.

FIGUEROA, Naudy Suárez. Punto Fijo y otros puntos. Los grandes acuerdos políticos de 1958. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2006.

FLEMES, Daniel e WOJCZEWSKI, Thorsten. Contested leadership in comparative perspective: power strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies,* v. 24, n. 1, 2011, p. 1-27.

FONSECA JR., Gelson. "BRICS: notas e questões". In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. Mesa redonda: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional. Brasília: FUNAG, 2012.

FREDRIGO, Fabiana de Souza. O Brasil no epistolário de Simón Bolívar: uma análise sobre o desconhecimento entre as Américas. *História Revista*, n. 8 (1/2), 2003, p. 89-115.

FREITEZ, Anitza. La emigración desde Venezuela durante la última década. Caracas: *Temas de Coyuntura*, n. 63, julio de 2011, p. 11-38.

FUAD, Kim. "Venezuela's role in OPEC: past, present and future". In: BOND, Robert (Org.). *Contemporary Venezuela and its role in international affairs*. New York: New York University Press, 1977.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Mesa redonda: o Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.

FURTADO, Celso. *Ensaios sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Contraponto. Centro Internacional Celso Furtado. Rio de Janeiro, 2008.

_____. *A fantasia organizada*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1985.

FUSER, Igor. *Energia e relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GALVÃO, Thiago Gehre. *Uma história de parceria: as relações entre Brasil e Venezuela (1810-2012)*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

GARCIA, Marco Aurélio. “Dez anos de política externa”. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GARRIDO, Alberto. *Chávez, Plan Andino y guerra asimétrica*. Caracas: Editorial Los Libros de El Nacional, 2006.

GELB, Alan. *Oil windfalls: blessing or curse?* Oxford University Press (published for the World Bank), 1988.

GEORGE, Susan; CHERU, Fantu; WEISBROT, Mark; e TANDON, Yash. A financerização do capitalismo e a geração de pobreza. *Cadernos do Desenvolvimento*. Ano 2, n. 3. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.

GOLDWYN, David e GILL, Cory. *Uncertain Energy. The Caribbean’s gamble with Venezuela*. Washington, D.C.: Atlantic Council. Adrienne Arsht Latin American Center, 2014.

GOLINGER, Eva. *The Chávez code: cracking US intervention in Venezuela*. Pluto Press, 2006.

GONZÁLEZ, David. *El estado descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya*. Caracas: Editorial CEC, 2013.

GONZÁLEZ, M. El petróleo como instrumento de política exterior en el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, v. 9, n. 2, 2003.

GOTT, Richard. *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. London: Verso, 2011.

GRATIUS, Susanne. ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano. *Comentario*, Madrid: FRIDE, abril de 2008.

GRATIUS, Susanne. Venezuela contra EEUU: la lucha por el asiento latinoamericano en el Consejo de Seguridad. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*. Madrid, 2007. Disponível em: <www.fride.org>.

GUERRA, José. *Venezuela endeudada: de Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez*. Caracas: De la A a la Z Ediciones, 2006.

GUILHON DE ALBUQUERQUE, José Augusto. 2013. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012. In: SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sérgio (Org.). *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?* São Paulo: iFHC/Centro Edelstein, 2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____ (Org.). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 1995.

_____; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Venezuela: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.

HARRIS, David and AZZI, Diego. ALBA, Venezuela's answer to "free trade": the Bolivarian alternative for the Americas. *Focus on Global South*. Bangkok, 2006.

HAUSMANN, Ricardo and RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez. Anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edition Kindle.

_____ and _____. Why did Venezuelan growth collapse? In: HAUSMANN, Ricardo e RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez. Anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edition Kindle.

HELLINGER, Daniel. "Political overview: the breakdown of *puntofijismo* and the rise of *chavismo*". In: ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel (Org.). *Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization and conflict*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

HIDALGO, Manuel. A Petro-State: Oil, Politics and Democracy in Venezuela. *Real Instituto Elcano*. Working Paper Series 49/2007.

HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey D.; STIGLITZ, Joseph E. (Org.). *Escaping the resource curse*. Columbia University Press, 2007.

JÁCOME, Francine. Protagonismo venezolano y relaciones con Brasil: lo comercial como eje de una relación pragmática. *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung A.C., ano 28, n. 1, marzo de 2011, p. 91--108.

JAUA, 2005. *Nuevo modelo socio-productivo y desarrollo endógeno*. Apresentação no Primeiro Simpósio Nacional sobre Planejamento e Desenvolvimento Endógeno. Caracas, 27-28 de junio de 2005.

JONES, Bart. *Hugo! The Hugo Chávez story from mud hut to perpetual revolution*. 1a. ed., 2007.

KARL, Terry Lynn. Oil-led development: social, political, and economic consequences. Stanford: Center on Democracy, Development and the Rule of Law. Working paper n. 80, 2007.

_____. *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. University of California Press, 1997.

_____. The perils of the Petro-States: reflections on the paradox of plenty. *Journal of International Affairs*, Fall 1999, v. 53, n. 1. New York: Columbia University, p. 31-48.

KARL, Terry Lynn. Petroleum and political pacts: the transition to democracy in Venezuela. Latin American Research Review, v. XXII, n. 1, 1987, p. 63-94.

KARLSSON, Weine. *Manufacturing in Venezuela: studies in development and location*. Stockholm: Almquist and Wiksell International, 1975.

KELLY, Janet y ROMERO, Carlos. *Venezuela y Estados Unidos. Coincidencias y conflictos.* Caracas: Ediciones IESA, 2005.

KORNBLITH, Miriam. La crisis del sistema político venezolano. *Nueva Sociedad*. n. 134, noviembre-diciembre 1994, p. 142-157.

KOZLOFF, Nikolas. *Hugo Chávez: oil, politics, and the challenge to the United States.* Palgrave Macmillan, 2006.

KUCINSKI, Bernardo. La Amazonia y la geopolítica del Brasil. *Nueva Sociedad*, n. 37, julio-agosto de 1978, p. 26-30.

LANDER, Luis. "Socialismo del siglo XXI y la propiedad en el sector petrolero". In: LÓPEZ MAYA, Margarita (org) *Ideas para debatir el socialismo del Siglo XXII (Volumen II).* Caracas: Editorial Alfa, 2009.

_____. Petróleo y democracia en Venezuela: del fortalecimiento del Estado a la subversión soterrada y la insurrección abierta. *Revista Gallega de Economía*. V. 14, n. 1-2, 2005, p. 1-14.

_____. La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.* Caracas: Universidad Central de Venezuela, v. 10, n. 2, mayo-agosto, 2004, p. 13-32.

_____ and LÓPEZ-MAYA, Margarita. *Venezuela's oil reform and Chavismo*. In: NACLA Report on the Americas, v. XXXVI, n. 1 julho/agosto 2002.

LANZ, Carlos. El desarrollo endógeno y la misión "Vuelvan Caras". Publicado en el site <www.aporrea.org> en 7 de abril de 2004.

LANZA, Eloy. *El sub-imperialismo venezolano*. Caracas: Editorial Carlos Aponte, 1980.

LEDERMAN, Daniel e MALONEY, William. *Natural resources, neither curse nor destiny*. Stanford University Press, 2007.

LEONI, Raúl. View from Caracas. *Foreign Affairs*, v. 43, n. 4, June 1965, p. 639-646.

LESSA, Antônio Carlos. Relações Brasil-América Latina durante o Governo Geisel: discussão sobre o projeto hegemônico brasileiro (1974-1979). Anos 90, Porto Alegre, n. 10, dezembro de 1998, p. 23--39.

LEVINE, Daniel H. The decline and fall of democracy in Venezuela: ten theses. *Bulletin of Latin American Research,* v. 21, n. 2, 2002, p. 248--269.

LÓPEZ, Odalis. 'La enfermedad holandesa' y la economía venezolana: el periodo 1973-1982 y el colapso del 'capitalismo rentístico'. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 7, n. 2, 2001, p. 67-107.

LÓPEZ MAYA, Margarita. A crise política venezuelana e seu complicado contexto nacional. *Política Externa*, v. 22, n. 1, jul/ago/set de 2013, p. 17-28.

_____. *Apuntes sobre la polarización política en Venezuela y los países andinos*. In: LOZADA, Mireya. Polarización social y política en Venezuela y otros países. Experiencias y desafíos. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2011.

LÓPEZ MAYA, Margarita y LANDER, Luis. Venezuela 2009: en medio de dificultades avanza el modelo socialista del presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 2, Caracas, 2010, p. 537-553.

_____ (org). *Ideas para debatir el socialismo del Siglo XXII (Volumen II)*. Caracas: Editorial Alfa, 2009.

_____. *Del Viernes Negro al referendo revocatorio*. 2ª. edição. Caracas: Alfadil, 2006.

LOSS, Mônica V. *Os condicionantes econômicos e políticos no relacionamento Brasil-Venezuela de 1990-1998*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

LOZADA, Mireya. *Polarización social y política en Venezuela y otros países*. Experiencias y desafíos. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2011.

McCOY, Jennifer. Venezuela: leading a new trend in Latin America? An internationalist vision. Cambridge: *Harvard Review of Latin America*, v. VIII, n. 1, 2008, p. 52-56.

MACHADO, Gustavo y USECHE, María Cristina. Influencia de los mecanismos de distribución de la renta petrolera en la productividad del sector privado: 1983-1999. *Revista Venezolana de Análises de Conyuntura*. Caracas: v. VII, n. 2 (jul-dic), p. 227-237.

MACIEL, Claudia de Borba. Principais aspectos da atuação da Petrobras na Venezuela e seus reflexos sobre a evolução recente das relações bilaterais. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2008.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Apresentação preparada para a 7a. Conferência Pan-Europeia de Relações Internacionais*. Estocolmo, setembro de 2010.

MANZANO, Osmel. Venezuela after a century of oil exploitation. In: HAUSMANN, Ricardo e RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez. Anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edição Kindle.

_____. *Venezuela y su petróleo. El origen de la renta*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Coleção Temas de Formación Sociopolítica, v. 10, 4a. edição, 2009.

_____. *Venezuela y su petróleo. El destino de la renta*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Coleção Temas de Formación Sociopolítica, v. 11, 4a. edición, 2009.

MARINGONI, Gilberto. *A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Unesp, 2009.

MARTZ, John. "Venezuelan foreign policy toward Latin America". In: BOND, Robert (Org.). *Contemporary Venezuela and its role in international affairs*. New York: New York University Press, 1977.

_____ and MYERS, David. *Venezuela: the democractic experience*. Nova York: Praeger Publishers, 1977.

McCOY, Jennifer e MYERS, David (org.). *The unraveling of representative democracy in Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

MEDEIROS, Celso Aguiar de. Celso Furtado e a economia política da abundância de divisas. In: SABOIA, João e CARDIM DE CARVALHO, Fernando J. (Orgs.). *Celso Furtado e o século XXI*. São Paulo, ed. Manole, 2006.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 16, v. 1, 2002, p. 37-43.

MENDOZA POTTELLA, Carlos. Vigencia del nacionalismo petrolero. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v. 12, n. 1, abril de 2006.

MENCK, José Theodoro Mascarenhas. *A Questão do Rio Pirara (1829--1904)*. Brasília: FUNAG, 2009.

MERCADO, Alexis, ARAUJO, RobertoVasques de Campos e BARROS, Pedro Silva. Integração entre o Norte do Brasil e o Sul da Venezuela: potencial estratégico no complexo-agricultura-fertilizantes, indústria naval-fluvial e granito. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 19, janeiro-abril de 2015, p. 37-57.

MERCADO-JARRÍN, Edgardo. Pacto Amazónico: ¿dominación o integración? *Nueva Sociedad*, v. 37, julho-agosto de 1978, p. 5-18.

MIERES, Francisco. *El petróleo y la problemática estructural venezolana*. Caracas: Banco Central de Venezuela (BCV), 2010, 2a. ed.

MODESTO, Emilio Guerrero. *Venezuela en el Mercosur.* Caracas: Vadell Editores, 2012.

MOLINA, José E. The unraveling of Venezuela's Party System: from party rule to personalistic politics and deinstitutionalization. In: McCOY, Jennifer e MYERS, David (org.). *The unraveling of representative democracy in Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

MOMMER, Bernard. Subversive Oil. In: ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel (Org.). *Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization and conflict*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MOMMER, Bernard. *Global Oil and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies, 2002.

_____. Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias*, n. 8, v. 2, 2002.

MONALDI, Francisco and PENFOLD, Michael. Institutional collapse: the rise and decline of democratic governance in Venezuela. In: HAUSMANN, Ricardo e RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez: anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edição Kindle.

MORENO, María Antonia and SHELTON, Cameron. Sleeping in the bed one makes: the Venezuelan fiscal policy response to the oil boom. In: HAUSMANN, Ricardo e RODRÍGUEZ, Francisco (Orgs.). *Venezuela before Chávez. Anatomy of an economic collapse*. The Pennsylvania State University Press, 2014, edition Kindle.

MURAKAMI, Maria Ercilia Borges Alves. O processo de adensamento das relações entre o Brasil e a Venezuela a partir de 1994. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2008.

MYERS, David. "The normalization of Punto Fijo democracy". In: McCOY, Jennifer e MYERS, David (org.). *The unraveling of representative democracy in Venezuela*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

_____. *Venezuela's pursuit of Caribbean Basin interests: implications for United States National Security*. Santa Monica: CA, Rand Corporation, 1985.

NAIM, Moisés. *Paper tigers and minotaurs: the politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington: The Carnegie Endowment for International Peace, 1993.

NELSON, Brian. *El silencio y el escorpión: crónicas de un golpe de Estado*. Editorial Alfa. 1a. edición, Caracas, 2012.

NORDEN, Deborah. Democracy in uniform: Chávez and the Venezuelan armed forces. In: ELLNER, Steve e HELLINGER, Daniel (Org.). *Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization and conflict*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2004.

OBEDIENTE, Mario Sanoja. *Historia sociocultural de la economía venezolana*. Caracas: Banco Central de Venezuela (BCV), 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, January, 1994, p. 55-69.

OPEC. *Annual Statistical Bulletin.* Vários anos.

PALM, Paulo Roberto. *A abertura do rio amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2009.

PALMA, Pedro. Riesgos y consecuencias de las economías rentistas: el caso de Venezuela**.** *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 165 (42), abril-junio 2011, p. 35-59.

_____. La economía venezolana en el quinquenio 1994-1998: de una crisis a otra. *Nueva Economía*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas, ano VIII, n. 12, abril de 1999, p. 97-158.

PAPE, Robert A. Soft Balancing against the United States. *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, p. 7-45.

PARKER, Dick. "Socialismo y organización de la producción". In: LÓPEZ MAYA, Margarita (org). *Ideas para debatir el socialismo del Siglo XXII (Volumen II).* Caracas: Editorial Alfa, 2009.

PÁRRAGA, Marianna. *Oro Rojo. Desentrañando el misterio de la PDVSA revolucionaria*. Caracas: Editorial Puntocero, 2010.

PAUL, T.V. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, v. 30, n. 1, 2005, p. 46-71.

PDVSA. Informe de gestión 2010.

_____. Avances de la nueva PDVSA. Edición extraordinaria. Mayo de 2007.

_____. Empresas mixtas a servicio del pueblo. Serie Plena Soberanía Petrolera, n. 4. Caracas: marzo de 2006.

PENFOLD, Michael. Clientelism and social funds: empirical evidence from Chávez 'misiones' programs in Venezuela. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 4, 2007, p. 63-84.

PÉREZ, Carlos Andrés. *A Venezuela e o mundo*. Caracas: Oficina Central de Informação, 1976.

PETKOFF, Teodoro. Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, n. 197, mayo-junio de 2005, p. 114-128.

PINTO, Luiz Fernando Sanná. *Risco político e indústria do petróleo: as companhias nacionais de petróleo como variáveis*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

PINTO JÚNIOR, Colbert Soares. A doutrina bolivarista: origens, forma atual e possíveis implicações para a política exterior brasileira. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2008.

PIZZÁ, Osvaldo dos Santos. As relações Estados Unidos da América-Venezuela: evolução recente e o papel do Brasil. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2009.

PORTILLO, Julio. *Venezuela-Brasil: relaciones diplomáticas (1842--1982)*. Caracas: Editorial Arte, 1983.

PRADO, Maria Ligia Coelho. O Brasil e a distante América do Sul. São Paulo: Revista de História, n. 145, 2001, p. 127-149.

RABE, Stephen. *The road to OPEC: United States relations with Venezuela, 1919-1976*. Austin: University of Texas Press, 1982, edição Kindle.

RAMOS, Felippe Silva. "Política externa em contexto de ajuste: condições, limites e possibilidades para a inserção internacional do Brasil". In: SOUZA, Cláudio André de e BARREIROS NETO, Jaime. *#DEMOCRACIABR: o momento político atual*. Salvador, Bahia: Editora Podivm, 2016.

_____. *A política externa brasileira e a construção da América do Sul*. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2015.

RAMOS, Danielly Silva. Brasil-Venezuela: a nova integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 38, n. 2, p. 99-111, 1995.

REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 74, octubre-diciembre de 1991, p. 533-578.

RODRÍGUEZ ARAQUE, Alí. *Antes de que se me olvide. Conversación con Rosa Miriam Elizalde*. Havana: Editora Política, 2012.

_____. La reforma petrolera venezolana de 2001. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 8, n. 2, mayo-agosto de 2002, p. 189-2000.

RODRÍGUEZ, Pedro, MORALES, José and MONALDI, Francisco. Direct distribution of oil revenues in Venezurela: a viable alternative?

Washington: Center for Global Development. CGD Working Paper 306, 2012.

ROMERO, Carlos A. La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática*. Working Paper n. 4, julio de 2010. Disponível em: <www.plataformademocratica.org>.

_____. *La entrada de Venezuela en el Mercosur: repercusiones internas*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), 2007.

_____. "The United States and Venezuela: from a special relationship to wary neighbors". In: McCOY, Jennifer e MYERS, David (org.). The unraveling of representative democracy in Venezuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

_____. Dos etapas en la política exterior de Venezuela. Caracas: *Politeia*, v. 30, n. 30, enero de 2003.

_____ e CURIEL, Claudia. Venezuela: Política exterior y rentismo. Cadernos PROLAM/USP. Año 8, v. 1, 2009, p. 39-61.

_____ and CORRALES, Javier. Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009. A bridge in need of repairs. In: DOMÍNGUEZ, Jorge e CASTRO, Rafael Fernández de. *Contemporary U.S.-Latin American Relations. Cooperation or conflict in the 21st century?* Nova York: Routledge, 2010.

ROMERO, María Teresa. Transición sistémica y promoción de la democracia en la política exterior venezolana de los noventa. *Cuadernos del CENDES*, Caracas, año 18, n. 46, enero-abril 2001, p. 101-120.

ROSS, Michael L. The political economy of the resource curse. *World Politics* 51, January 1999, p. 297-322.

ROSS, Michael L. What do we know about natural resources and civil war? *Journal of Peace Research*, v. 41, n. 3, 2004, p. 337-356.

RUIZ-CARO, Ariela. *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.

SAAVEDRA, Karesly. Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008. *Revista Politeia*, n. 42, v. 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2009, p. 227--250.

SACHS, Jeffrey D. e WARNER, Andrew M. Natural resource abundance and economic growth. Cambridge, Massachusetts: Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Discussion Paper No. 517, 1997.

SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SALCEDO-BASTARDO, José Luis. *Historia Fundamental de Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela, 9a. edición, 1982.

SALMERÓN, Victor. *Petróleo y desmadre: de la Gran Venezuela a la Revolución Bolivariana*. Caracas: Editorial Alfa, 1ª edición, noviembre de 2013.

SANJUÁN, Ana Maria. América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI: alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región. In: LAGOS, Ricardo (org.). *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* 1ª. Edición. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes e BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 52, v. 1, 2009, p. 149-166.

SCHEIDT, Eduardo. "A Venezuela durante os governos de Hugo Chávez: ampliação da democracia ou autoritarismo do estado?". In: SCHURSTER, Karl e ARAUJO, Rafael (Org.). *A era Chávez e a Venezuela no tempo presente*. Rio de Janeiro: Autografia, Edupe, 2015.

SCHURSTER, Karl e ARAUJO, Rafael (Org.). *A era Chávez e a Venezuela no tempo presente*. Rio de Janeiro: Autografia, Edupe, 2015.

SCHWAB, Klaus. *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Genebra: World Economic Forum, 2016.

SERBIN, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2010.

_____. Desenredando la madeja: visiones, concepciones y acciones de la política exterior de Hugo Chávez. *Perspectivas*, São Paulo, v. 33, en./jun. 2008, p. 137-156.

_____. América Latina en el Consejo de Seguridad: juegos de intereses entre Venezuela, Panamá y EEUU. *Actualidad*, Caracas, n. 96, 2006/2007.

_____. Cuando la limosna es grande: el Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. *Nueva Sociedad*, n. 205, 2006, p. 75-91.

_____. El Grupo de los Tres y el proceso de regionalización en la Cuenca del Caribe. *Nueva Sociedad*, n. 125, mayo-junio 1993.

_____ y Pont, Andrei Serbin. Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio,* n. 39, ano 19, enero-junio de 2014.

SEVERO, Luciano Wexell. *Venezuela: petróleo semeando emancipação e crescimento econômico*. Rede Voltaire. Disponível em: <www.voltaire.org/article 141468>. Acesso em: 3 jul. 2006.

SIERRA, Jerónimo Ríos. UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, v. 13, n.25, junio de 2011, p. 50-63.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul.* Brasília: FUNAG, 2010.

SILVA CALDERÓN, Alvaro. Trayectoria de la nacionalización petroleira. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 12, n. 1 (enero-abril), p. 109-123.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Razões para a adesão da Venezuela ao Mercosul. Exposição na 3a. Audiência Pública para instruir o projeto de Decreto Legislativo n. 430, de 2008. 18a. Reunião Extraordinária da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, 9 de junho de 2009.

_____ e COUTINHO, Marcelo Vanconcelos (Org.). *A agenda sul--americana: mudanças e desafios no início do século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sérgio (Org.). *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?* São Paulo: iFHC/Centro Edelstein, 2013.

_____ e _____. *O Brasil e América do Sul: olhares cruzados*. Disponível em: <www.plataforma.democrática.org>.

SOUZA, Cláudio André de e BARREIROS NETO, Jaime. *#DEMOCRACIABR: o momento político atual*. Salvador, Bahia: Editora Podivm, 2016.

SUNKEL, Osvaldo. Conversación con Osvaldo Sunkel. El desarrollo de América Latina ayer y hoy. *Cuadernos del CENDES*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, v. 22, n. 60, septiembre-diciembre de 2005, p. 155-170.

SUNKEL, Osvaldo. En busca del desarrollo perdido. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, v. 37, n. 147, octubre--diciembre/2006, p. 13-44.

TINKER SALAS, Miguel. *Venezuela. What everyone needs to know.* Oxford University Press, 2015.

TORNELL, Aaron e LANE, Philip. The voracity effect. *The American Economic Review*, v. 89, n. 1, March, 1999, p. 22-46.

TORO, Alfredo. El ALBA como instrumento de "soft balancing". *Pensamiento Propio.* CRIES, v. 33, p. 159-184.

TUGWELL, Franklin. *The politics of oil in Venezuela*. Stanford, California: Stanford University Press, 1975.

URBANEJA, Diego Bautista. *La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economia política en Venezuela.* Caracas, Editorial Alfa, 1a edición, 2013.

URRUTIA, Edmundo Gonzáles. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, n. 205, septiembre-octubre, 2006, p. 159--171.

_____. La incorporación de Venezuela al Mercosur: implicaciones políticas en el plano internacional. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*, Caracas, septiembre de 2007.

VARGAS, Christian. As relações econômicas e comercial Brasil--Argentina no século XXI: propostas para estratégias compartilhadas

de desenvolvimento nacional e inserção externa. Tese de CAE, Brasília: IRBr/MRE, 2011.

VÁZQUEZ, Gonzalo. Brain drain from Venezuela's petroleum giant, PDVSA. *IMPT - Magazine on Migration Issues*. Spring 2013.

VERA, Leonardo. Venezuela: anatomía de una recesión profunda y prolongada. *Revista Nueva Sociedad*, n. 228, julio-agosto de 2010, p. 14-25.

_____. Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de productividad: evidencia para Venezuela. *Cuadernos del CENDES*, ano 26, n. 71, mayo-agosto de 2009, p. 89-115.

_____. El nuevo modelo de desarrollo productivo: sus bases, límites y contradicciones. *FACES-UCV*, Caracas, diciembre de 2006.

VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; e CALIXTRE, André Bojikian (Org.). *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília: IPEA, 2011.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. Política exterior brasileira no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Revista Tempo Social* – USP, 2003, v. 15, n. 2, p. 31-61.

VILLA, Rafael Duarte. "Política externa venezolana en la administración Chávez: los cambios en la matriz de identidades". In: *IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos acadêmicos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 151-172.

_____. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. *Estudos Avançados,* 19 (55), 2005, p. 153-172.

_____ e VIANA, Manuela Trindade. Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica

del multilateralismo y en la política para el Sur. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 28, n. 2, p. 77-106, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. As relações Brasil-Venezuela e os desafios da ordem global emergente. Porto Alegre: *Anos 90*, n. 5, julho de 1996, p. 65-87.

WALT, Stephen M. Taming American power. Washington: *Foreign Affairs*, September/October 2005.

WILLIAMS, Mark Eric. The new balancing act: international relations theory and Venezuela's foreign policy. In: EASTWOOD, Jonathan e PONNIAH, Thomas (Orgs.). *The revolution in Venezuela: social and political change under Chávez*. Cambridge: Harvard University Press, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2011.

WILPERT, Gregory. *Changing Venezuela by taking power: the history and policies of the Chávez government*. Verso, 2007.

WILPERT, Gregory (Org.). *Coup against Chávez in Venezuela: the best international reports of what really happened in April 2002*. Caracas: Fundación por un Mundo Multipolar, 2003.

YERGIN, Daniel. *The prize: the epic quest for oil, money and power*. New York: Free Press, 2008.

ZÁRRAGA, José Giacopini *et al*. *1976-1985: diez años de la industria petrolera nacional*. Caracas: PDVSA, 1986.

ZERO, Marcelo. *As razões que fundamentam a entrada da Venezuela no Mercosul*.

ZURITA, Alejandro Mendible. Venezuela-Brasil: inventário de uma relação amistosa. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília:

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 1995.

_____ e GALVÃO, Thiago Gehre. As relações Brasil-Venezuela: imagens internacionais em perspectiva. *Anos 90*. Porto Alegre, v. 18, n. 33, jul. 2011, p. 217-241.

2) Comunicados, declarações conjuntas, acordos, documentos oficiais, discursos e pronunciamentos

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 361 ("Situação na Venezuela"), publicada em 29 de setembro de 2016.

Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Mercosur y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, 13 de septiembre de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 337 ("Aprovação da 'Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela'"), publicada em 3 de setembro de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 318 ("Comunicado do Governo venezuelano sobre suas relações com o Brasil"), publicada em 31 de agosto de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 176 ("Manifestações sobre a situação interna no Brasil"), publicada em 13 de maio de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota à imprensa n. 77, publicada em 16 de março de 2015.

Remarks by Vice President Biden on the Caribbean Energy Security Initiative. Washington, D.C., 26 de janeiro de 2015 (disponível em <www.whitehouse.gov>).

Declaración Especial de las Presidentas y los Presidentes del Mercosur sobre la aprobación de sanciones contra la República Bolivariana de Venezuela. Paraná, República Argentina, 17 de diciembre de 2014.

MPD – MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013--2019 (Plan de la Patria)*. República Bolivariana de Venezuela, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Brasil-Venezuela. Identificação de oportunidades. Brasília: DEINT/MDIC. 30/11/2012.

Comunicado conjunto dos presidentes Hugo Chávez Frías e Luiz Inácio Lula da Silva. El Tigre, estado de Anzoátegui, 30 de outubro de 2009.

Declaração Solene da Conferência dos Soberanos e Chefes de Estado dos países-membros da OPEP, Riad, Arábia Saudita, 17 e 18 de novembro de 2007.

Declaração do Rio de Janeiro. Brasil-Venezuela. Primeiro trecho do Grande Grande Gasoduto do Sul. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

MPD – MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007--2013*. República Bolivariana de Venezuela, 2007.

Discurso do presidente Hugo Chávez na Cúpula dos Povos, Mar del Plata, Argentina, 4 de novembro de 2005.

Declaração conjunta dos presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e Venezuela, Hugo Chávez. Montevidéu, 1º de março de 2005.

Comunicado Conjunto a respeito da Aliança Estratégica Brasil--Venezuela. Caracas, 18 de fevereiro de 2005.

Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela sobre a implementação da Aliança Estratégica. Caracas, 18 de fevereiro de 2005.

Acuerdo entre Venezuela y Cuba para la Aplicación del ALBA. Havana, 14 de diciembre de 2004.

MPD – MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001--2007*. República Bolivariana de Venezuela, 2001.

Declaração Solene da Conferência dos Soberanos e Chefes de Estado dos países-membros da OPEP, Caracas, Venezuela, 27 e 28 de setembro de 2000.

Discurso de posse do presidente Hugo Chávez, Caracas, 1999.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Con la Enmienda No. 1.

Protocolo Adicional ao Convênio de Amizade e Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela de 17 de novembro de 1977 (Protocolo de La Guzmanía). Caracas, 4 de março de 1994.

Comunicado Conjunto assinado pelo Presidente Itamar Franco e pelo Presidente Rafael Caldera, em La Guzmanía, no dia 4 de março de 1994.

Discurso do presidente Itamar Franco, por ocasião da cerimônia de instalação da Comissão de Vizinhança Brasileiro-Colombiana. Letícia, Colômbia, 22 de janeiro de 1994.

Discurso do presidente Itamar Franco na sessão solene de abertura da V Assembleia Ordinária do Parlamento Amazônico. Brasília, 10 de maio de 1993.

Discurso do presidente Ernesto Geisel saudando o presidente Carlos Andrés Pérez, da Venezuela, em banquete no Palácio do Itamaraty. Brasília, 17 de novembro de 1977.

Declaração de Brasil e Venezuela sobre a formação de uma área de livre comércio. Caracas, 4 de julho de 1995.

Carta do presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, ao presidente dos EUA, Gerald Ford, 20 de novembro de 1976.

Carta do presidente dos EUA, Gerald Ford, ao presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, 9 de novembro de 1976.

Discurso do presidente Ernesto Geisel saudando o presidente do Peru, Francisco Morales Bermúdez Cerrutti, a bordo do navio-patrulha fluvial "Pedro Teixeira", 5 de novembro de 1976.

Declaração Solene da Conferência dos Soberanos e Chefes de Estado dos países-membros da OPEP, Argel, Argélia, 4 a 6 de março de 1975.

Declaração Conjunta Brasil-Venezuela. Santa Elena de Uairén, de 20 de fevereiro de 1973.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela, 1961. Con las reformas de 1983.

3) Normas do Mercosul, da Unasul e da OEA

MERCOSUL. Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991.

MERCOSUL. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994.

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, 24 de julho de 1998.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 28/05 – Regulamentação do Artigo 20 do Tratado de Assunção, adotada em 7 de dezembro de 2005.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 29/05 – Solicitação de adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercado Comum do Sul, adotada em 8 de dezembro de 2005.

MERCOSUL. Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, de 4 de julho de 2006.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 12/07 – Processo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, adotada em 12 de maio de 2007.

OEA. Resolução AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), adotada pela Assembleia Geral da OEA em 3 de junho de 2009.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 64/10 – Estatuto da Cidadania do Mercosul – Plano de Ação, adotada em 16 de dezembro de 2010.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 67/10 – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, adotada em 16 de dezembro de 2010.

MERCOSUL. Decisão sobre a Suspensão do Paraguai do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso com a Democracia, adotada em 29 de junho de 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC. N° 66/12 – Cronograma de Incorporação pela República Bolivariana da Venezuela do Acervo Normativo do Mercosul, adotada em 6 de dezembro de 2012.

MERCOSUL. Declaración conjunta de los Estados Partes del Mercado Común de Sur (Mercosur) para promover el establecimiento de una zona económica complementaria entre los Estados Partes del Mercado Común de Sur (Mercosur), los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), los países miembros de Petrocaribe y los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), adoptada en 29 de julio de 2014.

UNASUL. Comunicado da União de Nações Sul-Americanas sobre o Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre a Venezuela. Mitad del Mundo, Quito, 14 de março de 2015.

MERCOSUL. Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul, assinado em 17 de julho de 2015.

4) Expedientes telegráficos

Telegrama da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York de número 1687, de 3 de julho de 2008, ostensivo.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 252, de 16 de março de 2009 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 16/9/2015).

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 795, de 5 de agosto de 2009 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 28/3/2016).

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 867, de 24 de agosto de 2009 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 11/4/2016).

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 870, de 25 de agosto de 2009 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 11/4/2016).

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 250, de 4 de março de 2010, ostensivo.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 390, de 9 de abril de 2010 (classificação alterada de reservado para ostensivo em 24/6/2016).

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas de número 399, de 12 de abril de 2010, ostensivo.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção de número 111, de 16 de fevereiro de 2012, ostensivo.

5) Entrevistas e consultas

Ruy Carlos Pereira, embaixador do Brasil na Venezuela (2013-).

José Antonio Marcondes de Carvalho, embaixador do Brasil na Venezuela (2010-2013).

Antonio José Ferreira Simões, embaixador do Brasil na Venezuela (2008-2010) e Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe/Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2010-2015).

João Carlos de Souza-Gomes, embaixador do Brasil na Venezuela (2003-2008).

Carlos Eduardo Martínez Mendoza, embaixador da Venezuela na Argentina (2011-).

Clemente Lima Baena Soares, diretor do Departamento da América do Sul II/Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2011-2016).

Reinaldo José de Almeida Salgado, diretor do Departamento do Mercosul/Ministério das Relações Exteriores (2012-2015).

Pedro Silva Barros, chefe do Escritório do IPEA na Venezuela entre 2010 e 2014 e Diretor de Assuntos Econômicos da Unasul (2015 -).

Vladimir Villegas, jornalista e político venezuelano. Deputado constituinte em 1999. Fundador e dirigente do partido de oposição *Avanzada Progresista*.

Ignacio Avalos, professor de Sociologia da Universidade Central da Venezuela, ex-ministro de Ciência e Tecnologia e presidente da ONG *Observatorio Electoral Venezolano*.

Pablo Antillano, professor de Ciências Políticas da Universidade Central da Venezuela.

Irlanda Rincón Chalbaud, diretora do Instituto Cultural Brasil--Venezuela.

6) Matérias de Imprensa

ÚSLAR PIETRI, Arturo. 'Sembrar el petróleo'. *AHORA*, Caracas, 14 de julio de 1936.

MÉNDEZ, Gustavo. 'Nadie evitará la demolición de la CTV'. *El Universal*, Caracas, 12 de noviembre de 2000.

KESSLER, Glenn. 'Rice urges OAS to back democracy'. *The Washington Post*, Fort Lauderdale, June 6 2005.

SOJO, Cleto. 'Venezuela, OAS countries reject US proposal to monitor democracies'. *Voltairenet.org*. June 8 2005.

GINDIN, Jonah. 'Whose democracy? Venezuela Stymies US (Again)'. *Venezuelananalysis.com*, Fort Lauderdale, June 8 2005.

ALENCAR, Kennedy. 'Não queremos Guerra Fria na AL, diz Garcia'. Entrevista com Marco Aurélio Garcia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 de maio de 2006.

'The diminishing of Brazil'. *The Economist*, Brasília, May 11 2006.

Entrevista do ministro Celso Amorim à revista *IstoÉ*, edição n. 1936, 29 de novembro de 2006.

MAGALHÃES, Mário. '"Vou descontaminar o Mercosul", afirma Chávez na chegada'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 de janeiro de 2007.

GARCEZ, Bruno. 'Lula será 1o. latino recebido por Bush em Camp David'. *BBC Brasil*, Washington, 31 de março de 2007.

ROSEMBERG, Jaime. 'El Banco del Sur y el etanol, las disidencias que mostró la cumbre'. *La Nación* (Buenos Aires), 18 de abril de 2007.

'Chávez anuncia la salida de Venezuela del FMI y del Banco Mundial'. *El País* (Espanha), 1 de mayo de 2007.

ROSSI, Clóvis. 'Amorim descarta novo Mercosul pedido por Chávez'. *Folha de S. Paulo*, 24 de junho de 2007.

'Brasil quer acelerar ingresso da Venezuela no Mercosul'. *Folha de S. Paulo*, Brasília, 4 de agosto de 2007.

'Chávez diz que 'mão do império' atrapalha entrada no Mercosul'. *Folha de S. Paulo*, 21 de setembro de 2007.

LEO, Sergio. 'Norte e Nordeste querem Venezuela no Mercosul', *Valor Econômico*, São Paulo, 24 de outubro de 2007.

FERRETT, Grant. 'Biofuels 'crime against humanity''. *BBC News*, October 27, 2007.

'US drug official accuses Chavez'. *BBC News*, January 20, 2008.

'Chávez felicita a atletas olímpicos y ordena a PDVSA creación de oficina especial'. *Aporrea*, Caracas, 25 de agosto de 2008.

CHIRINOS, Carlos. 'Chávez diz que 'FMI deveria se dissolver''. *Estadão,* 9 de outubro de 2008.

JARDIM, Claudia. 'Navios de guerra russos chegam à Venezuela'. *BBC Brasil*, Caracas, 25 de novembro de 2008.

'Chávez diz que armas encontradas com as Farc foram roubadas'. *BBC Brasil*, Brasília, 5 de agosto de 2009.

UCHOA, Rodrigo. 'Argentina amplia acesso a mercado da Venezuela'. *Valor Econômico*, São Paulo, 12 de agosto de 2009.

JARDIM, Claudia. 'Bases militares dos EUA são ameaça à integração regional, diz Chávez'. *BBC* Brasil, Caracas, 16 de agosto de 2009.

'Venezuela quer substituir importações da Colômbia em um ano'. *Reuters*, Caracas, 20 de agosto de 2009.

MARIN, Denise Chrispim. 'Protecionismo e risco político derrubam vendas à Venezuela'. *O Estado de S. Paulo*, Brasília, 21 de agosto de 2009.

'Chávez dice que moneda SUCRE permitirá al ALBA libertarse de la dictadura del dólar'. *El Universal*, Caracas, 16 de octubre de 2009.

JARDIM, Claudia. 'Lula chegou como Cristo anunciando o Mercosul, diz Chávez'. *BBC Brasil*, El Tigre (Venezuela), 30 de outubro de 2009.

'Venezuela y Trinidad y Tobago firman acuerda de exploración gasífera'. *Página eletrônica da Petrocaribe (<www.petrocaribe.org>)*. Caracas, 16 de agosto de 2010.

'Drugs in Venezuela: by the planeload'. *The Economist*, Caracas, October 8, 2011.

'Gobierno administró por Fondo Chino y Fonden $ 114 millardos'. *El Universal*, Caracas, 17 de enero de 2012.

OLIVEROS, Asdrúbal. ¿Existen los recursos extrapresupuestarios en Venezuela? *Prodavinci*, Caracas, 17 de febrero de 2012.

'ALBA, CELAC, UNASUR, Mercosul e Petrocaribe crearán mercado común'. *Telesur*, Caracas, 21 de abril de 2014.

RATHBONE, John-Paul and SCHIPANI, Andres. 'Venezuela's new best friend – Goldman Sachs'. *Financial Times, blog beyondbrics*, December 3, 2014.

SCHIPANI, Andres. 'Venezuela: was Maduro's China trip a success?' *Financial Times*, January 8, 2015.

'Presidente Maduro: con China se han acordado inversiones por 20 mil millones de dólares'. *Alba Ciudad*, 8 de enero de 2015.

LANDIM, Raquel. 'Refinaria Abreu e Lima dará prejuízo de US$ 3,2 bi'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, January 18, 2015.

'Nin Novoa: "Prisión de opositores en Venezuela es un tema preocupante"'. *El País (Uruguay)*, 6 de abril de 2015.

SPARROW, Thomas. '¿Quiere EEUU destronar a Petrocaribe?'. *BBC Mundo*, Washington, 9 de abril de 2015.

COSTA, Emily. 'Interligação de Roraima ao Linha de Tucuruí só deve ficar pronta em 2018'. *G1 RR*, 6 de janeiro de 2016.

'EUA e UE revogam sanções após Irã cumprir acordo nuclear'. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 de janeiro de 2016.

BERMÚDEZ, Ángel. 'Como el Tribunal Supremo de Venezuela le quita poder a la Asamblea Nacional controlada por la oposición'. *BBC Mundo*, 3 de marzo de 2016.

'Maduro se reúne con Shannon para establecer el diálogo de Venezuela con EE.UU.' *EFE*, Caracas, 22 de junio de 2016.

'Presidente Maduro recibió en Palacio Miraflores a Thomas Shannon'. *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*, Caracas, 22 de junio de 2016.

'Venezuela: el CNE paraliza el referendo revocatorio a Nicolás Maduro'. *BBC Mundo*, 1 de octubre de 2016.

SCHREIBER, Mariana. 'Para onde caminha o banco do BRICS?' *BBC Brasil*, 15 de outubro de 2016.

'Papa recebe Maduro e Vaticano anuncia diálogo na Venezuela'. *Folha de S. Paulo,* 24 de outubro de 2016.

'Maduro: Reunión con Thomas Shannon fue 'muy positiva', *El Nacional*, 31 de octubre de 2016.

'TSJ anuló el juicio político que la AN inició contra el presidente Maduro'. *El Universal*, Caracas, 15 de noviembre de 2016.

'Datanálisis: 78,5% de los venezolanos reprueba la gestión de Maduro', *El Nacional*, Caracas, 18 de noviembre de 2016.

'Presidente reimpulsará desarrollo nacional y nueva fase diplomática entre Venezuela y EEUU', *Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*, Caracas, 20 de noviembre de 2016.

'Cuba y Venezuela ratifican su estrecha amistad en el ALBA'. *Informe 21*, 15 de diciembre de 2016.

7) Páginas eletrônicas consultadas

Alto Comissariados das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR (<www.unhcr.org>)

ALBA (<www.alba-tcp.org>)

Aporrea (<www.aporrea.com>)

Banco Central de Venezuela (<www.bcv.org.ve>)

Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela – BANDES (<www.bandes.gob.ve>)

BP (<www.bp.com>)

Casa Branca (<www.whitehouse.gov>)

El Nacional (<www.el-nacional.com>)

El Universal (<www.eluniversal.com>)

Folha de S. Paulo (<www.folha.uol.com.br>)

Fórum Econômico Mundial (<www.weforum.org>)

Hinterlaces (<www.hinterlaces.com>)

Instituto Nacional de Estadísticas – INE (<www.ine.gob.ve>)

Petrocaribe (<www.petrocaribe.org>)

Portal ALBA (<portalalba.org>)

Programa Aló Presidente (<www.alopresidente.gob.ve>)

Projeto *Doing Business*, do Banco Mundial (<www.doingbusiness.org>)

U.S. Energy Information Administration – EIA (<www.eia.gov>)

Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería (<www.menpet.gob.ve>)

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (<www.mdic.gov.br>).

Observatorio Venezolano de Violencia (<www.observatoriodeviolencia.org.ve>)

Overseas Private Investments Corporation – OPIC (<www.opic.gov>)

Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP (<www.opec.org>)

Petróleos de Venezuela S.A. – PDVSA (<www.pdvsa.gob.ve>)

Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA (<www.suframa.gov.br>)

Transparência Internacional (<www.transparency.org>)

YouTube (<www.youtube.com>)

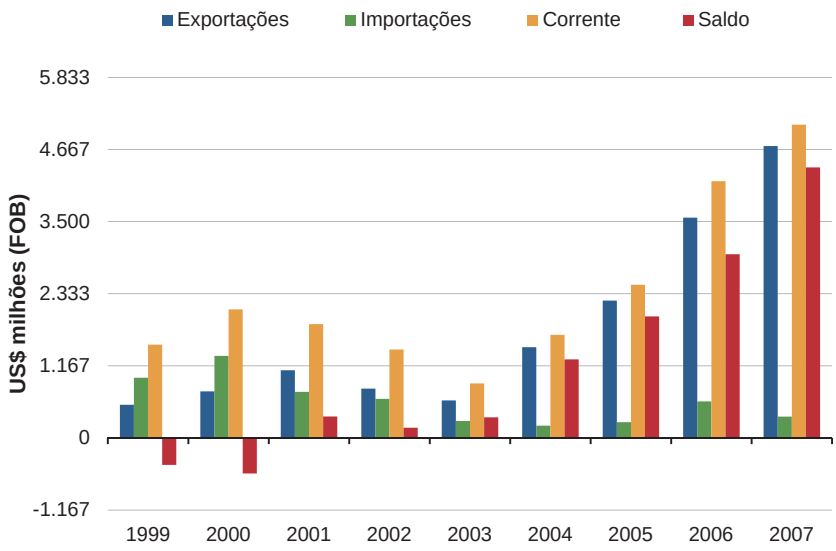
ANEXOS

Tabela 1 - Intercâmbio Comercial Brasil-Venezuela (1999-2016 (US$ milhões - FOB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportações	537	753	1.095	799	608	1.470	2.224	3.565	4.724
Importações	974	1.328	747	633	275	199	256	591	346
Corrente	1.511	2.081	1.842	1.432	883	1.669	2.480	4.156	5.070
Saldo	-437	-575	348	166	333	1.271	1.968	2.974	4.378
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Exportações	5.150	3.610	3.854	4.592	5.056	4.850	4.632	2.987	1.276
Importações	539	582	833	0	0	1.181	1.174	680	415
Corrente	5.689	4.192	4.687	4.592	5.056	6.031	5.806	3.667	1.691
Saldo	4.611	3.028	3.021	4.592	5.056	3.669	3.458	2.307	693

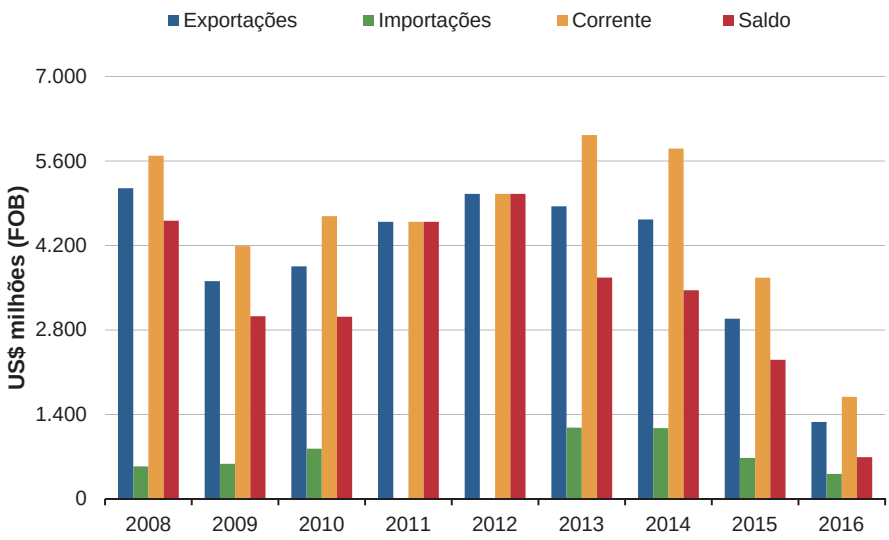
Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Gráfico 1 - Evolução do intercâmbio comercial Brasil-Venezuela (1999-2007)



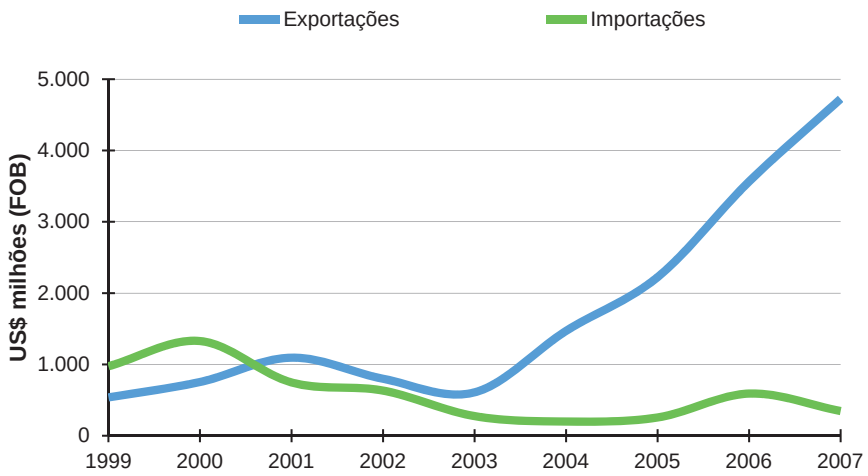
Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Evolução do intercâmbio comercial Brasil-Venezuela (2008-2016)



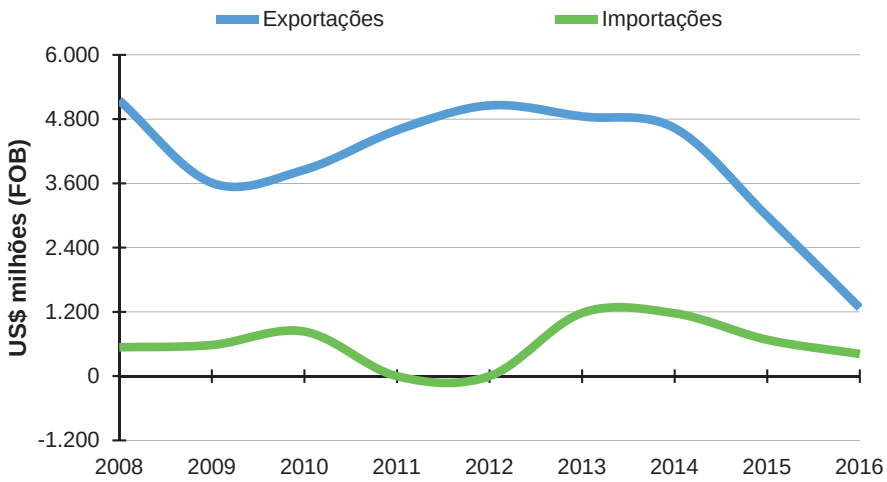
Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Gráfico 3 - Evolução das importações e exportações com a Venezuela (1999-2007)



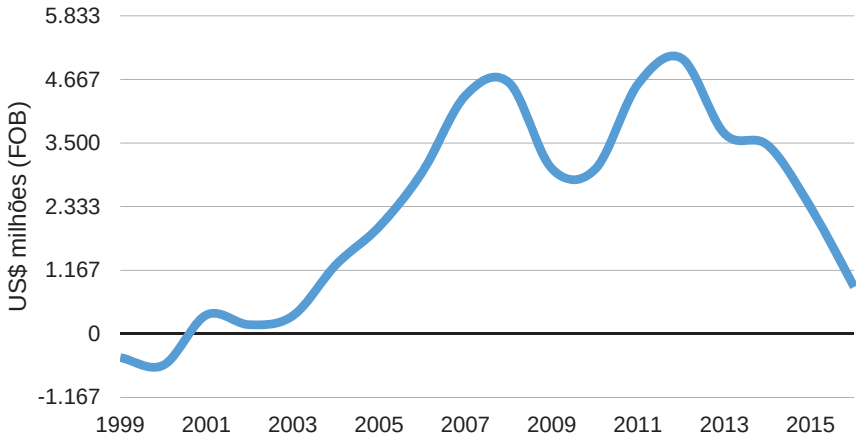
Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Gráfico 4 - Evolução das importações e exportações com a Venezuela (2008-2016)



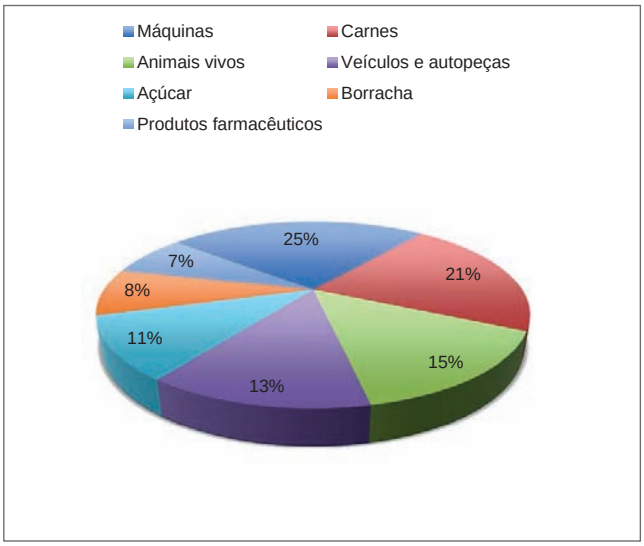
Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Gráfico 5 - Evolução do saldo comercial brasileiro no comércio com a Venezuela (1999-2016)



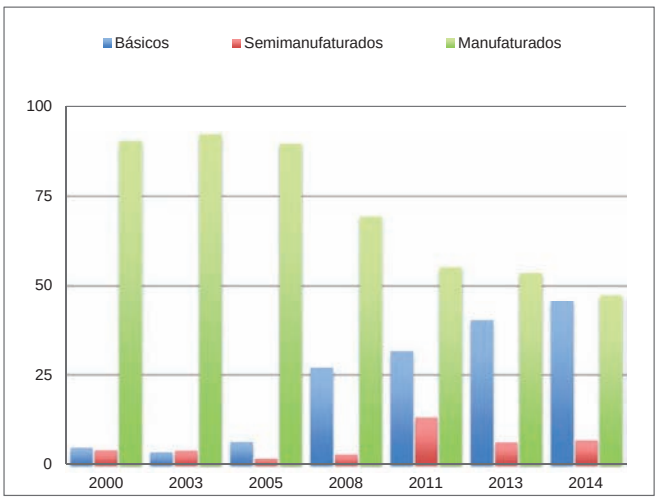
Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Gráfico 6 - Principais produtos exportados do Brasil para a Venezuela (2012)



Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria

Gráfico 7 - Participação das exportações brasileiras para a Venezuela, por fator agregado (%, em anos selecionados)



Fonte: MDIC-SECEX. Elaboração própria.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)

91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. Nilo Dytz Filho
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

104. Christiano Sávio Barros Figueirôa
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

105. Luís Cláudio Villafañe G. Santos
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

106. Bernard J. L. de G. Klingl
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

107. Marcelo Baumbach
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

108. Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

109. Eduardo Uziel
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

110. Regiane de Melo
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

111. Vera Cíntia Álvarez
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. Claudia de Angelo Barbosa
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

113. Carlos Alberto Franco França
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

117. **Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)

119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)

120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)

121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôssovo: província ou país? (2015)

122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)

123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)

126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)

127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)

128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)

129. **Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" (2ª edição, 2017)

130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)

131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarevolução (2011-2015) (2017)

132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)

133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)

134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e osseus métodos de trabalho (2018)

135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

136. Guilherme José Roeder Friaça
Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos),
	Chaparral Pro 12/16 (textos)

Hugo Chávez foi responsável por colocar a Venezuela em evidência no sistema internacional. Mas atribuir os acontecimentos na Venezuela apenas à hiperatividade de seu líder seria simplificar a realidade complexa do país. O presente trabalho afasta-se da tendência, comum em boa parte dos estudos, de sobredimensionar a pessoa de Chávez e busca analisar a política externa venezuelana a partir de elementos estruturais, centrados na influência do petróleo.

A condição de "petro-Estado" da Venezuela é o fio condutor que permite identificar semelhanças notáveis entre algumas das mais emblemáticas ações diplomáticas do período Chávez com as de governos anteriores. É contra esse pano de fundo que se procura lançar luz sobre a inserção venezuelana na América Latina entre 1999 e 2012, sobretudo a acelerada e inédita aproximação entre Brasil e Venezuela.

O autor aponta as limitações do modelo de política externa dependente do petróleo como responsável – não o único, por certo – pelo isolamento internacional em curto tempo, agravado por um quadro interno de profunda crise política e econômica, após ostentar a condição de líder regional por período significativo. Apesar das condições atuais desfavoráveis para as relações bilaterais, interesses de longo prazo, como o compatilhamento de extensa fronteira, justificam uma atenção permanente da diplomacia brasileira no país vizinho.

ISBN 857631765-6
9 788576 317654

INSTITUTO RIO BRANCO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br