

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 15, n. 2 • 2016

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Editor-chefe

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Editores executivos

Clarice Menezes Vieira (UFRRJ, PEPI/UFRJ)

Maurício Medici Metri (PEPI/UFRJ)

Equipe Editorial

Paulo Vitor Sanches Lira (PEPI/UFRJ)

Pedro Alt (PEPI-UFRJ)

Ricardo Zorteia Vieira (PEPI/UFRJ)

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (IE/UFRJ)
| Carlos Medeiros (PEPI/IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of
Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Erik S. Reinert (Tallinn
University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (IE/UFRJ) | Ha-Joon
Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-
Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | Lia Osório Machado
(Geografia/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA)
| Maria da Conceição Tavares (PEPI/UFRJ) | Maria de Lourdes Rollemberg
Mollo (Economia/UNB) | Murillo Cruz (IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/
UFSC) | Reinaldo Gonçalves (IE/UFRJ) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP)
| Theotônio dos Santos (Economia/UFF) | Thomas Palley (Economics
for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

Produção editorial

comtatica.com

sumário

OIKOS | Volume 15, n.2 • 2016

EDITORIAL

Oikos – Revista de Economia Política Internacional:
Sobre a mudança do perfil editorial da revista, seu foco na área
de EPI e sua incorporação ao PEPI-UFRJ (Programa de
Pós-Graduação em Economia Política Internacional) 05

ARTIGOS

A Política dos EUA para o Leste Asiático no Governo Obama:
o balanceamento da China e a geopolítica regional
Pedro Vinícius Pereira Brites 07

A Política de Inovação do Governo Obama como Estratégia
de Recuperação Econômica e Manutenção da Liderança
Internacional
Hermes Moreira Jr. 21

Venezuela-Brasil-EUA: Uma Visão Retrospectiva da Dinâmica
Regional (2002/2013)
Corival Alves do Carmo
Cristina Soreanu Pecequilo 36

Integração Regional e Petróleo: Um Panorama da Política
Externa dos Governos Hugo Chávez (1999-2013)
Pablo Fontes
Yasmin Renni 61

summary

OIKOS | Volume 15, n.2 • 2016

EDITORIAL

Oikos - Journal of International Political Economy:
Regarding the change in the journal's editorial profile, its focus
on the IPE area and its incorporation in the PEPI-UFRJ (Post-
Graduation Program in International Political Economy) 05

ARTICLES

The U.S. policy for East Asia in the Obama Administration:
the balancing of China and the regional geopolitics 07
Pedro Vinícius Pereira Brites

The Obama Administration's Innovation Policy as Economic
Recovery Strategy and Maintenance of International Leadership 21
Hermes Moreira Jr.

Venezuela-Brazil-US: A Retrospective View of the Regional
Dynamics 36
Corival Alves do Carmo
Cristina Soreanu Pecequilo

Regional Integration and Oil: An Overview of the Foreign Policy
of Hugo Chávez Governments (1999-2013) 61
Pablo Fontes
Yasmin Renni

Oikos – Revista de Economia Política Internacional:

Sobre a mudança do perfil editorial da revista, seu foco na área de EPI e sua incorporação ao PEPI-UFRJ (Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional)

A revista Oikos foi fundada no ano de 2002. Os objetivos de sua criação foram questionar e contribuir para a forma de pensar e ensinar Economia, propondo-se superar as visões de viés “economicista”, de modo a incluir os pontos de vista da política, da história, da geografia, dentre outros campos disciplinares. Ou seja, buscou-se fomentar formas interdisciplinares e autônomas de ver e pensar a Ciência Econômica, revisitando autores (pouco estudados ou mesmo desconsiderados) sobretudo da Economia Política, que exerciam de algum modo essa visão mais abrangente, pensando o tema do desenvolvimento e das relações de poder, e principalmente se preocupando com a realidade social, econômica e política do Brasil, América Latina e da periferia do sistema internacional. Por isto, a Oikos foi fundada com o subtítulo de “Revista de Economia Heterodoxa”. Porém, com o passar dos anos, a Revista, cada vez mais, incorporou contribuições e reflexões da Área de Economia Política Internacional (EPI) característica do Campo Disciplinar das Relações Internacionais.

Desde os anos de 1970, a agenda de pesquisa de EPI vem crescendo e se consolidando em todo o mundo, partindo das discussões sobre a crise de hegemonia dos Estados Unidos e passando por temas como o da Globalização. No ano de 2009, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), foi criado o Programa de Pós-Graduação (*stricto sensu*) em Economia Política Internacional (PEPI-UFRJ), com mestrado e doutorado, o primeiro da área na América Latina. A proposta acadêmica e o corpo docente do PEPI possuem estreita convergência com a história e o perfil editorial da revista Oikos. As pesquisas desses professores no âmbito da área de EPI se originam ainda nos Anos de 1980, contando, portanto, com mais de três décadas de existência, e atualmente consolidadas nos Grupos de Pesquisa do “Poder Global e Geopolítica do Capitalismo” e de “Economia Política”, ambos registrados no Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) do Ministério da Ciência e da Tecnologia. Como resultado mais importante dessas pesquisas destaca-se a publicação da série de “livros vermelhos”, importante referência para a pesquisa na área de EPI no Brasil, cujos livros são: “Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização” (organizado por Maria da Conceição Tavares e José Luís Fiori); “Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações” (organizado por José Luís Fiori); “Polarização Mundial e Crescimento” (organizado por José Luís Fiori e Carlos Medeiros); e “O Poder Americano” (organizado por José Luís Fiori).

Atualmente, a forma de a comunidade acadêmica do PEPI (seu corpo social, discentes e docentes) desenvolver a pesquisa em EPI ultrapassa a tentativa de articulação entre Economia Internacional, de um lado, e Política Internacional, de outro; incluindo ao centro de sua reflexão elementos sobretudo da História e da Geopolítica. De tal modo, o PEPI cria e desenvolve uma agenda de pesquisa original de temas importantes para a periferia do sistema internacional a partir de um olhar próprio, não se preocupando, com efeito, com a agenda anglo-saxônica dominante na área de EPI.

Ao longo do início século XXI, o campo de pesquisa e a disciplina de EPI cresceram significativamente no Brasil, ganhando volume em termos de número de pesquisadores e publicações, recuperando antigos autores e temas latino-americanos, e ampliando seu espaço na Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e na Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Assim, surgiu uma demanda significativa por periódicos que consolidem espaços adequados ao desenvolvimento desta pesquisa contemplada por um corpo de pesquisadores espalhados por universidades brasileiras e no mundo. Diante deste quadro, em 2015, iniciou-se o processo de discussão e incorporação institucional da Oikos ao PEPI e seu foco na área de EPI (incorporando ainda contribuições de área/temas subsidiários). A realização do Primeiro Encontro Nacional de Economia Política Internacional (I ENEPI), organizado no âmbito do PEPI (a partir de iniciativa de seu corpo discente) entre 11 e 13 de maio de 2015, contribuiu para a seleção de artigos da área de EPI que seriam incorporados à Revista, a partir de avaliação cega feita por pares. Assim, as Edições de 2015 e 2016 contam com versões de artigos publicados anteriormente no I ENEPI, além de outros submetidos diretamente à avaliação da Revista.

Portanto, é com enorme satisfação e honra, e mantendo o espírito de vanguarda e referência nacional, que o Corpo Editorial da Oikos vem comunicar aos interessados que, a partir das Edições de 2015 e 2016, a nossa Revista se incorpora institucionalmente ao PEPI e passa a estar formalmente ligada à área de EPI, adotando o subtítulo de “Revista de Economia Política Internacional”.

Assim, os editores esperam contribuir para o avanço, consolidação e institucionalização da área de EPI no Brasil e no mundo, assim como atender à demanda por um periódico específico da área que publique artigos de qualidade, dando visibilidade e viabilidade às pesquisas e publicações de pesquisadores da área de EPI.

Convidamos todos os pesquisadores da área de EPI à leitura e a enviarem contribuições à *Oikos – Revista de Economia Política Internacional*. Nosso foco principal passa a ser a publicação de artigos e resenha de livros da área de EPI ou de áreas afins (como Geopolítica, Geoeconomia, Economia Política, Desenvolvimento Econômico, Relações Internacionais e História) - desde que possam contribuir às reflexões da área principal da revista, a Economia Política Internacional.

Inicia-se uma nova fase para a Oikos...

Os Editores

A Política dos EUA para o Leste Asiático no Governo Obama: o balanceamento da China e a geopolítica regional

The U.S. policy for East Asia in the Obama Administration: the balancing of China and the regional geopolitics

PEDRO VINÍCIUS PEREIRA BRITES | pvbrites@gmail.com

Professor de Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Membro da Equipe do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). Mestre e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS).

Recebimento do artigo Maio de 2015 | **Aceite** Julho de 2016

Resumo O presente trabalho tem como objetivo empreender uma análise da política externa e de segurança (PES) dos Estados Unidos da América durante o governo Obama (2009-2015) para o Leste Asiático. Desse modo, pretende identificar os principais objetivos e ações dos EUA para a região, avaliando os impactos geopolíticos e securitários resultantes para o país e para a região. Parte-se da premissa que os EUA não possuem uma Grande Estratégia definida, o que tem gerado impactos decisivos sobre a condução da PES do país. Nesse contexto, a condução da política tem se submetido aos aspectos operacionais e táticos, o que subverte a lógica elementar que estabelece a primazia da estratégia. Observa-se que os EUA têm, por um lado, aumentado a rede de alianças bilaterais estratégicas e militares com os países da região e, por outro, tem procurado redistribuir suas capacidades defensivas na região. Para atingir seu objetivo, o trabalho está dividido em três seções. A primeira seção apresenta o debate relativo aos impasses da condução da Grande Estratégia dos EUA. A segunda seção dedica-se à política externa e de segurança do governo Obama para a região. Por fim, a última seção procura avaliar essas ações, considerando os impactos para o ambiente securitário e a geopolítica regionais. **Palavras-Chave** Estados Unidos da América, China, Geopolítica, Leste Asiático, Governo Obama

Abstract This paper aims to undertake an analysis of foreign and security policy of the United States during the Obama administration (2009-2015) for East Asia. It aims to identify the main objectives and actions for the region, assessing geopolitical and security impacts for the country and the region. It starts with the premise that the U.S. does not have a grand set strategy, which has generated a decisive impact on the conduct of the foreign and security policy in the country. In this context, the policy conduct has been subjected to operational and tactical aspects, which subverts the elementary logic that establishes the primacy of strategy. It is observed that the U.S. has, on the one hand, increasing network of strategic and military bilateral alliances with the countries of the region and, secondly, has sought to redistribute their defensive capabilities in the region. To achieve its objectives, the paper is divided into three sections. The first section presents the debate on the impasses of the conduct of the U.S. grand strategy. The second section is dedicated to the Obama administration's security and foreign policy for the region. Finally, the last section seeks to assess these actions, considering the impact on the security environment and the regional geopolitics. **Keywords** United States, China, Geopolitics, East Asia, Obama Administration.

Introdução

Este trabalho tem como tema a política externa e de segurança (PES) dos Estados Unidos da América para o Leste Asiático durante o governo de Barack Obama (2009-2016). Nesse sentido, procura identificar as principais ações que o país vem empreendendo na região e avaliar, por conseguinte, os impactos que geram sobre o ambiente securitário regional.

O processo de ascensão da República Popular da China vem alterando a polarização regional na Ásia. Desse modo, especialmente a partir do governo de Barack Obama, os EUA passaram a reorientar a prioridade de sua política externa para a região. O estabelecimento do chamado “pivô asiático” evidencia essa transição voltada a contrabalancear a emergência chinesa.

Embora sejam recorrentes os estudos sobre a emergência asiática, ainda existem disputas entre as diferentes visões desse processo. Principalmente, pois ainda são difusos os efeitos geopolíticos da transição do eixo econômico mundial para o Pacífico e da alteração na correlação de forças entre as potências tradicionais (EUA, França, Inglaterra, Alemanha, Japão) e países como China e Rússia. Assim, o esforço analítico a que se propõe esse trabalho se insere nos estudos acerca das alterações estruturais que decorrem do desmantelamento da ordem internacional vigente durante a Guerra Fria.

Esse trabalho parte do pressuposto de que desde o final da Guerra Fria os EUA não têm uma Grande Estratégia definida. Para os fins de entendimento dessa pesquisa, o conceito de Grande Estratégia diz respeito ao alinhamento entre os objetivos políticos de longo prazo de um país e as capacidades materiais efetivas para colocar esse projeto em prática (PORTER, 2013; MARTINS & CEPIK, 2014; MONTGOMERY, 2014). Nesse sentido, a ausência de uma Grande Estratégia implica em uma posição reativa diante das macro-transformações que vêm ocorrendo no Sistema Internacional contemporaneamente. No caso da Ásia, a ordem hegemônica estabelecida pelos EUA ao final da Segunda Guerra Mundial vem enfrentando desafios. Principalmente porque o modo como essa ordem foi vertebrada não reflete mais a distribuição de poder na região, em virtude da ascensão de novos atores relevantes. Além disso, mesmo a capacidade defensiva do país na região sofre ameaças devido à introdução de novas tecnologias e à modernização das Forças Armadas dos países do Leste Asiático - principalmente da China.

Assim, tendo em vista essa série de transformações, o presente estudo procura avaliar em que medida a PES do governo Obama impacta sobre a região. Para atingir esse objetivo, o trabalho está estruturado em três seções. A primeira seção apresenta o debate atual sobre a Grande Estratégia dos EUA. A segunda procura identificar as principais medidas do governo Obama no Leste Asiático. Por fim, a última seção avalia os efeitos dessas ações sobre o ambiente regional a partir do estudo de caso da Península Coreana. Pois, embora existam outros pontos centrais de tensão na região, tais como o Mar do Sul da China e o estreito de Taiwan, a situação na península reflete mais claramente a polarização regional e os desafios para a gestão de todos os interesses das grandes potências envolvidas na região. Assim, conclui-se que a ausência de uma Grande Estratégia tem implicado em indefinição acerca do processo de emergência da China. Desse modo, a política externa e de segurança dos EUA tem estado submetida às ações militares operacionais, o que amplifica o potencial de escalonamento das crises e contribui para o acirramento das tensões na região.

O Debate sobre a Grande Estratégia dos Estados Unidos: entre a primazia e o desengajamento

O colapso da União Soviética gerou uma série de debates acerca do papel que os EUA passariam a ocupar no Sistema Internacional. Em grande medida, a ausência de competidores com

capacidade crível de ameaçar os interesses do país levou à crença - externa e internamente - de que os EUA haviam obtido uma superioridade incontestada, uma condição de primazia sem precedentes históricos (POSEN, 2003; BROOKS, IKENBERRY & WOHLFORTH, 2012; ANDERSON, 2015).

A crença na manutenção da hegemonia americana é discutida a partir da perspectiva realista de que a unipolaridade é transitória, portanto, insustentável. E, embora os EUA ainda mantenham uma posição de proeminência no Sistema Internacional, os desafios advindos da emergência de novas potências ou da reestruturação de velhos competidores geram discussões acerca de como essa hegemonia deve ser sustentada. Na prática, conforme Posen (2003), o debate sobre a Grande Estratégia dos EUA, atualmente, se dá acerca de qual variante da estratégia hegemônica do país deve ser priorizada.

Os Estados Unidos possuem o chamado “Comando dos Comuns”. Ou seja, o país detém o comando do mar, do ar em altitudes acima de 10 mil pés, bem como do espaço (POSEN, 2003; CEPIK, 2013). Assim, uma característica intrínseca da hegemonia estadunidense desde a Segunda Guerra Mundial é a capacidade de projeção de poder para quase qualquer região do globo sem ter de enfrentar resistências (CORDESMAN & HESS, 2013; CEPIK, 2013). Nesse sentido, o final da Guerra Fria representou pouca alteração para as capacidades estadunidenses, pois parecia apenas ratificar a perspectiva de inquestionabilidade do poder americano.

Caso observemos as capacidades econômicas e militares assimétricas que possuem os EUA sem considerar outros atuais fatores determinantes para a projeção de força, acabaríamos por prematuramente definir o Sistema Internacional Contemporâneo como irrevogavelmente unipolar. Porém, conforme Cepik (2013):

No entanto, tal classificação só é possível caso ignorarmos três prerrogativas que consideramos determinantes para a possibilidade do uso da força na era digital: as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais. Levando em conta tais critérios estaríamos vivendo em um sistema tripolar, apesar da posição relativa dos Estados Unidos ser claramente superior frente às outras duas grandes potências, Rússia (decadente) e China (ascendente). (CEPIK, 2013, p. 309)¹.

Nesse sentido, a atual configuração do Sistema Internacional representa um desafio à postura militar de defesa avançada dos EUA que prevaleceu durante a Guerra Fria. É desse contexto que advêm os questionamentos quanto à estratégia do país atualmente (MONTGOMERY, 2014). Em outros termos: como os EUA vão reagir à ascensão da China? Como reagirão aos efeitos da emergência de potências regionais?

Em termos práticos, o cerne dessa discussão tem estado na capacidade ou não de manutenção da postura militar tradicional do país, ou seja, na defesa avançada. Assim, a discussão acerca da Grande Estratégia não se trata apenas de medir as capacidades do país, mas também o seu interesse em perseguir esse objetivo.

A discussão sobre o papel que os EUA devem exercer nesse cenário de tendência à multipolaridade orbita entre dois extremos. De um lado estão os autores que acreditam na necessidade de o país manter o engajamento profundo (*deep engagement*). Nessa corrente, enquadram-se os autores que defendem que os EUA deveriam manter sua capacidade de controle efetivo sobre as demais regiões e de auxílio aos seus aliados, inclusive com a ampliação de ações preemptivas (LIEBER, 2010; BROOKS, IKENBERRY & WOHLFORTH, 2012). De outro estão aqueles que defendem uma estratégia de retraimento (*retren-*

¹ O conceito de inexpugnabilidade refere-se à capacidade de manter sua soberania frente a um ataque convencional estrangeiro. Em outros termos, capacidade de evitar ameaças efetivas ao seu território.

chment). Em outros termos, esses defendem que, devido ao fato dos EUA terem vivenciado a pior crise financeira da história e possuírem um alto débito nacional e déficit externo – tudo isso somado ao fortalecimento de potências regionais –, o país deveria retornar de suas bases avançadas e diminuir seu papel como fiador da segurança internacional (LAYNE, 2010; MONTGOMERY, 2014). Todavia, embora des- toem quanto à estratégia em si, ambas as correntes acreditam na primazia dos EUA. A questão divergente é qual das alternativas seria mais sustentável.

Cabe destacar que, após emergir como superpotência vencedora da Guerra Fria, os EUA vêm perseguido uma Grande Estratégia de primazia, ou seja, de hegemonia (MONTGOMERY, 2014; MARTINS & CEPIK, 2014). Na prática, isso representa a busca pela obtenção de uma capacidade não desafiável.

Assim, a busca pela primazia estruturava-se – no imediato pós-Guerra Fria – através da dissuasão, da reafirmação (papel de fiador securitário de seus aliados e parceiros), da não-proliferação coercitiva (especialmente, a busca pelo impedimento da distribuição horizontal de armas nucleares) e da guerra preemptiva (através da promoção da democracia liberal) (PORTER, 2013; RONIS, 2013; MONTGOMERY, 2014). Através de uma presença militar global, vertebrada através de uma rede de alianças permanentes e Estados-clientes, os EUA atuaram com vistas a materializar a condição hegemônica.

A partir da obtenção da condição de superioridade convencional suficiente para derrotar as forças soviéticas no teatro europeu no final da década de 1970, através do advento das armas com munição guiada de precisão (MEARSHEIMER, 1982), os EUA passaram a buscar a primazia nuclear sobre a URSS. Ou seja, acabar com a capacidade de segundo ataque dos soviéticos.

Cabe destacar que, em grande medida, o equilíbrio de poder desde o final da Segunda Guerra Mundial advém da distribuição de artefatos termonucleares e da capacidade de segundo ataque (capacidade de estabelecer retaliação crível em caso de sofrer ataque nuclear). A perspectiva da “Destruição Mútua Assegurada” (MAD) foi o fiador do equilíbrio entre as superpotências. Em termos práticos, dizia respeito à posse de uma tríade operacional: mísseis balísticos intercontinentais (ICBM), mísseis balísticos lançados de submarino (SLBM) e bombardeiros estratégicos (ÁVILA, CEPIK & MARTINS, 2009).

A Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI)² adotada no governo Ronald Reagan (1981-1988), tinha como objetivo central desenvolver capacidades defensivas anti-balísticas. Embora o programa tenha sido abandonado posteriormente, foi um primeiro indicativo dessa nova perspectiva. Após a Guerra Fria, durante a chamada *Pax Americana*, esse objetivo foi materializado pelo Programa Nacional de Defesa Missilística (NMD). Principalmente após a saída dos EUA do Tratado sobre Mísseis Anti-Balísticos³ em 2002, observa-se uma escalada nesse projeto de erodir as capacidades alheias de segundo ataque. Em 2007, a OTAN declarou a intenção de estabelecer um escudo anti-míssil na Polônia e na República Tcheca, que limitaria a capacidades russas de segundo ataque. A esse projeto soma-se o Programa de Ataque Convencional Global (*Conventional Prompt Global Strike* ou CPGS) que permitiria aos Estados Unidos atacar alvos em qualquer lugar na Terra em um breve espaço de tempo (WOOLF, 2016). Em termos efetivos, essa capacidade seria viabilizada pela utilização dos veículos de propulsão hipersônica.

Entretanto, todas as ações com vistas a estabelecer essa primazia nuclear, que desestabilizaria a ordem internacional, não se sustentam a partir de uma Grande Estratégia definida. É justamente na ausência dessa Grande Estratégia que reside um dos principais problemas na condução da política americana para o mundo no século XXI.

Se a opção for pela manutenção do engajamento profundo, o país teria de aprofundar suas capacidades militares frente à modernização militar que vem sendo empreendida, especialmente, pela China (MONTGOMERY, 2014). Isso geraria custos políticos e financeiros bastante significativos para os

2 Esse programa ficou conhecido também como “Guerra nas Estrelas”.

3 O Tratado sobre Mísseis Anti-Balísticos foi assinado entre EUA e URSS em 1972 e tratava da limitação da construção de mísseis anti-balísticos.

EUA. Além disso, pode implicar em uma escalada da agressividade regional no Leste Asiático. Afinal, Rússia e China, em um cenário de ameaça de guerra preventiva e da busca americana por obter a primazia nuclear, podem optar pelo incremento da agressividade na região. Por outro lado, se os EUA optarem por uma política de desengajamento, ou de retraimento (*Offshore Balance*), podem abrir espaço para o aumento das rivalidades regionais. Nesse caso, seria uma estratégia de “defesa reativa”, voltada a conter uma ameaça apenas em caso de insuficiência defensiva de seus aliados.

Contudo, segundo Montgomery (2014), atualmente o país não possui capacidades para exercer com êxito nenhuma das duas estratégias. Primeiro, porque se baseiam na superioridade incontestada dos EUA. Todavia, se consideradas as questões geográficas e geopolíticas, a vantagem dos EUA não é tão ampla quanto se crê. Primeiro, porque em caso de conflagração na Ásia, a rede de suprimento dos EUA teria de ser extremamente complexa. Segundo, pois a modernização militar da China tem sido voltada para a construção de capacidades A2/AD (Anti-acesso e Negação de Área). Assim, a emergência do A2/AD gera um real empecilho para a mobilidade estratégica das forças avançadas que, no caso do Leste Asiático, estão alocadas principalmente na Coreia do Sul e no Japão. Atualmente, os EUA parecem estar perseguindo a estratégia do engajamento profundo. Afinal, vêm desenvolvendo o conceito de Batalha Aeronaval⁴ (*Air Sea Battle* ou ASB) para operações conjuntas em ambientes não-permissivos.

Uma terceira possibilidade para a Grande Estratégia dos EUA situa-se entre os dois extremos (primazia e desengajamento). Seria a estratégia da Concertação. Segundo Porter (2013), a estratégia da Concertação estaria voltada para uma ação de compartilhamento de poder. Nesse sentido, tendo em vista que o mundo migra para a multipolaridade, os EUA atuariam como um *primus inter pares* (KISSINGER, 2011). Assim, sobre os EUA não recairiam os custos políticos e financeiros da primazia, nem o custo da inação diante dos desafios securitários, que poderiam ser graves desafios aos interesses do país e de seus aliados. Certamente, essa estratégia possui alguns dilemas. Segundo Porter (2013),

Estes incluem a dificuldade de conciliar o equilíbrio competitivo com concertos cooperativos, os limites do balanceamento sem uma capacidade militar avançada de longo alcance em terra, possíveis consequências inesperadas, como um aumento da concorrência entre potências regionais ou o surgimento de blocos (como um Leste da Ásia Chinês ou um Golfo Iraniano), e o desafio de sustentar o apoio político interno para uma estratégia que abdica voluntariamente da liderança mundial.⁵ (PORTER, 2013, p. viii)

Diante da indefinição de qual Grande Estratégia adotar (primazia, engajamento ou concertação), as ações dos EUA têm sido resultado de políticas pontuais e reativas conforme as mudanças do ambiente. As três linhas de ação, primazia, isolamento e concertação estão longe de representarem uma definição política acerca do perfil de inserção do país na conjuntura contemporânea.

Desse modo, a condução da PES fica sujeita aos conceitos operacionais como o ASB (MARTINS & CEPIK, 2014). Basicamente, é a sujeição da esfera política à esfera militar. Ou seja, ocorre uma inversão de valores. Dado que não existe uma definição política clara acerca do papel que os EUA devem exercer na conjuntura pós-Guerra Fria, o país tende a ficar refém das compras de armamentos, do *lobby* do complexo militar-industrial e de aspectos táticos e procedimentais.

4 O conceito de Batalha Aeronaval, ou AirSea Battle (ASB), é definido pelos EUA pela proposição de um ataque efetuado em profundidade, integrando domínios cruzados (espaço, ar, mar). Desse modo, é operacionalizado com vistas a romper, destruir e derrotar a rede de radares, sensores, mísseis antiaéreos, capacidade antinavio, bem como as bases aéreas e navais do adversário (TOL, GUNZINGER, KREPINEVICH & THOMAS, 2010; MARTINS & CEPIK, 2014; SANTOS, 2015)

5 Excerto original: “These include the difficulty of reconciling competitive balancing with cooperative concerts, the limits of balancing without a forward-reaching onshore military capability, possible unanticipated consequences such as a rise in regional power competition or the emergence of blocs (such as a Chinese East Asia or an Iranian Gulf), and the challenge of sustaining domestic political support for a strategy that voluntarily abdicates world leadership.” (PORTER, 2013, p.8)

No caso do Leste Asiático, isso gera um aumento da incerteza por parte dos atores regionais. Afinal, por um lado, os EUA declaram sua intenção de balancear a emergência chinesa através do fortalecimento dos laços com atores regionais. Porém, de outro lado, mantêm o desenvolvimento de programas voltados ao estabelecimento da primazia. A Grande Estratégia é que dota de validade os programas militares e os conceitos operacionais diante dos objetivos do país no Sistema Internacional (PORTER, 2013). Segundo Martins & Cepik (2014, p. 18),

Sem ela, a construção de armamentos (um meio) passa a presidir a própria política externa e de defesa. Então, seja por inércia burocrática, influência patrimonial, ou ambos, dá-se continuidade aos programas que já envolveram maior dispêndio. E isso não coincide, necessariamente, com o que é o mais necessário estrategicamente, ou mesmo urgente, muito menos, necessariamente, com o resultado das eleições presidenciais, a vontade do Congresso Nacional ou da opinião pública. Pior, corre-se o risco de tudo isso gerar uma retroalimentação viciosa, visto que as dinâmicas internacionais geradas pelo perfil dos programas de modernização acabam justificando a sua continuidade.

O governo Obama parece dar sequência ao que já vinha sendo empreendido em governos anteriores. Em que pese o governo de Obama ter um perfil liberal-internacionalista⁶, - ou seja, tem dado mais valor para o peso da legitimidade internacional -, isso não representou uma alteração na tendência à busca pela primazia. Além da manutenção do NMD e do CPCS, o país continua investindo no desenvolvimento do F-35, cujo orçamento já chega próximo a meio trilhão de dólares (BERR, 2015).

Desse modo, a busca pela obtenção efetiva da primazia emerge como um grave desafio à governança global e ao equilíbrio de poder entre as grandes potências. O agravante no caso asiático é que, além de representar uma alteração nos pilares da polaridade regional, há um processo de recomposição hegemônica em curso. A ascensão de potências regionais no Leste Asiático como a China e a Índia, de blocos regionais como a ASEAN, e a busca por reafirmação de potências como Rússia e Japão, são fenômenos que amplificam a instabilidade securitária significativamente. Nesse sentido, a compreensão sobre o rumo do debate sobre a Grande Estratégia dos EUA se constitui como elemento fundamental para a análise do contexto regional.

A Política Externa e de Segurança (PES) do Governo Obama (2009-2016) para o Leste Asiático

O presidente Barack Obama assumiu o governo em 2009, herdando como principal legado o envolvimento dos EUA na guerra do Afeganistão e na guerra do Iraque. Assim, tendo em vista as dificuldades para desengajar o país desses conflitos, a prioridade de seu mandato em termos de política externa recaiu sobre o Oriente Médio e a Ásia Central.

Em relação à Ásia, isso representou um maior distanciamento de Obama, cuja atuação externa era marcada pela chamada “diplomacia presidencial” (PECEQUILO, 2009). Assim, coube à então secretária de Estado Hillary Clinton o papel de conduzir mais diretamente os assuntos relativos à região.

6 A vertente oposta, liberal-nacionalista, representada pelo governo George W. Bush (2001-2009), por sua vez acredita que a legitimidade importa menos do que as capacidades materiais. Entretanto, apesar da distinção na ênfase ambas vertentes seguem a busca pela primazia.

Do ponto de vista prático, nesse primeiro momento, a PES dos EUA para a região foi reativa. Portanto, foram mantidas as iniciativas principais que vinham sendo adotadas pelo governo Bush.

Apenas a partir de 2010, é que o governo Obama passa a estabelecer uma política ativa para a região. Nesse ano, Robert Gates (então secretário de Defesa) e Hillary Clinton visitam Hanoi com vistas a aprofundar a aproximação com o Vietnã. Essas visitas representam o início da política do “pivô asiático”, estabelecido com vistas a contrabalançar o crescimento chinês. Essa visita emblemática para as relações bilaterais foi sucedida pela realização de exercícios navais conjuntos entre 2010 e 2012. Essa busca dos EUA por aproximação com o Vietnã evidenciou a priorização do Mar do Sul da China na agenda de defesa dos EUA para a região. Conforme Clinton (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2010), durante o Fórum Regional da ASEAN,

“[O]s Estados Unidos, como qualquer nação, tem um interesse nacional na livre navegação, no livre acesso às áreas marítimas comuns da Ásia e no respeito ao direito internacional no Mar do Sul da China. [...] Os Estados Unidos apoiam um processo diplomático colaborativo por parte de todos os requerentes para que se resolvam as várias disputas territoriais sem coerção. Nós nos opomos ao uso ou ameaça do uso da força por qualquer requerente” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2010).

Segundo Cordesman e Hess (2013), essa nova política de dissuasão ativa na Ásia está assentada em cinco pilares estratégicos: (a) fortalecimento de alianças; (b) aprofundamento de parcerias com países emergentes; (c) estabelecimento de um relacionamento construtivo com a China; (d) fortalecimento das instituições regionais; e (e) estabelecimento de uma arquitetura econômica para aumentar os benefícios do comércio e do crescimento para os países da região. Em termos práticos, pode-se definir a estratégia do pivô americano para a Ásia como uma política de contenção das ações chinesas na região. Essa contenção abrange tanto a área securitária, como a área política e a área econômica.

Essas novas diretrizes foram materializadas, no campo estratégico, pela busca ao estabelecimento ou fortalecimento de parcerias militares com países vizinhos da China. Um exemplo é a aproximação com o Camboja em 2010 e a alteração da política para a Península Coreana. No segundo caso, o país decidiu reafirmar os compromissos defensivos com a Coreia do Sul⁷ e suspender a transferência programada do Comando Operacional da Península (OPCOM) para os aliados (ROSS, 2013). Assim, manteve sua presença ativa na península. Outro episódio que simboliza essa inflexão na condução da PES ocorre em 2010. Quando a guarda costeira japonesa capturou o capitão de um barco pesqueiro chinês que navegava próximo às ilhas Senkaku/Diaoyu⁸, o governo dos EUA não hesitou em afirmar que sua aliança com o Japão implicava no apoio à reivindicação japonesa, dado que, segundo o entendimento norte-americano, essas ilhas estão sob controle administrativo efetivo do Japão.

É justamente no campo militar, que residem as maiores transformações introduzidas pela gestão Obama. Pois no campo econômico, o presidente democrata manteve a busca pela ampliação dos laços comerciais e de investimento. Simbolizam, prioritariamente, essa tendência, a construção de uma rede de acordos bilaterais de livre-comércio (Coreia do Sul, por exemplo) e os avanços nas negociações para o estabelecimento da Parceria Trans-Pacífica (TPP) (MANYIN et al, 2012). Na prática, as iniciativas americanas visavam contrapor as iniciativas econômicas chinesas na região.

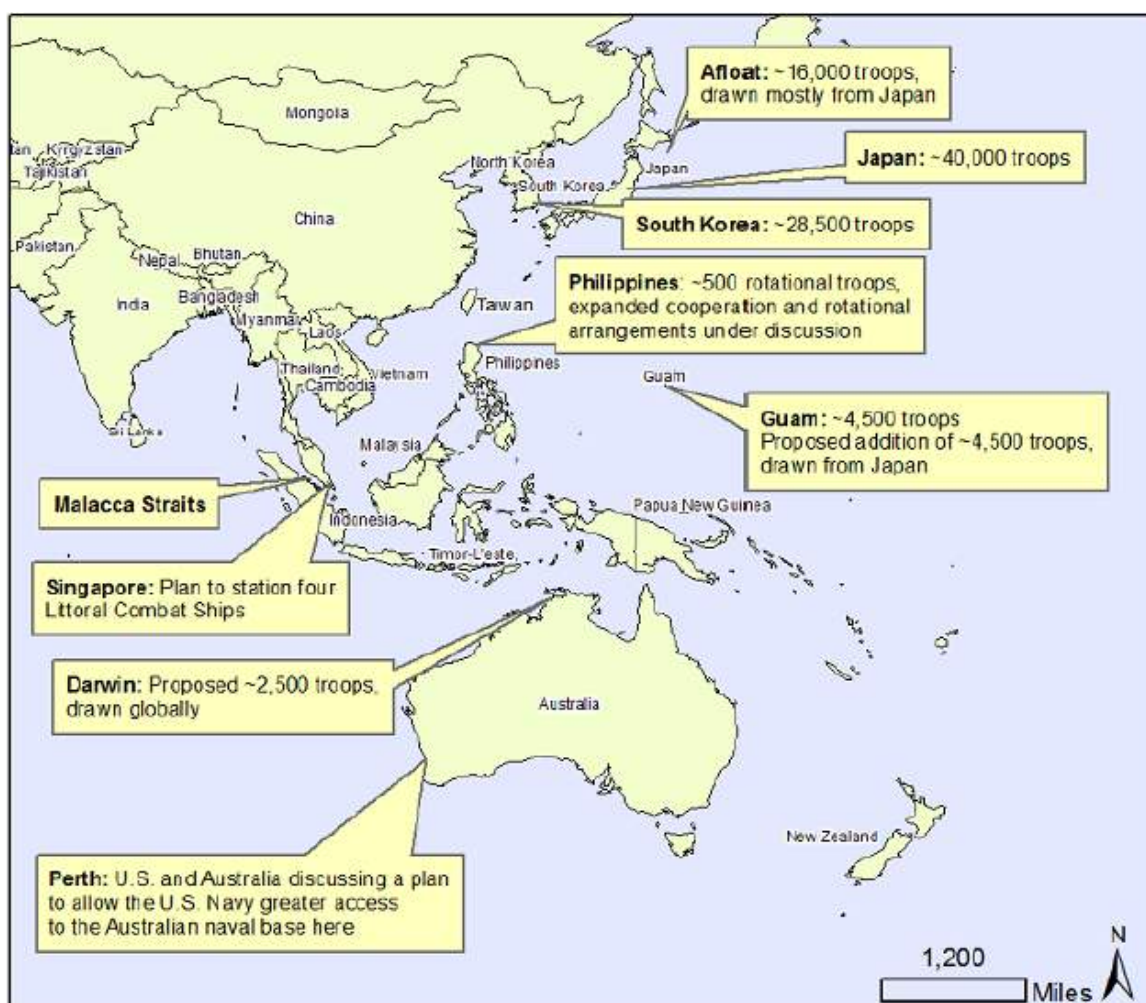
7 Os dois países chegaram a quatro novos acordos de defesa: o Diálogo Integrado de Defesa entre EUA e Coreia do Sul; o primeiro plano bilateral de contenção de provocações conjunto; o Comitê Político de Dissuasão Estendida; e um Acordo de Cooperação Espacial Militar.

8 As ilhas Senkaku (nome japonês) ou Diaoyu (República Popular da China), são objetos de disputa territorial entre Japão e China. Localizadas no Mar do Leste da China, as ilhas são inabitadas. Porém, com a suspeita da existência de reservas energéticas em suas águas territoriais, a posse das ilhas passou a ser mais fortemente contestada.

Em termos institucionais, os EUA têm procurado esvaziar os fóruns liderados pela China. Por exemplo, enquanto a China tem buscado fortalecer o Fórum Regional da ASEAN (ARF, da sigla em inglês), os EUA investem na Cúpula do Leste Asiático (EAS, da sigla em inglês) como principal mecanismo para a resolução de questões securitárias no Leste Asiático. Todo esse processo reflete uma transição no nível de prioridade que a emergência da China possui na agenda externa dos EUA. Cabe destacar que o governo Obama teve de enfrentar os efeitos da pior crise econômica de sua história. Nesse sentido, o aumento da pressão sobre o entorno estratégico chinês é um reflexo dessa necessidade de reação diante da perda de competitividade dos EUA na região.

Segundo Cordesman & Hess (2013), até 2020, cerca de 60% da frota naval dos EUA estará no Pacífico. Esse processo reorientação estratégica foi oficializado a partir de 2011, quando o presidente Barack Obama apresentou a nova política e estabeleceu acordos com a Austrália – que permitem a alocação de 2.500 marines na região de Darwin, no extremo norte do país. Nesse caso, a Austrália passou a ocupar a posição retaguarda no teatro asiático. O mapa abaixo ilustra as forças dos EUA na região e os projetos de ampliação de forças.

Mapa 1 - Região da Ásia-Pacífico incluindo as tropas dos EUA já alocadas ou com previsão de serem alocadas



Fonte: MANYIN et al., 2012.

Cabe destacar que o aumento do engajamento dos EUA na região da Ásia-Pacífico se deve em grande medida à possibilidade de desengajamento do Oriente Médio. Esse processo deve-se à relativa estabilização da situação no Iraque e no Afeganistão. Nesse sentido, há uma relação de dependência mútua entre os desdobramentos políticos e securitários nas duas regiões.

Em 2012, ocorreu o lançamento do *Strategic Guidance* no qual são apresentadas as bases para a estratégia de rebalanceamento. A esse lançamento seguiu a publicação do *Joint Operational Access Concept* (JOAC), tendo o *AirSea Battle* como eixo principal. Mais contemporaneamente, o Pentágono alterou a nomenclatura do *AirSea Battle* pelo novo *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* (JAM-GC).

Segundo DoD (2012),

[...] O Acesso Operacional Conjunto (JAM-GC) é a contribuição da força conjunta para *assegurar o acesso*, a utilização nacional dos bens globais comuns, de territórios soberanos selecionados, das águas, do espaço aéreo e do ciberespaço sem impedimentos. Os bens comuns globais, por sua vez, são áreas de transporte aéreo, marítimo, espaço e ciberespaço que não pertencem a nenhum estado. Enquanto o *acesso operacional* é obtido através da projeção da força militar, o *acesso assegurado* é alcançado projetando todos os elementos do poder nacional (DoD, 2012, p. 1)⁹.

O JOAC tem como objetivo primário contrapor as capacidades A2/AD que vêm sendo desenvolvidas pela China. Em termos operacionais, esse conceito baseia-se na integração profunda das forças aeronavais. Nesse sentido, pode-se observar uma aproximação entre o estabelecimento do ASB e da NMD. Afinal, ambos estão centrados na utilização de capacidades aptas a desabilitar as condições defensivas da China (TOL et al., 2010).

Entretanto, tendo em vista que uma das prioridades estratégicas dos EUA é estabelecer um relacionamento construtivo com a China, o anúncio do JAM-GC amplificou a instabilidade na região. Cabe destacar que o documento faz a ressalva que a guerra está submetida aos objetivos políticos do país, ou seja, à Grande Estratégia. Contudo, não há menção clara a quais objetivos se refere.

Diante disso, a China, em resposta, passa a adotar uma postura mais assertiva na região. O governo Xi Jinping procura então fortalecer a presença militar do país no Mar do Sul da China, ampliar sua aproximação com Taiwan e pressionar mais fortemente a Coreia do Norte (YAN, 2014). Além disso, o país estabeleceu uma Zona de Identificação Aérea (ADIZ, da sigla em inglês) cobrindo a maior parte do Mar do Leste da China, incluindo as ilhas Senkaku/Diaoyu (RINEHART & ELIAS, 2015). Pequim não consultou nenhum dos vizinhos para estabelecer a ADIZ. Segundo as diretrizes desse anúncio, a China se reserva o direito usar a força contra qualquer aeronave que não esteja autorizada a sobrevoar a região. Nesse sentido, a ADIZ foi considerada um elemento que potencialmente acirra as tensões no Leste Asiático. Afinal, embora atinja mais diretamente suas relações com o Japão, tem implicações profundas para as relações com os EUA.

Em virtude desse cenário de escalonamento das tensões na região, surgiram muitas críticas ao desenvolvimento do ASB, um conceito puramente operacional. Desse modo, surgiram estratégias alternativas. Dentre essas, destaca-se o conceito de *Offshore Control* (HAMMES, 2012; SANTOS, 2015).

O *Offshore Control* parte da premissa que se deve elaborar uma estratégia para a confrontação militar com a China. Porém, essa não pode ser a única solução para os impasses eventuais entre os dois

9 Original: "Operational access is the joint force contribution to assured access, the unhindered national use of the global commons and select sovereign territory, waters, airspace and cyberspace. The global commons, in turn, are areas of air, sea, space, and cyberspace that belong to no one state. While operational access is achieved through the projection of military force, assured access is achieved by projecting all the elements of national power" (DoD, 2012, p. 1).

países. Ou seja, se os EUA adotarem um conceito (ASB) voltado à guerra preventiva, à supressão das forças de defesa, o resultado tende a seguir a tendência da confrontação (HAMMES, 2012; SANTOS, 2015). *O Offshore Control* baseia-se na elaboração de operações voltadas a restringir as ações chinesas no Pacífico. Funciona a partir do esforço militar conjunto entre os EUA e seus aliados na região. Desse modo, visa aprofundar os laços securitários dos EUA na região; entretanto, dilui a perspectiva agressiva do ASB, dado que se trata uma estratégia defensiva.

A grande questão é que, como não há definição da Grande Estratégia, não há definição dos conceitos operacionais. Tendo em vista que não se sabe o que se deseja em um espectro mais amplo, o cálculo de custos e oportunidades fica comprometido. Portanto, em que pesem alguns avanços no campo bilateral das relações entre China e EUA durante o governo Obama – questões comerciais, ambientais, de segurança internacional –, não houve uma solidificação da posição dos EUA em relação à China. Desse modo, os períodos de tensão e arrefecimento se sobrepõem conforme as mudanças conjunturais. A situação na Península Coreana talvez seja o principal exemplo dos impactos desse cenário para as relações regionais.

A Geopolítica do Balanceamento e os Efeitos sobre o Ambiente Securitário Regional: o caso da Península Coreana

A Península Coreana é um dos principais focos de tensão do Leste Asiático desde o final da Segunda Guerra Mundial. A centralidade geopolítica da península na região ficou mais evidente com a eclosão da Guerra da Coreia (1950-1953) e o envolvimento direto das tropas estadunidenses e chinesas.

Como efeitos da guerra, além da morte de mais 2,5 milhões de pessoas (CUMINGS, 2010), surge uma cisão profunda entre sul e norte e um desenho geopolítico particular no Leste Asiático. Coreia do Norte e China, de um lado, estabelecem uma aliança política que se mantém até hoje, tendo a URSS como um aliado participativo, mas com presença indireta. De outro, os EUA estabelecem uma rede defensiva que inclui a Coreia do Sul e o Japão. Essa configuração, em grande medida, se mantém até hoje. Por isso, a Península Coreana é uma das últimas questões mal definidas da Guerra Fria.

Após o fim da URSS, a situação na península passou por graves transformações. A perda de seu principal aliado e fornecedor de alimentos e matérias primas gerou uma profunda crise na Coreia do Norte. Assim, o país passou a procurar se reaproximar dos vizinhos, especialmente da Coreia do Sul. O objetivo central do país, com vistas a se reinserir na comunidade internacional, era estabelecer um tratado de paz com os EUA, afinal a Guerra da Coreia terminou apenas com o estabelecimento de um armistício (MARTINS, 2008).

É nesse período também que a questão nuclear norte-coreana emerge como um dos principais problemas securitários da região. Tendo em vista que a centralidade da PES dos EUA naquele período era o controle global da proliferação horizontal de energia nuclear, a desestruturação do programa nuclear norte-coreano passa a ser prioridade. Nesse sentido, em 1994, é firmado o Acordo de Genebra. Segundo o acordo, a Coreia do Norte abriria mão de seu programa nuclear e em troca receberia apoio para suprir suas carências energéticas. Contudo, com a morte de Kim Il Sung¹⁰, em 1994, as negociações acabam sendo congeladas.

No lugar de Sung, assume seu filho Kim Jong-Il. Jong Il introduz uma série de transformações no país, com destaque para a política do *Songun*. O *Songun* cedia primazia institucional às Forças Arma-

10 Kim Il Sung foi o principal líder da Coreia do Norte. Ele governou o país de 1948 até 1994.

das do país frente ao Partido dos Trabalhadores Coreanos (KWP, sigla em inglês). Assim, representou a efetiva militarização do país. Cabe destacar que além dos fatores relativos às disputas políticas internas, as razões para o estabelecimento dessa política advêm das várias crises econômicas e humanitárias que o país enfrenta nesse período.

Os EUA, nesse período sob a administração de Bill Clinton (1993-2001), mantiveram um distanciamento pragmático. A crença predominante do *establishment* americano era de que o colapso na Coreia do Norte era iminente. Portanto, não seria necessária nenhuma concessão que pudesse fortalecer o regime. Ao final do governo Clinton, no entanto, ocorre uma aproximação. Essa tendência de concertação derivou da ascensão de um governo progressista na Coreia do Sul que adota uma política de engajamento cooperativo com o norte – a *Sunshine Policy*¹¹ (CUMINGS, 2004).

Todavia, a chegada do George W. Bush ao poder em 2001 trouxe uma alteração nessa tendência de concertação. O presidente republicano adotou uma postura mais assertiva quanto à Coreia do Norte, incluindo-a na lista dos países que compunham o chamado “eixo do mal”. É nessa conjuntura que a Coreia do Norte se retira do Tratado de Não-Proliferação (TNP) em 2003. E, em 2006, é realizado o primeiro teste nuclear do país¹².

A chegada de Obama ao poder não representou alterações no padrão de cooperação-conflito que prevalecia na Coreia do Norte. Nesse sentido, o governo Obama acaba dando continuidade à política de seu antecessor, mantendo sua orientação de esperar pelo colapso norte-coreano. Entretanto, a capacidade de resiliência do país tem se mostrado mais profunda do que os analistas têm observado.

Em 2012, Kim Jong-Il faleceu e ocorreu um processo de transição política muito significativo. Especialmente porque a chegada de Kim Jong-Un ao poder representou uma transformação na política interna da Coreia do Norte. Segundo Lankov (2014), o novo líder vem empreendendo uma série de reformas com vistas a modernizar a economia do país e aliar a capacidade nuclear dissuasória com desenvolvimento econômico. Entretanto, do ponto de vista externo, Jong-Un continuou empreendendo as demonstrações de força já tradicionais. Durante seu governo foram realizados dois testes nucleares, sendo que no último, em janeiro de 2016, o governo norte-coreano alegou ter realizado de modo exitoso um teste com bomba-H.

Os EUA adotaram uma série de sanções contra o regime comunista. Porém, há uma notável falta de efetividade, já que apesar de todas as previsões contrárias, o regime ainda se mantém. Em grande medida, a análise da política dos EUA para a Coreia do Norte evidencia uma falta de planejamento de longo prazo. As principais medidas tem sido aquelas derivadas de ações mais amplas, como a política de balanceamento à China.

A adoção da política de balanceamento da China trouxe efeitos diretos sobre a situação na Península Coreana. Primeiro, representou um aprofundamento das relações com a Coreia do Sul. Nesse sentido, os exercícios militares conjuntos entre os dois países (*Key Resolve*, *Foal Eagle*, *Cobra Gold*) se amplificaram e passaram a focar na preparação para operações anfíbias conjuntas e na articulação dos centros de comando e controle. Além disso, o estreitamento dos laços entre EUA e Coreia do Sul contribuiu para o fim definitivo da *Sunshine Policy*, um dos raros espaços para a resolução diplomática da questão.

Além disso, para a Coreia do Sul, esse quadro representa um desafio. Especialmente no governo da presidenta Park Geun-Hye (2013 -), a Coreia do Sul buscou se aproximar da China. Ambos os países assinaram, em 2015, um acordo bilateral de livre-comércio. Cabe destacar que esse é um projeto antigo da Coreia do Sul, afinal o país sempre esteve aliado das principais negociações na região, em detrimento de seus vizinhos mais pujantes – China e Japão. Assim, ao amplificar os laços securitários com os EUA, o

11 O então presidente sul-coreano, Kim Dae Jung promoveu uma série de medidas com vistas à construção de confiança mútua entre as duas Coreias. Ambos países chegaram a lançar declarações conjuntas aventando a possibilidade de se constituírem medidas voltadas à reunificação da península.

12 No total, a Coreia do Norte já empreendeu quatro testes nucleares em 2006, 2009, 2013 e 2016.

país põe em xeque o processo de aproximação com a China. Além disso, coloca-se geopoliticamente no cerne das disputas sino-americanas. Em termos práticos, na hipótese de uma guerra central entre China e EUA, a Coreia do Sul seria um dos alvos prioritários para os mísseis chineses (MARTINS & CEPIK, 2014).

Outro reflexo da política de rebalanceamento são as discussões acerca da instalação de um escudo antimíssil no Japão e na Coreia do Sul. A alegação dos EUA é de que a instalação desses sistemas na região seria voltada para a defesa dos aliados frente a um ataque da Coreia do Norte. Todavia, a instalação desses sistemas atinge diretamente a capacidade de segundo ataque chinesa, e até mesmo russa.

Em um contexto mais contemporâneo, ocorre uma discussão sobre a instalação do *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD) na Coreia do Sul. EUA e Coreia do Sul iniciaram as negociações formais para a avaliação dessa possibilidade. Contudo, isso gerou uma forte reação de Pequim e Moscou que avaliam que a instalação desses sistemas acaba minando suas capacidades defensivas e erodindo o equilíbrio de poder no nordeste asiático (CHINA, 2016).

A questão é que a política de balanceamento assentada na busca pela primazia acaba aprofundando a crise na península, ao invés de servir como elemento efetivo de pressão sobre a Coreia do Norte. Ademais, essas variações de engajamento, ora mais cooperativa, ora mais assertiva, derivam em última instância de uma indefinição mais profunda acerca dos objetivos prioritários dos EUA.

Considerações Finais

O balanço da política externa e de segurança do governo Obama para o Leste Asiático demonstrou que os EUA têm adotado uma postura mais assertiva na região em especial desde 2010. A política de balanceamento tem sido assentada na busca pelo aprofundamento dos laços regionais e em um maior engajamento militar do país na região.

A análise dos efeitos desse processo evidencia que a região está sendo fortemente afetada pela tentativa dos EUA de ampliar sua presença na Ásia. A busca por contrapor as crescentes capacidades A2/AD da China tem levado os EUA a adotar uma postura ambivalente. Por um lado, ao buscar estabelecer uma rede ampla de alianças securitárias, o país reorienta a geopolítica regional, alterando a polarização regional. Por outro, a possibilidade de adoção de conceitos operacionais com o *AirSea Battle* implica na ampliação das incertezas e da instabilidade na região. Afinal, o estabelecimento de ações voltadas a assegurar a primazia na região confronta diretamente os interesses chineses e russos.

Como efeito direto, observa-se que a maior assertividade chinesa nos últimos anos é decorrência desse processo. Embora a inserção chinesa tenha sido caracterizada ao longo das últimas décadas por um *low profile*, o país tem como prioridade assegurar sua condição de inexpugnabilidade e de segundo ataque. Ou seja, a China não deve poupar esforços para manter sua condição na região. Nesse sentido, a tendência é que o projeto de modernização militar seja acelerado dentro das limitações orçamentárias e das restrições advindas da diminuição do crescimento econômico do país. Cabe destacar que em abril de 2016 a China testou com êxito um míssil hipersônico. Nesse sentido, o país poderia obter uma condição ímpar frente aos EUA.

Por fim, cabe salientar que a ausência de uma definição acerca da Grande Estratégia dos EUA tem sido o elemento principal para o incremento da instabilidade regional. A Grande Estratégia diz respeito não somente a um alinhamento dos recursos com os objetivos, mas o modo como se concebem esses objetivos. Uma estratégia calcada no NMD implica na desestabilização plena dos pilares que dão sustentação à ordem internacional contemporânea. Não há, portanto, um processo de cálculo político efetivo na sua adoção. Caso os EUA obtenham êxito nessa tentativa, a tendência é que sejam erodidas as possibilidades de concertação e de balanceamento.

Assim, o processo de busca pela obtenção da primazia tem gerado dois efeitos imediatos. O primeiro, de caráter geopolítico, é a tendência de aproximação entre China e Rússia. Os dois países que construíram relações de desconfiança mútua, especialmente na Guerra Fria, vêm ampliando sua aproximação. Nesse sentido, têm buscado fortalecer novamente a Organização para Cooperação de Xangai e ampliado os laços bilaterais. Paradoxalmente, o aumento da pressão sistêmica dos EUA sobre os competidores pode forçar uma aliança capaz de estabelecer um domínio significativo sobre a Eurásia. Segundo, em termos de capacidades, o avanço da busca pela primazia tem implicado no avanço da modernização das capacidades convencionais de China e Rússia.

Destarte, há uma convergência de vários processos simultâneos e que desafiam a ordem internacional contemporânea. O processo de transição para a multipolaridade e a reação estadunidense a ele têm abalado os aspectos que estabeleceram o equilíbrio de poder nos últimos setenta anos. E, em grande medida, o Leste Asiático configura-se como uma forma de observar os desdobramentos desse processo.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, Perry. **A Política Externa Norte-Americana e seus Teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ÁVILA, Fabricio S.; CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel Q. *Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar*. **Contexto Internacional**, vol. 31, n. 1, pp. 01-31, 2009.
- BERR, Jonathan. *Pentagon's 'Too Big to Fail' F-35 Gets Another \$10.6 Billion*. **The Fiscal Times**, 02/06/2015.
- BROOKS Stephen; IKENBERRY, G. John; WOHLFORTH, William C. *Don't Come Home America: the case against retrenchment*. **International Security**, Vol. 37, n. 3, pp. 7-51, Winter 2012/2013.
- CEPIK, Marco A. Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para CELAC. In: BONILLA, Adrian; ALVAREZ, Isabel [eds.]. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San Jose, 2013.
- CHINA and Russia Urge US to Drop THAAD Proposal. **People's Daily**, 29 de abril de 2016.
- CORDESMAN, Anthony H.; HESS, Ashley. **The Evolving Military Balance in the Korean Peninsula and Northeast Asia**. Center for Strategic and International Studies, 2013.
- CUMINGS, Bruce. **North Korea: another country**. New York: The New Press, 2004.
- CUMINGS, Bruce. **The Korean War: a history**. New York: Modern Library, 2010.
- DOD [Department of Defense]. **Joint Operational Access Concept**. United States Department of Defense. Washington, 2012.
- GAVIN, Francis J. *Strategies of Inhibition: U.S. grand strategy, the nuclear revolution, and nonproliferation*. **International Security**, Vol. 40, No. 1, pp. 9-46, Summer 2015.
- HAMMES, T. X. **Offshore Control: A proposed Strategy for an Unlikely Conflict**. Strategic Forum, Insitute for National Security Studies, v. 278, p. 01-14, June 2012.
- KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- LANKOV, Andrei. *Reforming North Korea*. **Al Jazeera**, 30 de novembro de 2014.
- LAYNE, Christopher. *Graceful Decline: The End of Pax Americana*. **The American Conservative**, 6 de abril de 2010.
- LIEBER, Robert. **Staying Power and the American Future: Problems of Primacy, Policy, and Grand Strategy**. APSA Annual Meeting Paper, 2010.
- MANYIN Mark E.; DAGGETT, Stephen; DOLVEN, Ben; LAWRENCE, Susan V.; MARTIN, Michael

- F.; O'ROURKE, Ronald; VAUGHN, Bruce. **Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia**. 2012.
- MARTINS, J. M. Q. **Digitalização e Guerra Local: como fatores do equilíbrio internacional**. Tese de outorado em Ciência Política. Porto Alegre: PPGCPol/UFRGS, 2008.
- MARTINS, J. M. Q.; CEPIK, M. A. "Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: a lógica da preempção e suas implicações internacionais". In: ARTURI, Carlos S. (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: CEGOV, 2014.
- MEARSHEIMER, John J. *Maneuver, Mobile, Defense, and the NATO Central Front*. **International Security**, v. 6, n. 38, pp. 104-122, Winter 1981-1982.
- MONTGOMERY, Evan Braden. *Contested Primacy in the western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection*. **International Security**, v. 38, n. 4, pp. 115-149, Spring 2014.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Diplomacia Presidencial de Barack Obama**. Meridiano 47 n. 105, pp. 8-11, abr. 2009.
- PORTER, Patrick. **Sharing Power? Prospect for a U.S. Concert-Balance Strategy**. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.
- POSEN, Barry. *Command of the Commons: the military foundation of U.S. hegemony*. **International Security**, v. 28, n. 1, pp. 5-46, 2003.
- RINEHART, Ian E.; ELIAS, Bart. **China's Air Defense Identification Zone (ADIZ)**. Congressional Research Service: Washington, 2015.
- RONIS, Sheila R. **Forging an American Grand Strategy: securing a path through a complex future**. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2013.
- ROSS, Robert S. *US Grand Strategy, the Rise of China, and US National Security Strategy for East Asia*. **Strategic Studies Quarterly**, Summer 2013.
- SANTOS, G. S. dos. **A polaridade sob a perspectiva dos conceitos operacionais: o caso do A2/AD e da Air-Sea Battle**. Trabalho de Conclusão de Curso, UFRGS, 2015.
- TOL, J.; GUNZINGER, M.; KREPINEVICH, A.; THOMAS, J. **AirSea Battle: a point-of-departure operational concept**. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Remarks at Press Availability: Hillary Rodham Clinton**. Hanoi, Vietnam, July 23, 2010. Disponível em: <www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>. Último acesso em: 30/03/2016.
- YAN, Xuotong. *From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement*. **The Chinese Journal of International Politics**, pp. 153-184, 2014.
- WOOLF, Amy. **Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues**. Congressional Research Service, 2016.

A Política de Inovação do Governo Obama como Estratégia de Recuperação Econômica e Manutenção da Liderança Internacional

The Obama Administration's Innovation Policy as Economic Recovery Strategy and Maintenance of International Leadership

HERMES MOREIRA JR. | hermesmoreira@ufgd.edu.br

Professor da Universidade Federal da Grande Dourados. Doutor em Relações Internacionais pela UNESP (PPGRI San Tiago Dantas).

Recebimento do artigo Julho de 2016 | **Aceite** Setembro de 2016

Resumo A Estratégia Nacional de Inovação de Barack Obama visava reorientar o cenário de inovação do país em setores estratégicos e potencializar o investimento público com vistas a objetivos de desenvolvimento e crescimento econômico dos Estados Unidos, se afastando de uma postura minimalista e passiva do Estado que acabou por gerar um ecossistema de inovação parasitário nas últimas décadas. Compreender a concepção e o desenho de sua Estratégia de Inovação nos ajuda a interpretar os possíveis mecanismos que darão a tônica da competição internacional na economia contemporânea. Será analisada a Estratégia Nacional de Inovação do Governo Obama e as manobras que seu governo buscou viabilizar para constituir um novo ecossistema de inovação em meio a uma economia em crise e uma conjuntura internacional altamente competitiva. Serão foco da análise os setores selecionados pela estratégia de Obama e os desdobramentos de suas políticas para a sedimentação de um caminho de recuperação da capacidade de competitividade da economia norte-americana e de acomodação dos Estados Unidos na disputa pela liderança econômica e estratégica da economia global. **Palavras-Chave** Política Tecnológica, Sistemas Nacionais de Inovação, Competição Internacional.

Abstract The National Strategy Innovation of Obama administration aimed to reorient the US innovation scenario in strategic sectors and leverage public investment with a view of economic growth. Understanding its Innovation Strategy helps us to interpret the possible mechanisms of foreign competition in contemporary economy. Will be analyzed the Strategy for American Innovation and Obama actions to form a new innovation ecosystem in an economy in crisis and a highly competitive international environment. The paper will focus on sectors selected by the Obama strategy and the consequences of its policies for the recovery of competitiveness of US economy and promote dispute for world economic leadership. **Keywords** Science and Technology Policy, National Innovation Systems, Foreign Competition.

Introdução

Observar o declínio da liderança norte-americana em setores vinculados à produção tecnológica demanda a compreensão de alguns aspectos da competição internacional. As últimas décadas apresentaram considerável ampliação dos fluxos de comércio mundial, em virtude de grandes acordos de liberalização comercial, da maior integração econômica, da queda de barreiras tarifárias, da redução nos custos do transporte de matérias-primas e bens, e da disponibilidade de informação e canais de comunicação em tempo real. Os concorrentes dos Estados Unidos aumentaram significativamente sua capacidade de investimento em pesquisa tecnológica, qualificaram seus parques industriais e seus sistemas nacionais de inovação, e expandiram qualitativa e quantitativamente seus quadros científicos.

Este cenário vem forçando uma maior convergência entre os países que optaram por constituir comunidades científicas de ponta e parques industriais modernos. Setores nos quais, tradicionalmente, os Estados Unidos estiveram à frente ao longo do século XX, como o automobilístico, o de bens de consumo eletrônicos, o de siderurgia e transformação industrial, se fortaleceram em outras regiões do mundo e hoje vencem a concorrência norte-americana nos mercados globais. Em alguma medida, a perda de competitividade e da vitalidade de muitos destes setores na economia norte-americana está relacionada às transformações sistêmicas e estruturais da economia internacional, sobretudo no que diz respeito aos avanços de europeus e, principalmente, asiáticos nos fundamentos de sua política tecnológica (WESSNER & WOLFF, 2012; COSTA, 2013).

Ainda assim, isso guarda forte relação com o perfil de investimento em ciência e tecnologia pelo qual o país optou nas últimas décadas. O foco em pesquisas de curta duração e rápido retorno financeiro, em vistas de serem baseadas no capital de risco, fragilizou a capacidade de competição da indústria norte-americana em diversos destes setores. Ademais, o domínio norte-americano das fronteiras da tecnologia militar, que deu significativas vantagens para a tecnologia civil do país nos anos da Guerra Fria, não afeta mais a competitividade de muitos setores tecnológicos e não apresenta grandes benefícios fora da esfera militar (NELSON, 2006), não gerando predomínio em relação aos principais concorrentes, como Alemanha, Japão, Coreia do Sul, Índia e China.

Mesmo diante desse cenário, Fareed Zakaria, indiano radicado nos Estados Unidos, e que é um dos principais formadores de opinião no país, afirma que os Estados Unidos continuarão a ser uma economia vital e dinâmica, na linha de frente das próximas revoluções científicas, tecnológicas e industriais, em virtude de sua base econômica e tecnológica, que continuaria extremamente forte e com alta capacidade empreendedora (ZAKARIA, 2008). Não obstante, ele observa que o poder militar norte-americano não pode ser a causa de seu vigor econômico, mas sim uma consequência. Portanto, a competitividade e a liderança econômica precisam ser estimuladas por uma constante revolução tecnológica, aproveitando os sólidos fundamentos científicos e tecnológicos construídos pelo país ao longo de sua trajetória de desenvolvimento.

Deve-se ressaltar que os Estados Unidos ainda possuem a maior capacidade de mobilização da indústria de inovação, e direcionam o maior volume de recursos do mundo voltados para pesquisa e desenvolvimento. Possuem, ainda, o sistema educacional mais avançado, contando com as principais universidades de ponta do mundo e centros de pesquisa integrados à indústria. Não obstante, mesmo em tempos em que manter novas tecnologias e segredos tecnológicos confinados a fronteiras nacionais tem se tornado cada vez mais difícil face à transnacionalização das atividades de pesquisa e desenvolvimento, bem como dos negócios que ela movimenta, os governos dos países rivais têm adotado um conjunto de políticas voltadas a garantir vantagens tecnológicas a serem exploradas por suas indústrias nacionais. Segundo Perez (2004), ao passo que os rivais têm agido assim no intuito de forçar mudanças de paradigmas tecno-econômicos e alcançar a liderança, superando os Estados Unidos, este, por sua vez, deve fugir da inércia para evitar retrocessos (“*falling behind*”).

Essa dinâmica tem como resultado alterações na concentração de poder econômico, tecnológico, político e militar, bem como a redução do tempo para que se possa explorar a liderança na descoberta de novas tecnologias (ROSENBERG, 2006). Força os Estados Unidos a buscar continuamente o desenvolvimento de inovações e a sua aplicação a novos produtos, acabando com a viabilidade econômica de alguns ramos e fazendo surgir tantos outros, no clássico movimento de destruição criadora. Mas isso depende fortemente do redirecionamento dirigido de recursos e de capital intelectual. Desse modo, o ecossistema de inovação deve funcionar em condições de oferecer suporte à pesquisa radical com investimentos de longo prazo, o que não confere com a realidade do atual sistema nacional de inovação nos Estados Unidos. Neste artigo, veremos como Barack Obama tentou lidar com estas questões a partir de sua Estratégia Nacional de Inovação, apresentando as medidas das quais lançou mão para recuperar a economia norte-americana no pós-crise financeira e os eixos principais de sua política científico-tecnológica, entendida pelo seu governo como essencial para retomar a trajetória de crescimento econômico e manutenção da liderança internacional.

As medidas de Obama para a retomada econômica

O ambiente de competição global, em que as corporações internacionais se posicionam a partir do cenário constituído com a reestruturação produtiva e a possibilidade de interação imediata, e que as grandes nações concorrentes vêm imprimindo um tecno-nacionalismo para fortalecer o dinamismo de sua economia doméstica baseado em ativos de conhecimento e alto conteúdo tecnológico, cobra dos Estados Unidos respostas imediatas em sua política de inovação e desenvolvimento econômico. Mas a falta de articulação de uma política nacional de inovação parece ter sido a grande fragilidade do país nesse momento de disputa por mercados com europeus e asiáticos, prejudicando a competitividade da indústria, as condições dos trabalhadores norte-americanos, e sua posição no cenário internacional.

Autores como Fred Block e Matthew Keller defendem que seria necessário à elite política norte-americana deixar de lado convicções ideológicas a respeito da primazia do mercado enquanto motor da economia e reconhecer as limitações da priorização do capital de risco privado no fomento à inovação. Nesse sentido, deveria ser estimulada maior articulação entre o poder público e o mercado, por meio de uma política nacional capaz de atacar questões críticas para o futuro da competitividade e do desenvolvimento econômico nacional. O Estado deveria liderar uma “reorientação produtiva” (BLOCK; KELLER, 2011), concedendo incentivos a setores debilitados, mas cuja relevância estratégica para o país deve ser reconhecida, inclusive por fortalecer cadeias produtivas domésticas que demandam mão-de-obra interna e podem retomar forte geração de empregos. Além disso, acreditam que setores em que os Estados Unidos possuem liderança deveriam ser fortalecidos, para conter o crescimento de concorrência internacional nessas áreas, principalmente aquelas chamadas de “portadoras de futuro”, como de tecnologias da informação, nanotecnologia e biotecnologia.

Mais do que financiamento público à disposição dos atores do sistema nacional de inovação, tais iniciativas deveriam construir um conjunto de esforços políticos, por meio de medidas legais, investimentos públicos, financiamento, linhas de crédito, subvenções e subsídios que reorientassem os setores responsáveis pelo impulso ao desenvolvimento científico e tecnológico do país. Deveriam ser trabalhados simultaneamente, portanto, uma reorganização produtiva da economia nacional, e novas formas de estímulo à inovação tecnológica. A produtividade, fator-chave para o crescimento econômico sustentado de longo prazo (BENJAMIN; RAI, 2009), deveria ser fortemente impulsionada. Isso pressupõe um novo papel para o governo e agências governamentais voltadas à pesquisa científico-tecnológica.

Block (2011) identifica, ainda, três aspectos que devem ser ressaltados como agravantes do processo de desgaste da liderança norte-americana: um crônico déficit da balança comercial do país, com atenção especial a produtos de maior valor agregado, responsáveis por ter sustentado as contas do país durante importante período da trajetória de desenvolvimento econômico nacional; a necessidade de alcançar independência energética, sobretudo por meio de energias renováveis, à luz do cenário geopolítico global e das demandas criadas pelos efeitos das mudanças climáticas; o crescimento do desemprego e a retração do poder de consumo da população doméstica frente à crise de crédito e à recessão decorrentes do estouro da bolha financeira dos anos recentes.

Respostas a estas questões começaram a surgir já em janeiro de 2009 com Barack Obama, quando ao assumir o governo dos Estados Unidos promoveu ações que avançaram na direção de equacionar tais problemas econômicos e recolocar o país numa trajetória de desenvolvimento científico e tecnológico capaz de sustentar sua posição de principal referência em termos de inovação, e por consequência, garantir a condição de maior economia global e liderança do ciclo sistêmico, preocupado em conter os passos de uma possível transição hegemônica. De imediato, no início de seu primeiro ano de mandato, com maioria nas duas casas do congresso e amplo apoio popular, Obama conduziu a aprovação do *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), um projeto, que por meio de gastos públicos em áreas como educação, saúde, infraestrutura e energia, visava estabelecer um pacote de estímulo econômico para combater a recessão na qual se encontrava a economia norte-americana.

Com o *Recovery Act*, Obama adotava um conjunto de medidas anti-cíclicas, cujo foco imediato seria conter o desemprego, combater o declínio no consumo e a insegurança dos empresários, estabilizar o sistema financeiro, e promover liquidez e crédito para retomar o consumo. Seu resultado foi alcançado nos primeiros trimestres subsequentes ao plano, por meio da contenção dos índices de desemprego e do impacto positivo da ação governamental para o crescimento do PIB e entrada da economia em rota de recuperação da recessão. Não obstante, o principal objetivo com as medidas do *Recovery Act* era o de impulsionar atividades e investimentos de longo prazo capazes de dar novo fôlego à economia norte-americana.

Por isso a opção por estes setores, considerados estratégicos pelo governo no que dizia respeito à capacidade de sustentar um projeto de longo prazo. Nesse sentido, o *Recovery Act* foi responsável por prover fundos para o estímulo à agenda de pesquisa e desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação junto ao Departamento de Energia, à *National Science Foundation* e ao *National Institutes of Health*.

No caso do *National Institutes of Health*, através do *Recovery Act* o governo estabeleceu o *Health Information Technology for Economic and Clinical Health Act*, ou simplesmente *HITECH Act*, como foi popularizado. Tratava-se da autorização para o investimento financeiro na construção de novas instalações para laboratórios de pesquisa ligados ao *National Institutes of Health*, mas, principalmente, para o financiamento da modernização dos sistemas de tecnologia de informação para a saúde. O desenvolvimento de uma tecnologia de sistemas de informação foi um dos fundamentos do amplo programa de reformas na saúde, uma das principais políticas públicas propostas por Obama em seu primeiro mandato.

Para a *National Science Foundation* o *Recovery Act* viabilizou o aporte de recursos para o ensino de ciências, tecnologias, engenharia e matemática, disciplinas consideradas centrais e elementares para a realização de pesquisa básica com fins de desenvolvimento científico-tecnológico. Ademais, disponibilizou recursos para a articulação de programas de qualificação de profissionais de nível superior responsáveis pela formação de pesquisadores nas áreas de ciências exatas e engenharias, conforme havia sido estabelecido, e fora reforçado, por meio do *America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education and Science Act*, o *America COMPETES*.

Por fim, o *Recovery Act* também possibilitou a destinação de recursos para o desenvolvimento de pesquisas no âmbito do Departamento de Energia, através da *Advanced Research Projects Agency-Energy*, ou simplesmente a *ARPA-E*. Criada no âmbito do *America COMPETES*, dentro do Departamento

de Energia, sob inspiração da *DARPA* ainda no governo de George W. Bush, a *ARPA-E* não possuía orçamento específico até a aprovação do *Recovery Act*. O objetivo central da *ARPA-E* é o de coordenar pesquisas para o desenvolvimento de projetos de geração de energias limpas e renováveis, bem como para a ampliação da eficiência energética do país.

Todavia, alguns objetivos subsidiários guiam a estruturação e o financiamento da *ARPA-E*, dentre os quais se deve destacar: a retomada de investimento estatal em pesquisa aplicada em ramos não vinculados à indústria de defesa; o impulso a um setor estratégico sob o aspecto da soberania nacional e independência energética; o estímulo à mudança técnica e ao alcance do conhecimento de fronteira em um setor que deverá representar uma ruptura paradigmática no mundo produtivo frente às limitações e desafios apresentados pela insustentabilidade do atual modelo baseado na geração de energia a partir de combustíveis fósseis. A *ARPA-E* poderia, portanto, funcionar como dínamo do processo de readequação tecnológica da esfera produtiva norte-americana forjando um novo paradigma energético capaz de lançar o país à competição global em condições de novamente ditar o ritmo da mudança tecnológica. Além de oferecer um importante capital político como líder global no provimento de energia limpa em um momento crucial do debate multilateral sobre aquecimento global e mudanças climáticas.

Dessa forma, por meio do *Recovery Act*, Obama começou a enfrentar desafios, como aqueles identificados por Fred Block, para a agenda de recuperação da economia norte-americana. Primeiramente ao preparar um pacote de investimentos que visava reaquecer a economia em recessão e combater o desemprego. Paralelamente ao direcionar bilhões de dólares em pesquisas para a *ARPA-E*, trouxe o foco de sua ação para a corrida por autonomia e independência energética via fontes renováveis. Faltava, contudo, uma ação localizada para combater o crônico déficit na balança comercial do país, fruto da perda de competitividade da indústria norte-americana de bens manufaturados de alta tecnologia.

Com este fim, e fundamentado na premissa defendida por Steve Jobs, fundador e diretor-executivo da Apple, uma das mais competitivas empresas norte-americanas das últimas décadas, para quem “a inovação distingue líderes de seguidores”, Barack Obama teve de ir além daquilo que defendeu em seu discurso de posse e em seu primeiro discurso sobre o Estado da União, “que seu governo iria garantir investimentos que estimulassem a inovação” (OBAMA, 2009; OBAMA, 2010). Obama entendeu que seria necessário mais do que isso. Além de apresentar um ímpeto para o financiamento público da inovação, o governo precisaria agir de maneira a desenhar um novo arranjo institucional que fosse responsável por reorientar o ecossistema de inovação norte-americano, rearticulando setores e atores-chave do sistema nacional de inovação no sentido de resgatar o vigor científico-tecnológico da indústria manufatureira do país, oferecendo a ela condições de retomada de sua competitividade e dotando-a de capacidade de concorrência no mercado global.

De acordo com a nova orientação do governo, para alcançar este objetivo Obama precisaria imprimir um esforço comparável àquele empreendido por Eisenhower durante a Guerra Fria ao criar agências como a *NASA* e a *DARPA*, e empoderá-las, potencializando suas missões. Uma mobilização que sinalizasse a toda a sociedade norte-americana a importância de engajamento na proposta do governo, de que a expansão e o fortalecimento de seu sistema nacional de inovação é fundamental para a promoção de inovação tecnológica na indústria de setores estratégicos, contribuindo para a retomada do desenvolvimento econômico e social, e a manutenção da liderança econômica do país no cenário internacional.

O cenário de perda da vantagem competitiva nas áreas de tecnologia e inovação implicava a configuração de um quadro bastante negativo para a economia norte-americana: a provável perda da condição de maior mercado do mundo em virtude do declínio das exportações de bens de alta tecnologia; a redução da atração de investimento externo direto e consoante reflexo negativo para a indústria e para a geração de empregos no país; a ampliação do déficit comercial e a pressão sobre indicadores econômicos e sociais, como a ampliação das taxas de juros e da inflação, a queda na taxa de crescimento do PIB e

nos níveis salariais da população, e a elevação da pobreza; a aceleração no processo de migração de empresas para o exterior e a dificuldade na atração de investimentos diferentes do capital de risco de curto prazo. Logo, diante dessa “tempestade” que se formava, a reconstrução de um ambiente que motivasse os agentes do sistema nacional de inovação a atuar de forma sinérgica e simbiótica, sob coordenação e participação ativa do governo na produção de conhecimento capaz de atender às necessidades críticas do país, diante da competição global imposta pelos novos centros de excelência exitosos mundo afora, se confirmou como principal forma de ação do governo norte-americano. O mote seria a criação de uma estratégia que conjugasse objetivos econômicos com demandas sociais do país, e que evitasse o “divórcio entre inovação, engenharia e manufatura” (MARZANO, 2011).

Para isso, a administração Obama entendia que o governo, e por sua vez a sociedade e todos os agentes do sistema nacional de inovação, deveriam estar dispostos a dar um passo adiante em relação àquilo que vinha sendo feito até então. Os formuladores da política de inovação deveriam não somente financiar setores, mas também exigir maior compromisso e participação do mercado nos empreendimentos inovadores radicais, oferecendo apoio sob a forma de investimentos em pesquisa básica e aplicada, infraestrutura, capacitação profissional e apoio a empresas e tecnologias específicas, identificadas como prioritárias para o processo de recuperação do país (FARRELL; KALIL, 2010).

Segundo Obama (2011), o primeiro movimento deveria ser o de “encorajar a inovação nos Estados Unidos”, e isso deveria ser feito por meio do “incentivo à criatividade e imaginação das pessoas”. Para ele, não é possível afirmar com certeza qual será a grande indústria do futuro que será responsável por gerar os melhores empregos, por isso a necessidade de atender as necessidades críticas da nação e estimular a sociedade a ser constantemente empreendedora e inovadora, estas sim, “variáveis decisivas para um crescimento de longo prazo”.

A Estratégia Nacional de Inovação

Como proposta para concretização dessa meta, Obama apresenta a formulação de uma Estratégia Nacional de Inovação (*A Strategy for American Innovation*), cuja missão seria “garantir crescimento econômico e prosperidade” a partir de uma ação abrangente nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, mudanças climáticas, política comercial, e, sobretudo, recuperação da indústria e geração de novos empregos vinculados à inovação. Elaborada por burocracias vinculadas ao gabinete da presidência, como o *National Economic Council*, o *Council of Economic Advisers*, e o *Office of Science and Technology Policy*, apresenta um programa que capaz de orientar o que Wessner (2009) definia como ponto problemático na política de inovação norte-americana, ou seja, possuir os “melhores mecanismos do mundo, empregados de maneira inadequada”.

O fato da Estratégia Nacional ter sido concebida no âmbito do gabinete presidencial reforçou a visão de que a agenda de inovação seria um dos alicerces da administração Obama para estimular o empreendedorismo, reativar a competitividade das indústrias do país e garantir um crescimento vigoroso à economia nacional. Ao abordar as características que devem orientar uma estratégia de inovação, a Estratégia Nacional de Inovação do Governo Obama se baseou nos paradigmas e trajetórias tecnológicas e na dinâmica industrial que conformam a atual estrutura de mercado nos Estados Unidos; nas restrições e oportunidades oferecidas pelo conjunto de instituições que compõem o sistema nacional de inovação; e no conjunto de ativos tangíveis e intangíveis, capacitações e rotinas que determinam o posicionamento indústria nacional em relação à fronteira tecnológica, como sugere Izerrougene (2013).

O documento, divulgado pela Casa Branca em fevereiro de 2011, possui 69 páginas (a contar seus anexos) e está estruturado a partir de três grandes eixos: 1) a constituição dos fundamentos da inovação; 2) a promoção do ambiente voltado à inovação e ao empreendedorismo; 3) o direcionamento dos avanços

tecnológicos para as necessidades nacionais. Ou seja, de acordo com o documento de Obama, a função da Estratégia Nacional de Inovação é orientar uma política pública em que o governo fortaleça os pilares da inovação, viabilizando infraestrutura, qualificação do capital humano e pesquisa fundamental; criar condições para que o mercado entenda que deva investir e que possa ser competitivo; e identificar os setores que apresentam desafios para o crescimento sustentável de longo prazo com empregos qualificados, e então desenvolver para estes segmentos processos, produtos e serviços que enfrentem estas questões.

O primeiro eixo, denominado *Invest in the Building Blocks of American Innovation*, trata de questões voltadas aos fundamentos que permitirão aos Estados Unidos recuperar a competitividade frente à concorrência global. Dentre elas, um sistema educacional inovador que contribua para preparar a força de trabalho norte-americana para atuar na era da economia do conhecimento, um grande investimento em pesquisa básica para subsidiar as pesquisas aplicadas para a inovação no setor privado, e uma infraestrutura nacional condizente com as necessidades de um projeto de liderança econômica e tecnológica mundial. Para isso apresenta quatro metas: A) Proporcionar aos norte-americanos uma educação com as habilidades exigidas para o Século XXI; B) Fortalecer e ampliar a liderança dos Estados Unidos em pesquisa básica; C) Construir uma estrutura física de ponta no país; D) Desenvolver um avançado ecossistema de tecnologias de informação.

A primeira meta busca reformular o sistema educacional e de qualificação profissional dos Estados Unidos de acordo com as exigências do mercado de trabalho no mundo contemporâneo. O que implica tanto investimentos na formação e qualificação de graduados, quanto na refundação do sistema de educação básica. Dessa maneira, formando um novo perfil de estudante, conectado às demandas do século XXI, todos os cidadãos norte-americanos terão oportunidade de alcançar postos de trabalho mais qualificados e responder aos desafios impostos pela dinâmica da sociedade do conhecimento. Nesse sentido, a estratégia propõe:

- a formação de um novo quadro de mais cem mil professores voltados à educação nas áreas de matemática, ciências e engenharias nos próximos dez anos;
- uma reforma na educação básica e secundária que promova estratégias educacionais que desenvolvam performances efetivamente inovadoras nos estudantes, com atenção especial às escolas que apresentam mais baixo desempenho;
- recolocar os Estados Unidos no topo da lista de países da OCDE com maior percentual de jovens cursando nível superior, visto que atualmente o país ocupa a nona posição no grupo;
- criar um sistema de educação infantil voltado ao desenvolvimento de habilidades cognitivas de atenção, motivação, auto-controle e sociabilidade que formarão cidadão mais pró-ativos e produtivos;

A segunda meta se propõe a impulsionar de forma substancial a pesquisa básica em universidades, institutos e centros de pesquisa, laboratórios federais e laboratórios industriais. Essa meta procura garantir a manutenção dos Estados Unidos como maior apoiador da pesquisa básica no mundo, condição essencial para garantir as bases do avanço da pesquisa aplicada e do desenvolvimento de novos produtos. Com esse fim, a estratégia propõe:

- fomentar significativamente o financiamento à pesquisa básica por meio da ampliação do orçamento de agências como a *National Science Foundation*, o *National Institutes of Health*, o *National Institute of Standards and Technology* e o Departamento de Energia, por meio da *ARPA-E*;

- estimular a pesquisa básica para incentivar o investimento privado em pesquisas aplicadas e assim alcançar a taxa de 3% do PIB investidos em pesquisa e desenvolvimento voltados para a inovação;

Por sua vez, a terceira meta pretende proporcionar aos Estados Unidos uma infraestrutura condizente com os objetivos de liderar a corrida pela mais importante posição nos marcos da fronteira tecnológica. Nesse sentido, aborda aspectos como a construção de estradas, aeroportos e ferrovias modernas capazes de interligar toda a economia nacional, e a intenção de garantir um fluxo logístico que aumente a eficiência para o transporte matérias-primas, produtos e trabalhadores. Com efeito, propõe:

- conectar todo o país através de ferrovias de alta velocidade e da modernização de seus sistemas de transporte aéreo e terrestre, com base nas responsabilidades de aumentar a eficiência energética e garantir a opção pelo uso de energia limpa;
- investir em modernos sistemas de controle de tráfego aéreo para tornar mais eficiente e seguro quanto possível o deslocamento por este meio;
- criar um banco nacional de investimentos em infraestrutura para identificar projetos prioritários de infraestrutura para o país e direcionar fundos para sua viabilização;

Finalizando o primeiro eixo da estratégia, a quarta meta tem como objetivo prover o país de um avançado sistema de tecnologias da informação, caracterizado como essencial em vista das exigências da economia do conhecimento nos próximos anos. Tal qual a infraestrutura física respaldou o crescimento da economia nacional ao longo do século XX, acredita que um avançado sistema de tecnologia da informação poderá proporcionar melhores empregos, ampliar a competitividade da indústria e garantir um crescimento sustentável. Assim, a estratégia propõe:

- direcionar recursos e conhecimento para o desenvolvimento de uma rede de banda larga mais moderna e que esteja à frente dos demais concorrentes globais;
- expandir o acesso a internet de última geração, levando a economia nacional a operar com uma infraestrutura de comunicação compatível com as exigências da competição global;
- modernizar a rede elétrica de transmissão de energia para reduzir custos e desperdício, ampliar a eficiência energética, otimizar o uso de tecnologias de energia limpa, bem como ampliar a confiança no sistema elétrico nacional em relação a cortes de transmissão e apagões;
- fortalecer a segurança cibernética do país contra possíveis ameaças detectadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelo Departamento de Segurança Doméstica;
- apoiar pesquisas dedicadas à revolução nas tecnologias de informação e comunicação com o intuito de oferecer suporte às iniciativas de educação, infraestrutura e transportes, eficiência energética, saúde e assistência médica;

Já o Segundo eixo, *Promote Market-Based Innovation*, se baseia na premissa de que o setor privado funciona como motor da inovação, pois é ele o principal responsável pela criação de empregos, pela difusão tecnológica e pelo crescimento econômico. Dessa forma, cabe ao governo constituir um ambiente de regulações que permita o funcionamento de um mercado competitivo e descentralizado para estimular o empreendedorismo do setor privado. Também conta com quatro metas: A) Acelerar os negócios inovadores por meio de incentivos a linhas de crédito à pesquisa; B) Promover inovação por meio de uma

política efetiva de propriedade intelectual; C) Estimular o empreendedorismo baseado na inovação; D) Promover mercados abertos e competitivos.

Sua primeira meta pretende fomentar negócios inovadores por meio de crédito para investimento em pesquisa e desenvolvimento. De acordo com o documento, o governo, além de criar um ambiente propício à inovação, precisa corrigir falhas de mercado em setores cuja importância social da atividade inovadora não tem sido plenamente atendida pela concorrência e, portanto, precisa ser estimulado com benefícios específicos que incentivem o empreendedorismo. Nesse sentido, a estratégia propõe:

- viabilizar o investimento do setor privado por meio de uma expansão de crédito simplificado para pesquisa e desenvolvimento da inovação;

A segunda meta trata do despertar do espírito empreendedor e inovador através de uma política efetiva de propriedade intelectual que promova incentivos comerciais para a inovação. O entendimento é de que somente por meio de garantias legais de retornos financeiros às novas ideias e projetos concebidos é que o setor privado irá se engajar de forma mais incisiva na pesquisa inovadora. Com efeito, a estratégia propõe:

- encaminhar uma reforma na legislação específica voltada à propriedade intelectual a fim de que o sistema de patentes seja estimulante e afeito aos empreendedores;

Já a terceira meta busca derrubar os obstáculos que se apresentam aos jovens e pequenos empreendedores inovadores. De acordo com a visão do governo, estes negócios são responsáveis por empregar 30% dos trabalhadores dos setores de alta tecnologia, e assumem importante papel na geração de empregos e de índices de desempenho da economia nacional. Por isso, a estratégia propõe:

- aumentar o acesso a capital para a abertura de novos negócios, seja por meio de corte de taxas e subsídios, como por meio de empréstimos;
- constituir um fórum de suporte a pequenos empreendimentos e *start-up's*, que permita o conhecimento e compartilhamento dos desafios e das facilidades apresentadas a negócios dessa natureza;
- promover aproximação entre empreendedores, universidades, fundações, grandes corporações, agências federais e outras lideranças no campo na inovação para fortalecer o empreendedorismo no país;
- estimular o desenvolvimento de arranjos produtivos regionais por meio de investimentos governamentais em parcerias entre universidades, indústrias e governos locais;

Finalmente, a quarta meta desse eixo destaca a importância de mercados abertos e competitivos para o fortalecimento das indústrias e empresas norte-americanas no mercado global. Para isso, trata como fundamental a criação de um ambiente regulatório de comércio e exportações, e nessa direção a estratégia propõe:

- estabelecer, junto ao Departamento de Justiça e a Comissão Federal de Comércio, um novo conjunto de orientações a respeito de fusões e aquisições empresariais, com atenção especial àqueles negócios voltados ao tema da inovação;
- realizar uma revisão dos marcos-regulatórios de comércio e exportação à luz das necessidades para promoção de empregos, competitividade nos negócios, crescimento econômico e lisura científica;

- reunir esforços junto às agências responsáveis para garantir a proteção de prestadores de serviços e consumidores na Internet, mantendo-a como importante espaço aberto para a inovação e empreendedorismo, mas respeitando os princípios de proteção à privacidade de dados e informações e a cyber-segurança;
- promover as exportações de produtos, bens e serviços norte-americanos no exterior, seja por meio de acesso a crédito, programas de tarifas e subsídios específicos ou abertura de mercados no exterior.

Finalizando o documento, o terceiro eixo, *Catalyze Breakthroughs for National Priorities*, faz referência à necessidade de direcionamento das pesquisas inovadoras para áreas definidas a partir de sua importância para a manutenção da condição de liderança dos Estados Unidos na corrida tecnológica e de sua posição enquanto principal economia global. Nesse sentido, elege algumas áreas como demandas críticas para o progresso tecnológico norte-americano nesse próximo século. Dessa vez, a estratégia apresenta cinco metas: A) Impulsionar uma revolução na geração de energias limpas; B) Acelerar o desenvolvimento de nanotecnologia, biotecnologia e da indústria de tecnologia de ponta; C) Avançar nas descobertas e tecnologias espaciais; D) Desenvolver tecnologias na saúde e assistência médica; E) Dar um salto qualitativo em tecnologias educacionais.

A meta inicial do eixo é encarada pela administração Obama como o principal vetor de inovações a serem exploradas pelos Estados Unidos, pois tem condições de sanar questões atinentes à segurança nacional, ao meio ambiente e também à economia nacional. Trata-se do desenvolvimento de tecnologias de energia limpa. Nessa direção, a estratégia propõe:

- financiar e oferecer linhas de crédito para a ampliação da produção e do emprego de energias renováveis oriundas de painéis solares, usinas eólicas, fontes geotermais e demais mecanismos de geração de energia limpa;
- incentivar o emprego de tecnologias de energia limpa a partir da criação de demandas por maiores inovações e constituição de novos padrões de consumo de energias de fontes renováveis;
- criar centros de inovação voltados para a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias relativas à energia limpa concentrando cientistas e pesquisadores de diversas áreas em uma equipe voltada à solução de problemas nacionais;
- expandir o orçamento direcionado à Advanced Research Projects Agency-Energy (ARPA-E) para investir em soluções voltadas ao uso de energia limpa;
- elaborar novos padrões de tolerância para emissão de gases de efeito estufa e eficiência energética com o objetivo de impulsionar inovações desta natureza no setor industrial privado;
- investir significativamente na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para a produção de veículos sustentáveis, tornando os Estados Unidos líder no emprego dessa nova tecnologia;

A segunda meta trata de desafios colocados à indústria nacional, e que devem ser atacados por meio do avanço em pesquisa nas áreas de biotecnologia e nanotecnologia. Com este objetivo, a estratégia propõe:

- investir, por meio do *National Institutes of Health*, em pesquisas genéticas de ponta para gerar inovações na área biomédica e farmacêutica;
- estimular a pesquisa inovadora na área de nanotecnologia, responsável por sustentar o

crescimento econômico da indústria nacional ao subsidiar áreas como a computação e a engenharia de materiais;

- conduzir avanços na indústria avançada por meio de pesquisas desenvolvidas e financiadas a partir de agências governamentais, como a *National Science Foundation*, o *National Institute of Standards and Technology* e a *DARPA*, para possibilitar a recuperação da liderança tecnológica norte-americana no setor industrial;

Em seguida, o documento apresenta a terceira meta deste eixo, relativa ao setor em que os Estados Unidos possuem a dianteira do conhecimento científico-tecnológico com algum conforto em relação a seus rivais, e que permite a exploração de pesquisas voltadas a descobertas radicais, o setor espacial. De acordo com a estratégia, os Estados Unidos devem:

- fortalecer os investimentos em pesquisa espacial para contribuir com a prevenção de desastres naturais, comunicação global e fluxos de informações, agricultura e mudanças climáticas, conhecimentos sobre navegação e localização, e, sobretudo, segurança nacional;
- estimular a indústria de base espacial, extraindo vantagens comerciais da competitividade alcançada nesse setor;
- aprofundar os esforços de cooperação internacional em matéria espacial para obter benefícios mútuos e beneficiar toda a comunidade global;
- desenvolver, junto à indústria nacional, uma nova geração de veículos espaciais que permitam um uso inovador das instalações da Estação Espacial Internacional;
- promover programas de observação espacial e pesquisa para avançar o conhecimento científico sobre o planeta Terra, os oceanos, a atmosfera e a galáxia;

A quarta meta foca nas deficiências do sistema de saúde e assistência médica dos Estados Unidos. De acordo com a estratégia, a partir de um sistema tecnológico desenvolvido, muitos destes problemas podem ser superados, tanto em termos de redução de custos, quanto em redução de falhas e ampliação da qualidade. Nesse sentido, a estratégia propõe:

- expandir o uso de tecnologias de informação no sistema de saúde criando novos padrões de comunicação e compartilhamento de informações, bem como desenvolvendo novas tecnologias móveis de assistência médica;
- identificar as principais vulnerabilidades, deficiências e necessidades do setor de saúde no país e investir em inovações tecnológicas que possam atender a estas demandas críticas da saúde pública;

Encerrando as metas propostas no documento, um reforço na necessidade de reformular a educação no curto prazo como medida central do processo de estímulo à competitividade nacional a médio e longo prazo. De acordo com a estratégia nacional é necessária uma nova concepção sobre o sistema educacional do país para que os pilares da competitividade internacional sejam sólidos e sustentem a retomada do crescimento econômico nacional. Nesse sentido, propõe:

- aproveitar o acesso fácil a internet de alta velocidade, computadores pessoais, softwares e serviços digitais, e outras tecnologias acessíveis a crianças, adolescentes e jovens para desenvolver avançadas tecnologias educacionais a essa população;
- desenvolver e comercializar essas tecnologias educacionais transformadoras e inovado-

ras por meio de uma nova agência governamental de fomento à pesquisa, a *Advanced Research Projects Agency-Education (ARPA-ED)*.

Com efeito, pode-se extrair da leitura da Estratégia Nacional de Inovação que ela foi elaborada para reforçar aspectos que já faziam parte das iniciativas do governo Obama, mas que por meio da estratégia estariam, agora, organizadas e apresentadas em torno de um planejamento voltado à priorização da inovação como ferramenta para a recuperação e crescimento da economia norte-americana. O governo visa, dessa forma, resgatar a competitividade de sua indústria e proporcionar as condições para novos investimentos em áreas essenciais para o enfrentamento da concorrência internacional, bem como em áreas nas quais há uma janela de oportunidades para que o país garanta monopólios tecnológicos e contenha possíveis disputas por parte de seus rivais.

Além da intenção de recuperar a performance de principal centro indutor de tecnologias inovadoras, a estratégia parece indicar uma intenção subsidiária, talvez implícita, de reequilibrar a correlação de forças dentro do paradigma da hélice tripla (ETZKOWITZ, 2008), que sintetiza a interação simbiótica entre governo, universidade e indústria, principal característica da trajetória de inovação dos Estados Unidos. Nesse sentido, não deve deixar de ser ressaltada a ausência de ênfase à indústria de defesa como um dos pilares da inovação na estratégia de Obama. Ainda que esta seja considerada pela literatura especializada em inovação nos Estados Unidos um dos principais agentes promotores de inovações radicais e aplicadas ao longo do século XX (MOWERY; ROSENBERG, 2005). Não obstante, reforça a hipótese de que o governo Obama visa reverter a apropriação que o complexo industrial militar norte-americano fez da agenda de inovação do país, prejudicando, ou alijando do centro do processo, outros ramos da indústria nacional.

Justiça seja feita, há que se destacar que o documento foca em setores identificados pelo governo em virtude de apresentar necessidades críticas de atuação ou ameaças por parte dos concorrentes internacionais. Ao passo que, no que tange aos investimentos e ao nível de qualificação das tecnologias voltadas à defesa e segurança do país, de fato a indústria de defesa não deveria ser considerada uma necessidade crítica que demandasse atenção especial por parte do governo na estratégia. Mesmo que seja possível considerar esta interpretação, ao analisar os principais documentos que definem a estratégia de segurança e defesa dos Estados Unidos nos dois mandatos de Obama (*National Security Strategy* 2010 e 2015 e *Quadrennial Defense Review* 2010 e 2014), verificamos que temas como o fortalecimento de investimentos em educação e capital humano, ampliação de recursos para pesquisa e inovação, e enfrentamento de questões relativas às mudanças climáticas e geração de energias limpas, ganham força. O que nos indica que, sem a perda da concepção tradicional sobre defesa e segurança nacional, que permeiam todos estes documentos, os temas fundamentais da estratégia de inovação de Obama fundamentam seu programa de governo e sua visão global, e são trazidos para esta importante e tradicional discussão sobre políticas voltadas à atuação internacional do país e à segurança nacional.

Para retomar a questão da correlação de forças dentro da perspectiva da hélice tripla, ou seja, além da recuperação desse equilíbrio entre governo, indústria e universidade, a estratégia visa também recuperar o papel de cada um dos vértices desse modelo. Dessa forma, caberia ao governo fortalecer as instituições públicas de pesquisa e financiar a pesquisa básica junto a elas e às universidades, bem como selecionar setores a serem alvo de políticas públicas específicas para incentivo à aplicação de inovações tecnológicas. Por sua vez, a universidade e a indústria seriam responsáveis por funcionar como motor do processo de inovação. A primeira com o encargo de formação e qualificação de profissionais de alto rendimento, bem como de desenvolvimento de novas descobertas no ramo das pesquisas básicas. A segunda, responsável por financiar a pesquisa aplicada e o desenvolvimento de novas tecnologias radicais em par-

ceria com universidades e laboratórios públicos, e focada na comercialização e promoção de novos investimentos em inovação. Assim, atuando como agente facilitador e impulsionador do processo, o governo conteria a tendência de migração de empresas norte-americanas para o exterior, e ainda estimularia o empreendedorismo e a geração de empregos dentro do país.

Considerações Finais

Com investimentos direcionados às necessidades críticas nacionais e a setores estratégicos para o crescimento econômico sustentado e de longo prazo e para o reposicionamento do país na competição global, faltava ao governo viabilizar a concretização desta estratégia. Mais importante para que pontos da Estratégia Nacional de Inovação pudessem ser colocados em prática, era a aprovação, pelo congresso norte-americano, de um conjunto de leis que possibilitasse a destinação de recursos federais para agências e outras instituições responsáveis pela ação direta. Por meio da *America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education, and Science Act*, a *AMERICA COMPETES*, que foi aprovada em 2007, reautorizada em 2010 e tem nova autorização tramitando desde 2015, boa parte das metas voltadas ao financiamento de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e investimentos em educação conseguem ser contempladas. Agências como a *NASA*, a *National Science Foundation*, o *National Institute of Standards and Technology*, a *ARPA-E*, recebem respaldo desta lei para sustentar seus orçamentos e desenvolver as atividades propostas pela Estratégia Nacional de Inovação. Por seu turno, a despeito de ter garantias mantidas pela *Recovery Act*, o plano de Obama para a modernização da indústria dependia fortemente da aprovação das outras leis propostas, a *Rebuild America Act*, e a *Revitalize American Manufacturing and Innovation Act*.

A *Rebuild America Act* possuía um ambicioso projeto para a geração e proteção de empregos, com a proposta de gasto federal na casa dos US\$ 194 bilhões, envolvendo programas de qualificação e reinserção profissional, modernização de escolas e dos *community colleges*, bem como a criação de um Banco Nacional voltado para o desenvolvimento e financiamento de projetos de infraestrutura. Ademais, propunha uma linha de crédito de US\$ 256 bilhões em programas para a geração de empregos qualificados, além de uma reforma na regulamentação do financiamento de pequenas e médias empresas por fundos de investimento e de capital de risco.

Já a *Revitalize American Manufacturing and Innovation Act*, apresentava a proposta de um orçamento de US\$ 600 milhões anuais para sustentar um programa de inovação para a indústria do país. Este programa teria como objetivos estimular a pesquisa voltada à inovação tecnológica na indústria, acelerar a qualificação de profissionais para atuar com tecnologias de ponta, e aumentar a produção doméstica e a competitividade da indústria nacional para enfrentar a concorrência estrangeira.

Este dois projetos de lei não obtiveram sucesso junto aos congressistas norte-americanos. Além da já esperada oposição dos republicanos, que nos últimos nos têm dificultado praticamente todas as ações defendidas pelo governo federal dentro do congresso, eles também atraem certa resistência de alguns congressistas democratas, em virtude de um suposto alto grau de intervencionismo do governo e pesado custo para o Estado. Enquanto as negociações internas para suas aprovações seguiram travadas na pauta do congresso, Obama continuou a fazer defesa pública da necessidade de um pacto nacional para a modernização da indústria norte-americana com o fim de torná-la novamente competitiva no cenário global.

Obama pagou o preço por algumas propostas progressistas muito ambiciosas na política doméstica. A busca por este legado transformador (DUECK, 2015) gera forte resistência no meio político e em setores da sociedade norte-americana. Não obstante, o momento político, mas principalmente econômi-

co, pelo qual passou o país após os anos Bush e todo seu rescaldo político e econômico, permitiu que o Democrata avançasse em diversas áreas a sua agenda. A maior presença do Estado na economia, exercendo o papel de facilitador, articulador e orientador dos rumos de investimentos parece ser um desses exemplos.

Seu governo se arvorou na convicção de que somente através de uma grande reorganização da estrutura produtiva norte-americana, com grande ênfase na inovação tecnológica e na recuperação da indústria nacional, é que seria possível recuperar a economia norte-americana e promover um crescimento sustentado de longo prazo. Isso implicava alguns grandes desafios. O primeiro deles, revitalizar o ecossistema de inovação do país, por meio de investimentos em infraestrutura física e tecnológica, reformulando o sistema educacional, ampliando as estratégias de colaboração entre universidades e laboratórios de pesquisa, e até mesmo revendo aspectos regulatórios legais sobre propriedade intelectual, patentes e conglomerados empresariais. Todas estas políticas com impacto substantivo para os agentes diretos da inovação.

Entretanto, outro grande desafio se apresentava, mas não estava na formulação de políticas ou implantação de medidas de curto prazo. Dizia respeito ao desenho institucional que a trajetória de inovação das últimas décadas havia configurado. Posta uma conjuntura crítica, a “crise ocidental” pela qual passam as economias dos Estados Unidos e dos países da União Europeia (WOLF, 2015), Obama reuniu condições de interferir na trajetória de inovação do país. Com sua Estratégia Nacional de Inovação focada nos desafios que se apresentam aos Estados Unidos nas próximas décadas, buscou reverter a tendência recente do sistema nacional de inovação norte-americano de capitular frente aos interesses imediatistas do capital de risco especulativo e de “investidores anjos”, e que direcionava seu foco para a estrutura produtiva vinculada ao complexo industrial militar. Pareceu compreender que a estrutura da economia política do sistema-mundial tem se tornado mais complexa e multifacetada do que aquela que conformou os arranjos institucionais do ecossistema de inovação da Guerra Fria, e ofereceu um caminho que pode fazer mais imprevisível qualquer cenário de transição hegemônica para o século XXI.

Referências Bibliográficas

- BENJAMIN, Stuart M.; RAI, Arti K. **Structuring U.S. Innovation Policy**: Creating a White House Office of Innovation Policy. The Information Technology & Innovation Foundation. June, 2009.
- BLOCK, Fred; KELLER, Matthew. **State of Innovation**: The U.S. Government's Role in Technology Development. Boulder: Paradigm Publishers, 2011.
- COSTA, Karen F. **Inovação e Desenvolvimento nos Estados Unidos**: Os Anos Obama. Trabalho Apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2013.
- DUECK, Colin. **The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today**. New York: Oxford University Press, 2015.
- ETZKOWITZ H. **The Triple Helix: Industry, University, and Government in Innovation**. Nova York: Routledge, 2008.
- FARRELL, Diana; KALIL, Thomas. Innovation Policy around the World. United States: A Strategy for Innovation. **Issues in Science and Technology**, Richardson, v. 26, n. 3, Spring, 2010.
- IZERROUGENE, Bouzid. Inovação Tecnológica e Ciclo Econômico. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Uberlândia, v. 35, p. 71-90, 2013.
- MARZANO, Fábio. **Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos**: a busca da competitividade - oportunidades para a ação diplomática. Brasília: Funag, 2011.

- MOWERY, David; ROSENBERG, Nathan. **Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX**. Campinas: Editora Unicamp, 2005.
- NELSON, Richard. **As Fontes do Crescimento Econômico**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- OBAMA, Barack H. **Inaugural Address**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C. January, 2009.
- OBAMA, Barack H. **State of Union Address to a Joint Session of Congress and the American People**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C. January, 2010.
- OBAMA, Barack H. **State of Union Address to a Joint Session of Congress and the American People**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C. January, 2011.
- PEREZ, Carlota **Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza**. México: Siglo XXI, 2004.
- ROSENBERG, Nathan. **Por dentro da caixa-preta: tecnologia e economia**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- WESSNER, Charles; MARKLUND, Goran; VONORTAS, Nicholas. **The Innovation Imperative**. National Innovation Strategies in the global economy. Edward Elgar Publishing: Massachusetts, 2009.
- WESSNER, Charles; WOLFF, Alan. **Rising to the challenge: US innovation policy for global economy**. Washington: The National Academy Press, 2012.
- WOLF, Martin. **As transições e os choques: o que aprendemos – e o que ainda temos que aprender – com a crise financeira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- ZAKARIA, Fared. **The Post-American World**. New York and London: W. W. Norton & Company, 2008.

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 diminuiriam 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 petroléira 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 petrolífero 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 petroléira, 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 despoliticizadas, 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 RECOMPONEN 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. **Hegemonia 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

Integração Regional e Petróleo: Um Panorama da Política Externa dos Governos Hugo Chávez (1999-2013)

Regional Integration and Oil: An Overview of the Foreign Policy of Hugo Chávez Governments (1999-2013)

PABLO FONTES | pablovictorfontes@gmail.com

Mestrando pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

YASMIN RENNI | yasmin.renni@gmail.com

Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Recebimento do artigo Julho de 2016 | **Aceite** Setembro de 2016

Resumo “O Petróleo é a alma da civilização Moderna”¹ (HIRSCH, 2005, p.1). Na Venezuela, a presença deste recurso implicou em uma maior inserção internacional do país. Este trabalho está dividido em três seções. Primeiramente é apresentada a importância histórica e a riqueza da biodiversidade da Venezuela. Segue-se fazendo uma análise da questão energética associada à integração regional. Por fim, busca-se apresentar como a política externa dos governos Hugo Chávez (1999-2013) esteve atrelada à diplomacia do petróleo. A metodologia utilizada neste trabalho consiste de uma revisão bibliográfica e um estudo de caso sobre a Venezuela na era do ex-presidente Hugo Chávez. **Palavras-Chave** Integração Regional, Energia, Petróleo e Política Externa da Venezuela

Abstract “Oil is the lifeblood of modern civilization” (HIRSCH, 2005, p.1). The existence of this resource in Venezuela implied in a larger international insertion for the country. The present article is organized in three sections. Firstly, Venezuela’s historical relevance and biodiversity richness are presented. We then address the energy issue by analyzing it and its relation to regional integration. Lastly, the third section aims to present how Hugo Chávez government’s (1999-2013) was linked to the oil diplomacy. The methodology used in this work consists of a bibliographic review and a case study on Venezuela in the age of the former president Hugo Chávez. **Keywords** Regional Integration, Energy, Petroleum, Venezuela’s Foreign Policy

1 Tradução nossa.

Introdução

Desde a descoberta de reservas petrolíferas no início do século XX, a Venezuela tem buscado uma maior inserção no sistema internacional. A presente importância do petróleo na nova ordem internacional de matriz energética fóssil colocaria este país em uma posição mais central (JACOME; 2011; KLARE, 2009). No pensamento Chavista, a Venezuela tinha por direito esta posição à medida que apresentava uma grande quantidade de recursos enérgicos com relação a sua região e ao mundo. Em 1999 chega à presidência da Venezuela Hugo Frias Chávez, influenciado por uma visão voltada para o socialismo do século XXI e pelo pensamento do libertador Simon Bolívar, que acreditava que para uma melhor inserção internacional seria necessário alcançar uma segunda independência. Ademais, seria preciso ter um distanciamento de concepções neoliberais propostas pelos Estados Unidos da América como, por exemplo, adesão à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesse sentido, era mister reforçar projetos de integração regional no âmbito da América Latina.

O artigo tem por objetivo demonstrar a centralidade da questão energética na inserção internacional da Venezuela e na condução da Política Externa deste país. Principalmente, quando novas concepções sobre segurança e fronteira passam a vigorar e mudar a ótica *mainstream* das Relações Internacionais. A securitização da agenda de segurança permitiu que temas como energia passassem a ter ênfase e impacto diante da arquitetura do sistema internacional. Assim sendo, o petróleo teve destaque à medida que nosso objeto de estudo é a política externa dos governos Hugo Chávez (1999-2013) e sua diplomacia do petróleo.

Portanto, o artigo é dividido em três seções. A primeira, intitulada *Fronteira, História e a Biodiversidade da Venezuela*, mostra a importância da região desde a época do período de colonização. Do mesmo modo, enfatiza as principais rotas e tráfegos na época adotados pelos colonizadores. A segunda parte, *Energia, Segurança e Integração Regional*, visa apresentar a importância que a energia passou a desempenhar no processo de integração regional. Por fim, a última seção fala sobre a política externa de Hugo Chávez e os projetos de integração regional que reafirmam a diplomacia do petróleo a partir da estatização dos recursos energéticos.

Nossa metodologia de pesquisa visa um levantamento bibliográfico tanto dos estudos de relações internacionais quanto dos estudos relacionados ao setor energético da Venezuela. Para além disso, o artigo inova ao passo que informa as questões pertinentes sobre a importância da energia no sistema mundial utilizando dados coletados de organismos internacionais.

Fronteira, História e a Biodiversidade da Venezuela

Entender a geografia das regiões espalhadas pelo mundo ajuda a explicar como os países utilizam seus recursos minerais. É através da compreensão da biodiversidade, do clima, dos acidentes geográficos que podemos ter dimensões sobre a política, a economia e o comércio do país. A Venezuela é um país que apresenta características próprias, o que permite entendermos algumas questões que são tratadas na atualidade como, por exemplo, a importância e a dependência do petróleo e do gás natural para a nação.

A Venezuela está localizada na região norte da América do Sul, banhada pelo mar do Caribe. A República Bolivariana da Venezuela faz divisa ao sul com o Brasil, a oeste faz fronteira² com a Colômbia e também faz divisa a leste com a Guiana. No que concerne à geografia continental, a Venezuela tem

2 A fronteira é o órgão periférico do Estado, o portador do crescimento e sua força, e participa em todas as transformações do corpo de Estado. O crescimento espacial é manifestado como um fenômeno periférico empurrando para fora da fronteira através do cruzamento por vetores do crescimento. O mais perto das fronteiras viver esses vetores, mais intimamente. Eles compartilham um interesse neste processo; e o mais amplo o limite mais. É marcadamente o crescimento periférico. Um estado que é esticado para uma área desejado, ele envia, enquanto os nós de crescimento exibindo maior atividade que faz o resto da periferia. (RATZEL, 2011, p.13).

aproximadamente 916.455 km². Nas zonas marítimas e submarinas, o país tem 500.00 km². A região da costa do Caribe tem comprimento de cerca de 2.813 km. Com relação à costa do Atlântico, o país apresenta 814 km de litoral, dos quais 291 km de área litorânea e cerca de 472 km de costa insular. A Venezuela ainda apresenta 98.500 km de plataforma continental. Em suma, a Venezuela é comparada a um trevo de quatro folhas. Isto é, o país se localiza no meio, e as folhas representam os países andinos, do caribe, latinos americanos e por fim, amazônicos (GARGANO, 2014).

Portanto, a Venezuela é compreendida ao mesmo tempo como país andino e amazônico. Andino, pois sofre influência comercial dos países que compõem a Cordilheira dos Andes e também por constituir parte da cordilheira. Clima e topografia são fatores que determinam a natureza de um território. As fronteiras entre Estados tornam-se zonas de exposição ou zonas práticas. Deste modo, a localização geográfica regional é fundamental. Regiões montanhosas como os Andes permitem uma maior segurança para o país (SPYKMAN², 1953).

Por outro lado, a Venezuela é vista como um país amazônico já que uma parte da nação se encontra influenciada pela floresta Amazônica – uma área de aproximadamente 6.7000.000 km². É importante dizer que esta parte da região é banhada pelas bacias do Orinoco (região rica em petróleo) e a bacia do Amazonas (rico em grande quantidade de biodiversidade). De acordo com levantamentos feitos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em parceria com órgãos venezuelanos, a região da Amazônia vem sofrendo graves problemas de queimadas, de destruição do ecossistema e de extração de madeiras de modo ilegal.

A República Bolivariana da Venezuela é considerada um país da região latino-americana tendo em vista que esta região sofreu, ao longo do seu processo histórico, com o sistema do pacto colonial difundido durante o século XVI pelos países da Península Ibérica (Portugal e Espanha). Durante séculos a civilização ocidental eurocentrista controlou cerca de 35% da superfície terrestre até mais ou menos o século XIX, e chegou a 84% no início do século XX (HUNTINGTON, 2014, p.58).

No que concerne às estruturas fluviais, os rios Orinoco e Meta são importantes vias de comunicação fluvial que permitem o transporte de mercadorias para diversos lugares da Venezuela. Os rios também permitiram uma importante ligação com o Oceano Atlântico na época que a Venezuela era tratada como país agrário. A região é formada pelo *llanos* (extensas planícies que fazem divisa com a Colômbia) (GARGANO, 2014). Segundo levantamentos feitos por Gargano (2014) e Mendible (2013), a região da Venezuela desde a época da colonização já apresentava um ritmo de exportação de produtos como café e cacau em torno de 50% a 80%. O petróleo somente passa a ter importância em 1914 quando as exportações ultrapassam os produtos como café e cacau.

De acordo com Spykman¹ (1953), além dos rios, o Oceano Atlântico funcionava como principal rota marítima da região, como ferramenta de embarque e desembarque de mercadorias entre a metrópole (Espanha) e as colônias. Isto é, a hidrografia permitiu ao longo do tempo o desenvolvimento do transporte, da atividade naval e das construções dos portos (SPYKMAN², 1953); (MAHAN, 2013).

As cinco grandes massas de água são o Sul Mar Polar, o Mar do Norte Polar, no Oceano Índico, do Pacífico e o Atlântico. O mar Polar do Sul não tem terra para drenar, e localização no Mar do Norte Polar vai permanecer por um longo tempo para vir atremendo obstáculo apesar dos esforços heróicos do governo soviético para abrir a costa norte da Sibéria. Dos restantes três oceanos, o Atlântico é o mais importante pois, devido à distribuição das serras resultado do fluxo do rio, tem o rácio mais favorável de superfície do oceano a superfície terrestre. Trinta e cinco milhões de ilhas quadradas de área, que drena dezenove milhões de milhas quadradas de terra e, exceto na África. A navegabilidade da maioria de seus rios permite fácil acesso

É importante observar que o planeta vivenciou uma nova construção da ordem internacional da energia – divididos em países com grande quantidade de reservas de recursos energéticos e aqueles que apresentavam déficits de energia (KLARE, 2009, p.13). Essa divisão rompe com a antiga ordem internacional à medida que a classificação de uma nação antigamente passava por critérios como arsenal de ogivas nucleares, quantidade de navios e exércitos – ou seja, capacidades militares. A nova ordem modifica inclusive a forma como se investiga o tema da segurança. As agendas de segurança ganham novos aspectos passando a englobar outras esferas, como a econômica e política, por exemplo.

Esta abordagem multissetorial do tema de segurança, cujo idealizador foi o teórico da escola de Copenhague Barry Buzan, é conhecida como a teoria da securitização. Ao ampliar os escopos do tema de segurança para a além da política e da esfera militar, Buzan, Weaver e Wilde (1998) afirmam que a securitização é na realidade como uma versão mais extrema da politização.

Securitização pode, portanto, ser vista como uma versão mais extrema de politização. Em teoria, qualquer emissão pública pode ser localizada no espectro que vai de não politizada (ou seja, o Estado não lidar com isso e não é de qualquer outra forma uma questão de debate público e de decisão) ou através da politização (ou seja, a questão faz parte da política pública, exigindo do governo tomada de decisão e de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governação comunal) para securitizados (ou seja, a questão é apresentada como uma ameaça existencial, necessitando de medidas de emergência e justificar ações fora dos limites normais do processo político). Em princípio, a colocação das questões sobre este espectro está aberta: Dependendo das circunstâncias, qualquer problema pode acabar em qualquer parte do spectrum. Na prática, a colocação varia substancialmente de Estado para Estado (e também ao longo do tempo). Alguns Estados politizam a religião (Irã, Arábia Saudita) e outros não (França, Estados Unidos). Alguns vão securitizar a cultura (URSS, Irã) e outros não (Reino Unido, Países Baixos) (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, pp.23-24)⁴;

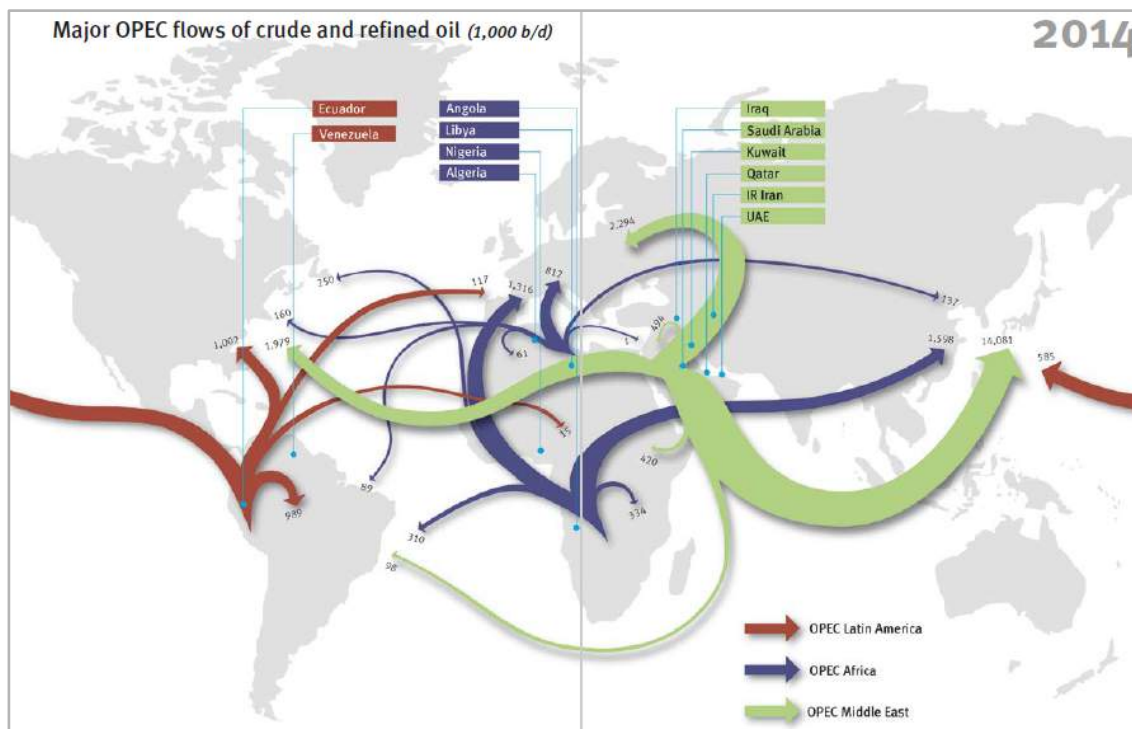
Desse modo, a securitização da agenda de segurança mundial permite colocar países⁵ com uma vastidão de recursos energéticos (como petróleo, carvão e gás natural) em um ranking de capacidades antes só acessível àqueles com recursos militares propriamente ditos. A importância dos recursos energéticos é melhor percebida a partir deste conceito. Lembremos que aviões, trens, navios que transportam mercadorias de região para região somente o conseguem à medida que existe a energia em forma de combustível. Como ressalta Klare (2009), a energia é fundamental para a manutenção das fábricas em pleno funcionamento. Os produtos petrolíferos são essenciais para o sustentar dos tendões do sistema internacional, principalmente, diante de um processo que é a globalização.

Segundo o Departamento de Energia dos Estados Unidos, a produção de energia no mundo deverá aumentar em média 57%, equivalente a 700 quadrilhões de dólares. Desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os principais países têm consumido grande parcela da energia mundial. Países como Japão, Estados Unidos e Europa Ocidental são considerados grandes compradores destas energias. Somente a Venezuela fornece em média 10% do seu petróleo, que equivale a aproximadamente 1,4 milhões de barris por dia, para os Estados Unidos (KLARE, 2009, p.9). O mapa abaixo mostra as rotas de exportação e trajeto do petróleo pelos países que compõem a OPEP.

4 Tradução nossa.

5 Assim como outros atores, segundo BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p.36.

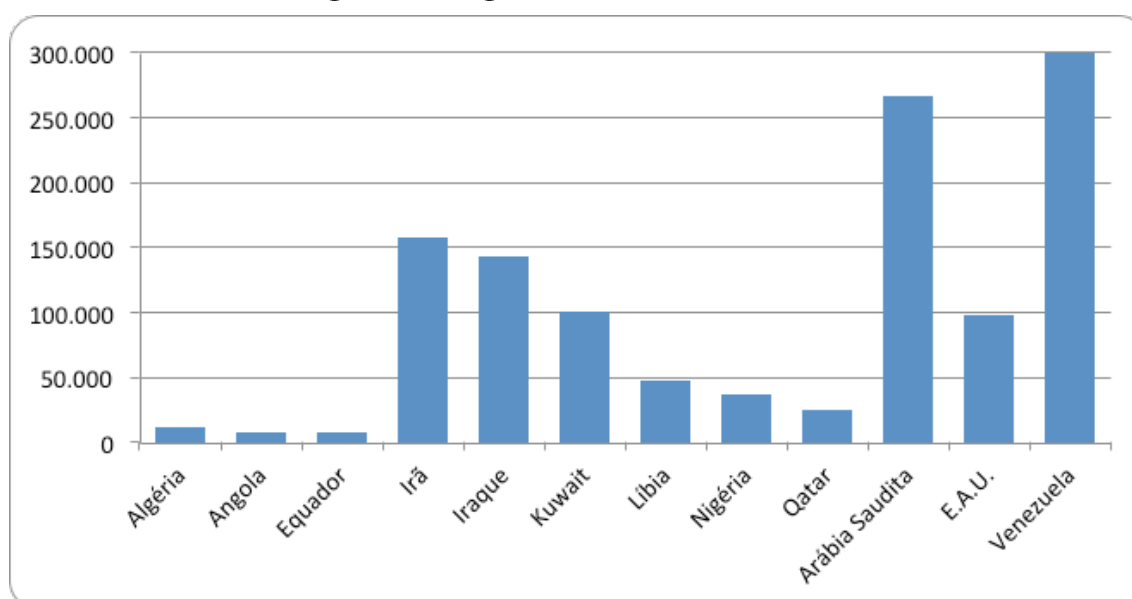
FIGURA 2: Geopolítica do petróleo dos países exportadores da OPEP



Fonte: OPEP (2015)

É importante lembrar que estudos como o de Klare (2009) apontam que, num futuro não muito distante, haverá certo esgotamento de fornecimento de energia. O petróleo será um dos produtos que deverá sofrer um processo de exaustão. Na verdade, os combustíveis fósseis como um todo serão os mais atingidos. Em 2006, o petróleo foi responsável por em média 40% da energia mundial, enquanto o gás natural por aproximadamente 25% do consumo mundial. O gráfico abaixo mostra um apanhado do índice de produção de petróleo pelos membros da OPEP.

GRÁFICO 1 - Reservas provadas de petróleo dos membros da OPEP, 2014 (mil barris)



Fonte: OPEP (2015)

De acordo com Klare (2009, p.54), o gás natural passou a ser uma alternativa, tendo em vista que o recurso energético libera menos CO² na atmosfera comparado ao petróleo. Assim sendo, o gás natural é visto por muitos estudiosos sobre a questão climática como uma alternativa, mesmo que não ideal. Ademais, segundo o autor, o gás natural apresenta uma facilidade um tanto quanto maior em relação ao petróleo no que tange à extração. Contudo, ainda que seja uma alternativa, o petróleo continua sendo o ouro negro do mundo.

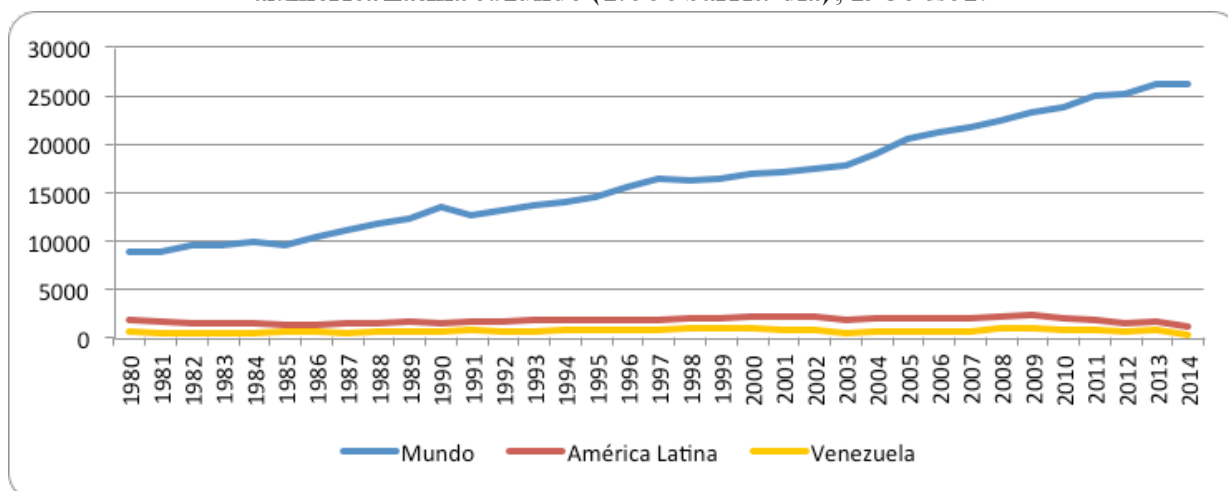
Na geopolítica mundial atualmente, a Venezuela se encontra entre os 15 países que compõem as maiores quantidades de reservas mundiais de petróleo. As reservas provadas do país corresponderam a cerca de 300.000 mil barris em 2014 (OPEP, 2015). Além disso, a Venezuela fornece cerca de 22% do gás natural consumido mundialmente. Países como China e Índia consomem, com o passar do tempo, cada vez mais produtos como gás e petróleo (KLARE, 2009). A cada dia existe o que chamamos de nacionalização de recursos minerais e energéticos no mundo. A Venezuela de Hugo Chávez mostra a importância geoestratégica destes recursos em sua política externa.

De acordo com Hurrell (1995), o regionalismo pode surgir como uma resposta aos desafios externos. A questão energética e a possibilidade de escassez desses recursos se tornaram, nas últimas décadas do século XX, um fator potencializador de iniciativas de integração regional no continente sul-americano. A Venezuela mostra a importância dada ao petróleo, ao gás natural e a produção de outros hidrocarbonetos a partir da criação da PetroAmérica (2001).

A PetroAmérica foi concebida como uma ferramenta geopolítica voltada tanto para a cooperação quanto para a integração, utilizando recursos energéticos do Caribe, da América Central e da América do Sul. Segundo a empresa estatal venezuelana, Petróleo da Venezuela e Sociedade Anônima (PDVSA), o objetivo da PetroAmérica é melhorar a perspectiva socioeconômica dos povos do continente. A PetroAmérica, projeto de integração sub-regional, conta com três iniciativas utilizando a energia como principal elemento: a Petrosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela); a Petrocaribe (os 14 países da região do Caribe), assinada em 2005; e a PetroAndina (Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela).

Todas estas iniciativas buscam o fortalecimento da cooperação através do fornecimento de produtos brutos, das trocas de bens, do desenvolvimento e do financiamento da infraestrutura. Segundo Jácome (2007); (2009); Krufi e Flores (2009), a PetroAmérica busca construir e operar as refinarias, instalar terminais e armazéns. Ainda de acordo com os autores, investimentos em logística, transporte, pesquisa, políticas públicas e comércio de gás natural também seriam aplicados à questão energética. O gráfico abaixo aborda a quantidade de exportação do petróleo venezuelano ao longo de sua história na região da América Latina e do mundo.

GRÁFICO 2 - Evolução da exportação de petróleo venezuelano com relação à América Latina e Mundo (1.000 barris/dia), 1980-2014

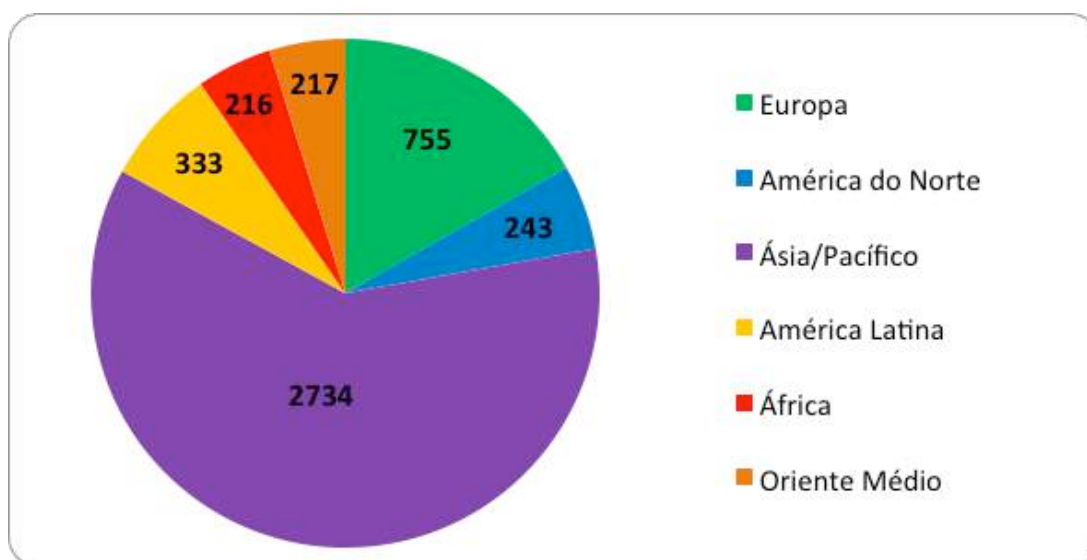


Fonte: OPEP (2015)

É importante afirmar que o desenvolvimento de integração energética busca redefinir as relações entre as nações que compõem a região da América Latina, tendo como foco a potencialidade dos recursos energéticos. Portanto, as assimetrias entre os países que compõem a região latino-americana podem, ao longo do tempo, sofrer uma sensível redução. Devemos destacar que a Venezuela faz parte do cartel da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) desde o ano de 1960. A organização, criada em 1960 pela conferência de Bagdá, restringe a oferta de petróleo no mercado mundial.

Atualmente, a Venezuela é considerada a região que mais opera em reservas de petróleo do mundo, produzindo em média 2,7 milhões de barris de petróleo por dia segundo a OPEP. De acordo com a organização, o país exporta cerca de 95% do seu petróleo. Apenas 25% da produção de petróleo e gás natural do país são destinados ao consumo local. A OPEP informa que 80% das reservas de petróleo no mundo pertencem a países integrantes da instituição, somando um total de 1.206 bilhões de barris em 2014. A região do Oriente Médio corresponde a 66% destas reservas nos últimos anos. De acordo com o último boletim feito pela organização no ano de 2015, somente a Venezuela representa 20% em termos de reserva mundial de petróleo.

GRÁFICO 3: Exportações de petróleo da OPEP por regiões de destino (1.000 barris/dia), 2014



Fonte: OPEP (2015)

A Diplomacia do Petróleo na Política Externa de Hugo Chávez (1999-2013)

A política externa dos governos de Hugo Chávez (1999-2013) evidencia a importância da internacionalização do petróleo como política pública. Já em seu primeiro governo (1999-2001), Chávez, por intermédio, da Assembleia Nacional Constituinte, através da Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 delimitou geograficamente, os espaços continentais, insulares e marítimos da Venezuela. Isso reflete a preocupação existente com a dimensão geopolítica regional energética.

Sin embargo, no se altera La determinación Del espacio geográfico nacional al reiterar La version tradicional de La Constitución Del año 1830 y que se repite hasta la de 1961, es decir, al que correspondía a La Capitanía General de Venezuela

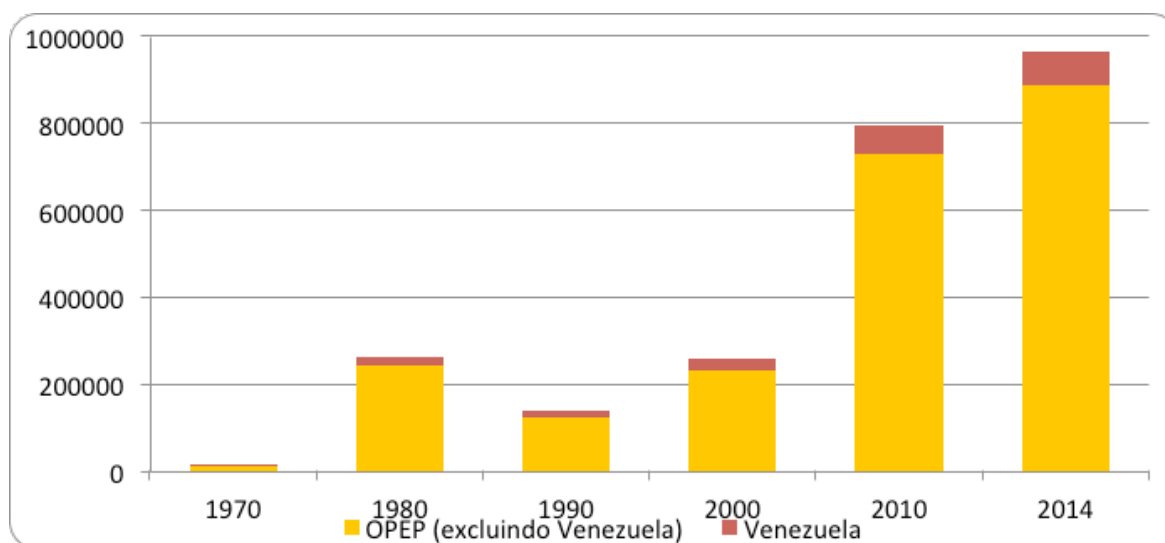
para el 19 de abril de 1810. No obstante, se agregola frase con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad. Conello se corrige La omisión Del Congreso Constituyente de 1961 con relación a los laudos y arbitrajes determinantes de nuestras fronteras actuales (...)”. (Constituição da República Bolivariana da Venezuela, Tombo II, Capítulo I).

No primeiro governo (1999-2001), a orientação da política externa não foi drasticamente diferente dos governos anteriores, buscando-se uma diplomacia mais independente, aprofundamento do diálogo com os países vizinhos e articulação com a OPEP e grandes produtores para a manutenção dos preços do petróleo. Eram os recursos advindos do petróleo que auxiliariam nas mudanças internas almeçadas. Nesse sentido, também as relações comerciais com os Estados Unidos foram mantidas.

Hugo Chávez mudou a orientação política do país em relação aos Estados Unidos, mas manteve uma diplomacia do petróleo muito semelhante a dos governos anteriores, preservando o pragmatismo. Iniciava-se aí uma nova dinâmica de relações entre os componentes da política externa. Chávez não inaugurou a sobreposição de orientações dentro dessa política. Mas pela primeira vez a ordem dessa relação foi invertida. Os negócios continuaram à parte, o que mudou foi a relação de amizade (VALENTE, 2012, p. 76-77).

Foi com a tentativa de golpe e paralisação geral liderada pela PDVSA, em 2002, e a suspeita de envolvimento dos Estados Unidos nestes acontecimentos, que a política externa do governo Chávez começou a mudar mais significativamente. Surgia a necessidade de transformar a Venezuela em um país mais ativo no cenário internacional. Os estudos apontados por Giacolone (2007); Klare (2009); Valente (2012); evidenciam uma diplomacia da energia ou também chamada diplomacia do Petróleo durante a era Chávez. A grande quantidade de reservas deste recurso gera uma dependência⁶, mas também poder. O gráfico IV mostra a participação da Venezuela nas exportações de petróleo da OPEP desde a década de 1970.

GRÁFICO 4 - Participação da PDVSA (Venezuela) no valor total das exportações de petróleo da OPEP (em milhões de US\$), 1970-2014



Fonte: OPEP (2015)

6 Relacionada à chamada “Doença Holandesa”.

É importante notar que a nacionalização dos recursos energéticos foi um acontecimento paralelo à diplomacia do petróleo já existente. A PDVSA, empresa de propriedade estatal, passou a fazer parte do conjunto célebre de Empresas Petrolíferas Nacionais (NOC's). Somente em 2006, a PDVSA apresentou um alto índice de desenvolvimento das atividades relacionadas ao petróleo na região do Delta da bacia do Orinoco e lago Maracaíbo. Como lembra Valente (2012), a PDVSA, durante a era Chávez, permitiu que as condições da população passassem por melhorias como saúde, educação, infraestrutura à medida que a empresa financiou projetos a partir do Plano Bolívar.

Depois de longos investimentos na exploração da região do Orinoco, região com extensas reservas de petróleo, nas décadas de 1970 e 1980, a PDVSA enfrentou problemas financeiros com a queda dos preços do recurso nos anos 1980. De acordo com Campos (2005) e Valente (2012), a exploração dessa área concentrou a maior parte dos recursos da PDVSA e de suas subsidiárias neste período. Com as propostas de internacionalização a empresa toma novo impulso, assumindo importante papel estratégico no governo de Chávez. Ademais, nos últimos anos do governo de Hugo Chávez, a PDVSA foi muito beneficiada com a alta dos preços das *commodities*, sobretudo o petróleo não apenas na região do Orinoco, mas em todo o país.

Ao observarmos a política externa dos governos de Hugo Chávez é perceptível que o petróleo foi um dos instrumentos utilizados no âmbito desta política como mecanismo de barganha no sistema internacional. Além disso, o petróleo funcionou como elemento fortalecedor da imagem da Venezuela no sistema internacional. Ao mesmo tempo em que a exportação do petróleo gerava receitas e colocava a Venezuela em uma posição de destaque como parte da OPEP, a receita do petróleo possibilitou a existência de programas de políticas públicas no contexto doméstico, o que por sua vez deu ao país destaque por outra esfera.

Além da vertente energética, esta busca por maior atuação no cenário internacional também se refletiu na questão da integração. Na realidade, o protagonismo do país no cenário energético proporcionou a atenção necessária para a Venezuela desenvolver alianças e, na esfera regional, articular projetos de integração energética e física. Como destaca Valente (2012), dentro dessa iniciativa para a América Latina e Caribe encontram-se a participação do novo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a consolidação do eixo de liderança Cuba-Venezuela-Bolívia para impulsionar a Aliança Bolivariana para os Povos da nossa América (ALBA), o fortalecimento da integração sul-americana através da União das nações Sul-americanas (UNASUL) e neutralizar a ação “*del Império*” fortalecendo a solidariedade e a opinião pública dos movimentos sociais organizados.

Considerações Finais

O aspecto histórico durante a transição dos séculos XVI e XVII foi essencial à medida que nesta época já havia o fortalecimento e a importância creditada à geografia e a biodiversidade da região da Venezuela. A localização geográfica, a biodiversidade e a geografia da região não podem e nem devem ser ignoradas pelos formuladores de política externa à medida que muitos processos decisórios dependem da natureza territorial, da estrutura física e da densidade populacional.

Assim sendo, o petróleo é um elemento vital para a política da Venezuela, desde as dimensões domésticas quanto a questões que envolvem o ambiente externo. A grande quantidade de riqueza energética na região permitiu ao longo da política externa dos governos de Hugo Chávez que programas sociais pudessem ser desenvolvidos para a população mais necessitada. O petróleo possibilitou também ao longo da história política e econômica da Venezuela uma maior projeção no cenário internacional, sobretudo, nos períodos em que os preços destas *commodities* permaneciam em alta.

Como vimos, a energia foi e ainda continua a ser fundamental para a manutenção das fábricas e

diversos aparatos da vida cotidiana. Os produtos petrolíferos são essenciais para o sustentar dos tendões do sistema internacional. É relevante mencionar também a importância dada aos temas da agenda de segurança a partir do entendimento do conceito de securitização. A securitização da agenda de segurança mundial levou a Venezuela a uma posição de maior destaque nesta agenda, tendo em vista a vastidão de recursos energéticos deste país.

Outra importante vertente relacionada à diplomacia do petróleo diz respeito aos recursos de integração regional. Durante a era do então presidente Hugo Chávez, projetos passaram a existir buscando o fortalecimento da região da América Latina e do Sul. A PetroAmérica foi concebida como uma ferramenta para a integração utilizando recursos energéticos do Caribe, da América Central e da América do Sul. O objetivo desta integração, segundo a PDVSA, seria melhorar a perspectiva socioeconômica dos povos do continente.

Com relação à aproximação com os vizinhos e a região, destacam-se também o interesse da Venezuela na participação do MERCOSUL e a busca de consolidação de um eixo de liderança com Cuba e Bolívia no projeto da ALBA. Ademais, os esforços para o fortalecimento da integração sul-americana através da UNASUL são mais um indício da política externa propositiva de Chávez.

Sendo assim, percebe-se que para a Venezuela o petróleo está estritamente relacionado com o desenvolvimento de políticas internas, o direcionamento da política externa e as pretensões internacionais do país. As fortes relações comerciais com os Estados Unidos devido a este recurso não significaram um alinhamento incondicional, muito pelo contrário: tomaram um tom pragmático, em especial nos governos de Chávez.

Referências Bibliográficas

- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- CAMPOS, Adriana Fiorotti. **A reestruturação da indústria de Petróleo Sul Americana nos Anos 90**. Tese de Doutorado pelo Programa de Pós Graduação em Planejamento Energético pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ), 2005.
- CEBALLOS, Beatriz. **La formación Del espacio venezolano**. 3era edición. Caracas, Fondo Editorial de La Universidad Experimental Libertador, 2008.
- HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, IRI/PUC-RJ, janeiro-junho 1995. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Hurrell_vol17n1.pdf> Acesso em: 08 mar. 2016.
- FLORES, Fidel Perez. Processo decisório da política externa venezuelana: considerações sobre a era chavista. **Observador On-Line**, v.10, n.09, 2015. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_10_n_09_2015.pdf> Acesso em: 13 jan. 2015.
- GARGANO, Ana Maria. **El espacio geográfico de Venezuela** - Ciencias Sociales. Colección Bicentenario. Venezuela: Editorial Escuela, 2014.
- GIACALONE, Rita. Dilemas De Los Procesos De Integración: Sudamericana Y Opciones Para Venezuela, **Revista Venezolana Estudios Internacionales**, 2007.
- HIRSCH, Robert L. "The Inevitable Peaking of World Oil Production" **Bulletin of the Atlantic Council of the United States**, vol. 26, no. 3, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel. **O choque das civilizações e um revisitar da Ordem mundial**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014.

- JACOME, F. Segurança e Integração “Bolivariana” no Marco da Política Exterior da Venezuela (1999-2006), Rio de Janeiro, **Cadernos Adenauer**, VIII (2007) Número 1, p. 63- 93, 2007.
- JACOME, F. La Política de Seguridad y Defensa del Gobierno de Venezuela em el 2008. In: MATHIEU, H. e ARREDONDO, P. R. (org). **Anuário 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**, Bogotá, Junho de 2009.
- JACOME, F. Sector de Defensa en Venezuela: Hitos Nacionales e Internacionales (2008 – 2010). In: **Atlas Comparativa de la Defensa en América Latina y Caribe**. 2010.
- KFURI, Regina & FLORES, Fidel Perez. Socialismo, Multipolaridade e integração regional na política externa do Hugo Chávez. **Encontro Internacional ISA/ABRI**, Rio de Janeiro, julho de 2009.
- KLARE, Michael T. **Rising Power, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy**. Nova York, NY: Holt Paperbacks, 2013.
- MENDIBLE, A. Venezuela: sustrásito elíptico em el destino histórico sudamericano y el rol moderador del Brasil em el presente In: CARMO, C. A. do [et al]. **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.
- NEVES, Rômulo Figueira. **Cultura Política e Elementos de Análise da Política Venezuelana**. Brasília: FUNAG, 2010.
- ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEC), **Annual Statistical Bulletin**, 2015. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2015.pdf> Acesso em: 13 jan. 2016.
- PETRÓLEOS DE VENEZUELA, S.A. **Unión Energética – PetroAmérica**. Disponível em: <http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=46> Acesso em: 10 jan. 2016.
- POLAYNI, Karl. **A grande Transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- RATZEL, Frederich. Las Leyes Del crecimiento espacial de los Estados. Uma contribuição a La Geografía Política científica. **Geopolítica(s)**, 2010, vol. 2 núm. 1, 2011.
- SPYKMAN¹, Nicholas J. Geography and Foreign Policy, I. **The American Political Science Review**, Vol. 32, No. 1 (Feb., 1938), pp. 28-50, 1938.
- SPYKMAN², Nicholas J. Geography and Foreign Policy, II. **The American Political Science Review**, Vol. 32, No. 2 (Apr., 1938), pp. 213-236, 1938.
- VALENTE, Leonardo Monteiro. **Inimigos sim, negócios à parte: revisionismo periférico e pragmatismo comercial combinados na política externa do governo de Hugo Chávez**. Tese de Doutorado pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/ UERJ), 2012.
- VENEZUELA. Constituição (1999). **Constituição da República Bolivariana da Venezuela**. Caracas: Consejo Nacional Electoral. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php> Acesso em: 10 jan. 2016.