



Venezuela-Brasil-EUA: Uma Visão Retrospectiva da Dinâmica Regional (2002/2013)

Venezuela-Brazil-US: A Retrospective View of the Regional Dynamics

CORIVAL ALVES DO CARMO | corival@gmail.com

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe e bolsista do Procin/Ipea durante a pesquisa sobre a Venezuela.

CRISTINA SOREANU PECEQUILO | corival@gmail.com

Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS, UNIFESP/UFABC e CNPq.

Recebimento do artigo Novembro de 2016 | **Aceite** Novembro de 2016

Resumo O objetivo do artigo é analisar, durante o período de 2002 a 2013, o papel do Brasil como moderador tanto nos conflitos internos entre governo e oposição na Venezuela como nas tensões entre o governo Hugo Chávez e os Estados Unidos. Para tanto, discute como as características da política externa dos Estados Unidos no período favoreceram o protagonismo brasileiro, e como as mudanças introduzidas na política venezuelana por Chávez geraram tensões com os Estados Unidos e favoreceram a aproximação entre Brasil e Venezuela. Por fim, o artigo aborda o esgotamento deste papel com as mudanças na política externa brasileira introduzidas ainda no primeiro governo Dilma Rousseff. **Palavras-Chave** Relações Brasil-Estados Unidos, Relações Brasil-Venezuela, Relações Venezuela-Estados Unidos, Hugo Chávez, Lula

Abstract The aim of the article is to analyze, from 2002 till 2013, Brazil's role as a broker in both the internal conflicts in Venezuela between the government and the opposition, and the tensions amongst Hugo Chávez presidency and the United States. In order to do this, it studies how the characteristics of US foreign policy in this period favored Brazilian protagonism and how the changes introduced by Chávez in the Venezuelan policy generated tensions with the United States, and helped Brazil and Venezuela rapprochement. Also, the article presents the end of this role due to the changes in Brazilian foreign policy that were already introduced in the first term of Dilma's Rousseff government. **Keywords** Brazil-US Relations; Brazil-Venezuela Relations; Venezuela-US Relations; Hugo Chávez, Lula

Introdução

O século XXI tem sido de movimentos contraditórios na América Latina: enquanto a primeira década deste período foi caracterizada pela ascensão e consolidação dos regimes de esquerda, a segunda fase parece marcada pelo crescimento da reação conservadora, e a quebra das políticas caracterizadas pela autonomia e pelo desenvolvimento. Neste marco, as interrelações entre alguns atores como Estados Unidos (EUA), Venezuela e Brasil são simbólicas destas contradições, e muitas vezes as pressões dos acontecimentos conjunturais fazem perder de vista a complexidade da agenda político-estratégica-econômica regional. Tal complexidade revela-se não só pela ambígua força e vulnerabilidade de Brasil e Venezuela, como pela dinâmica hegemônica norte-americana no hemisfério¹.

Afinal, desde o momento em que se consolidaram na posição de potência no sistema internacional, os EUA são uma sombra sobre os processos políticos e econômicos dos países latino-americanos. De um lado, o poder estrutural dos EUA² atua sobre os países da região ainda que não haja uma política explícita do governo norte-americano (STRANGE, 1996). De outro, sempre que os governos latino-americanos tentaram alterar os marcos nos quais são limitados pelo poder estrutural dos EUA e pela inserção no mercado internacional, os Estados Unidos intervieram diretamente para bloquear as mudanças. Nesse sentido, qualquer projeto de desenvolvimento nacional dos países da América Latina, que procure alterar a relações entre os empresários locais e os norte-americanos, o papel das empresas transnacionais, ou a relação com as potências dominantes gera tensões políticas com o governo dos EUA.

Sendo assim, quando ainda em 1998 Hugo Chávez se candidatou a presidente da república na Venezuela propondo alterar a legislação petroleira, já despertou a desconfiança norte-americana e apareceu como uma ameaça aos interesses dos EUA e de suas empresas. O caráter estratégico do petróleo e o papel desempenhado pela Venezuela até então, fonte alternativa e segura de petróleo em relação aos países do Oriente Médio, fazem com que a agenda do, então, provável governo Chávez seja vista com desconfiança e aponta para a necessidade de conter as mudanças internas e os seus efeitos sobre os Estados Unidos. Pouco importa dentro dessa lógica que o candidato ou o presidente Chávez tivesse uma proposta nacionalista e não antiamericana. Não importa que a PDVSA sob Chávez fosse continuar vendendo petróleo aos EUA, as mudanças internas no setor petroleiro são percebidas como ameaça.

Os riscos que os EUA enxergam nas mudanças políticas na América Latina, e consequentemente, no exercício da democracia pelos povos latino-americanos, fizeram com que também a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 no Brasil fosse vista com desconfiança. Já os agentes financeiros aproveitaram a oportunidade para especular com a taxa de câmbio brasileira baseados na expectativa de mudanças econômicas internas. Diferentemente de Chávez, para tentar reduzir a instabilidade e as desconfianças, o candidato Lula assumiu uma série de compromissos em relação à continuidade da política econômica na Carta aos Brasileiros em julho de 2002, e depois de eleito, em dezembro, após visitar a Argentina e o Chile, foi aos EUA, onde procurou construir relações favoráveis com o governo George W. Bush e mostrar que não era uma ameaça (SPEKTOR, 2014). Para indicar que tentaria conciliar as duas agendas e não ameaçava o mercado e os investidores internacionais, foi ao Fórum Econômico Mundial e ao Fórum Social Mundial em janeiro de 2003, já como presidente empossado.

1 Ver Pecequilo e Carmo, 2015 para uma análise da América do Sul.

2 Segundo Strange, o principal resultado do poder estrutural tem sido a mudança do balanço de poder do Estado para o mercado.

Chávez, ao contrário, demorou a ter o primeiro encontro com o então presidente Bill Clinton em função da crítica feita pelo Departamento de Estado à visita que o presidente venezuelano faria a Cuba antes de ir aos EUA. Ou seja, antes mesmo de alterar a legislação petroleira, a maior aproximação com Cuba iniciada por Chávez já gerava tensões com os EUA. Os limites do que os Estados Unidos consideram aceitáveis como política interna e externa na Venezuela são muito mais estreitos em função da questão petroleira. Ainda que o governo venezuelano não quisesse confrontar os EUA, a agenda de reformas o colocava nessa situação pelas reações americanas.

Nesse marco, os programas dos governos de Lula e de Chávez implicaram em formas distintas de relação com os Estados Unidos. A linha conciliatória de Lula, sem alterar as “regras” caras ao mercado, permitiu garantir a estabilidade econômica, e programas compensatórios de renda como política social, já o cenário econômico e político internacional permitiu uma política externa sem confrontação com os EUA, mas também sem alinhamentos automáticos. O Brasil pode desenvolver uma política visando à liderança na América do Sul para aumentar a sua projeção internacional. Por outro lado, a política interna de Chávez acabou por acentuar a confrontação com os EUA criando a necessidade de diversificar os parceiros econômicos e políticos da Venezuela para reduzir o poder de pressão dos EUA sobre o país.

Dentro desse cenário, as relações Brasil-Venezuela acabaram por ser fortalecidas depois da crise do *paro petroleiro* (dezembro de 2002-fevereiro de 2003), pois o Brasil se tornou um fiador do governo da Venezuela, um anteparo para as pressões americanas e ao possível apoio americano a uma nova tentativa de golpe contra Chávez. Ou seja, enquanto as relações Venezuela-EUA se deterioraram, as relações Brasil-Venezuela foram fortalecidas. E o mesmo com as relações Brasil-EUA, pois o Brasil passa a ser o modelo de governo de esquerda defendido pelos Estados Unidos em contraposição ao modelo implantado por Chávez, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador.

Os EUA tentam instrumentalizar o governo brasileiro para fustigar os governos de esquerda dos países vizinhos. O Brasil de Lula não encampa a pretensão do governo Bush (2001/2009) e sustenta relações sólidas com seus vizinhos amortecendo as pressões norte-americanas sobre eles, ao mesmo tempo em que mantém relações consistentes com os EUA. Lula foi capaz de manter relações pessoais tanto com Hugo Chávez como com George W. Bush. O objetivo desse artigo é analisar as mudanças na hegemonia americana e no cenário político sul-americano, que abriram espaço para uma consistente política externa independente em relação aos Estados Unidos durante os governos Lula e Dilma. Este novo papel do Brasil se reflete de forma mais evidente na atuação do Brasil como um anteparo nas relações entre os Estados Unidos e a Venezuela. O Brasil se contrapõe aos intentos norte-americanos de deslegitimar o governo de Hugo Chávez. A atuação do Brasil junto à Venezuela e aos EUA desempenha um papel importante na construção da liderança regional do Brasil.

Frente a este contexto este artigo objetiva recuperar, em um momento de crise dos projetos autonomistas latino-americanos, a trajetória regional de EUA-Brasil-Venezuela no período de 2002 a 2013. Tal recorte engloba tanto a ascensão, consolidação e queda dos movimentos de esquerda hemisféricos, e permite vislumbrar traços que levaram aos desequilíbrios pós-2010. Estes desequilíbrios, contudo, não serão aqui analisados, assim como outros fenômenos como a ascensão da China na América Latina, visto que o foco é na triangulação EUA-Venezuela-Brasil, do seu auge ao seu esgotamento. A questão principal é, portanto, compreender o passado recente, para ajudar o aprofundamento de agendas de pesquisa sobre o período contemporâneo.

Para isso, além desta introdução e da conclusão, o artigo está dividido em três partes, inicialmente aborda a hegemonia americana e o cenário político sul-americano. Na sequência, as relações entre os EUA e o Brasil, e finalmente, as relações entre os Estados Unidos e a Venezuela e a atuação do Brasil para evitar o aumento da instabilidade no vizinho sul-americano.

A Hegemonia Norte-Americana e o Cenário Político Sul-Americano: Avanço e Recuo Estratégico (1989/2013)

Desde o fim da Guerra Fria em 1989, as relações EUA-América Latina atravessam uma transformação de perfil estratégico. Tal transformação é representada pela alteração da percepção sobre o peso relativo das subregiões América Central e América do Sul, com o aumento da importância da segunda, devido à alteração do contexto sócio-político-econômico de Brasil e Venezuela. O processo se desenrola em quatro fases: o encerramento da bipolaridade e as primeiras tentativas de reformulação da agenda hemisférica (1989/1998), a crise neoliberal, o renascimento das esquerdas na América Latina e a ascensão neoconservadora nos EUA (1999/2004) e o novo declínio norte-americano, a desconcentração de poder global (2005/2011) e a retomada hegemônica (2013)³.

A primeira fase, 1989/1998, é caracterizada pelo domínio dos EUA, resultante mais da fraqueza latino-americana do que da força norte-americana. Ainda que o pós-Guerra Fria eleve a percepção da unipolaridade, devido ao esgotamento do desafio sistêmico representado pela União Soviética (URSS), as hipóteses de declínio econômico dos EUA mostravam-se presentes. Se os anos 1980 haviam sido conhecidos como a “Década Perdida” para a América Latina devido à crise da dívida, o esgotamento dos modelos de desenvolvimento comandados pelo Estado e as dificuldades da redemocratização, os norte-americanos alternaram fases de crescimento e encolhimento, sob a presidência republicana de Ronald Reagan (1981/1989).

O domínio estratégico-militar não se traduzia em econômico, prevalecendo um cenário tripolar com o avanço das demais economias capitalistas avançadas da Europa Ocidental e da Ásia. Os EUA detinham significativos déficits comerciais com estas regiões que buscavam organizar-se em blocos regionais, política e economicamente integrados, o que poderia elevar sua autonomia. Internamente o déficit público era elevado e a sociedade passava por uma crise de confiança.

A América Latina representava espaço seguro de expansão, permanecendo superávits comerciais com a região. Era fundamental preservar esta zona de influência. Mesmo com o anúncio de uma “nova era de relações hemisféricas” (KISSINGER, 1992; LOWENTHAL, 1994) observa-se a reedição da Doutrina Monroe (1823), sob a retórica do diálogo e da cooperação, visando os mesmos objetivos desde o século XIX: reposicionamento estratégico norte-americano, disseminar a agenda político-econômica e impedir o avanço de poderes intra e extracontinentais. Este reposicionamento é sustentado em três pilares que compõem o Projeto Hemisférico, o neoliberalismo, os novos temas e a integração regional. Em resposta à “Década Perdida”, a América Latina adere a este Projeto, visando normalizar suas relações com os EUA e reposicionar-se no pós-Guerra Fria, abandonando políticas de autonomia.

No que se refere ao neoliberalismo, a região deparava-se com a adoção de um conjunto de prioridades para superar a crise. A adoção destas medidas, consubstanciadas no Consenso de Washington, preconizando a redução do Estado, abertura econômica, privatizações e desregulamentação, era apresentada como condição para a concessão de possíveis ajuda e benefícios dos EUA e organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. As prescrições políticas ligavam-se aos novos temas, destacando-se a consolidação da democracia, a boa governança, a segurança compartilhada, o combate ao tráfico de drogas e imigração ilegal e a proteção ao meio ambiente.

3 No texto serão apresentadas as linhas gerais da política externa dos Estados Unidos. Para maior detalhamento, recomenda-se PECEQUILO, 2013.

A integração regional emergia como o mais promissor pilar para a América Latina por haver incompreensão sobre as motivações dos EUA, relacionadas a sua perda de espaço estratégico e econômico. Também não se compreendiam as limitações políticas que indicavam um choque entre a Casa Branca e grupos de interesses, que não percebiam a região como prioridade e que impediriam o avanço destes pilares. Posteriormente, as resistências da América Latina igualmente foram significativas.

De 1990 a 1994, foram apresentadas três propostas: a Iniciativa para as Américas (IA, 1990) e o Acordo de Livre Comércio entre EUA, Canadá e México (NAFTA, 1991), da administração republicana de George H. Bush (1989/1992) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA, 1994), do Presidente democrata Bill Clinton (1993/2000). Somente o NAFTA entrou em vigor em 1994, enquanto as demais esgotaram-se.

Os projetos foram acompanhados por iniciativas sul-americanas, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, 1990) e a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA, 1993). Ambos foram conduzidos sob a liderança brasileira, com contextos e resultados diversos. O MERCOSUL entrou em vigor em 1991, sendo resultado do processo de reaproximação bilateral Brasil-Argentina iniciado nos anos 1980 ao qual posteriormente se agregaram Paraguai e Uruguai. Ao ser criado em 1990/1991, o MERCOSUL representava uma ação de alinhamento de Brasil e Argentina ao Norte, com forte caráter comercial e liberal, minimizando a autonomia, conforme orientações das Presidências Collor de Mello (1990/1992) e Carlos Menem (1989/1999).

O MERCOSUL reassume esta face independente, a partir da administração de Itamar Franco (1992/1994), Vice de Collor que assumiu depois do *impeachment*, consolidando-se como “prioridade primeira” da diplomacia e base da ação na plataforma continental sul-americana. Ampliada, esta plataforma converte-se na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, 2004), depois União Sul-Americana de Nações (UNASUL, 2007). A CASA/UNASUL origina-se da proposta da ALCSA de 1993 que não teve continuidade naquele momento devido às dificuldades econômicas do Brasil, cuja estabilidade somente foi alcançada após o Plano Real de 1994 e consolidada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)⁴.

Para os EUA, estas movimentações, mesmo as origens do MERCOSUL, eram percebidas como desafiadoras. Independente de se alinhar aos norte-americanos neste período, o Brasil oferecia alternativas à região para relações comerciais e políticas. Tais alternativas consolidaram-se ao longo do tempo, uma vez que os EUA distanciaram-se do espaço latino e sul-americano na década de 1990, legando um vácuo de poder. Depois da ofensiva inicial, os EUA reassumiram sua postura de hegemonia *by default* reduzindo seu envolvimento em sua zona de influência (SMITH, 1996). Como resultado observou-se a ausência do avanço das propostas de integração regional a despeito de terem ocorrido entre 1995 a 1999 diversos encontros entre os EUA e os países latino-americanos para tentar fazer avançar a ALCA, incluindo a Segunda Cúpula das Américas em 1998 em Santiago (e as Reuniões Ministeriais de Denver-1995, Cartagena-1996, Belo Horizonte-1997, São José-1998 e Toronto-1999). Somente o NAFTA e tratados bilaterais caminharam.

O desencanto latino-americano com os resultados do realinhamento ao Norte resulta deste processo e é aprofundado pelo agravamento da situação político-econômica-social derivada da implementação da agenda neoliberal. O biênio 1997/1998 foi caracterizado por crises institucionais que levaram à instabilidade e fragmentação social na região, com diferente intensidade dependendo da inserção prévia destas nações na agenda neoliberal. Países como o Brasil sofreram menos do que a Argentina, mas, mesmo assim, buscaram ajustar suas políticas diante da estagnação econômica, com baixo crescimento, problemas cambiais, problemas sociais dentre outros.

4 Outro projeto de 1993 que não teve andamento foi o do Mercado Comum do Norte (MERCONORTE).

De 1999 a 2004 observa-se a segunda fase das relações, marcadas pela crise neoliberal, o renascimento das esquerdas na América Latina e a ascensão neoconservadora nos EUA. Apesar da implementação da Iniciativa Andina de Combate às Drogas (Plano Colômbia) por Clinton em 2000 e da continuidade das negociações da ALCA, iniciadas em 1994, com previsão de encerramento para 2005, o período representou um afastamento cada vez maior dos EUA do hemisfério, acentuado com os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Os atentados foram apontados como motivo do afastamento, pois durante a campanha presidencial de 2000, o republicano George W Bush (2001/2008) anunciara o “Século das Américas” (que prometia revitalizar a ALCA e a cooperação). O “renascimento hemisférico” havia sido interrompido por circunstâncias inéditas.

Porém, desde meados dos anos 1990, o interesse norte-americano regredira consideravelmente diante da prevalência da Eurásia na agenda estratégica e as pressões isolacionistas e protecionistas. Neste contexto, foi a América Latina, em particular a América do Sul que reorientou sua agenda, abandonando a era dos alinhamentos. Deve-se destacar que esta reorientação foi realizada de forma autóctone, não existindo presença significativa de atores extra-continentais. Esta presença somente se acentuaria a partir do século XXI, com as incursões da China.

Tal vácuo aprofundou-se com os atentados terroristas de 11/09, que permitiu reforçar uma visão de exercício unilateral da hegemonia estadunidense, com base no poder militar. Estas orientações estratégicas foram consubstanciadas na Doutrina Bush (*National Security Strategy*, 2002), que defendia a tática da prevenção contra a emergência de riscos à segurança. A Guerra Global contra o Terrorismo (GWT) e as operações de guerra no Afeganistão (2001) e Iraque (2003)⁵ dominaram as relações internacionais dos EUA, com efeitos profundos sobre sua economia, que levaram à eclosão da crise de 2008. Apesar da GWT ter sido gerada por 11/09, a prioridade do reposicionamento estratégico na Eurásia, avançando em zonas de influência prévias da antiga URSS, era defendida pelos neoconservadores desde o fim da Guerra Fria. Os ataques funcionaram como válvula de escape, levando à superextensão imperial.

A América Latina (e, especificamente, a América do Sul), não era vetor prioritário do pensamento estratégico. Quando estava presente na agenda, surgiu como ameaça, destacando-se os temas da imigração, narcotráfico e Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina, Paraguai), sendo esta última identificada como foco de terrorismo na América do Sul, contrabando de armas e produtos pirateados, dentre outros riscos (o termo narcoterrorismo emerge, derivado do Plano Colômbia e a associação realizada pelo Departamento de Estado norte americano entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o terrorismo transnacional). Países como a Venezuela passaram a ser definidos pelos EUA como “Estados pária” e/ou “bandidos” (*rogue states*), i.e nações que não respeitam as normas da comunidade internacional.

Parte desta desconfiança estendeu-se ao Brasil na transição da presidência FHC à Lula (2003/2010), uma vez que Lula e o Partido de Trabalhadores haviam representado, desde os anos 1980, correntes críticas à hegemonia. Durante as eleições de 2002 e depois da posse de Lula estas questões foram dissipadas, legando, como será analisado no próximo item, um novo padrão de relacionamento bilateral, que contribui para as mudanças da terceira fase (2005/2011). Esta fase é representada pelo novo declínio norte-americano e a desconcentração de poder global, composta pelo segundo mandato de Bush filho e os dois primeiros anos da Presidência Obama (2009/2011). Ela corresponde, em escala mais ampla, ao repensar das prioridades dos EUA devido aos impasses da GWT no Afeganistão e Iraque e a crise econômica.

Na escala regional, isto se reflete em movimentos simultâneos de engajamento e contenção do Brasil, com o reconhecimento de sua relevância como potência regional e poder global. O Brasil é avaliado como elemento estabilizador e mediador, contraposto à Venezuela. Para a Venezuela, isto se converte

5 Para uma discussão destes temas ver PECEQUILO, 2011.

em ações de isolamento e contenção no campo político, sem extensão ao mercado do petróleo. Mesmo com as propostas do engajamento brasileiro que serão realizadas pelos EUA, a continuidade do Plano Colômbia e a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul consistem-se em respostas estratégicas norte-americanas a estes mesmos avanços. Com isso, observou-se uma maior quantidade de investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM), acompanhado pela criação de um novo Comando Militar Africano (USAFRICOM).

Em termos de relações econômico-comerciais, a questão mais significativa foi o esgotamento definitivo da ALCA. Depois da ALCA, os EUA não apresentaram projetos similares, preferindo investir em arranjos com países de baixo poder de resistência na América do Norte e América Central, casos dos tratados bilaterais, do NAFTA e do Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA) de 2007. Esta ausência de progressos, porém, não impediu que a passagem das administrações Bush filho a Obama mais uma vez trouxesse a expectativa de uma transformação do relacionamento EUA-América Latina. Em coletânea sobre o futuro deste intercâmbio organizada por Lowenthal (2009), os temas da cooperação, boa governança e integração regional são recuperados como parte integrante de uma “nova era de oportunidades”. Diferente do início dos anos 1990, esta “nova era” derivava mais da impressão geral de “mudança” que a política externa dos EUA incorreria com a gestão democrata do que efetivamente pela apresentação de planos concretos.

Obama trazia o discurso do multilateralismo e da esperança. Além das propostas de engajamento das potências regionais, havia a visão do descongelamento das relações com alguns Estados “bandidos”, como Irã, Venezuela e Cuba. Esta possibilidade de diálogo foi aventada pelo então candidato Obama em 2008, mas logo seria abandonada quando de sua chegada à Casa Branca em Janeiro de 2009, retomando o padrão tradicional de pressões estratégicas que domina a relação dos EUA com estes países. Na reunião de Cúpula de *Port of Spain* (2009) este cenário já se desenhava, persistindo desde então a ausência de novos projetos para a região e o foco na América do Sul, em particular em Brasil e Venezuela dados seus ganhos de poder.

A quarta e última fase deste período, 2011/2013, corresponde à consolidação destas tendências de retomada hegemônica, conduzidas por Obama. Esta retomada foi representada pela continuidade das agendas de George W. Bush no campo estratégico-militar com o incremento das ações do USSOUTHCOM, USAFRICOM e as pressões das guerras contra as drogas na Colômbia e a operação iniciada em 2008 no México, a Iniciativa Mérida. Além disso, Obama partiu para uma ofensiva de contenção dos emergentes, tanto retórica quanto prática, com foco em nações como o Brasil (como será analisado no próximo item), por sua maior proximidade e vulnerabilidade. Outro momento interessante foi o anúncio do fim da Doutrina Monroe em 2013, como parte de uma nova agenda estadunidense. Com isso, 2013 representa o fim deste período profícuo para a América do Sul, e a retomada estadunidense.

Portanto, na América do Sul, os projetos brasileiros do MERCOSUL, IIRSA, UNASUL, assim como a ALBA venezuelana ocuparam o espaço deixado pelos norte-americanos na primeira década do século XXI. Mais ainda, tornaram-se elementos de autonomia que mudaram a percepção norte-americana sobre ambos os países e o peso da subregião sul-americana na agenda. Esta percepção possui especificidades em ambas as relações bilaterais, Brasil-EUA e Venezuela-EUA e para as relações trilaterais. Posteriormente, o esvaziamento destes projetos também traria inflexões a esta agenda.

As Relações Brasil – EUA

Analisando o intercâmbio Brasil-EUA, quatro períodos correspondem a sua evolução: o alinhamento (1989/1998), a autonomia (1999/2004), o diálogo estratégico (2005/2010)

e o Brasil global (2011/2013)⁶. Como se percebe, estes se relacionam à evolução da política dos EUA para a região. Como abordado, o alinhamento corresponde à ofensiva inicial dos EUA em seu hemisfério, seguido pelo afastamento e esgotamento do modelo neoliberal. À exceção do MERCOSUL é um momento de baixo perfil diplomático para o Brasil, sem agregar valor em suas relações com os EUA.

Estas relações somente começam a se alterar a partir da fase da autonomia (1999/2004), final do segundo mandato de FHC e os dois primeiros anos da gestão Lula. Com FHC, a IIRSA e a globalização assimétrica sustentam a autonomia, sendo movimentos táticos de reforço da posição do Brasil regionalmente devido à crise da América do Sul. A IIRSA consiste em um salto qualitativo da política externa brasileira para a região, ocupando, como citado, o vácuo do poder norte-americano. Esta dinâmica não altera plenamente o eixo das relações internacionais do país naquele momento, preservando alguns elementos de alinhamento ao Norte, mas já introduz uma reavaliação de prioridades. A mudança deste eixo, e do sentido estratégico da política externa, consolida-se na administração de Lula.

A avaliação dos EUA do Brasil como poder global relaciona-se à política externa de Lula, com base na cooperação sul-sul, ampliando as ações brasileiras no sistema internacional, com investimento em suas bases regionais. Além dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, aos quais se agregou a África do Sul), o Brasil sustenta suas ações em alianças de geometria variável como o IBAS (Índia, Brasil, África do Sul) e o G-20 comercial, consolidando a IIRSA e a CASA/UNASUL. Esta consolidação refere-se a maior solidez dos processos de integração e, igualmente, da América do Sul como uma base continental para contatos extra-regionais, vide as cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA). No que se refere ao âmbito bilateral, estas cúpulas foram acompanhadas pelo reforço dos intercâmbios com os Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs). A agenda de temas sociais como forma de projeção de poder brando (combate a fome, bolsa família, acesso a medicamentos de tratamento contínuo e HIV/AIDS) também eleva a posição brasileira.

Na América do Sul, o Brasil é percebido como elemento de contenção à Chávez, e, de certa forma, pode-se indicar que, mesmo do lado do Brasil, Chávez impulsionou a reavaliação do intercâmbio bilateral. Neste sentido, o Brasil também percebe nos EUA uma possibilidade de contenção das iniciativas venezuelanas, uma vez que este país possui projetos de integração regional como a ALBA que poderiam ser vistos como concorrentes aos brasileiros. Adicionalmente, a combinação do reforço da plataforma sul-americana como elemento de poder político fortalece o Brasil em termos globais, uma vez que sinaliza sua capacidade de liderança. Mas, efetivamente, em que se traduz esta reavaliação para as relações bilaterais?

À medida que os EUA perderam espaços regionais e globais devido ao unilateralismo, incrementando sua crise econômica, a partir do segundo mandato de Bush filho, foi iniciada uma tática compensatória para diminuir os efeitos desta perda. Afinal, paralelamente, as potências BRICS haviam solidificado seus espaços regionais e globais favorecendo a desconcentração de poder. Portanto, a tática visava engajar e conter os emergentes, reaproximando-as do núcleo de poder mundial. Para o Brasil, isto se traduziu em 2005 no estabelecimento do Diálogo Estratégico, pela administração Bush filho. Bush e a Secretária de Estado Condolleeza Rice visitaram o país em inúmeras oportunidades, assim como Lula esteve nos EUA. Avaliando o Diálogo Estratégico e a evolução do intercâmbio, o Presidente Lula afirma que,

Quando da minha eleição para a presidência não foram poucos a prever a deterioração das relações entre Brasil e EUA. Equivocaram-se redondamente. Ao contrário, nossas relações atravessam hoje um de seus melhores momentos. As relações

6 Para uma análise mais abrangente da política externa brasileira do período recomenda-se VISENTINI, 2013 e para as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos, PECEQUILO, 2012.

econômicas e comerciais se ampliaram em muito e nosso diálogo político ganhou qualidade superior. Compreendemos, EUA e Brasil, nossa importância econômica e política e as responsabilidades que disso decorrem (...) É por todas estas razões que vemos com entusiasmo a disposição norte-americana de incluir o Brasil entre os países com os quais mantém diálogo estratégico privilegiado (...) Nesse marco (...) as relações EUA-Brasil são fundamentais e seu aperfeiçoamento é um legado que devemos deixar aos que virão depois. (SILVA, 2005)

Em 2007 foi assinado o Memorando de Entendimento Sobre o Etanol que visava incrementar a parceria brasileiro-americana no setor energético. A criação de um mercado global de etanol, o incremento de parceria tecnológica para pesquisas, o investimento em um combustível “limpo” com menos custos ao meio ambiente foram apresentados como prioridades. Apesar do potencial estratégico, que inclusive permitiria reduzir a dependência dos EUA de petróleo, o Memorando pouco avançou devido a questões comerciais, relacionadas a subsídios e protecionismos do mercado norte-americano, ainda pendentes na administração Obama. A emergência das potencialidades do pré-sal brasileiro também inseriu componente diferenciado a esta agenda energética, à medida que o foco dos EUA no setor é o petróleo dadas às características de sua matriz energética. O Brasil do pré-sal oferece aos norte-americanos oportunidade inédita de estabelecer uma relação comercial com um país mais próximo do que seus atuais fornecedores desta *commodity*, incluindo a Venezuela.

O campo comercial sustenta-se como elemento de divergência, com a abertura de vários contenciosos entre os dois países na Organização Mundial de Comércio (OMC). Trata-se de um tema que escapa ao âmbito sul-americano. O ponto mais elevado de desacordo ocorreu em 2003 com a liderança do Brasil na construção da coalizão de nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo, o G-20 comercial. Aliança de geometria variável, o G-20 comercial foi estabelecido para a Reunião Ministerial de Cancun, México, parte da Rodada Doha de Desenvolvimento (RDD). Lançada em 2001 pouco depois dos atentados de 11/09, a RDD nascia com o compromisso de desbloquear as negociações da OMC estagnadas desde a criação da organização em 1995. Outro objetivo fora demonstrar que os EUA de Bush não estavam somente focados em questões militares da GWT, recuperando o multilateralismo. Todavia, a expansão da GWT e as dificuldades econômicas dos EUA, que geram pressões econômicas por protecionismo e subsídios, mantiveram os padrões de negociação comercial sem alterações.

Diversas críticas à postura do G-20 por ter travado as negociações, mas, no médio prazo, não contaminaram a percepção político-estratégica sobre o Brasil. Na verdade, o G-20 passou a ser considerado, apesar dos resultados “pouco favoráveis” aos EUA, como exemplo da nova projeção brasileira. Em 2008, o Brasil foi definido pela Secretária de Estado Rice como uma das nações mais relevantes do sistema internacional. Rússia, Índia, China, Indonésia, África do Sul eram algumas das demais potências com as quais os EUA compartilhariam “responsabilidades de condução da ordem internacional”.

Um dos fóruns nos quais estas “responsabilidades” tem sido cada vez mais aparentes é o G-20 financeiro, que, desde 2008, tem desempenhado papel relevante na administração da crise mundial. Desde 2009, além disso, os BRICS buscam a institucionalização da aliança, uma vez que aguardam ajustes nas demais organizações multilaterais para o reconhecimento de seu poder relativo. Tais ajustes referem-se à reforma destes organismos criados no pós-1945, atualizando suas estruturas. Embora estejam participando cada vez mais ativamente destas instituições como Nações Unidas, FMI e o Banco Mundial, os emergentes não obtiveram similar reconhecimento político às responsabilidades assumidas. Prevalecem, da parte dos centros tradicionais de poder como os EUA e a Europa Ocidental manifestações retóricas favoráveis, mas sem respaldo de medidas concretas que elevem a dimensão política dos emergentes.

Dentre estes reconhecimentos retóricos, mais um observou-se em 2010 com o lançamento da

nova Estratégia de Segurança (*National Security Strategy*, 2010). Na nova NSS, o Brasil é definido, ao lado dos demais emergentes, como um dos “novos centros de poder” do equilíbrio de poder multipolar em formação.

O pilar deste engajamento é a relação dos EUA com nosso amigos e aliados mais próximos na Europa, Ásia, América e no Oriente Médio (...) Estamos trabalhando para construir parcerias mais profundas e eficientes com outros centros de influência – incluindo China, Índia, Rússia, assim como nações crescentemente influentes como Brasil, África do Sul e Indonésia (...) A liderança do Brasil é bem vinda e desejamos nos mover além das ultrapassadas divisões Norte-Sul para alcançar progressos em questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil aliado aos esforços para diminuir diferenças sócio-econômicas, oferecem importantes lições para países por todas as Américas e a África (...). Como guardião de um patrimônio ambiental (...) único e líder em combustíveis renováveis (...) é um parceiro (...) para (...) mudança climática global e (...) segurança energética. E no contexto do G-20 e da Rodada Doha, trabalharemos ao lado do Brasil para assegurar que o desenvolvimento e a prosperidade sejam compartilhados (...) (NSS-2010, s/p)

Na sequência, o ano de 2011 é marcado pela visita do Presidente Barack Obama ao Brasil. Cerca de elevada expectativa pelo que poderia representar em termos de reconhecimento do poder brasileiro na América do Sul e no mundo, a visita seguiu dentro de clima positivo em termos políticos. Este clima positivo, de fato, traduziu-se em declarações favoráveis ao novo papel de liderança do Brasil, destacando sua atuação no campo social e seus progressos democráticos e econômicos na política interna e externa. Os EUA declararam forte interesse em aprofundar os contatos nas parcerias energéticas, focadas no pré-sal brasileiro e não só no etanol que, comparativamente à Era Bush filho foi colocado em segundo plano.

Ressaltaram-se as possibilidades de cooperação bilateral na educação e para a realização da Copa do Mundo-2014 e das Olimpíadas-2016, com a assinatura de diversos acordos. Estes temas também foram abordados como componentes de uma “nova relação” quando do lançamento do relatório *Global Brazil and US-Brazil Bilateral Relations* por um dos mais relevantes *think tanks* norte-americanos, o *Council on Foreign Relations* (mesmo sem ser um documento oficial, o relatório esboça parte do pensamento do *establishment* dos EUA). Comum a estas avaliações, o fato do Brasil ser percebido como uma potência não só regional, mas igualmente global no encerramento da primeira década do século XXI.

Dimensões concretas de concessões, entretanto, não ocorreram em temas chave do interesse brasileiro quando Obama veio ao Brasil: a obtenção do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU), para a qual não se obteve apoio formal dos norte-americanos, mas uma declaração de “apreço à candidatura”, a reforma e atualização do sistema multilateral em geral e o des-travamento das negociações comerciais bi e multilaterais na RDD e OMC. Pode-se indicar que a visita de Obama ao Brasil seguiu o mesmo padrão de passagens do Presidente e da Secretária de Estado Hillary Clinton em outras nações emergentes como China e Índia: declarações positivas, mas sem aberturas significativas de concessões do lado norte-americano, ao mesmo tempo em que se tentaram abrir oportunidades político-econômicas nestes países, buscando reafirmar o domínio estratégico da hegemonia.

Afinal, independente deste reconhecimento é preciso ter claro que os EUA não abandonam, como nação hegemônica, a dualidade do engajamento e contenção das potências regionais. Em discurso em Maio de 2011 em Westminster, o Presidente Obama deixou claro que a ascensão dos emergentes, Índia, China, Brasil, é associada ao cenário estável provido pela hegemonia dos EUA que não se encontra em declínio. Da mesma forma, nações que vem fortemente recebendo ajuda dos emergentes na África e

na América do Sul foram “alertadas” pela Secretária de Estado Hillary Clinton quanto aos riscos de um “novo imperialismo” do século XXI (OBAMA, 2011).

Outra tática aplicada é o de “dividir para conquistar”, oferecendo benefícios bilaterais diferenciados a estes países, visando quebrar suas coalizões de geometria variável e reforçar seu processo de auto-contenção mútua (prevalecem também, elementos de competição Sul-Sul entre os BRICS⁷). A interdependência econômica EUA-China, o tratado nuclear bilateral com a Índia (2005) são exemplos destas movimentações. No caso brasileiro, além disso, sua posição “americana” atua como limitador natural de concessões estratégicas que gerem ganhos significativos na dimensão militar, uma vez que isto afetaria a balança de poder regional. No quadro sul-americano é interessante para os EUA ter um Brasil forte para conter Chávez e a China (a contenção da China pelo Brasil ocorre na África também), mas uma força tal qual nos moldes presentes, voltada a uma projeção de poder brando, limitada a instrumentos multilaterais e dentro de determinados escopos de ação. O mesmo raciocínio estende-se às questões globais e ao exercício da presença brasileira em fóruns multilaterais e tópicos da agenda internacional sensíveis ao interesse norte-americano como a questão nuclear do Irã e na região latino-americana em Honduras.

A ação brasileira em Honduras e a proposta da criação da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) representaram um novo espaço de atuação, além da América do Sul, em área tradicional do interesse norte-americano, o que gerou divergências. Nesta subregião, porém, a ação brasileira no Haiti, liderando a Missão de Estabilização do Haiti (MINUSTAH) desde 2004 é percebida como auxiliar a este mesmo interesse, com menos ônus políticos e financeiros para a Casa Branca. Quando do terremoto do Haiti em 2010, alguns choques existiram entre EUA e Brasil sobre o manejo da operação.

A última fase das relações bilaterais ocorre em um momento ambíguo, o do Brasil global (2011/2013), com a posse da Presidente Dilma, eleita como representante da continuidade da política externa de autonomia. Entretanto, este período caracterizou-se pelo início de uma agenda de baixo perfil nas relações internacionais, global e regional. No caso das relações com a Venezuela, a mudança no perfil da política externa do governo Dilma e a convalescência do presidente Hugo Chávez levaram à interrupção dos encontros presidenciais bilaterais periódicos enfraqueceram a aliança que sustentou o discurso integracionista ao longo do período anterior. Apesar da presença do IPEA, da Caixa Econômica Federal e da Embrapa na Venezuela nesse período e de novos acordos de cooperação terem sido firmados, a diplomacia presidencial esfriou e o Assessor Especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, tornou-se o principal interlocutor brasileiro com o governo venezuelano.

Além da diminuição dos investimentos políticos e econômicos no campo externo, a autonomia também passou a ser substituída por um reajuste do intercâmbio bilateral com os norte-americanos, visando maior alinhamento. Ainda que em 2013 tenham existido conflitos com o governo Obama por conta da espionagem da *National Security Agency* ao governo brasileiro, o período inicial de Dilma foi de acomodação, revelando o esvaziamento da agenda de esquerda.

Como se pode observar, o Brasil e, como será analisado, a Venezuela, somente se tornaram vetores do pensamento estratégico norte-americano quando procuraram solidificar caminhos não-alinhados à potência hegemônica. Esta dinâmica prevaleceu até 2011 no Brasil e se mantém até os dias de hoje na Venezuela apesar das dificuldades.

Como destacado, este “não-alinhamento” não representa rompimentos absolutos entre os EUA e estes países (mesmo no caso venezuelano) e sim o reforço do poder relativo destas outras nações. Embora o vácuo do poder norte-americano na América do Sul tenha sido, como visto, um dos componentes da emergência das políticas autônomas na subregião, ele não foi o único. Dinâmicas de reforma políti-

7 VISENTINI, 2012 traz interessantes avaliações sobre o tema

co-social-econômica internas que diminuíram a vulnerabilidade destas nações, principalmente o Brasil depois do Plano Real e a agenda social de Lula, permitem ganhos de credibilidade, confiança e recursos, que favorecem o desenvolvimento de políticas autônomas e projeção externa.

A recuperação do poder de barganha e o estabelecimento de um projeto nacional, com relações internacionais abrangentes de Norte a Sul, elevaram a posição diplomática brasileira, tornando o país mais presente no imaginário dos EUA. Trata-se, portanto, de uma relação entre potências, que preserva assimetrias, mas que, igualmente, alterou-se de forma relativa diante dos avanços brasileiros. Avanços, porém, que no pós-2011 iniciaram um processo de regressão.

As Relações Trilaterais: Venezuela – Brasil – EUA

A mudança no cenário político sul-americano, as transformações afetando a hierarquia no sistema internacional, a prioridade norte-americana para a guerra ao terror e o ativismo brasileiro em política externa inauguram um novo papel para o Brasil nas relações regionais. A nova dimensão de liderança do Brasil aparece de forma cabal em sua intervenção nos momentos de instabilidade política na região, e particularmente nas situações que afetam a Venezuela e suas relações com os Estados Unidos. O princípio da não indiferença (AMORIM, 2011) tornou o Brasil um importante ator nas relações internas e internacionais da Venezuela.

O presidente Hugo Chávez chegou ao poder com uma agenda nacionalista e com o firme propósito de alterar a política petrolera venezuelana. Isso significava a revisão da *Apertura Petrolera* e da prática dos convênios operativos por parte da PDVSA. Nesse quadro, ainda que Hugo Chávez não tenha assumido com um discurso francamente antiamericano, mas sim nacionalista, as propostas para o setor petrolero necessariamente gerariam choques com os Estados Unidos e com as empresas americanas operando na Venezuela. Mesmo a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) não era rejeitada nos primeiros anos do governo Chávez. Entretanto, a mudança na legislação petrolera, a Lei de Hidrocarbonetos de 2001, e recrudescimento da polarização interna, que levam à tentativa de golpe de abril de 2002 e ao *paro petrolero* entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003, geraram as condições para a radicalização das relações entre os EUA e a Venezuela.

O apoio americano ao golpe de abril de 2002⁸ tornou patente a posição do governo dos EUA em relação ao governo Hugo Chávez e, a partir daí, as tensões apenas se elevaram tanto na retórica do presidente Chávez como no discurso do governo norte-americano atacando as ações do presidente venezuelano e tentando interferir na política interna da Venezuela. Esse contexto gerou as condições necessárias para o fortalecimento das relações entre o Brasil e a Venezuela.

Durante a paralização de funcionários da PDVSA e de empresas privadas contra Chávez entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003, o presidente ainda em exercício, FHC, e o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, aprovaram o envio de petróleo para a Venezuela para evitar o desabastecimento⁹. Essa medida foi essencial para evitar a queda do presidente Hugo Chávez e desgastar o movimento golpista. Os líderes do *paro petrolero* esperavam uma rápida deterioração do quadro econômico interno em função do desabastecimento de petróleo e do bloqueio das exportações, o que forçaria a renúncia de Chávez para solucionar a crise. O envio de combustível pelo Brasil deu condições para o presidente Chá-

8 Observador insuspeito, Rubens Antônio Barbosa, ex-embaixador brasileiro em Washington, narra que após o golpe contra Chávez “O secretário do hemisfério ocidental e responsável pela América Latina do Departamento de Estado norte-americano, Otto Reich, convocou todos os embaixadores da região para que fizessem manifestação pública de apoio ao governo recém-empossado que mantinha o presidente Chávez prisioneiro” (BARBOSA, 2011, p.196).

9 Brasil exportará petróleo para a Venezuela, anuncia FHC Sexta-feira, 20 de Dezembro de 2002 <http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2002/ho-120021220p51561.htm>

vez resistir no poder, minorar os efeitos do boicote interno sobre a vida da população, e assim ganhar tempo para recuperar o controle governamental sobre as instalações da PDVSA. Mesmo sem ter sido encerrado oficialmente, após três meses o movimento estava desgastado, os empresários já não suportavam manter as suas atividades paralisadas, então o *paro* foi suspenso e não mais retomado. Entretanto, os conflitos entre a oposição e o governo venezuelano não diminuíram.

A radicalização política e os riscos que representava tanto para a Venezuela como para a região fizeram o Brasil propor a criação do “Grupo de Amigos do secretário-geral da OEA para a Venezuela”¹⁰. É nesse momento, segundo o então ministro das relações exteriores, Celso Amorim (2011, p. 387), que o Brasil introduz “a expressão não indiferença como complemento (não alternativa) à não intervenção”. Ao contrário do que esperava o presidente Chávez, na visão do Brasil, o grupo não deveria ter apenas aliados da Venezuela, mas também países críticos ou adversários de Chávez para ter condições de dialogar com os dois lados.

Portanto, além de Brasil, Chile e México, o grupo incluía Estados Unidos, Portugal e Espanha, país este que também havia reconhecido rapidamente o governo golpista de Pedro Carmona em abril de 2002. O objetivo do grupo era encontrar uma saída para a crise que respeitasse a democracia e as eleições, que estivesse dentro da ordem constitucional vigente. Através da mediação do grupo, a oposição aceitou o acordo para a utilização do referendo revocatório de mandato previsto na Constituição de 1999 para resolver a disputa entre o governo e os críticos de Chávez.

Diante das desconfianças mútuas e das acusações de Chávez sobre a participação dos Estados Unidos no golpe de abril de 2002, nas palavras de Amorim (2011, p.388), “O clima de diálogo entre o Brasil e os Estados Unidos foi fundamental para que se pudesse levar adiante um processo pacífico na Venezuela”. O ministro Amorim conta, por exemplo, que telefonou para o secretário de estado Colin Powell na véspera de um depoimento do subsecretário para o Hemisfério Ocidental, Roger Noriega, no senado americano para alertar do risco de alguma declaração de Noriega aprofundar a crise na Venezuela. E o secretário Colin Powell teria informado ao ministro Amorim que repassaria o discurso ao ministro antes do depoimento para que lesse e apontasse eventuais declarações que poderiam instabilizar o processo político venezuelano. Amorim atribui, entre outras coisas, essa confiança dos Estados Unidos no Brasil nesse momento às dificuldades que o governo Bush já enfrentava no Iraque.

No mesmo relato, Amorim aponta a participação do Brasil no convencimento de Chávez para aceitar a presença de observadores internacionais para acompanhar a votação do referendo revocatório e também a atuação para a OEA reconhecer o resultado do referendo imediatamente. Para aceitar a presença da OEA, a exigência venezuelana foi que a missão fosse chefiada por um brasileiro, foi escolhido o embaixador do Brasil na OEA, Valter Pecly. Sua presença na Venezuela deu uma fonte de informações independente que acompanhava todo o processo, e favoreceu a atuação do Itamaraty tanto junto ao governo da Venezuela como junto ao governo norte-americano para o referendo ocorrer como previsto e dentro das regras do jogo. O embaixador Pecly informou ao ministro no dia do referendo que era clara a opção pela manutenção do mandato de Chávez, e que as poucas irregularidades denunciadas não comprometiam o resultado. A mesma informação o ministro Amorim obteve do Centro Carter. Apenas a OEA, sendo secretário-geral o ex-presidente colombiano César Gaviria, não reconhecia ainda oficialmente os resultados. A pressão de Amorim sobre Gaviria levou a proclamação imediata dos resultados do referendo, cujo adiamento poderia agravar a crise. Sobre a ação do Brasil, o ministro Amorim (2011, p.394) comenta:

10 A narrativa a seguir sobre este momento e a participação do Brasil se baseia na exposição feita pelo ministro Celso Amorim em discurso em dezembro de 2010 inserido na coletânea “Conversas com jovens diplomatas”.

O Brasil pôde ter uma atuação eficaz, e respeitou o princípio da não intervenção. Não fizemos nada que o governo da Venezuela não aceitasse. A nossa linha de ação foi aceita, inclusive, pela oposição. Eles podiam não simpatizar muito com o Grupo de Amigos, mas aceitaram. Durante todo o tempo, tivemos uma comunicação excelente com os outros membros do Grupo de Amigos, sobretudo com os Estados Unidos, que eram, obviamente, um ator fundamental. Isso nos ajudou a ter as conversas com a OEA, com o presidente Chávez. E permitiu que o referendo revocatório fosse realizado. Evitamos, assim, que aquela crise tivesse consequências mais graves.

Se a atuação do Brasil favoreceu a criação de condições para a estabilização política do governo Chávez e para o abandono das ações abertamente golpistas por parte da oposição, as relações entre os Estados Unidos e a Venezuela não se recuperaram. Pode-se dizer que a desagregação das instituições políticas e econômicas de *Punto Fijo*¹¹ (1958) solapou as bases da tradicional política externa venezuelana. De certo modo, o sistema político de *Punto Fijo* naturalizou as relações com os Estados Unidos, essas relações foram tomadas como um dado inquestionável, foram despolitizadas, deixaram de ser objeto de disputa entre os partidos políticos ainda que as políticas concretas adotadas pelo EUA eventualmente gerassem efeitos negativos sobre a Venezuela. Nesse sentido, a desagregação das instituições criadas em 1958 necessariamente geraria uma discussão sobre as relações entre os EUA e a Venezuela. Se não por outra razão, mas porque qualquer mudança no marco das instituições políticas e econômicas afetariam os interesses norte-americanos na Venezuela e forçaria seja o governo, seja as empresas norte-americanas a se posicionar sobre o sentido e a natureza da reconstrução do Estado venezuelano.

A vitória de Chávez ao introduzir o componente nacionalista na política petroleira alterou de imediato o marco no qual estavam postas as relações entre os EUA e a Venezuela. Dentro das linhas tradicionais das relações externas da Venezuela, o país não pretendia deixar de ser o fornecedor seguro de petróleo para os EUA, mas atuaria para a recuperação do preço internacional do petróleo¹², e isso implicava um novo fortalecimento da OPEP que passava por uma aproximação com inimigos declarados dos EUA como Irã e Iraque. Contra a política norte-americana de isolar o Iraque, Chávez encontrou-se com Sadam Hussein em 2000 na preparação da Cúpula da OPEP que ocorreu em Caracas no mesmo ano.

Do mesmo modo, a Venezuela continuou defendendo a democracia na região, mas a concepção de democracia é modificada. Se, no período 1958-1999, a Venezuela introduziu a Doutrina Betancourt, defesa do não reconhecimento de governos formados a partir de golpes de Estado, posicionou-se criticamente em relação a Cuba, apoiou a cláusula democrática na OEA, com o governo Hugo Chávez mantém-se a defesa da democracia, mas muda-se o conceito, defende-se a democracia participativa e faz-se a crítica da mera manutenção da democracia representativa. Esta mudança afasta os EUA e a Venezuela na medida em que o conceito de democracia é instrumentalizado frequentemente pelos EUA para pressionar os governos da região. Chávez também reaproxima a Venezuela de Cuba e passa a defender o seu retorno à OEA. A introdução dessas temáticas na OEA estremecem as relações com os EUA e justificam ao mesmo tempo às críticas norte-americanas às instituições democráticas venezuelanas.

Chávez vencer o referendo e as várias eleições realizadas posteriormente não encerraram o discurso sobre a falta de democracia na Venezuela. As críticas foram direcionadas principalmente para as leis habilitantes¹³ introduzidas por Chávez, mesmo o ex-ministro Celso Amorim (2011) fez uma crítica à

11 Acordo entre os três principais partidos políticos venezuelanos após o fim da ditadura de Marcos Pérez Jiménez, que resultou na prática em um sistema bipartidário que permitiu a alternância de poder entre a Ação Democrática e o COPEI entre 1958 e 1989.

12 Segundo Barbosa (2011, p.25): "No entendimento desse diplomata [norte-americano], a elevação dos preços do petróleo que estava sendo registrada na época não havia sido gerada apenas por fatores econômicos ligados ao crescimento da demanda, mas especialmente devido à irresponsabilidade de Chávez, quando proferiu discursos inflamados no âmbito da Organização dos Países Exportadores de Petróleo".

13 Autorização dada ao Executivo pelo Legislativo para que o presidente possa baixar leis de eficácia imediata sem a necessidade de aprovação pelo Legislativo.

medida dizendo serem desnecessárias já que o governo tinha maioria na Assembleia Nacional. Por outro lado, os críticos internos e os EUA juntam tudo num mesmo pacote e associam as estatizações, a aplicação da legislação sobre meios de comunicação, entre outros, como ameaças às liberdades democráticas. E, como elemento de pressão adicional, afirmam que a cláusula democrática da OEA está sendo violada. Por exemplo, no caso da Lei Habilitante de dezembro de 2010, aprovada antes que a nova Assembleia Nacional, eleita em setembro de 2010, na qual a maioria de Chávez em relação à oposição diminuiu, tanto o subsecretário de Estado para o Hemisfério Ocidental, Arturo Valenzuela¹⁴, como o secretário-geral da OEA, José Miguel Insulza¹⁵, afirmaram que a lei violava a Carta Democrática da OEA. Convergindo com estas posições, a oposição venezuelana organizada na MUD (*Mesa de la Unidad Democrática*) condenou todas as leis aprovadas pela Assembleia Nacional, cujo mandato estava sendo concluído, e escreveu em carta dirigida ao secretário-geral da OEA:

Creemos además que las leyes sancionadas por esa Asamblea Nacional en su último período de sesiones, contrarían valores de la sociedad democrática como el pluralismo, el respeto de los derechos fundamentales, la separación y el equilibrio entre los poderes, así como los de la participación ciudadana, de la organización federal del Estado, del sistema económico democrático, de la seguridad jurídica y del respeto de las minorías. (MUD, 2011, p.4)

E ainda solicitaram a intervenção da OEA:

En virtud de lo antes expuesto, nos dirigimos a usted y por su intermedio a los demás Gobiernos de los Estados Miembros de la OEA, a fin de que se adopten las medidas apropiadas necesarias para lograr la normalización de la institucionalidad democrática en Venezuela. (MUD, 2011, p.6)

Em junho de 2010, congressistas norte-americanos, durante audiência no Congresso sobre a liberdade de imprensa nas Américas, fizeram várias críticas à atuação da OEA no caso venezuelano, e Insulza respondeu que para a OEA atuar tem que haver a solicitação de algum dos países membros e até aquele momento nenhum havia solicitado, nem mesmo os EUA¹⁶. Anteriormente, a partir das demandas da oposição para que a OEA pressione o governo Chávez, Insulza declarou em 2009 ao jornal “*El Universal*”, a OEA:

no es un supra poder, la OEA es un organismo que respeta la democracia de los países (...) Estamos transitando peligrosamente de un momento en que la gente decía que la OEA no hace nada a un momento en que piensan que la OEA lo puede hacer todo. No, nosotros no podemos enmendarle situaciones de conflictos a gobiernos y parlamentos nacionales. (JOSÉ MIGUEL INSULZA, 2009)

Enfim, o discurso sobre a democracia tem sido fortemente utilizado como instrumento de pressão sobre o governo Hugo Chávez, entretanto, não houve uma ação coordenada pela OEA contra o governo. Primeiro, porque como já exposto, as prioridades do governo norte-americano estão em outras regiões. Segundo, o respaldo que o governo venezuelano encontra nos países latino-americanos, especialmente

14 http://www.eluniversal.com/2011/01/06/pol_ava_estados-unidos-dice_06A4939853.shtml

15 http://www.eluniversal.com/2011/01/07/pol_ava_insulza:-ley-habilit_07A4945731.shtml

16 http://www.eluniversal.com/2010/06/17/pol_ava_insulza:--la-democra_17A4040173.shtml

no Brasil, que se oporia a qualquer ação contra o governo venezuelano justificada por suposta violação da Carta Democrática da OEA. Terceiro, a baixa legitimidade dos críticos de Chávez já que de algum modo apoiaram o governo golpista de Pedro Carmona em 2002. Após a morte de Chávez, em 2013, a oposição ganhará apoio interno e internacional diante da deterioração da situação política e econômica.

Para Romero (2002), as opções de Chávez representaram uma “latino-americanização” das relações entre a Venezuela e os EUA. Até então a Venezuela seguia um padrão distinto de política externa, que a aproximava dos Estados Unidos. Pode-se dizer que mesmo na questão petrolífera, a política de nacionalização, nos anos 1960 e 1970, não foi realizada através de uma confrontação com os EUA, mas procurando sempre compor com as partes envolvidas, governos e empresas. Por outro lado, os Estados Unidos nunca mantiveram relações especiais com a Venezuela, não a identificaram como um aliado preferencial na América Latina, nem como um país a ser ouvido para se definir a política dos EUA para a região.

Ou seja, apesar do petróleo vincular os dois países e da importância estratégica do petróleo venezuelano para os EUA, a Venezuela nunca desempenhou para os EUA o papel que a Arábia Saudita desempenha para os EUA no Oriente Médio como aliado especial, e nunca lhe foi concedida margens de manobra mais amplas para políticas interna e externa. O resultado é a que a projeção internacional da Venezuela iniciada no governo Hugo Chávez não encontra espaço nos marcos tradicionais colocados pelas relações bilaterais, Venezuela-EUA. A introdução de novos temas na agenda bilateral, a participação da Venezuela em novas questões multilaterais e sistêmicas torna mais complexas as relações entre os dois países, e as tensões são amplificadas pelas mudanças internas que afetam os interesses norte-americanos e os aliados dos EUA dentro do país.

Um ponto que repercute tanto nas tensões internas como nas relações entre os EUA e a Venezuela é a aproximação com Cuba. Não apenas a Venezuela assina vários acordos de cooperação econômica com Cuba, por exemplo, para fornecer petróleo, como também há o envio de cubanos para a Venezuela para participar de programas sociais ou mesmo na construção de habitações, como o projeto *Ciudad Caribia*. Estas ações acabam por dar legitimidade internacional ao governo cubano ao mesmo tempo que reduz os efeitos negativos do embargo norte-americano causando profunda insatisfação no governo dos EUA e aumentando, portanto, a tensão com o governo Chávez. Por outro lado, do ponto de vista interno venezuelano, esta cooperação aparece como sinalizando que a Venezuela seguirá o mesmo caminho econômico de Cuba na leitura da oposição chavista, o que reforça o clima de confrontação e radicalização. Resultando na convergência das críticas oposicionistas e norte-americanas às supostas ameaças à democracia na Venezuela.

A aproximação da Venezuela com Cuba fortaleceu o discurso em prol do retorno de Cuba à OEA. E este foi outro ponto no qual o Brasil atuou para fazer a mediação entre as duas posições na primeira reunião da OEA após a posse de Barack Obama. Os Estados Unidos rechaçavam o retorno automático de Cuba. E a Venezuela e demais países da Alba se opunham a colocação de qualquer condicionalidade para o regresso de Cuba à organização. O Brasil entendia que essa era uma questão a ser resolvida para não se tornar o tema dominante em todas as reuniões subsequentes da OEA, mas era preciso uma solução de consenso. Não interessava ao Brasil, que o grupo da Alba saísse derrotado sendo que alguns são muito próximos do Brasil.

A posição do Brasil expressada para a secretária de Estado, Hillary Clinton, foi, “Nós não queremos o isolamento dos EUA, do Canadá ou dos países da Alba”. E a partir deste posicionamento, negociando com os dois lados, e evitando dar a vitória para qualquer dos lados, o Brasil conseguiu impulsionar o processo que tornou sem efeito a resolução que expulsou Cuba da OEA. Sem qualquer condicionalidade pré-definida, mas sem um ingresso automático, Cuba pode solicitar o início do diálogo para o retorno à organização se assim o desejar (AMORIM, 2011, pp.230-239).

A agenda norte-americana de combate ao narcotráfico e ao terrorismo também não encontrou respaldo no governo venezuelano. O mesmo se passou com o Brasil, mas diferentemente do Brasil, que conseguiu expressar sua oposição sem aprofundar as tensões com os EUA ou sem ser sugado pela agenda americana, no caso venezuelano passou-se o inverso. A cooperação militar entre os EUA e a Colômbia nos governos Andrés Pastrana e Alvaro Uribe não apenas deteriorou as relações entre os EUA e a Venezuela, como também travou as relações entre o governo Chávez e a Colômbia durante os dois governos.

A presença militar norte-americana na Colômbia foi percebida como uma ameaça à segurança da Venezuela, e situações como a captura de Rodrigo Granda¹⁷, líder das FARC, em território venezuelano não contribuiu em nada para reverter o quadro de conflito e hostilidades mútuas. Gerando como consequência a procura de novos parceiros para cooperação militar e a modernização das Forças Armadas venezuelanas. Tradicionalmente, era grande a aproximação da Venezuela com os militares norte-americanos, a força dos vínculos existentes até então explica porque se mantiveram, ainda que diminuindo as atividades conjuntas até 2005. Em 2004, a representação militar dos EUA instalada há décadas no *Fuerte Tiuna*, principal complexo militar venezuelano, teve que se retirar do local. E em 2005 foi suspenso o acordo de cooperação militar existente entre os dois países.

Em substituição ao parceiro tradicional foi fortalecida a cooperação militar com a Rússia e também aumentou a compra de equipamentos militares provenientes desse país. A aproximação entre os dois países viabilizou ainda o primeiro exercício militar russo na região desde o final da Guerra Fria em novembro de 2008. Anteriormente, a marinha venezuelana realizava estas operações com os Estados Unidos. E para a Rússia esta foi uma oportunidade tanto para incrementar os negócios da indústria bélica do país na região como para realizar uma demonstração de poder numa região tradicionalmente sob a influência dos EUA¹⁸. Nesse sentido, a medida tomada pelo governo norte-americano, em 2006, de proibir a venda de armas para a Venezuela apenas fortaleceu e legitimou as políticas já em curso adotadas pelo governo Chávez.

Outra linha de aproximação entre a Rússia e a Venezuela foi a assinatura de um acordo geral para cooperação em matéria de energia nuclear para fins civis firmado entre as duas partes em 2008, e um acordo mais específico para fornecimento de reatores nucleares para a Venezuela pela empresa estatal russa Rosatom. Ainda que o governo não tenha manifestado oposição ao acordo, analistas norte-americanos, como Jonathan Pearl (2010), consideram que é uma ameaça aos EUA e à política de não proliferação de armas nucleares. Segundo Pearl (2010), o interesse maior da Rússia é econômico, nos lucros que se pode obter no lucrativo setor da energia nuclear. E, isto pode reduzir sua preocupação com a política de não proliferação. Além disso, haveria o risco da venda de reatores nucleares e urânio para a Venezuela ser um meio para o Irã obter o urânio necessário para o seu programa nuclear. Independentemente desta linha de análise não se sustentar nos fatos, análises desta ordem reforçam o distanciamento político entre os Estados Unidos e a Venezuela, e servem para legitimar as demandas do *establishment* norte-americano contra o governo Hugo Chávez.

O declínio da indústria de defesa brasileira desde os anos 1990 e as desconfianças dos militares brasileiros em relação ao governo Hugo Chávez dificultaram que a área militar fosse um segmento no qual as relações entre Brasil e Venezuela fossem fortalecidas aproveitando-se do afastamento dos EUA. Pelas informações divulgadas pelo *Wikileaks*, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, considerava de fato a Venezuela uma ameaça à estabilidade da região, não apenas pelos suas posições políticas, mas por possíveis ações militares. Se essas desconfianças foram empecilho para maior cooperação militar no plano bilateral, foi uma motivação para o apoio brasileiro à proposta feita por Chávez de criação do Conselho Sul-Americano de Defesa. Para Chávez, o aspecto mais importante seria criar uma organização de coo-

17 http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/01/050129_colombiavenezuelacg.shtml

18 http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/11/081125_russia_venezuela_cj_cq.shtml

peração militar sem a participação dos EUA. Evidentemente, para a participação do Brasil e dos demais países da região que não participam da ALBA, o antiamericanismo não aparece nos textos do Conselho e nas suas ações.

Para o Brasil, o Conselho seria tanto um mecanismo para conter a Venezuela (na visão de Jobim apresentada nos documentos do Wikileaks) ou de não deixá-la isolada na região dentro da questão militar, é uma forma de fortalecer a institucionalização das relações militares entre os países da região, inclusive Venezuela e Colômbia. A importância da criação desse foro ficou patente quando do acordo entre os Estados Unidos e a Colômbia para a utilização de bases militares no país sul-americano. Ainda que o Conselho não tenha evitado o acordo, permitiu que a questão fosse melhor tratada entre os países da região prevenindo o aumento das tensões militares na região, especialmente entre Venezuela e Colômbia, que poderiam comprometer os projetos de integração em curso.

De todo modo, o aprofundamento da aliança entre os EUA e a Colômbia favoreceu o isolamento do país sul-americano em relação aos seus vizinhos e a tomada de iniciativas como atacar as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia em território equatoriano, o que gerou uma forte reação por parte da Venezuela, não apenas em termos de declarações, mas de mobilização de tropas para fronteira entre os dois países.

Essa situação poderia ter deteriorado as relações entre os países sul-americanos e comprometer a nova agenda de integração. Numa reunião do Grupo do Rio em 7 de março de 2008 para tratar da questão, o ministro Celso Amorim (2011, p.397) teria dito para o presidente Uribe “Presidente, mesmo com o tratado de livre-comércio com os Estados Unidos, a Colômbia continuará na América do Sul”. Novamente, o Brasil procurou manter uma posição de distanciamento em relação às posições mais extremadas tanto de Equador e Venezuela como da Colômbia para construir espaços para a reaproximação entre os países e especialmente não comprometer as condições políticas que viabilizaram o novo projeto de integração sul-americano.

O agravamento da crise foi contornado, mas as relações entre a Colômbia e Venezuela continuaram bastante instáveis, ocorrendo novo rompimento de relações diplomáticas no final do governo Uribe (2002/2010) depois da Venezuela ser acusada de esconder guerrilheiros das Farc. Neste rompimento, o Brasil trabalhou para que a questão fosse tratada no âmbito da Unasul e não na OEA para evitar a participação dos EUA e o desequilíbrio de forças em favor da Colômbia. As relações entre os dois países foram retomadas logo após a posse do sucessor de Uribe, Juan Manuel Santos.

Dentro de uma lógica geopolítica, a construção da aliança com o Brasil, que passou desde projetos de integração de infraestrutura como a conexão elétrica e da rede internet, o aumento da compra de produtos brasileiros até a assinatura da aliança estratégica, a parceria entre PDVSA e Petrobras, o ingresso no Mercosul, entre outros, contribuiu para reduzir a pressão norte-americana sobre o governo Chávez. As relações com o Brasil se tornaram um importante fator de legitimação do governo Hugo Chávez no cenário internacional, e mesmo internamente. Enquanto as relações com Cuba são vistas com desconfiança e denunciadas interna e internacionalmente por diferentes razões reais ou imaginárias; as relações com o Brasil são apontadas como uma conquista positiva para a Venezuela. Mesmo a oposição venezuelana, no contexto eleitoral de 2012, apontava o Brasil como parceiro futuro e como modelo de projeto político e econômico.

Os Estados Unidos tentaram, especialmente no governo Bush, apontar o Brasil como a esquerda “correta”, a esquerda que promovia avanços no país sem gerar instabilidade, e ao fazer este discurso buscavam não apenas pressionar os demais governos da região, mas ao mesmo tempo, comprometer o Brasil, ao menos parcialmente, com a agenda norte-americana. Segundo Barbosa (2011, p. 147), “O presidente Lula passava a ser considerado uma liderança da esquerda democrática que se contrapunha aos radicais bolivarianos”. O Brasil não se deixou enredar nessa estratégia. Entretanto, a despeito das ligações do

governo brasileiro com o governo Chávez e o apoio à sua reeleição, o candidato da oposição nas eleições presidenciais de 2012, Henrique Capriles, procurou associar-se ao Brasil e a políticos brasileiros.

Se em algumas situações concretas, o Brasil consegue atuar para evitar uma confrontação direta entre os EUA e a Venezuela que ameace a estabilidade regional, e o governo Chávez, por outro lado, o Brasil também não se tornou um parceiro especial dos Estados Unidos que seja ouvido antes que o governo norte-americano defina sua política para a região. Não seria consultado, por exemplo, sobre a adequação do nome de um candidato ao posto de embaixador norte-americano em Caracas. A falta de “sensibilidade” norte-americana aparece ao designar, em dezembro de 2010, como embaixador, Larry Palmer, que havia feito anteriormente críticas públicas às Forças Armadas Bolivarianas, e afirmado que os Estados Unidos deveriam fortalecer as relações com grupos e lideranças da sociedade civil para apoiar mudanças positivas na Venezuela.

Evidentemente uma declaração desta natureza seria rechaçada pelo governo venezuelano, especialmente porque a oposição no país se refere a si mesmo como a “sociedade civil”, portanto, o termo foi apropriado pelos grupos anti-chavistas. Além disso, já havia ocorrido a expulsão do embaixador norte-americano no país em 2008 em solidariedade à Bolívia, que havia expulsado o embaixador norte-americano por intervenção em assuntos internos. Os embaixadores venezuelano e norte-americano haviam sido reconduzidos aos seus cargos em junho de 2009, então ainda era um período de reconstrução das relações. A escolha do governo dos EUA tornou impossível a aceitação por parte do governo venezuelano do nome indicado. Pelo princípio da reciprocidade, os EUA retiraram o beneplácito dado ao embaixador venezuelano. E desde então¹⁹, a embaixada dos dois países é dirigida pelo encarregado de negócios.

A questão petroleira não se tornou uma fonte de tensão entre os dois países pelo peso dos EUA como mercado para o petróleo venezuelano, assim, apesar das ameaças, a Venezuela não suspendeu as exportações de petróleo para os Estados Unidos. Entretanto, ainda que não tenha havido uma política claramente definida de diminuir as exportações de petróleo para os Estados Unidos, a política de diversificação dos parceiros comerciais, sem o aumento da produção petroleira do país, permitiu uma pequena diminuição no peso dos EUA como comprador do petróleo venezuelano. Mantida a tendência atual definida pelos novos contratos firmados, no longo prazo a China rivalizará com o parceiro tradicional. No entanto, a principal fonte de tensão no setor foram as relações estabelecidas entre a estatal PDVSA e o Irã. Em maio de 2011, os EUA impuseram sanções à PDVSA por manter relações comerciais com o Irã. Evidentemente, as sanções não têm nenhum efeito prático, especialmente sobre as exportações petroleiras da Venezuela para os Estados Unidos, mas colabora para aumentar o clima conflituoso entre os dois países. Ainda que o Brasil não tenha condições de modificar as diretrizes de política externa dos EUA que insistem em incluir a Venezuela no “eixo do mal”, o Brasil deslegitima esse discurso ao se relacionar com Venezuela e Irã, e ao não apoiar qualquer tipo de sanção contra a Venezuela.

O presidente Hugo Chávez venceu as eleições presidenciais de 2012 já enfrentando o tratamento contra o câncer em Cuba iniciado em junho de 2011. As dificuldades enfrentadas no tratamento e a ocorrência da campanha presidencial no mesmo período reduziram significativamente as viagens internacionais do presidente venezuelano. O início do tratamento se deu após a suspensão da viagem de Chávez por Brasil, Equador e Cuba em maio. Como já apontado, a mudança no perfil da política externa brasileira por Dilma Rousseff e a convalescência do presidente venezuelano dificultaram os encontros presidenciais bilaterais semestrais que ocorriam desde o governo Lula. A primeira visita de Dilma Rousseff, como presidente, à Venezuela ocorreu em dezembro de 2011 no âmbito da cúpula da CELAC. E só retornou para a posse de Nicolás Maduro em 2013. Chávez ainda esteve no Brasil em julho de 2012 para a cerimônia de ingresso da Venezuela no Mercosul após a suspensão do Paraguai pelo “*impeachment*” de

19 No mesmo da finalização deste artigo, outubro de 2016, a situação permanece a mesma apesar de algumas tentativas do presidente Nicolás Maduro de regularizar a situação.

Fernando Lugo. Entretanto, as relações se esmaeceram porque as primeiras dificuldades econômicas no Brasil já se manifestavam, e a agenda de política interna descolou-se da política externa. Por outro lado, a própria Venezuela precisava de cada vez mais recursos para financiar sua economia diante da queda dos preços internacionais do petróleo e a China se tornava o parceiro prioritário.

O período de tratamento do presidente Hugo Chávez representou uma radicalização do discurso contra os Estados Unidos tanto pelas teorias conspiratórias que circularam em meios chavistas como pela campanha eleitoral de 2012, na qual o adversário era Henrique Capriles, um ator periférico no golpe de 2002, e agora uma das lideranças opositoristas moderadas que apostavam na possibilidade de vencer o chavismo nas urnas. Os candidatos mais radicais e com associações mais claras com grupos políticos norte-americanos foram derrotados nas prévias realizadas pela MUD. Entretanto, na campanha eleitoral, o chavismo não deixou de associar a candidatura de Capriles ao passado venezuelano e aos interesses políticos e econômicos dos EUA.

Hugo Chávez venceu as eleições em outubro de 2012 e substituiu o então vice-presidente Elias Jaua por Nicolás Maduro. Na Venezuela, o vice-presidente não é eleito, é escolhido e nomeado livremente pelo presidente como qualquer outro ministro de Estado. A troca representou a substituição de um radical por um moderado já no cenário de deterioração crescente das condições de saúde. Em dezembro, Chávez anuncia publicamente que caso viesse a falecer, nas novas eleições, seus apoiadores deveriam votar em Nicolás Maduro. Passando por tratamento intensivo e nova cirurgia, Chávez não pode participar da cerimônia de posse no novo mandato, e Maduro o representou gerando uma enorme controvérsia sobre a interpretação da Constituição, que foi resolvida com a decisão da corte constitucional de referendar o procedimento. O período entre janeiro de 2013 e a morte de Chávez em 5 de março foi bastante instável tanto na política interna como externamente com fortes declarações de Maduro contra os EUA com acusações de conspiração contra a estabilidade política interna. Como desejava Hugo Chávez, os eleitores venezuelanos elegeram Nicolás Maduro em novo pleito em abril de 2013, impondo nova derrota do chavismo à Henrique Capriles, agora por estreita margem de votos. Desde então, a situação política e econômica da Venezuela tem se deteriorado, e o protagonismo da Venezuela na política internacional latino-americana se reduziu significativamente ao mesmo em que as confrontações retóricas entre a Venezuela e os Estados Unidos se ampliaram, inclusive com os EUA impondo algumas sanções ao país. O papel do Brasil de moderador nas relações entre os dois países também se esvaziou, pois, além do Brasil ter optado por retroceder no seu ativismo internacional, a instabilidade política e econômica fez com que o Brasil perdesse margem de manobra na política internacional.

Conclusão

No período analisado, as transformações recentes no sistema internacional associadas às mudanças no perfil político dos governos da América do Sul reduziram o peso dos Estados Unidos na definição da agenda política interna e externa dos países da região. Esse quadro favoreceu a cooperação entre os países sul-americanos e os novos processos de integração, que diminuem a importância das propostas de integração assentadas nas ideias neoliberais dos anos 1990 e avançam para novas áreas e novos arranjos institucionais. Essas mesmas mudanças no quadro geopolítico regional permitiram o crescimento da importância do Brasil no âmbito regional. Ainda que o país não possa ser caracterizado como hegemônico na região, as mudanças na política externa brasileira introduzidas no governo Lula aumentaram a capacidade do Brasil em mobilizar os países da região para projetos comuns. Além disso, as polarizações políticas ainda existentes dentro da região do ponto de vista econômico e das relações com os EUA permitiram que o Brasil fosse o fiel da balança e ponto de convergência. Inviabilizada as posições mais liberais e alinhadas com os EUA (como as de Chile e Colômbia) e as de confrontações abertas e

estatizantes encampadas pela Venezuela, as posições mais pragmáticas adotadas pelo Brasil tornam-se o ponto de convergência em torno do qual foi possível forjar um consenso mínimo dentro da região.

Nesse sentido, o Brasil saiu fortalecido na região e conseguiu apresentar-se internacionalmente como líder da América do Sul aumentando sua projeção internacional. Esse papel foi reconhecido pelos EUA na medida em que o país tem outras prioridades e identificou no Brasil um possível aliado para se contrapor ao avanço do antiamericanismo e à radicalização política na região. Se ao longo dos anos 1990, o Brasil trabalhou para convergir suas políticas com os EUA para não haver confrontação, durante o governo Lula, os EUA procuraram se aproximar do Brasil nas questões regionais para influenciá-lo, mas especialmente para encontrar um ponto de contato com os governos de esquerda da região. Tentou-se instrumentalizar o Brasil apresentando-o como o modelo de governo de esquerda para a região em contraposição aos mais radicais de Venezuela, Bolívia e Equador. O Brasil não assumiu este papel e sustentou seu apoio aos novos modelos de governo e democracia desenvolvidos nesses países.

Como apontado, no caso venezuelano, o governo brasileiro desempenhou um importante papel na legitimação interna e internacional do governo Hugo Chávez. E ciente desse papel desempenhado pelo Brasil, a Venezuela procurou estreitar os laços com o país aderindo inclusive ao Mercosul, cujas características do processo de integração não se alinham com as concepções políticas do governo venezuelano. Desde o apoio brasileiro ao governo Chávez durante o *paro petrolero* e a mediação realizada entre o governo venezuelano e a oposição a partir do Grupo de Amigos ficou claro o papel do Brasil na estabilidade política e institucional do país vizinho e como anteparo nas relações entre a Venezuela e os Estados Unidos.

Sendo um país petroleiro e tradicional aliado dos EUA, numa outra conjuntura regional e internacional, as ações do governo norte-americano contra a Venezuela e seu governo seriam muito mais incisivas, como tradicionalmente o foram quando outros países da região se afastaram dos marcos políticos e econômicos considerados aceitáveis por Washington. Independentemente da forma como se deu o apoio, os Estados Unidos certamente colaboraram com a tentativa de golpe de abril de 2002. Mas após esta ação, a posição norte-americana resumiu-se a apoiar financeiramente as organizações de oposição e criticar as políticas adotadas pelo governo. O apoio dos países da região, e do Brasil em particular, ao governo venezuelano foram fundamentais para evitar ações mais enérgicas contra o governo Chávez patrocinadas pelos Estados Unidos.

Obviamente, os limites da capacidade brasileira de liderar a América do Sul já se manifestavam durante o governo Lula na dificuldade de se concretizar os projetos de integração uma vez que os recursos disponíveis são limitados e que não há consenso dentro da sociedade brasileira sobre o papel político e econômico a ser desempenhado pelo Brasil na América do Sul. Entretanto, durante o período Lula-Amorim, o Brasil foi capaz de construir um discurso para aglutinar as diferentes lideranças políticas regionais em torno da centralidade da integração sul-americana tanto para os países de linha liberal quanto para Equador, Bolívia e Venezuela. Com a chegada da presidente Dilma Rousseff ao poder, o protagonismo regional brasileiro paulatinamente se esvai na medida em que estava assentado no carisma e na forma do exercício da diplomacia presidencial pelo presidente Lula, e a presidente Dilma não foi capaz nem de sustentar esta linha de atuação nem de criar alternativas mais afins às opções do seu governo e à sua personalidade. Na medida em que as crises política e econômica se instalam, as características que fundamentaram a política externa brasileira no período Lula parecem se perder e o Brasil deixa de ser capaz de desempenhar um papel internacional como o analisado anteriormente. Concomitantemente, a situação política e econômica da Venezuela também se deteriora, e o Brasil desempenha um papel meramente passivo, não consegue retomar a iniciativa política regional para contribuir para a estabilização do vizinho.

Apesar de não se referir especificamente ao período analisado, cabe salientar, neste momento em que o atual ciclo da esquerda se encerrou no Brasil com o “impeachment” da presidente Dilma Rousseff,

que o horizonte da política externa brasileira parece ter mudado completamente, e o Brasil não apenas deixou de ser capaz de ser um intermediário entre a Venezuela e os Estados Unidos, entre o chavismo e a oposição, como se tornou uma força desestabilizadora com a pressão sobre a Venezuela e o governo Nicolás Maduro dentro do Mercosul e com a ausência de propostas ativas de pacificação da política interna e de intermediação dos conflitos. Neste aspecto, o Brasil alinha-se aos Estados Unidos ao aumentar a pressão sobre o governo Nicolás Maduro. Evidentemente, o governo Nicolás Maduro merece várias críticas por decisões políticas e econômicas equivocadas responsáveis por agravar a crise do país. Entretanto, a opção por isolar a Venezuela nem muda a trajetória do governo nem valoriza o papel de liderança que o Brasil deveria desempenhar na América do Sul consoante às decisões tomadas desde o ano 2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-EUA (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2004.
- BARBOSA, Rubens Antonio. **O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro, Agir, 2011.
- BOERSNER, Demetrio. “Incidencia internacional de la política exterior venezolana”. **Nueva Economía**, Caracas, n. 29, mayo/2009.
- BRASIL EXPORTARÁ PETRÓLEO PARA A VENEZUELA, ANUNCIA FHC**. 20/12/2002. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2002/not20021220p51561.htm>. Acesso em: 07/04/2012.
- CARMO, Corival Alves do. “Confrontando a o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez”. In: CARMO, Corival Alves do; BARROS, Pedro Silva; MONTEIRO, Leonardo Valente. **Prêmio América do Sul 2007: Venezuela: Perspectivas**. Brasília, FUNAG, 2007.
- CARMO, Corival Alves do; PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Brazil and Venezuela Leftist Projects: balance of Luiz Inácio Lula da Silva and Hugo Chávez agendas**. Saarbrücken-Alemanha, Lambert, 2012.
- CARMO, Corival Alves do. “Venezuela: democratização e transformações econômicas no governo Hugo Chávez”. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília-SP, vol. 1. n.1, 2012. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/1826>. Acesso em: 07/04/2012.
- CERVO, Amado Luiz & LESSA, Antonio Carlos (ed.). Special Edition – Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003/2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 53, 2010.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3ª Edição ampliada e atualizada. Brasília: Ed. UnB, 2008.
- Comunicado conjunto do Presidente Barack Obama e da Presidente Dilma Rousseff**. Missão diplomática dos EUA Brasil. Disponível em <http://portuguese.brazil.usembassy.gov/joint-obama-dilma.html>. Acesso em 22/07/2011
- ‘CHÁVEZ LATE MAIS DO QUE MORDE’, DIZ AMORIM, SEGUNDO O WIKILEAKS**. 05/12/2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/12/hugo-chavez-late-mais-do-que-morde-diz-amorim-a-americanos-wikileaks.html>. Acesso em: 07/04/2012.

- COLÔMBIA ASSINA ACORDO PARA USO DE BASES MILITARES PELOS EUA.** 30/10/2009. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/10/091030_colombia_eua_pu.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- COSTA, Darc. **Estratégia Nacional: A Cooperação Sul-Americana para a inserção internacional do Brasil.** Porto Alegre: L&PM, 2003.
- CRANDALL, Britta H. **Hemispheric Giants – the misunderstood history of US-Brazilian Relations.** Nova Iorque: Rowan & Littlefield, 2011.
- Diálogo de Parceria Global Brasil-EUA.** Comunicado conjunto. Departamento de Estado, 02 de Junho de 2011. Disponível em <http://portuguese.brazil.usembassy.gov/pt/medianote.html>. Acesso em 22/07/2011.
- ESTADOS UNIDOS Y VENEZUELA RECOMPOEN RELACIONES DIPLOMÁTICAS.** 24/06/2009. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1142924-estados-unidos-y-venezuela-recomponen-relaciones-diplomaticas>. Acesso em: 07/04/2012.
- ESTADOS UNIDOS DICE QUE LA LEY HABILITANTE ES ANTIDEMOCRÁTICA.** El Universal, 06/01/2011. Disponível em: http://www.eluniversal.com/2011/01/06/pol_ava_estados-unidos-dice_06A4939853.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- GLOBAL BRAZIL AND US-BRAZIL RELATIONS.** A Task Force Report. Council on Foreign Relations. Disponível em <http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>. Acesso em 15 de Julho de 2011.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na era dos gigantes.** Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2006.
- HERNÁNDEZ, Clodovaldo. **El Gobierno de Venezuela rompe 35 años de alianza militar con Estados Unidos.** 26/04/2005. Disponível em: http://elpais.com/diario/2005/04/26/internacional/1114466420_850215.html. Acesso em: 07/04/2012.
- HIRST, Monica. **The United States and Brazil.** Routledge: New York: 2005.
- HIRST, Joel D. **Venezuela's Hugo Chavez and the OAS.** Disponível em: <http://www.laht.com/article.asp?ArticleId=384680&CategoryId=13303>. Acesso: 08 de abril de 2012.
- HIRST, Joel D.; PEARL, Jonathan. **Venezuela's Troubling Nuclear Ties.** 28/10/2010. Disponível em: <http://www.cfr.org/venezuela/venezuelas-troubling-nuclear-ties/p23267>. Acesso em: 08/04/2012.
- JARDIM, Claudia. **Navios de guerra russos chegam à Venezuela.** 25/11/2008. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/11/081125_russia_venezuela_cj_cq.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- JARDIM, Claudia. **Bases militares dos EUA são ameaça à integração regional, diz Chávez.** 16/08/2009. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090816_chavezacordoameacaj.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- JOBIM ADMITE PREOCUPAÇÃO DO BRASIL COM RELAÇÃO A VENEZUELA, SEGUNDO RELATÓRIO VAZADO PELO WIKILEAKS. 30/11/2010. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2010/11/30/jobim-admite-preocupacao-do-brasil-com-relacao-a-venezuela-segundo-relatorio-vazado-pelo-wikileaks.htm>. Acesso em: 07/04/2012.
- JOSÉ MIGUEL INSULZA: NO PUEDO DECIR SI LEYES EN VENEZUELA ESTÁN MAL O BIEN. El Universal, 21/07/2009. Disponível em: http://www.eluniversal.com/2009/07/21/pol_ava_jose-miguel-insulza:_21A2524285.shtml. Acesso em: 07/04/2011.
- INSULZA: LA DEMOCRACIA EN VENEZUELA NO SE IMPONE DESDE AFUERA. El Universal, 17/06/2010. Disponível em: http://www.eluniversal.com/2010/06/17/pol_ava_insulza

- la-democra_17A4040173.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- INSULZA: LEY HABILITANTE ES CONTRARIA A LA CARTA DEMOCRÁTICA. El Universal, 07/01/2011. Disponível em: http://www.eluniversal.com/2011/01/07/pol_ava_insulza:-ley-habilit_07A4945731.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- INSULZA: DEBATE SOBRE VENEZUELA DEBEN SOLICITARLO LOS PAÍSES. El Universal, 13/01/2011. Disponível em: http://www.eluniversal.com/2011/01/13/pol_ava_insulza:-debate-sobr_13A4979371.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- KISSINGER, Henry. “**Por uma nova e próspera ordem mundial**”. OESP 20 de Julho de 1993. p. A2
- LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**, Revista Brasileira de Política Internacional, 48(1), 2005a, pp. 24-59.
- LOWENTHAL, Abraham F and TREVERTON, Gregory F.(eds.) **Latin America in a new world**. Westview Press, Oxford, 1994
- LOWENTHAL, Abraham F, PICCONE, Theodore J., WHITEHEAD, Laurence (eds.). **The Obama administration and the Americas**. Washington: Brookings. 2009.
- MENDIBLE, Alejandro; ROMERO, Carlos et alli (2007). **La Integración Suramericana: presencia de Venezuela y Brasil**. Caracas, Ediciones del Vicerrectorado Académico-UCV/Centro de Estudios de América.
- MUD. Carta dirigida a Jose Miguel Insulza (OEA) por delegación de la Unidad. 12/01/2011. Disponível em: <http://www.unidadvenezuela.org/2009/06/documentos/?did=180>. Acesso em: 04/03/2011.
- MUNHOZ, Sidnei e SILVA, Francisco Carlos Teixeira (orgs.). **Relações Brasil-EUA: séculos XX e XXI**. Maringá: Ed. UEM, 2011.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY. The White House, Washington, 2002. Disponível em <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>
- NATIONAL SECURITY STRATEGY. The White House, Washington, 2010. Disponível em http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. Acesso em 10 de Julho de 2011.
- OBAMA, Barack. **Remarks by the President to Parliament in London**, United Kingdom. May 25, 2011. The White House
- PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Brasil e a Política Externa do governo dos EUA no Governo Obama. In: **III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**. Brasília: FUNAG, 2009, pp.19-31.
- PEARL, Jonathan. Washington Must Take a Stronger Stand on Russia-Venezuela Nuclear Deal. 28/10/2010. Disponível em: http://www.huffingtonpost.com/jonathan-pearl/washington-must-take-a-st_b_775480.html. Acesso em: 08/04/2012.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu e CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul - relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks, 2015.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Relações Brasil-EUA**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora. 2012.
- PEIXOTO, Fabrícia. Acordo militar com a Colômbia ‘não tem segredo’, diz general americano. 05/08/2009. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090805_jimjones_fa_cq.shtml. Acesso em: 07/04/2012.
- RICE, Condoleezza. **Remarks with Brazilian Foreign Minister Celso Amorim**. Itamaraty. Brasília, Brazil, March 13, 2008. www.state.gov/secretary/rm/2008/03/102228.htm. Disponibilidade: 14/03/2008

- RICE, Condoleezza. "Rethinking the national interest- American realism for a new world". Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>
- ROMERO, Carlos. Estados Unidos y Venezuela: Una relación necesaria. 2002. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/467/view.php>. Acesso em: 8 de abril de 2012.
- ROMERO, María Teresa. **Política Exterior Venezolana: El proyecto democrático, 1959-1999**. Caracas, CEC- Los Libros de El Nacional, 2009.
- ROUSSEFF, Dilma. Discurso de Posse. 01 de Janeiro de 2011. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml>. Acesso em 01 de Julho de 2011.
- SILVA, Luiz Inácio, AMORIM, Celso, GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. Declaração à imprensa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do presidente os EUA da América, Granja do Torto, 6 de novembro de 2005, disponível em www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID-Discurso=2719
- SILVA, André Luis Reis. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.
- SMITH, Joseph. **Brazil and the United States**. Athens & London: The University of Georgia Press, 2010.
- SMITH, Peter H. **Talons of the eagle – dynamics of U.S-Latin American relations**. New York: Oxford University Press, 1996.
- SPEKTOR, Matias. **18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush**. Rio de Janeiro, Objetiva, 2014.
- STRANGE, Susan. **The retreat of the State: the diffusion of power in the world economy**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- TORO HARDY, Alfredo. **Hegemonía e império**. Bogotá, Villegas, 2007.
- VENEZUELA E COLÔMBIA 'SUPERAM' CRISE DIPLOMÁTICA. 29/01/2005. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/01/050129_colombiavenezuelacg.shtml. Acesso: 07/04/2012.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **Relações diplomáticas da Ásia**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed; Elsevier, 2013.
- ZAKARIA, Fareed. **The post American world**. NY: WW Norton, 2008