

## **O Brasil entre Caracas e Washington: duas dimensões da política externa do governo Lula (2003-2010)**

**Thiago Gehre e Virgílio Arraes<sup>1</sup>**

### **Introdução**

A imagem do pêndulo é um dos artifícios mais ricos para as análises em relações internacionais. Adam Watson (2004, 30-33) utiliza-a como uma metáfora para descrever as relações em um determinado sistema internacional de Estados: “Imaginem nosso espectro com o formato de um arco, com seu ponto médio na parte mais baixa do movimento do pêndulo, em algum lugar entre a hegemonia e o domínio”.

Uma possibilidade de uso da imagem do pêndulo diz respeito à definição dos posicionamentos brasileiros para as suas relações bilaterais, variando entre, a valorização e resgate de contatos tradicionais, a busca por novas parcerias em política exterior.

Neste caso, o tradicionalismo remete principalmente às relações com EUA, Europa, Japão e com a Argentina na região sul-americana. Já a inovação, pauta-se por uma estratégia de diversificação de parcerias que visa alcançar novos arranjos instrumentalizáveis para o desenvolvimento nacional, o que poderia ser representada pela ênfase do governo Lula na parceria com a Venezuela.

Com respeito à primeira dimensão, ao longo da octaetérde do Presidente George Bush, de estirpe republicana e em torno de centros de análise privados com formuladores alcunhados de neoconservadores, a prioridade da política externa foi progressivamente o Oriente Médio e adjacências. Como consequência, no restante do globo, houve de maneira circunstanciada decepção com a postura de Washington.

No que toca a segunda dimensão, as polêmicas em torno de Hugo Chavez e da Venezuela têm sido alvo de atenção no cenário internacional, incluindo a opinião pública brasileira. A crise diplomática da Venezuela, as ligações de Chavez com os presidentes de Cuba, do Irã e da Líbia, além das constantes especulações sobre a política

---

<sup>1</sup> Thiago Gehre professor do Departamento de Relações Internacionais da UFRR; Virgílio Arraes professor do Departamento de História da UnB

interna do país, sobretudo, com relação a possíveis golpes, desperta um interesse renovado nas relações bilaterais entre Brasil e Venezuela.

### **1. As relações Brasil-Estados Unidos: a tradição na dimensão americana**

Durante a campanha eleitoral, o Partido dos Trabalhadores (PT) avaliou a ALCA como uma anexação econômica da América Latina pelos Estados Unidos, não um processo soberano de integração regional (DISCURSO 2002)

Nesse sentido, a diplomacia norte-americana tornou-se mais atenta à possível constituição de um quadro político inédito no Brasil e propôs flexibilizar o processo de transição para a área de livre-comércio. Destarte, firmou o posicionamento de que a redução de tarifas deveria variar de país a país.

A preocupação da Casa Branca com a vitória de Lula vinculava-se à retomada eventual de um antiamericanismo no continente, apesar de que, durante a campanha presidencial, houve inúmeras manifestações de pragmatismo de sua coligação, como a Carta ao Povo Brasileiro, de julho de 2002, por exemplo. Diante do calafrio por que passava o governo Bush em seu embate contra o terrorismo fundamentalista, uma nova frente de oposição a Washington geraria calafrios (CARTA 2002).

No espectro mais conservador entre os republicanos, Lula seria a terceira parte de um Eixo do Mal latino-americano, ao lado do Presidente Hugo Chávez, da Venezuela, e de Fidel Castro, de Cuba. De resto, haveria ainda Lúcio Gutiérrez, coronel da reserva, vitorioso no pleito equatoriano

Desde o início, a política externa do governo Lula demonstrou de pronto a sua constituição, ao posicionar-se favoravelmente ao livre-comércio, desde que sem restrições, independentemente do caráter econômico, cultural e mesmo histórico da comunidade de Estados. Não se enxergava mais a política internacional como uma derivação de um relacionamento desigual necessário entre os países, porém como uma de oportunidades distintas.

Ademais, houve a adesão irrestrita às prescrições do Fundo Monetário Internacional no tocante à manutenção do superávit primário, com vistas ao pagamento de juros de empréstimos externos, e à conservação das altas taxas de juros – a maior do planeta na média dos últimos anos – a fim de captar recursos para rolar os débitos antigos.

Somente em termos retóricos manteve-se a invocação da socialdemocracia ou ainda em instituições simbólicas, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, esboçado para viabilizar no plano federal o orçamento participativo, uma das antigas marcas administrativas do Partido dos Trabalhadores. O Conselho teria mais tarde a finalidade de obtenção do consenso entre as demandas da sociedade civil e as do setor produtivo e financeiro<sup>2</sup>.

Os ministérios reformistas, como o da Reforma Agrária ou do Meio Ambiente, mantiveram-se em segundo plano, sem orçamento adequado ou sem apoio político necessário. Destarte, não podiam contrapor-se ao modelo neoliberal, materializado na consolidação de um país agroexportador, pronto a encaixar-se em um bloco econômico regional, como a ALCA.

Um momento importante do relacionamento entre os dois países foi a visita, na terceira semana de junho de 2003, de Lula a Bush, em Washington, tendo sido considerado o primeiro líder antiguerra a fazer isto. A reunião foi importante porque o próprio presidente declararia que a cordialidade da relação amero-brasileira surpreenderia o mundo. Lá, os dois reafirmaram o prazo para o encerramento das negociações sobre a ALCA, ou seja, o ano de 2005 (PRESIDENT 2003).

Nesse entretempo, arestas deveriam ser aparadas: enquanto os Estados Unidos gostariam de assegurar medidas mais efetivas de proteção à propriedade intelectual e de maior liberalização do setor de serviços, o Brasil, por seu turno, almejaria a contenção da farta distribuição de subsídios agrícolas e das medidas antidumping. Assim, constata-se que as divergências existentes entre os dois países não eram de modelo, mas de aplicação do partilhado por ambos.

A postura da diplomacia brasileira foi de encaminhar as questões mais polêmicas para solução na Organização mundial do Comércio, a fim de não atrapalhar o andamento das negociações; deste modo, se fosse o caso, aprovar-se-ia uma ALCA mais limitada. Todavia, os Estados Unidos não se manifestaram a favor disso.

Assim, o Itamaraty organizou-se de forma que as reivindicações do país viessem por intermédio do MERCOSUL, o que poderia proporcionar-lhe melhores condições de negociação e, portanto, extrair maiores benefícios. Concessões de curto prazo à

---

<sup>2</sup> No próprio Conselho, nenhuma medida de ruptura estrutural seria sugerida e levada adiante. Assim, recomendava-se o usual ao governo: investir na infra-estrutura e conceder auxílio às micro e pequenas empresas para levantar crédito e poder gerar empregos.

Argentina foram feitas como, por exemplo, na importação de bens de capital, a fim de granjear apoio político no bloco sul-cônico.

No entanto, a política externa dos Estados Unidos havia-se alterado para mirar nas duas guerras em andamento, de sorte que as confabulações para a formação de um bloco regional feneciam. Os Estados Unidos centravam, naquele momento, em um foro multilateral: a OMC.

De todo modo, a diplomacia norte-americana tentava celebrar acordos com Colômbia, Peru e cinco outros países da América Central, nos mesmos termos feitos com o México e com o Chile. Se com o Brasil a situação estava bem encaminhada, com outros países não: a Venezuela ressentia-se de Washington por não ter havido condenação do golpe de Estado de 2002; o México por não haver um acordo de migração; a Argentina por não ter recebido auxílio direto de Washington quando do pior momento de sua crise econômica entre 2001 e 2002.

Em janeiro de 2004, no encontro de Cúpula das Américas, em Monterrey, México, a ideia de uma área de livre-comércio havia sido na prática suspensa, embora os EUA mantivessem a retórica de conservação do calendário previsto. Venezuela, Brasil e Argentina também não se mostravam entusiasmados. A postura dos três era de firmar primeiro uma área de integração econômica na América do Sul para posteriormente levá-la ao norte do continente. O Brasil ainda mantinha-se favorável à ALCA, mas sem mencionar datas e simultaneamente solicitar um comércio menos desigual.

Neste momento, alguns arrufos no relacionamento amero-brasileiro emergiram. Elas foram essencialmente três na primeira gestão de George Bush, todas de menor consequência no médio e longo prazo, mas de impacto midiático no momento em que ocorreram:

Em outubro de 2003, um decreto presidencial permitiu o cultivo, limitado por um ano, de organismos geneticamente modificados. O objetivo foi a regularização do plantio de soja, efetuado anteriormente por sementes contrabandeadas da Argentina.

Estimou-se que entre dez e vinte por cento do produto cultivado no passado já seria transgênico. A duração do prazo foi um ponto delicado entre os dois países, considerado de curta extensão. Na prática, boa parte da soja cultivada no Brasil deriva

de sementes geneticamente modificadas, oriundas normalmente de companhias multinacionais de extração estadunidense;

A segunda derivou de uma exigência do Departamento de Segurança Interna, quando da entrada de estrangeiros no país: a identificação por fotografia e por impressão digital. Como contraponto, o Brasil passou a exigir de cidadãos norte-americanos o mesmo procedimento em sua chegada aos postos fronteiriços.

A terceira no momento em que o Brasil tentou intermediar o diálogo entre o governo da Colômbia e os grupos insurgentes de esquerda. A justificativa originou-se da presença contínua de assessores militares dos Estados Unidos, o que podia caracterizar um tipo de intervenção.

Cogitou-se mesmo o envio de tropas sul-americanas com o fito de contribuir para a paz. Seria a restrição benigna da política externa brasileira como contraponto à desenvoltura estadunidense no continente. No final, a sugestão não logrou apoio da comunidade sul-americana (MONTERO 2005: 131).

Internamente, havia uma dificuldade a mais para a aprovação dos acordos de livre comércio bilaterais: o posicionamento de parte do próprio Partido Republicano – vários dos estados em que Bush havia ganhado o pleito tinham parlamentares protecionistas. De toda forma, as negociações continuavam com os países andinos como Colômbia e Peru.

Com os demais países, incluso o Brasil, não havia preocupação de monta: o pretenso esquerdismo de Lula e Tabaré Vázquez, do Uruguai, não era levado a sério, haja vista o férreo compromisso em matéria monetária com a ortodoxia liberal. Ademais, o Brasil havia enviado tropas, sob autorização da ONU, para o Haiti. Com isso, poupavam-se Canadá, França e Estados Unidos de um desgaste maior na região caribenha – eles não haviam apoiado a continuidade do mandato do Presidente Jean-Bertrand Aristide, defenestrado por um golpe de Estado.

O único receio na América do Sul era a Venezuela com a sua poderosa influência política, viabilizada basicamente pelos altos preços do petróleo, sobre movimentos de oposição em países como Bolívia, Peru e Equador. Temia-se uma nova onda de populismo no continente.

Segundo Condoleezza Rice, na audiência senatorial que debatia o seu nome para o Departamento de Estado, o Presidente Hugo Chávez seria um desagregador e uma força negativa na região (LUSANE 2006: 150).

Ademais, Caracas, após a vitória do governo Chávez na eleição de 2006, começou a atualizar a equipagem de suas forças armadas, ao adquirir material de proveniência russa e ao dobrar o número de unidades de reservistas – cada uma delas entre cinquenta e quinhentos componentes - para atuar em fábricas e fazendas. Na visão norte-americana, o país estaria gerando uma corrida armamentista em solo sul-americano.

De acordo com a chancelaria venezuelana, a modernização bélica era para proteger a fronteira do país contra a possível incursão da guerrilha, dos paramilitares e dos narcotraficantes – Bogotá teria seqüestrado em Caracas um líder das FARC, o que causou um estremecimento diplomático sério. Na questão, Brasil, Chile e Peru posicionaram-se a favor da Venezuela<sup>3</sup>.

A diplomacia brasileira em vez de isolar a Venezuela, como pretendiam os Estados Unidos, aproximou-se mais, ao assinar acordos de cooperação. Nesse sentido, o país credenciava-se para ser um moderador de confiança na América do Sul.

Não foi à toa que o antiamericanismo, de acordo com o instituto de pesquisas chileno Latinobarómetro, em investigação conduzida em 2005, cresceu em dois países apenas: Venezuela e Uruguai, ainda que fosse mais alto na Argentina<sup>4</sup>.

Em novembro de 2005, houve novo encontro dos trinta e quatro países em Mar Del Plata, Argentina, para novamente debater a questão da área de livre-comércio. Duas posturas dicotômicas se representaram: a de George Bush, naturalmente favorável, e a de Hugo Chávez, inclinado em desfavor da integração sob os moldes neoliberais.

Para ele, a Alternativa Bolivariana das Américas seria o caminho do mundo ibero-americano. Seria o único caminho para superar a pobreza. Apenas Cuba, que não participava da reunião, apoiou a proposta. Chávez havia proposto a formação de um

---

<sup>3</sup> Paralelamente, a fim de diminuir a dependência petrolífera em termos de comércio com os Estados Unidos a Venezuela pensou em diversificar os seus compradores, ofertar mais para a Rússia, Brasil e China. Ela chegou a cogitar a venda da Citgo, cujas operações ocorrem em território norte-americano.

<sup>4</sup> < <http://www.latinobarometro.org/>>. acesso em 6 set 2009. Cria-se que a Guerra do Iraque tivesse impacto na postura antiamericana dos entrevistados.

eixo com o Brasil e Argentina, esta preocupada com a necessidade de chegar a um entendimento como o FMI.

Na cúpula, havia a impressão de que o projeto da ALCA havia naufragado. A preocupação foi com a manutenção e geração de emprego.

Uma das consequências involuntárias da Segunda Guerra do Golfo foi o aumento desproporcional do petróleo, que chegaria a ultrapassar a barreira dos cem dólares na comercialização de um barril. Assim, diante da possibilidade de a escalada de preços ampliar-se, a comunidade internacional dedicou mais atenção a fontes energéticas alternativas, sendo uma delas o biocombustível.

Nesse sentido, o Brasil, ao extrair o seu da cana-de-açúcar, posicionou-se na dianteira dos demais países tanto em função da produtividade como do custo.

Com um potencial de área agricultável de cerca de noventa milhões de hectares, embora se utilizasse apenas de sessenta milhões em 2005, o Brasil tinha condições de aumentar o cultivo da cana-de-açúcar destinada à fabricação de etanol, caso as barreiras alfandegárias dos Estados Unidos diminuíssem<sup>5</sup>. Contudo, havia fatores internos como a taxa de câmbio desfavorável e a infra-estrutura deficiente como no setor de transporte, por exemplo.

Apesar das vantagens do etanol feito da cana, os Estados Unidos preferiram manter o seu programa de apoio ao extraído do milho, mais caro – com custo equivalente a trinta centavos de dólar enquanto o da cana, em torno de vinte e dois centavos - de menor potencial energético e maior emissor de carbono<sup>6</sup>.

As alegações de Washington, após a visita de Bush a Brasília em março de 2007, vinculavam-se à impossibilidade de se prover acesso maior à produção brasileira, por causa do protecionismo exagerado do Congresso estadunidense – cinquenta e quatro centavos de dólar para cada galão de etanol importado.

Não obstante as dificuldades políticas no legislativo, a Casa Branca lançou uma meta almejada com vistas à redução do consumo de petróleo em seu território: a

---

<sup>5</sup> Cf. <http://www.embrapa.br/embrapa/imprensa/artigos/2007/artigo.2007-01-24.7477201343>, <http://www.embrapa.br/embrapa/imprensa/artigos/2006/artigo.2006-03-28.5134771600>. Acesso em 27 ago 2009. O Brasil já era um grande exportador de carne, café, soja, açúcar e laranja.

<sup>6</sup> Por outro lado, saliente-se uma outra dificuldade de exportar o etanol: ele ainda não é uma commodity, isto é, não desfruta de uma definição global de suas características.

redução no consumo dele em vinte por cento até 2017. Por isso, a necessidade do emprego do biocombustível.

Contudo, havia o desenvolvimento de uma parceria entre produtores norte-americanos e mexicanos com o fito de fabricar o etanol de cana no México. Se o país substituísse o seu consumo de petróleo em dez por cento, quatrocentos mil empregos poderiam ser gerados e com isso haver uma redução de imigrantes para o lado norte-americano<sup>7</sup>.

Além do México, os Estados Unidos já adquiriam de governos caribenhos que eram isentos da tarifa de importação. Politicamente, seria melhor para Washington depender menos de países como Venezuela e Irã, por exemplo. Desta maneira, os contatos com vistas à liberalização da entrada do produto não prosperaram. Em 2008, com o novo recuo da cotação do barril de petróleo, as solicitações brasileiras perderam o apelo político junto à Casa Branca.

Tendo em vista que não houve progresso multilateralmente, o Brasil concentrou esforços para recompor o MERCOSUL, a partir de 2006. Naquela altura, a ALCA não seria mais uma prioridade nem para Brasília, nem para Washington. Nesse sentido, o governo brasileiro faria várias concessões à Argentina, alquebrada depois de uma intensa experiência neoliberal nos anos 90 e início desta década.

Em março de 2007, o Presidente Bush efetivou a sua viagem mais significativa à América Latina, ao debruçar-se sobre os três países mais populosos, além do Uruguai, com o qual havia assinado um acordo comercial no início daquele mesmo ano, e Guatemala: Brasil, México e Colômbia. O objetivo do deslocamento foi o de reforçar a parceria com a região, ao demonstrar o apoio às emergentes democracias no seu combate à pobreza e crime.

Com o primeiro, embora não houvesse nenhum desentendimento significativo, não houve avanço sobre a pauta de interesse brasileiro: a perspectiva de granjear com o apoio de Washington um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; a redução dos impostos de importação de biocombustível; por fim, a eliminação, ainda que progressiva, dos subsídios agrícolas nas negociações promovidas pela Organização Mundial do Comércio;

---

<sup>7</sup> Cf. < <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4258&lanid=2>> Acesso em 29 ago 2009.

Com o segundo, o aspecto principal ainda era a imigração, tema prejudicado em função das medidas tomadas após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001; com o último, a manutenção do programa de combate ao narcotráfico.

A justificativa da Casa Branca para que não houvesse medidas liberalizantes quanto ao comércio e imigração decorriam respectivamente do protecionismo e do conservadorismo do Congresso, o que emperraria a ação do Executivo. Assim, na prática, Washington não teve nada a oferecer, a não ser o apoio diplomático ao conceito de justiça social<sup>8</sup>.

No final de abril de 2008, o governo norte-americano anunciou o renascimento da Quarta Frota da Marinha, desativada desde 1950, com área de atuação direcionada para a América Latina e Central. Apesar da celeuma de sua reconstituição, as operações navais norte-americanas mantiveram-se praticamente inalteradas no tocante ao número de atividades.

Deste modo, a sua nova existência é mais simbólica em termos práticos, mas sinalizada de maneira temerária para pelo menos dois países: Venezuela, em decorrência de sua política externa ser ancorada no antiamericanismo e, em menor escala, China, em virtude do alcance cada vez maior de seus interesses econômicos, o que se chocará eventualmente com os Estados Unidos (ARRAES 2008).

Como consequência, sentiu-se a necessidade de reiterar-se a primazia estadunidense na região, observada como importante fonte de abastecimento energético e alimentar, ainda que oficialmente ela tenha sido formada para opor-se ao terrorismo e a ilícitos transnacionais e incrementar o auxílio humanitário, advindo de toda sorte de cataclismo.

Em tese, a sua facilidade de deslocamento poderia permitir intervenções de restauro da normalidade institucional para governos aliados mais céleres do que as tradicionais, amparadas tradicionalmente no envio maciço de tropas.

Todavia, em função da incorporação em maior ou menor grau dos valores políticos e econômicos mais conservadores na região e de duas guerras em andamento – sem perspectiva mesmo de encerramento – o país poderia vale-se de outras formas de

---

<sup>8</sup> Cf. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/12/AR2007031200079.html>.  
<http://www.america.gov/st/washfile-english/2007/March/20070305164136idybeekcm1.899356e-02.html>. acesso em 07 set 2009.

atuação, com a consequente obtenção de resultados favoráveis, como, por exemplo, a redução ou a suspensão de auxílio financeiro ou técnico.

## **2. As relações Brasil-Venezuela: a inovação na dimensão sul-americana**

A conduta internacional da Venezuela pode ser pintada em três cores: íntima relação com os Estados Unidos, incertezas quanto a sua identidade sul-americana e dependência com relação às exportações de petróleo (cerca de 90% do total do PIB). Logo nos anos 1940 e 1950 a política externa venezuelana tinha como eixos a aliança energética com Washington, uma postura de alienação regional e ao mesmo tempo de íntima relação com os vizinhos caribenhos.

Alguns marcos históricos definem as relações Brasil-Venezuela. Um deles se refere ao colapso do regime autoritário de Marcos Pérez Jimenez (1952-1958) que, contribuindo para deteriorar a imagem externa do país, tanto frente aos vizinhos sul-americanos, quanto ao próprio EUA e descompassando as relações com a vizinhança.

As relações comerciais permaneciam extremamente favoráveis à Venezuela, que importava do Brasil quase nada além de alguns produtos químico-farmacêuticos.

Do ponto de vista ideológico, a diplomacia venezuelana justificava seu isolacionismo apelando para a doutrina Betancourt, segundo a qual as sanções deveriam ser aplicadas aos regimes que atentassem contra a legalidade das instituições, os direitos humanos e a democracia. Logo, a filiação conceitual da política exterior punha em evidência a defesa do sistema representativo e da autodeterminação dos povos, a repulsa à ação comunista promovida por guerrilheiros, com apoio sino-soviético, e a perspectiva de converter em responsabilidade internacional coletiva dos Estados americanos a proteção aos direitos humanos e à democracia representativa. (CERVO 2001: 229-233)

Essas contradições reduziam o espaço de manobra do país, dificultando os processos aproximativos com o restante da América do Sul. Portanto, analisado sob este ponto de vista, a coerência da política externa venezuelana em buscar atingir seus objetivos levaria o país a se distanciar gradativamente até atingir o quase isolamento na América do Sul.

Neste sentido, sua política externa rumaria por três caminhos: conservar os mercados e defender o preço do petróleo; privilegiar e ampliar suas relações com os

Estados Unidos; enfocar os acontecimentos políticos na área do Caribe, buscando dialogar com os governos democráticos das Américas em geral e impedir o estabelecimento de governos hostis que promovessem interferência em assuntos internos.

As relações da Venezuela com os demais países da América Latina respondiam a características dialéticas peculiares: por um lado sinalizava coerência com as forças profundas interferentes no sistema de finalidades; por outro, deixava transparecer a ilusão de uma relação privilegiada com os EUA e um alinhamento automático com aquele país, bem como a incoerência em desprender-se do sistema sul-americano.

Rômulo Betancourt governou o país entre 13 de fevereiro de 1959 e 11 de março de 1964, definindo as linhas da política venezuelana que seriam seguidas por seus sucessores: proteção alfandegária à indústria nacional, concessões já feitas para a exploração do petróleo, reserva à empresa estatal nacional de toda e qualquer concessão futura concernente ao petróleo e aos minérios; ou seja, uma política que preservava o cerne da economia nacional no longo prazo e que não desafiava os interesses norte-americanos no curto prazo.

O distanciamento do resto da América do Sul atingiu seu clímax já no governo de Raul Leoni, que suspendeu as relações diplomáticas com o Brasil no dia 17 de abril de 1964. De fato, a posição venezuelana de não reconhecimento dos regimes de força e as repercussões da revolução cubana empurraram Brasil e Venezuela à ruptura.

As relações foram restabelecidas em dezembro de 1966, com a ajuda enviada de Caracas aos desabrigados de enchentes no Rio de Janeiro no início do mesmo ano e por carta formal do ministro de relações exteriores da Venezuela, Ignacio Iribarren Borges, ao chanceler brasileiro Juracy Magalhães.

Na Era Lula-Chavez o panorama das relações bilaterais se modificou profundamente., devido modificações nas políticas exteriores de ambos os países.

A política externa venezuelana integrou o projeto “Venezuela século 21” pela confecção de uma nova diplomacia, pela atuação em torno de três eixos prioritários (pluralismo, multiculturalismo e democratização) e pela atuação em temas críticos da agenda internacional.

A partir de 2004, com o estabelecimento do novo mapa estratégico, o governo Hugo Chávez passou a promover uma atualização das linhas de atuação em política

internacional, com o estabelecimento de uma nova lógica de política exterior, amadurecida nos últimos cinco anos. As novas linhas estratégicas da política exterior venezuelana passam pela inclusão no Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013, na aproximação entre a doutrina bolivariana e a prática diplomática e de política exterior; pela construção de uma nova geopolítica mundial, levando em consideração a correlação entre energia e conflitos; e pelo estabelecimento de uma diplomacia dos povos.

Portanto, o estabelecimento de uma “Nova Diplomacia”, ancorada na aproximação entre a ideologia revolucionária, o pensamento socialista e a prática diplomática venezuelana. Nesse sentido, busca-se uma espécie de libertação das tradicionais categorias de análise da realidade e dos cânones e valores que a compõem.

A partir de uma vocação pacifista, evidenciada nos encontros da OEA, o governo venezuelano, busca conformar uma nova “correlación de fuerzas existente en la región, contraria a los intereses norteamericanos.” Assim, o governo da Venezuela é extremamente crítico com a atitude norte-americana de forçar a adoção de uma concepção limitada de soberania que permita intervenções e atuações transfronteiriças.

A resistência à hegemonia global, de matiz científico, cultural, tecnológico e intelectual, passa pelos processos de transformação social e de sistemas de governo. E pela multiplicação da presença de meios de comunicação alternativos que permitem diversificar a emissão da informação e proporcionar uma visão distinta de mundo, a exemplo do que faz a Al Jazeera.

Na nova diplomacia venezuelana esse processo segue algumas fases. Primeiro, a formação de movimentos de base social, com participação cidadã e que possam servir de exemplo e serem legitimamente reconhecidos por outros países. Depois, a partir dessa base, promove-se a integração entre países no plano regional, que culmina na construção de blocos anti-hegemônicos, como é o caso da ALBA.

Por fim, o reforço da solidariedade continental marca a formação da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), uma resposta ao projeto norte-americano da ALCA. Neste caso, a ALBA seria uma atualização do pensamento anticolonialista e anti-imperialista presente nas ideias dos próceres como Bolívar, Martí e Miranda. Como instituições adjuntas criou-se a grande empresa energética Petrocaribe, o Banco del Sur como agência de fomento para projetos de integração regional e a UNASUR, instituição

agregadora de todos os projetos sub-regionais já existentes, como Mercosul e Comunidade Andina.

Um dos traços principais da política externa venezuelana do século 21 é a construção de uma nova ordem internacional plural, multicultural e democrática. A importância da língua na conformação da linguagem e, portanto, na materialização do pensamento e dos ideais, tem se tornado um aspecto relevante para as políticas exteriores dos países.

A postura venezuelana em relação aos problemas internacionais demonstra que as transformações operadas no plano interno já se refletem em sua atuação internacional. Um comportamento sistematicamente crítico e atuante com relação à estabilidade do sistema americano, contra a ingerência externa e pelo desenvolvimento, marcam três momentos de sua história recente.

Um elemento chave para a política externa venezuelana é sua atenta preocupação com a estabilidade do sistema interamericano, principalmente no que toca à região do Caribe. Nesse sentido, as turbulências advindas da crise em Honduras colocaram em alerta a nova diplomacia bolivariana da Venezuela.

O segundo momento aponta para as ameaças à soberania nacional e o desafio de manter o controle sobre porções importantes do território nacional, como a Amazônia. Dessa forma, as atividades ilícitas nas regiões fronteiriças representam uma ameaça constante.

Disposto a ampliar sua margem de manobra internacional e desenvolver uma espécie de *soft power*, o governo Chavez montou um aparato responsável por levar os ideais bolivarianos para além das fronteiras venezuelanas. Primeiramente, uma das táticas do governo Chavez foi criar a figura da “Ruta Social”, uma prática de levar representantes de governos estrangeiros, delegados de organismos internacionais e representantes de povos indígenas de outros países para conhecer as atividades sociais desenvolvidas por seu governo..

Ademais, montou a Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales (CEIMS) no dia 07 de setembro de 2005, como elo entre a Chancelaria venezuelana, com sua vocação para os assuntos internacionais, e os esforços governamentais para implementação das missões sociais. Os princípios que motivam a internacionalização do neobolivarianismo se referem à busca do benefício

das nações irmãs e à construção da integração baseada na solidariedade e complementaridade

Por último, o governo de Chávez vem estabelecendo parcerias estratégicas com países “simpáticos” aos ideais bolivarianos, como forma de exportar sua revolução, como Cuba, Irã e o Brasil de Lula

Da mesma forma, a política exterior do governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade ao quadro de relações privilegiadas com a região em três movimentos: a) ao fortalecer a articulação entre Mercosul e Comunidade Andina; b) valorizar a terceira Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Cusco, Peru, em 2004; c) intensificar as relações com a Venezuela do presidente Hugo Chavez.

Ao mesmo tempo, inovou com uma postura mais diretamente alinhada aos objetivos e diretrizes do palácio de Miraflores. As características deste momento seguinte seriam de euforia e alinhamento ideológico, sendo que o privilégio recairia sobre a questão energética.

Com Lula no poder promove-se uma reformulação no quadro da chancelaria brasileira. A volta de Celso Amorim como Ministro de Estado das Relações Exteriores, a escolha do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário Geral do Itamaraty e a liberdade de atuação nas questões internacionais dada ao assessor especial Marco Aurélio Garcia traz a tona uma corrente ideológica que estava relativamente adormecida no âmbito da diplomacia brasileira e que havia sido preterida durante a gestão de FHC.

Com estas três figuras a frente da condução da política externa brasileira, definia-se claramente a América do Sul como prioridade internacional do país. Faz-se todo um trabalho de resgate da ideia de América do Sul e de inserção deste conceito no discurso diplomático e político das principais autoridades brasileiras.

É a partir desta dimensão sul-americana da política externa que o Brasil se lançaria a renovação do seu quadro de parcerias regionais, tendo a Venezuela como foco principal.

O primeiro desafio do presidente Lula, antes mesmo da sua posse oficial, com relação à Venezuela foi por ocasião da greve geral mantida pela oposição contra o governo do presidente Hugo Chávez, iniciada em dezembro de 2002 e que se estendeu até 2003.

O envio do assessor especial Marco Aurélio Garcia teve o objetivo de sinalizar o apoio do governo recém-eleito e de propor medidas para evitar o agravamento da crise. Nesse sentido, o governo brasileiro encaminhou duas medidas: envio de petróleo ao país vizinho e proposta de criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela, para solucionar o impasse interno. A proposta brasileira gerou críticas da oposição daquele país e certo desconforto por parte dos Estados Unidos (VIZENTINI 2001).

Não obstante, foi uma oportunidade bem aproveitada como capital político do governo recém-eleito no Brasil e que dava mostras de como o vizinho bolivariano seria tratado pelo governo brasileiro.

O segundo desafio da consecução da parceria estratégica dependia de um necessário incremento da bilateralidade entre os dois países. Em outubro de 2004, o governo do Brasil declarou interesse em ajudar a Venezuela a promover seus produtos no mercado brasileiro, dentro do “Programa de Substituição Competitiva de Importações”, o qual prioriza a aproximação com os países vizinhos.

No plano comercial as exportações brasileiras para a Venezuela tiveram o primeiro marcante incremento entre 1995 e 2004. A partir de 2005, Brasil e Venezuela intensificaram sua aproximação, celebrando diversos acordos em diferentes áreas. Destaque para os acordos assinados em Caracas, em uma segunda-feira, 14 de fevereiro de 2005, que integraram mais de vinte compromissos em diversos setores como petrolífero, infra-estrutural, ciência e tecnologia, medicina, cultura, cooperação militar, energia elétrica, siderurgia, telecomunicações, mineração, pesca, aeronáutica e agroindústria.

Para o presidente Hugo Chávez, Brasil e Venezuela devem estar juntos e trabalhar para o caminho da integração, aproximando centros econômicos para a formação de um novo eixo de desenvolvimento na América do Sul. É interessante notar que os acordos foram desenhados com a expectativa de se converterem em lucro para os setores econômicos brasileiros que ali estiveram representados por executivos de companhias brasileiras de médio e grande porte, tais como a Odebrecht, Camargo Correa e Petrobrás, participaram na comitiva do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (DISCURSO 2004).

Em discurso em Caracas o presidente Luiz Inácio Lula da Silva já considerava que a relação Brasil-Venezuela poderia e deveria servir como modelo de integração para

os demais países da América do Sul. Lula enfatizou a importância de se engajar os setores empresariais, afirmando que essa aliança estratégica almejada está apoiada na ampliação do comércio de bens e serviços e integração da infra-estrutura. Ressaltou, ainda, a importância do setor energético, sinalizando que Petrobrás e PDVSA podem fazer juntas no Brasil, na Venezuela e em outros países, com um potencial de exploração incalculável (DISCURSO 2005).

Um terceiro importante desafio à conformação da parceria estratégica dizia respeito à questão energética e a política externa da Venezuela. A reorganização da PDVSA depois do fracassado golpe contra Hugo Chavez em 2002 colocou a Venezuela em condições privilegiadas para captar e aumentar sua renda petroleira. A tentativa de golpe e a greve que se seguiu, e perduraria até 2003, dava mostras de que se condicionava o exercício do poder político ao controle da atividade petroleira (VILLA & URQUIDI 2006: 72).

Como consequência, consolida-se o projeto chavista de poder, abre-se a porta para associações extra-regionais de peso, como com o capital chinês, e desafia-se o poder negociador do Brasil em matéria energética (KOZULJ 2007: 52-53).

Assim, a estratégia de Hugo Chavez de securitização energética regional passaria pela promoção de parcerias internacionais e pela retomada do controle interno do setor, combatendo o estado dentro do estado. Por um lado, o ativismo do governo venezuelano por meio dos mais diversos acordos de cooperação, complementação e integração do setor auxiliou a dar novo dinamismo à integração energética regional. Por outro, como atesta Elza Cardoso (2007: 39), “a posição venezuelana deu o giro mais importante na concepção sobre segurança energética, ao aproximar-se ostensivamente de um enfoque mais restrito e competitivo”.

Portanto, pode-se definir os alicerces da parceria estratégica como:

**1. Definição de uma agenda comum e prioritária para atuação compartilhada:**

Luta conjunta contra o estigma de pobreza e subdesenvolvimento. São países normalmente conceituados de pobres e fracos, refletindo em obstrução de suas economias no cenário internacional. Para Lula, diante de um mundo que se mostra desinteressado da sorte dos mais pobres e dos mais fracos, somente com a união pode-se reforçar a capacidade de defender os interesses fundamentais dos seus cidadãos (DISCURSO 2003).

2. **Valorização da institucionalidade regional:** A formação de um eixo sinérgico de integração entre o Mercosul e a Comunidade Andina e a consolidação da proposta da União Sul-americana, responde diretamente aos avanços das negociações da ALCA e das escaramuças dos Tratados de Livre Comércio (TLC) oferecidos em base bilateral pelos EUA a alguns países da região do Caribe e da América do Sul. A reação sul-americana ao projeto de poder norte-americano depende fundamentalmente da aproximação entre Brasil e Venezuela visto que são os principais opositores ao modelo de integração propugnado por Washington
3. **Fortalecimento de diferentes setores de suas sociedades:** com ênfase no setor empresarial, no sentido de estimular a cooperação bilateral e promover a consolidação da parceria estratégica, sobretudo pela constituição de empresas multinacionais nas áreas de petróleo, comunicação e finanças, como as já projetadas Petrosul, Telesul e Bancosul.
4. **Coordenação de políticas setoriais:** estabelecendo metas para a consolidação de seus interesses econômicos e sociais a aliança se estabelece e se fortalece mediante a formulação de metas pré-determinadas para a sua consolidação. Fica claramente perceptível que as oportunidades de crescimento econômico devem ser recíprocas, com ganhos equilibrados no quadro das importações e exportações. É essencial a consciência de que para manter suas economias equilibradas, essas trocas devem ser harmonizadas e simétricas.

### **Uma parceria “tática”?**

O ano de 2007 talvez possa ser visto pelos historiadores daqui a algumas décadas como um momento de inflexão nas relações entre Brasil e Venezuela. Isto porque, um conjunto de forças de pressão e pulsão tem produzido uma contracorrente no processo de estabelecimento da parceria estratégica, levando a uma correção de rumos na PEB, marcada agora pela relutância, desconfiança e parcimônia com relação ao vizinho bolivariano.

Em primeiro lugar, pode-se atribuir esta correção de rumos à ideologização excessiva da política e da economia venezuelana pelo governo Chavez. O novo modelo de desenvolvimento, não passaria de uma reformulação do paradigma do estado

petrolífero no sentido de atender minimamente a população mais pobre e sustentar o culto a personalidade como prática renovada de relacionamento entre governante e governados. O culto a personalidade torna-se uma regularidade histórica na América Latina capaz de fortalecer o projeto pessoal de poder de figuras como Juan Domingo Perón, Fidel Castro e agora Hugo Chavez.

Em segundo, a crescente oposição internacional ao governo de Hugo Chavez tem levado Caracas a utilizar a orientação à esquerda no espectro político do governo Lula como suporte para o projeto venezuelano, fazendo do Brasil ponta de lança das demandas internacionais do regime bolivariano e escudo contra os constantes ataques, sobretudo, dos EUA. Em terceiro, a postura de oposição à PEB e os constantes choques de interesses com relação aos interesses do Brasil na América do Sul, especialmente no plano político e energético tem contribuído para um “retraiamento vigilante” do Brasil com relação à Venezuela.

Em suma, a disputa pela liderança regional, declaradamente assumida do lado venezuelano, é um óbice a consecução plena de uma parceria estratégica entre os dois países. Nesse sentido, fica evidente que a parceria brasileiro-venezuelana adquire um qualificativo de “tática”, pois a Venezuela continua tendo uma importância destacada para o Brasil. Assim, as relações bilaterais com a Venezuela seriam um “canal” ou para sair-se bem nos empreendimentos da vida internacional, ou uma maneira de dispor e manobrar as forças disponíveis para conseguir o máximo de eficácia nos seus objetivos.

### **À guisa de conclusão**

Percebe-se que as figuras políticas tradicionais da Venezuela parecem se perpetuar no poder até hoje, limitando acentuadamente as possibilidades de renovação do quadro de referências político-ideológicas do país, característica comum aos outros países sul-americanos.

Aqui, pôde-se avançar em algumas conclusões. Primeiro, que a evolução de uma ditadura para uma democracia não alteraria as bases da política externa da Venezuela, que permaneceria historicamente descolada do concerto sul-americano liderado por Brasil e Argentina. A ditadura de Perez Jimenez congelou a Venezuela em uma visão autonomista tanto ao norte quanto ao sul. Já o governo Betancourt abraçava os EUA ao

norte, mas fechava os olhos para a América do Sul, isolando-se dos regimes de direita, oriundos de golpes militares e dos regimes democráticos que ainda subsistiam, porque estes eram simpáticos à causa cubana.

Segundo, que as incoerências e incongruências do país bolivariano aparecem como resultante dos próprios elementos que constroem sua identidade nacional. Neste sentido, a política externa venezuelana, pode ser entendido como uma coerência ilusória, ou seja: tomar decisões em política externa com base em visões de mundo equivocadas, mas ancoradas em forças concretas, que de fato limitam e direcionam suas ações e que acabam levando o país por rumos incertos.

Em suma, o deslumbramento advindo da riqueza e poder proporcionados pelo petróleo, assim como a força de atração dos EUA, eclipsaram a identidade sul-americana da Venezuela e fizeram com que o país perdesse o norte de sua atuação internacional e a forma mais parcimoniosa de conformar seu interesse nacional

O distanciamento histórico venezuelano concorreu para que a não conformação de um parceria com o Brasil. Não obstante, ter uma referência internacional é um aspecto significativo para determinar o tipo de imagem que um país deseja projetar nas telas internacionais. No caso venezuelano, tomar o Brasil como referência, fortalece não só a imagem do país como também de seu próprio governante. Nesse sentido, ficam evidentes as referências ao potencial da cooperação econômica, sobretudo quando se tem em vista a conformação de uma parceria estratégica binacional.

Com respeito a dimensão tradicional da PEB, o Consenso de Washington, síntese do modelo de abertura acima descrito, se sobrepôs no cotidiano, com a aplicação de medidas macroeconômicas que terminaram por encaixar, na prática, demandas sociais em um segundo plano. Como consequência, um posicionamento antiamericano por parte de alguns governos, sendo o mais visível deles a Venezuela.

Isto auxiliaria a explicar, entre maio e dezembro de 2007, o processo de estabelecimento do Banco do Sul, instituição voltada, em tese, para projetos socioeconômicos no continente e a posterior divergência entre Brasil e Venezuela acerca de seu funcionamento.

.Na realidade, ambos os países têm projetos divergentes de relacionamento entre a região e os Estados Unidos. A intenção de Caracas havia sido a desfiliação junto ao

Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, algo desconsiderado para si pelo Brasil e logo depois acompanhado pela Argentina.

Conquanto próximas, em vista das diretrizes econômicas compartilhadas entre o governo Fernando Henrique Cardoso e Lula, a política externa deste intensificou o contato com a América do Sul, até em função da movimentação maior da diplomacia venezuelana, e África, continente com o qual o país dobrou o número de representações diplomáticas.

Ademais, formou novas associações como o G-20, fruto da reiteração da estratégia do agronegócio, e o IBAS, destinado a reforçar o relacionamento entre Brasil, Índia e África do Sul e promover a expansão do número de assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esta movimentação maior não modificou o relacionamento cotidiano com os Estados Unidos, que consideram o Brasil como o país moderador do continente, posição que, de maneira alguma, desagradou o Planalto, tendo em vista a sua adesão à democracia neoliberal, ainda que em versão mais acanhada que a do seu antecessor.

Cioso de que tal estima por parte de Washington é-lhe importante para a satisfação de seus próprios projetos, como o ingresso de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em uma hipotética reforma do organismo, Brasília apresenta-se, pois, aos dos Estados Unidos como o interlocutor confiável para a manutenção da normalidade político-econômica da região, isto é, de fidelidade aos princípios da democracia formal e de aplicação do livre-comércio, mesmo sem ser na extensão almejada.

### **Referências Bibliográficas**

ARRAES, Virgílio. Estados Unidos: um possível significado para a Quarta Frota. Meridiano 47, Brasília, v.9, n.97, p.25-27, ago 2008.

CARDOSO, Elza. A governabilidade democrática regional e o papel (des) integrador da energia. São Paulo: Paz e Terra, Política Externa, vol 15, n 3, dez/jan/fev, 2006-2007. p. 39.

CARTA ao povo brasileiro. 22-06-2002. <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>. Acesso: 23 março 2011

DISCURSO Lula, Compromisso com a mudança. 28-10-2002. Cf. <http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/arquivos/compromissocomamudanca.pdf>. Acesso: 23 março 2011.

DISCURSO do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Inauguração dos Bustos do Libertador Simon Bolívar e do General Abreu e Lima. Pernambuco: Abreu e Lima, 25 de março de 2003. [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acessado em 7 de junho de 2007.

DISCURSO do presidente Hugo Chavez, Brasília: Palácio Itamaraty, 05 de novembro de 2004. [www.radiobras.gov.br](http://www.radiobras.gov.br). Acessado em 10 de outubro de 2006.

DISCURSO do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Cerimônia de assinatura de atos de cooperação entre Brasil e Venezuela. Caracas, Venezuela, 14 de fevereiro de 2005. [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acessado em 7 de junho de 2007.

KOZULJ, Roberto. A integração gasífera latino-americana: uma prospectiva cercada de incertezas. São Paulo: Paz e Terra, Política Externa, vol 15, n 3, dez/jan/fev, 2006-2007. pp. 52-53.

LUSANE, Clarence. Colin Powell and Condoleeza Rice: foreign policy, race and the new American century. Wesport: Praeger, 2006, p.150.

MONTERO, Alfred. Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World. Malden: Polity, 2005, p. 131. PRESIDENT Bush Welcomes Brazil's President Lula to the White House. 20-6-2003. <http://www.america.gov/st/washfile-english/2003/June/20030620142912nesnom0.9109461.html>. Acesso: 23 março 2011

VILLA, Rafael e URQUIDI, Vivian Dávila. Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo. São Paulo: Paz e Terra, Política Externa, vol 14, n 4, mar/abr/mai, 2006. p. 72.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001). Rio de Janeiro, IPRI, maio de 2001.