

**42º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**

SPG03 – Análise de Política Externa na América Latina

**A política externa da Venezuela (1969-2013)
na perspectiva da Sociologia Histórica das Relações Internacionais**

Diogo Ives

Caxambu (MG) – 22 a 26 de outubro de 2018

A política externa da Venezuela (1969-2013)

na perspectiva da Sociologia Histórica das Relações Internacionais

Diogo Ives¹

RESUMO: O artigo formula e testa um modelo próprio de análise de política externa para a América Latina baseado na Sociologia Histórica das Relações Internacionais (SHRI). A partir de trabalhos de Charles Tilly, Theda Skocpol, Michael Mann, Immanuel Wallerstein, Stephen Hobden, Fred Halliday, Benno Teschke e Amado Cervo, são extraídas as premissas do modelo e a hipótese de que há uma relação de causalidade, segundo a qual a política externa de um país é determinada pelo seu paradigma de Estado, que, por sua vez, é determinado pela ideologia da elite política que governa o poder Executivo. O paradigma de Estado é definido como um tipo ideal de desenvolvimento econômico. A política externa é entendida como tendo três objetivos: fomento, defesa e socialização do paradigma de Estado. O teste do modelo é feito através de análise histórica da política externa da Venezuela para a América Latina durante os governos de Rafael Caldera (1969-1973) e Hugo Chávez (1999-2013). Verificou-se que os sucessivos governos se valeram de meios diplomáticos, especialmente acordos de comércio e instituições multilaterais, para fomentar, defender e socializar os paradigmas de Estado que perseguiram.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de política externa; Sociologia histórica das relações internacionais; Paradigma de Estado; Política externa da Venezuela.

1 Introdução

Interpretar a história é função básica de uma teoria das ciências humanas. Ao destacar certos elementos da realidade para explicar relações de causalidade, uma teoria permite organizar uma multiplicidade de eventos em termos lógicos. As abstrações necessárias nunca são plenamente satisfatórias, dada a impossibilidade de se retratar o mundo tal como é, com infinitas relações entre infinitos agentes a partir de infinitos pontos de vista. Essa certeza, entretanto, não permite concluir que o exercício da teorização seja descartável, nem que narrativas interpretativas sejam desprovidas de utilidade. O que debates longos envolvendo modernos e pós-modernos, agentes e estruturas, cultura e economia, níveis micro e macro etc. tornaram evidente é que não há receita única para se construir uma teoria. Escolhas políticas e éticas atravessam esse esforço, criando dificuldades que podem levar intelectuais do dogmatismo de princípios ao relativismo absoluto dos discursos, ou da descrição exaustiva de fatos a fórmulas matemáticas simplificadoras.

Este artigo tem como objetivo principal apresentar e testar um modelo de análise de política externa baseado em ideias teóricas da Sociologia Histórica das Relações Internacionais (SHRI). A primeira seção expõe os principais debates do campo, iniciados

¹ Doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ. O artigo deriva de pesquisa de mestrado desenvolvida no programa de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com apoio da CAPES.

na Europa e nos Estados Unidos, a fim de extrair premissas e hipóteses para trabalhos de análise de política externa. A fim de adaptar a discussão à realidade da América Latina, a segunda seção aponta convergências da SHRI com o modelo dos paradigmas de Estado criado por Amado Cervo e faz uma síntese entre as duas perspectivas. A terceira seção aplica o modelo criado à Venezuela, interpretando a sua política externa entre 1969 e 2013 por meio de análise histórica.

2 A Sociologia Histórica das Relações Internacionais

Segundo a definição de Aron (2000), a Sociologia Histórica é um campo a que se vinculam sínteses teóricas globais, isto é, doutrinas que comportam simultaneamente uma análise microscópica da ação humana, uma interpretação da época moderna e uma visão do desenvolvimento histórico no longo prazo, combinando estrutura e agência. Para o autor, os principais pensadores da Sociologia Histórica teriam sido Montesquieu, Comte, Marx, Tocqueville, Durkheim, Pareto e Weber. Em termos complementares, Hobson, Lawson e Rosemberg (2010) se baseiam em ideias de Wright Mills para situar a Sociologia Histórica na interseção entre estrutura, história e biografia, dimensões que constituiriam a base da realidade humana:

O princípio da estrutura social preocupa-se com o mundo social em si mesmo e com a percepção de que o comportamento humano está sempre envolvido e sendo moldado por padrões das relações sociais. A história adiciona a percepção de que essas estruturas sociais são sempre específicas a épocas e lugares, variam conforme o contexto e mudam com o tempo. Finalmente, a biografia conecta esses fenômenos de larga-escala às experiências de indivíduos, revelando como as suas vidas são moldadas por processos históricos e sociais e, por sua vez, como a agência individual afeta estes processos (HOBSON; LAWSON; ROSEMBERG, 2010, p. 2).

Na área de Relações Internacionais, Paoliello e Miklos (2013) afirmam que as teorias dominantes nas vertentes realista, liberal e marxista têm um poder explicativo crescentemente insatisfatório, na medida em que, ao pretenderem ser atemporais e “sem lugar”, anulam processos e variedades importantes para a explicação da realidade. A solução para esse descontentamento seria conciliar a tendência da História em construir análises do particular sem validade universal e a tendência da Sociologia em examinar regularidades. Halliday (1999) adota o mesmo tom crítico ao afirmar que a disciplina de Relações Internacionais enfrenta dois perigos atualmente: teorizações sem apoio na história e análises factuais sem reflexão teórica ou ética. Além disso, teorias reducionistas (que privilegiam unidades) e teorias sistêmicas (que privilegiam a interação

entre unidades) buscariam caminhar separadas, quando, na verdade, deveriam ser combinadas para melhor refletir a realidade.

Na obra seminal “International Relations and Historical Sociology”, Hobden (1998) analisa o pensamento de quatro intelectuais que utilizaram os fundamentos da Sociologia Histórica para interpretar acontecimentos políticos nacionais e internacionais: Theda Skocpol, Charles Tilly, Michael Mann e Immanuel Wallerstein. Não se pretende aqui avaliar em detalhe os trabalhos desses quatro autores, exercício já feito por Hobden, mas sim sintetizar os entendimentos comuns que compartilham sobre essa abordagem quando aplicada às relações internacionais. Apesar de serem pontos de vista que partem de sociedades anglo-americanas, este trabalho assume que não é impossível que sejam válidos para diferentes contextos, desde que devidamente adaptados.

O ator central na política internacional é o Estado para Skocpol, Tilly e Mann, que o definem a partir de uma perspectiva institucional, isto é, como um conjunto de instituições que pretendem exercer coerção sobre a sociedade, regulando o funcionamento de estruturas que afetam o comportamento dos indivíduos (mercado, família, religião, ciência, por exemplo). O conteúdo e a forma dessas instituições estão sob contínua disputa no âmbito da sociedade, marcada sobretudo pela luta de classes. É central para esses pensadores o entendimento de que um Estado está em constante construção e desconstrução. Pode-se entender que se afastam, assim, da *realpolitik*, que dissocia poder e ideologia, porém não chegam a normatizar modelos ideais de organização social, como liberais e marxistas. Em outras palavras, reconhecem a aquisição de poder como um meio para se implementar uma ideologia, mas não estipulam uma fórmula para essa combinação, que ficaria a cargo das disputas reais.

Nada é atemporal nem teleológico no que se refere ao Estado para esses autores. Ao estudar o nascimento de Estados modernos na França, na Rússia e na China, Skocpol (1979) aponta as tensões em torno das estruturas sociopolíticas agrárias em que camponeses viviam como fundamentais para o desenrolar de movimentos revolucionários. Ao analisar a evolução do Estado moderno europeu, Tilly (1992) constata que a atividade militar foi perdendo espaço prioritário para preocupações com produção econômica, distribuição de riqueza e proteção de direitos. Mann (1993) descreve o Estado moderno como sendo integrado por atores que representam diferentes grupos e interesses que coexistem em uma sociedade capitalista. Wallerstein (1974) entende que a posição de um Estado moderno no sistema internacional muda conforme o

perfil da sua economia. Em comum nas quatro visões, há uma postura de sempre se situar uma relação Estado-sociedade no tempo e no espaço para ser analisada.

Os autores e a autora também concordam em que as dimensões interna e externa de um país estão em contato constante. No seu estudo sobre revoluções, Skocpol (1979) observa que ideologias e pressões militares provenientes de outros países tiveram um papel fundamental nos acontecimentos de França, Rússia e China. Ao analisarem a proliferação do Estado centralizado na Europa durante a transição das idades Média e Moderna, Tilly (1975) e Mann (1986) sustentam que esse modelo era a organização política mais eficiente na comparação com outros tipos em arrecadar impostos e construir uma força coercitiva, capaz de controlar oposições internas e vencer combates externos. Para Wallerstein (1974), a disseminação do capitalismo gradualmente foi articulando todos os Estados em uma divisão internacional do trabalho, responsável por gerar desigualdades de riqueza e conflitos.

Ao considerarem que as fronteiras entre o doméstico e o estrangeiro são pouco rígidas, esses autores desafiam a noção ocidental tradicional de soberania. O conteúdo e a forma das instituições que estão em disputa dentro de uma sociedade recebem pressões e influências provenientes de outras sociedades. Rejeita-se assim a visão clássica da Sociologia de que uma sociedade tem uma dinâmica predominantemente interna e autônoma. Na realidade, uma sociedade está cercada por outras sociedades, de modo que o desenvolvimento de uma tem repercussões nas outras. São contrariadas igualmente visões do campo realista de Relações Internacionais que veem os Estados como sendo indistintos entre si e determinados por um ambiente externo a eles. Ao contrário, Estados diferem entre si e são capazes de mudar formas de interação conforme se transformam internamente.

Apesar de não existir uma definição consensual entre os quatro autores, pode-se inferir que entendem o sistema internacional como um espaço de competição entre Estados com graus variados de semelhança e distinção. Como em um sistema partidário democrático, os Estados competiriam porque sustentam diferentes propostas para a forma e o conteúdo das instituições que regulam a vida social. As relações internacionais, desse modo, contribuiriam para promover e moldar estruturas da vida humana nas várias sociedades que compõem o mundo. No entanto, ao contrário de um sistema partidário democrático, não haveria autoridade para impor as regras da competição. Um Estado seria então levado a acumular poder material para ter capacidade de coerção e resistência

em relação a outros. O modo de solucionar a tensão e os conflitos decorrentes muda conforme o tempo e o espaço, oscilando entre métodos de guerra e formas de diplomacia.

Assim como um Estado, um sistema de Estados não é atemporal para esses autores e está em constante mutação. Segundo Tilly (1992) e Mann (1986), o sistema europeu de Estados gradualmente passou de uma situação de guerras frequentes para um maior uso de negociações e normas à medida que a forma moderna de Estado se tornou dominante. Essa socialização de um modelo ocorreu, conforme resume Skocpol (1979), porque Estados não-modernos foram forçados a imitar as estratégias dos rivais modernos, racionalizando exércitos e burocracias para não serem destruídos. Wallerstein (1974), por sua vez, oferece uma teorização mais sofisticada sobre diferentes sistemas que teriam existido no passado e sustenta que a expansão do atual sistema moderno gerou crescentes movimentos antissistêmicos, como nacionalismos e socialismos, que frequentemente estimulam conflitos entre países hoje.

A teoria de Wallerstein para explicar o sistema de Estados do presente tem o mérito de englobar todos os países do mundo e ultrapassar o espaço europeu de interações, privilegiado por Skocpol, Tilly e Mann em suas análises. No entanto, ao dar mais importância para o nível sistêmico, carece do tratamento que estes três autores deram à unidade estatal. Wallerstein discorda que o Estado seja o elemento central nas relações internacionais modernas. Esse espaço seria ocupado pelo comércio capitalista, que teria surgido a partir do século XVI e se tornado dominante no mundo todo a partir do século XIX. Na sua visão, são as trocas econômicas que hierarquizam os Estados no centro, na semiperiferia e na periferia desse sistema, servindo como determinantes principais de suas estruturas sociais domésticas. A posição de cada Estado nos estratos seria definida conforme a atividade que desempenham na cadeia de comércio internacional.

Tilly, Skocpol e Mann também reconhecem a importância que as dinâmicas do capitalismo têm na interação entre Estados modernos, porém as veem sendo produzidas tanto por ações intraestatais como interestatais, em igual importância. Tilly (1992) rejeita teorias que interpretam a dinâmica do capitalismo privilegiando o sistema por não explicarem variações entre modelos de Estado de um mesmo estrato de riqueza, bem como rejeita perspectivas que a interpretam apenas através de mudanças internas na sociedade por não explicarem variações de modelos de Estado em sociedades com o mesmo modo de produção. Skocpol (1977) e Mann (1993) seguem a mesma linha de

Tilly, afirmando que o capitalismo surgiu dentro de Estados e entre eles, obedecendo tanto a realidades sociopolíticas domésticas como a contextos geopolíticos externos. A preferência que Wallerstein dá ao nível sistêmico não encontra, portanto, respaldo.²

Benno Teschke (2003) partiu desse debate precursor da SHRI e refinou ideias acerca da emergência e da expansão do capitalismo, o qual situa como o motor da política internacional hoje por meio de movimentos tanto domésticos quanto “interacionais”. Para ele, esse modo de produção nasceu na Inglaterra como uma consequência de conflitos de classe no século XVII, que culminaram na Revolução Gloriosa de 1688, e deu origem a um modelo de Estado inédito, que foi socializado para todo o mundo. Até aquele século, o que existia na Europa eram Estados absolutistas ou repúblicas mercantis oligárquicas, sendo impossível situar o século XVI como início do comércio mundial capitalista.

Para Teschke (2003), um Estado exprime “relações sociais de propriedade”, isto é, suas instituições fixam regimes de propriedade ao proverem regras e sanções, de modo a mediar as relações entre classes. Um Estado absolutista europeu, por exemplo, era a expressão da sociedade feudal que o mantinha. Nobres cobravam aluguéis de camponeses e desenvolviam métodos de coerção com os objetivos de extrair o excedente produzido e conquistar novas terras. Nada tinha a ver com um modo de produção capitalista, no qual os donos dos meios de produção extraem o excedente durante o trabalho e o investem em técnicas que aumentem a produtividade. Os Estados absolutistas muitas vezes constituíram impérios mercantilistas para garantir territórios e monopólios comerciais, lógica diferente do mercado capitalista de preços.

Esse modelo de Estado absolutista europeu começou a ser modificado por pressões econômicas e militares advindas do Reino Unido (TESCHKE, 2003). Passada a Revolução Gloriosa de 1688, o Estado absolutista britânico se transformou lentamente em Estado moderno, mantendo a centralização de poder, porém tornando-a impessoal, não mais detida por uma dinastia que se sustentava por clientelismo e patronagem, mas

²Hobden (1998) acredita que o principal erro da teoria elaborada por Wallerstein é localizar as propriedades definidoras do capitalismo no comércio e não na produção. Novas classes sociais seriam geradas quando ocorrem mudanças no sistema produtivo, de modo que apenas se pode falar em capitalismo quando há a presença de empresários e trabalhadores assalariados de forma predominante em uma sociedade. Não era o que se via nos países europeus do século XVI. Hobden também afirma que Wallerstein exagerou ao ver o comércio internacional daquele século como algo semelhante ao comércio atual, quando a escala das trocas era menor, as empresas do centro dependiam menos de matérias-primas provenientes do exterior e não havia tanta pressão pela especialização da periferia como hoje.

sim operada por uma burocracia despessoalizada e racionalizada. Esse modelo de Estado era a expressão de uma nova estrutura de classes, dominada por burgueses e proletários. Gradualmente, esse modelo de Estado moderno e o seu complexo social foram internacionalizados. Processos de modernização do Estado em outras sociedades foram regional e cronologicamente diferentes.

Assim como os autores e a autora já citados, Teschke (2003) caracteriza um sistema internacional como expressão da natureza de suas unidades constitutivas. No sistema europeu pré-moderno, como a maioria dos Estados era absolutista, outros participantes (cidades-Estado, cidades-Liga, Estados papais e repúblicas aristocráticas) eram obrigados a agir de modo igual ou similar caso não quisessem ser extintos, reduzindo a heterogeneidade dentro do que chama de “sistema de atores mistos”, formado por Estados de diferentes perfis. A aquisição de territórios, prática essencial dos Estados absolutistas, não era apenas guiada por “maximização de poder”, “defesa” ou “anarquia”, estando também intrinsecamente associada às relações sociais feudais do âmbito doméstico. A política externa era um “negócio de família”, dirigida conforme interesses das monarquias. O equilíbrio dinástico era ainda profundamente diferente do balanceamento moderno. Este passa a se basear na ideia de igualdade legal dos Estados e respeito formal à soberania, enquanto aquele era uma técnica conduzida entre casas reais para expansão territorial através de crescimentos proporcionais que eliminavam os Estados mais fracos. O objetivo das dinastias era ter um império universal, de modo que um equilíbrio de poder era impossível. Agressões resultavam em respostas que não voltavam ao *status quo ante*, e intervenções eram consideradas um direito dos monarcas. Os tratados de Westfália assinados em 1648 não alteraram essas práticas e estavam longe de representar Estados modernos, pois foram negociados em nome de reis e não de países.

O processo de modernização e de expansão do sistema se deu entre a Revolução Gloriosa e a Primeira Guerra Mundial, conforme proliferavam o modelo de Estado moderno e as relações sociais capitalistas, tanto na Europa como em outras partes do planeta. Quando enfim se tornaram predominantes, no século XX, Teschke (2003) vê um esforço por parte das sociedades centrais em dar coerência ao mercado mundial e eficiência à acumulação econômica transnacional, o que resultou na proliferação de organismos interestatais, normas de Direito Internacional e descolonização de territórios. A ideia-chave das relações internacionais teria deixado de ser definitivamente a

acumulação de terra para se tornar a administração política multilateral da economia mundial pelos seus países-líderes.

Teschke (2003), por sua vez, é complementado por outros autores no que se refere ao século XX, do qual tratou relativamente pouco. O modelo de Estado moderno que se verifica nesse período foi disputado na sua forma tão logo começou a se afirmar. Conforme expresso por Wallerstein (1974), movimentos antissistêmicos passaram a questionar cada vez mais a desigualdade gerada pela divisão internacional do trabalho. Para Halliday (1999), o funcionamento do sistema moderno de Estados no século XX girou em torno do surgimento do Estado socialista soviético, que tentava substituí-lo por um novo tipo de sistema interestatal. A Guerra Fria teria sido, na sua visão, um conflito inter-sistêmico, causado por uma divergência de normas políticas de como sociedades e Estados deveriam ser. Tanto o lado ocidental quanto o lado socialista queriam exportar seus modelos e homogeneizar as formações sociais do mundo.

A revisão bibliográfica feita até aqui não esgota a totalidade de pensadores que se relacionam à SHRI, os quais variam em graus de weberianismo, marxismo e construtivismo, conforme mapeou o trabalho de Hobson, Lawson e Rosemberg (2010). Entretanto, já fica clara uma identidade específica desse campo analítico, marcada pelos seguintes preceitos: o Estado é o ator primordial na política internacional; há necessidade de se contextualizar esse Estado no tempo e no espaço ao ser estudado; há possibilidade de modificação desse Estado pela ação de grupos com projetos ideológicos diferentes, sem haver um futuro que será obrigatoriamente seguido; as dinâmicas (sociais, econômicas emilitares) do capitalismo orientaram a formação dos Estados atuais, bem como guiam as suas ações no âmbito internacional hoje; há contato fluido entre processos dos âmbitos interno e externo da sociedade que sustenta esse Estado; e há participação dessa sociedade em uma divisão internacional do trabalho.

A partir dos trabalhos da SHRI, também é possível extrair uma relação causal para a política externa que um Estado executa:

Ideologia → Modelo de Estado → Fomento, defesa e socialização da ideologia
--

Ideologia seria o conjunto de ideias a partir do qual a elite governante constrói as estruturas e orienta as ações de um Estado. Através da política externa, três objetivos seriam perseguidos por essa elite: fomentar sua ideologia, isto é, obter recursos que lhe deem materialidade no plano doméstico; defender sua ideologia, isto é, opor-se a modelos estatais diferentes no plano internacional; e socializar sua ideologia, isto é, promovê-la em outras sociedades. O meio de fomentar, defender e socializar o paradigma estatal, se militar ou diplomaticamente, poderia variar.

Dada a preocupação da SHRI em contextualizar fenômenos no espaço e no tempo, não é possível aplicar suas premissas e sua hipótese de relação causal a países da América Latina sem antes fazer considerações sobre as particularidades dessa região, que foi marginalizada nos trabalhos supracitados. A seção a seguir analisa o modelo de análise de política externa formulado por Amado Cervo para países latino-americanos, a fim de apontar pontos de convergência e complementaridade às ideias da SHRI, tornando assim sua aplicação mais sensível à realidade de países com menores capacidades de poder, se comparados às grandes potências que tratadas acima.

3 O modelo dos paradigmas de Estado de Amado Cervo

Para Amado Cervo, a política externa de um país da América Latina é determinada pelo seu paradigma de Estado, entendido como um tipo ideal de desenvolvimento econômico perseguido pela elite política. A premissa básica do modelo é que os governos da região sempre orientaram as ações dos Estados conforme opções e constrangimentos advindos da reprodução do capitalismo. Através de análise histórica, Cervo (2007) aponta a existência de três paradigmas de Estado e propõe um quarto paradigma como sendo o mais adequado para a prosperidade e a autonomia dos países no século XXI:

- Estado liberal-conservador: hegemônico entre o século XIX e a década de 1920, priorizou a agroexportação conduzida pelo setor privado, herança do período colonial, como atividade econômica fundamental e procurou obter manufaturas e capital de países industrializados através da política externa;
- Estado desenvolvimentista: perseguido por alguns países entre as décadas de 1930 e 1980, buscou a incorporação da

industrialização dentro das fronteiras a partir de indução pública e empresariado nacional, orientando a política externa a buscar capital, tecnologia e mercado no mundo;

- Estado neoliberal: hegemônico a partir dos anos 1980, recolocou a condução de todos os setores da economia nas mãos da iniciativa privada (nacional ou estrangeira) e reorientou a política externa para a busca de manufaturas e capital;
- Estado logístico: como uma alternativa ao neoliberal, atuaria na economia por meio de parcerias público-privadas e, através da política externa, voltaria a buscar capital, tecnologia e mercado, mas também daria suporte à expansão de empreendimentos latino-americanos dentro da região e no mundo.

Em linhas gerais, entende-se que a relação causal do modelo de Cervo para política externa é a seguinte:

Elite política → Paradigma de Estado → Fomento do paradigma

O modelo é limitado em dois aspectos. Em primeiro lugar, carece de ferramentas para se analisar uma elite política, isto é, sua composição interna e as preferências de cada parte. A narrativa histórica de Cervo (2007) sempre acompanha a elite que governa o Poder Executivo nacional, por ser quem tradicionalmente concentra poder decisório na condução da política externa na América Latina. Entretanto a continuidade de um paradigma ao longo de vários governos minimiza as distinções tanto entre elites governantes no tempo (por exemplo, estratégias diferentes para fomentar o mesmo paradigma), quanto dentro da elite política nacional (ou seja, a existência de grupos ideológicos disputando o paradigma hegemônico). Essa limitação restringe reflexões sobre afinidades ideológicas que grupos da elite política de diferentes países têm e que podem levá-los a desenvolver ações conjuntas ou a competirem no plano internacional.

Em segundo lugar, o modelo expõe uma relação de causalidade entre determinado modelo de Estado e um comportamento em política externa sem falar muito a respeito da interação entre Estados, isto é, como países com paradigmas de Estado iguais ou diferentes agem entre si. Subentende-se que Estados liberais na América Latina são

preferidos pelos países desenvolvidos, dada a complementaridade de produtos, porém não se teoriza sobre como um Estado da região se comporta perante seus vizinhos também subdesenvolvidos, por exemplo. Dado que as Relações Internacionais pretendem analisar “relações”, é importante que um modelo próprio do campo explique tanto a natureza das unidades que julga centrais na política internacional, quanto o modo como essas unidades se influenciam.

As limitações apontadas são deliberadas por parte de Cervo, que busca formular conceitos que tratem estritamente de contextos nacionais e sirvam de instrumentos primários de análise das relações internacionais. Cervo (2008) afirma que um conjunto de conceitos se aproximaria da teoria ao ter funções explicativas e valorativas, porém se afastaria dela ao estar restrito às relações internacionais de um determinado país. Este trabalho assume que é possível e útil para essa “quase-teoria” de Cervo ultrapassar realidades nacionais e cobrir também as interações entre países a partir de visões complementares da SHRI sem prejudicar seu principal valor, qual seja, situar o desenvolvimento como problemática central das relações internacionais.

Ao se restringir a realidades nacionais, a teoria de Cervo é cega em relação ao que existe para além de um país. Em outras palavras, não diz muito sobre o espaço no qual as unidades estão inseridas, o que a leva a ser insuficiente para explicar interações entre unidades. O máximo que faz é assumir a perspectiva cepalina de uma divisão internacional do trabalho marcada por uma distinção entre centro e periferia. Contudo, essa estrutura não fornece uma explicação para a seguinte pergunta: “se o país latino-americano A adota o paradigma de Estado X, é preferível a ele que seu vizinho tenha o mesmo paradigma, tenha um paradigma distinto, ou é indiferente quanto a isso?”. Cervo (2008b) chega a elaborar os conceitos (ou paradigmas) de “rivalidade”, “cooperação e conflito”, “relações cíclicas” e “relações em eixo” para teorizar as relações regionais do Brasil, porém as situa ao lado – isto é, sem uma hierarquia de poder explicativo – do conceito de paradigma de Estado.

Se o modelo colocar na sua base o conceito de paradigma de Estado – ou, mais fundamentalmente, ideologia –, a partir do qual os outros conceitos derivam, e conceber o espaço internacional como um cenário de disputa entre paradigmas de Estado (ideologias) – cenário este complementar à lógica cepalina, em uma relação de infraestrutura e superestrutura –, conseguiria explicar interações de maneira mais satisfatória. Desse modo, existiria conflito quando Estados seguem paradigmas diferentes

e cooperação (assim como relações em eixo) quando seguem paradigmas iguais. A alternância entre as duas posições (relações cíclicas) refletiria mudanças na concordância ou discordância entre paradigmas – e, mais fundamentalmente, na afinidade ideológica ou não entre elites políticas governantes. Além do fomento de um paradigma, central no modelo de Cervo, as problemáticas de defesa e socialização desse paradigma, ausentes no modelo, poderiam ser, assim, cobertas também.

Pode-se adaptar a história do capitalismo na América Latina à SHRI e ao modelo de Cervo entendendo, em linhas gerais, que, durante a colonização europeia, a disputa se deu primordialmente entre Estados europeus modernos e organizações indígenas não-modernas, enquanto hoje o conflito mais destacado ocorreria entre tipos ideais de Estado moderno: neoliberal, quando não tem propriedades econômicas concorrendo no mercado, correspondente ao paradigma neoliberal de Cervo; intervencionista, quando tem presença no mercado por meio de empresas próprias, próximo ao paradigma desenvolvimentista; e regulador, quando induz o mercado a certos fins por meio de parcerias econômicas público-privadas, como no paradigma logístico.

Com base nesses entendimentos teóricos, a sessão seguinte faz uma análise da política externa que a Venezuela implementou do governo de Rafael Caldera (1969-1973) ao de Hugo Chávez (1999-2013), antecedida por uma breve introdução histórica sobre a elite política, o desenvolvimento econômico e a política externa do país. A escolha do marco temporal foi feita de modo a permitir uma perspectiva de longo prazo acerca da transição do desenvolvimentismo ao neoliberalismo no final do século e suas consequências nas décadas seguintes. O objetivo da análise foi identificar, na política externa que cada governo executou para a América Latina, como se deu o fomento, a defesa e a socialização do paradigma de Estado seguido por cada um.

4 A política externa da Venezuela (1969-2013) na perspectiva da SHRI

Entre 1908 e 1935, o Estado venezuelano foi centralizado e governado *de facto* por Juan Vicente Gómez, militar ligado às elites econômicas exportadoras de café, cacau e petróleo (MIRANDA, 2012). Uma tendência ao paradigma de Estado desenvolvimentista foi perseguida a partir da segunda metade dos anos 1930, quando uma elite militar chegou ao poder e impulsionou uma política de substituição de importações, estímulo a manufaturas e elevação da produtividade agrícola (BANKO,

2007). O ideal desenvolvimentista se manteve presente entre as décadas de 1940 e 1960 através de investimento estatal e concessão de crédito público à iniciativa privada com participação de capital estrangeiro. O financiamento tinha como origem a riqueza gerada pela exportação de petróleo, dirigida sobretudo aos Estados Unidos, aliado prioritário da política externa (MIRANDA, 2012).³

A industrialização beneficiou principalmente setores de bens básicos e não-duráveis, petroquímica e siderurgia, alcançando 20% do PIB em 1969 (BANKO, 2007). Entretanto, seja por falta de habilidade da elite política, seja pela chamada “doença holandesa”⁴, a exportação de petróleo jamais deixou de ser a protagonista da economia e a viabilizadora do crescimento industrial. A concentração de renda se manteve alta no período, enquanto grupos políticos de esquerda foram perseguidos pelos sucessivos governos militares (MIRANDA, 2012).⁵ O poder civil apenas foi estabelecido a partir de 1958, através do acordo entre elites partidárias conhecido como Pacto de PuntoFijo, que estipulou a democracia liberal como regime de governo.

Com PuntoFijo, a política institucional passou a ser controlada pelos partidos Acción Democrática (AD), de perfil socialdemocrata, e Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), democrata-cristão, ambos formalmente em favor do ideal desenvolvimentista.⁶ Na clandestinidade e inspirados pela Revolução Cubana de 1959, o Partido Comunista de Venezuela – criado nos anos 1930 – e o Movimiento de Izquierda Revolucionária (MIR) – ruptura da AD em 1960 – adotaram atividades de

³ Petróleo em quantidade significativa foi descoberto em território nacional em 1914, passou a ser explorado por empresas estrangeiras e já em 1928 correspondia a 80% das exportações nacionais (NEVES, 2010).

⁴Fenômeno econômico que ocorre quando alta produção e exportação de um recurso natural origina uma abundância de divisas, de modo que se torna muito mais barato e fácil importar bens manufaturados do que produzi-los internamente. Tal contradição com o ideal desenvolvimentista esteve presente na Venezuela desde o início do projeto de industrialização. Por exemplo, em 1937, foi lançado o “Banco Industrial de Venezuela” para estimular a produção industrial, porém, em 1939, foi assinado o “Tratado de Reciprocidad Comercial” com os Estados Unidos para baixar impostos sobre importações de ambas as partes.

⁵ Militares predominaram na presidência da Venezuela no século XIX. Após a morte do general Gómez, outros dois militares comandaram o país entre 1936 e 1945. Um golpe viabilizou dois governos civis entre 1945 e 1948. Novo golpe instalou uma ditadura militar anticomunista até 1958. A disputa em torno do desenvolvimentismo a partir dos anos 1930 se concentrou em duas tendências: deixar a modernização capitalista sob o controle das Forças Armadas, ou acompanhá-lo por maior participação popular na forma de voto universal e partidos políticos fortes, projeto liderado pela Acción Democrática e apoiado por setores militares (MIRANDA, 2012).

⁶ A negociação de PuntoFijo foi feita diretamente entre os líderes de três partidos à época, exilados nos Estados Unidos durante a ditadura militar de Pérez Jiménez (1948-58): Rómulo Betancourt (AD), Rafael Caldera (COPEI) e Jóvito Villalba (URD). A URD (Unión Republicana Democrática) saiu do pacto já em 1962. Os Estados Unidos apoiaram o esquema, que ajudava a promover um discurso de apoio à democracia na América Latina em meio à Guerra Fria e retirava Jiménez, cada vez mais nacionalista, do poder. Apoiaram o esquema a elite militar, os empresários, os sindicatos (ligados aos partidos) e a Igreja Católica.

guerrilha, mas, em 1969, ambos estavam legalizados, enquanto as guerrilhas foram desarticuladas nos anos 1970.⁷ A relação com os Estados Unidos se manteve como prioridade na política externa nas primeiras décadas de PuntoFijo, na medida em que a grande potência seguiu sendo o principal importador, exportador e investidor da Venezuela (CERVO, 2007). Houve tentativas de diminuir a dependência com a expansão de missões diplomáticas nos anos 1950 (MIRANDA, 2012) e com a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960.⁸ Entretanto, na relação com a América Latina, predominou um tom crítico⁹ e um distanciamento ante iniciativas de cooperação.¹⁰

O isolamento regional da Venezuela começou a ceder apenas nos anos 1970. No final da década de 1960, a dinâmica da industrialização desacelerou diante da impossibilidade de crescer em meio à má distribuição de renda, que limitava o poder aquisitivo da população (ARAUJO, 2010). Dado que os Estados Unidos barravam a importação de produtos não-tradicionais (SILVA; HILLMAN, 2003), o Estado com objetivos desenvolvimentistas teve que buscar fomento por meio de outros parceiros. O governo de Rafael Caldera (1969-73), do COPEI, deu início a esse movimento.

⁷ O êxodo rural ocorreu relativamente cedo no país, dado que camponeses foram procurar no setor do petróleo melhores condições de vida desde o início do século XX, o que rendeu menor apoio no campo às guerrilhas. Esse deslocamento prejudicou o desenvolvimento do setor primário na Venezuela e a tornou vulnerável à importação de alimentos, característica ainda atual (CICERO, 2015).

⁸ O objetivo da OPEP era tornar os preços do petróleo menos voláteis – especialmente após os Estados Unidos diminuírem importações em 1958 (SILVA; HILLMAN, 2003) – e fazer frente ao poder das “Sete Irmãs”, grandes multinacionais de petróleo com tecnologia mais avançada, através de uma política comum entre empresas públicas do Terceiro Mundo. Para tanto, a Venezuela criou a estatal Corporación Venezolana del Petróleo, ainda em 1960. Segundo Cerro (2007), o aumento da oferta de petróleo no mercado mundial ao longo dos anos seguintes dificultou a concertação. Neves (2010) acrescenta que a OPEP não conseguiu lidar com a área de transporte do petróleo, também controlada por multinacionais que agem em cartel.

⁹ A propaganda de uma democracia levou ao distanciamento em relação a governos que assumiam o poder por meio de golpes, tanto à direita quanto à esquerda. Essa postura ficou conhecida como Doutrina Betancourt, em referência ao presidente Rómulo Betancourt (1959-64). Um gesto incipiente de cooperação regional havia sido dado em 1956, antes de PuntoFijo, quando o governo do ditador Pérez Jimenez (1948-58) propôs em reunião da OEA um fundo econômico interamericano. A iniciativa não prosperou por ação dos Estados Unidos, que barravam propostas de outros países no sistema interamericano para deixá-lo sob sua influência (CERVO, 2007). A saída de Jimenez do poder em 1958 paralisou uma continuidade dessa postura integracionista.

¹⁰ Segundo Cerro (2007), o nível de vida na Venezuela era incomparavelmente melhor ao de qualquer outra sociedade na região. Uma concertação com economias menos estáveis poderia trazer mais prejuízos do que benefícios, enquanto um acordo com economias maiores – especialmente a brasileira – seria desfavorável aos produtos nacionais. Em outros termos, não havia necessidade de socializar um paradigma de Estado entre os vizinhos enquanto os Estados Unidos garantissem a estabilidade do status quo venezuelano.

Caldera, em nome de um “pluralismo ideológico” nas relações externas, deu fim ao tratamento de nação mais favorecida no comércio dispensado aos Estados Unidos até então (SILVA; HILLMAN, 2003) e aumentou o diálogo com países vizinhos. Ingressou a Venezuela na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em 1970, dez anos depois do seu início, e no Pacto Andino em 1973, quatro anos após a sua criação (VILLAROEL, 2008). A ALALC, conforme exposto no Acordo de Montevideu (1960), buscava coordenar os planos de desenvolvimento dos países-membros, sobretudo no setor industrial, e estimular a abertura dos mercados nacionais à troca de bens. Já os objetivos do Pacto Andino, estipulados no Acordo de Cartagena (1969), incluíam estimular, a partir da ação do Estado, o comércio, a industrialização, a formação de economias de escala, a integração física e a regulação das atividades de empresas estrangeiras. Caldera também foi promotor da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) (CICERO, 2015) que, criada pelo Convênio de Lima (1973), tinha a meta de estimular cooperações regionais no setor energético para assegurar um desenvolvimento econômico mais autônomo dos integrantes em relação aos países industrializados de economia de mercado. Em comum às três iniciativas, estava a ideia de socializar regionalmente o paradigma desenvolvimentista.

Apesar da paralisia da ALALC e do Pacto Andino devido à falta de complementaridade das economias dos países-membros, os anos 1970 foram de crescimento para a Venezuela devido ao aumento do preço do petróleo articulado por membros árabes da OPEP em meio a conjunturas específicas do Oriente Médio. O aumento da receita fiscal a partir de 1973 levou o Estado venezuelano a ter sua participação na economia incrementada de forma inédita, dando um novo impulso ao fomento do paradigma desenvolvimentista até 1979, momento em que foram criados grandes complexos para extração e processamento de matéria-prima (BANKO, 2007). O setor de gás natural foi estatizado por Caldera.

No governo de Carlos Andrés Pérez (1974-79), da AD, foi a vez da indústria do petróleo ser nacionalizada, passando a ser administrada pela recém criada Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), bem como as indústrias de aço e cobre (VIZENTINI, 2001).¹¹ Em vez de novamente se isolar, Pérez aproveitou a bonança econômica das

¹¹Segundo Miranda (2012, p. 53), “a administração Pérez, em cinco anos, recebeu mais impostos do que todos os outros governos venezuelanos desde 1917 combinados”. Entretanto, as petrolíferas estrangeiras não deixaram o país. Cicero (2015, p. 74) esclarece que a direção da PDVSA foi inicialmente composta por

propriedades estatais para consolidar a Venezuela como a liderança de uma integração latino-americana. O projeto regional precisava ir além da América do Sul e incluir a América Central e o Caribe, área estratégica tanto para sua geopolítica quanto para sua economia por ser a única zona de trânsito para o importante comércio que mantinha com o mercado estadunidense (SERBIN, 1993).

O governo Pérez aumentou empréstimos aos países do Caribe, apoiou o Panamá nas negociações com os Estados Unidos acerca da soberania sobre o Canal do Panamá, estabeleceu relações diplomáticas com o regime de Fidel Castro em Cuba, colocou-se a favor da entrada da ilha na OEA, cooperou com o Brasil na negociação do Tratado de Cooperação Amazônica de 1978 – cujo texto estipulava que os Estados deveriam incentivar pesquisa científica e obras de infraestrutura na floresta – e ingressou a Venezuela no Movimento Não-Alinhado (GAMUS, 1989). Ação de destaque foi a criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), sediado em Caracas e oficializado com o Convênio Constitutivo do Panamá (1975), que apresentava os objetivos de impulsionar a complementação industrial e melhorar a capacidade de aquisição de capital e tecnologia dos integrantes. Novamente se utilizava um instrumento diplomático para padronizar Estados vizinhos.

Apesar do aumento da receita, o governo se endividou para financiar os investimentos planejados e seguir importando o que não produzia. A Venezuela acumulou a quarta maior dívida latino-americana, atrás de Brasil, México e Argentina (VILLA, 2000), sem ver o setor secundário registrar um grande avanço.¹² Quando ocorreu o choque internacional de juros em 1979, o pagamento dos compromissos financeiros ficou comprometido, a despeito do encarecimento do petróleo no mesmo ano. Ainda assim, a Venezuela resistiu em abandonar o paradigma desenvolvimentista nos anos 1980, procurando compensar o endividamento externo com uma política de estímulo às exportações de manufaturados.

O governo de Luis Herrera Campíns (1979-84), do COPEI, inicialmente chegou a adotar políticas neoliberais de redução de gastos para pagar a dívida, porém, a partir de uma tendência na subida do preço do petróleo nos primeiros meses – por motivo do

indivíduos oriundos da “oligarquia petroleira”, os quais “mantiveram a prática de celebrar contratos comerciais – tanto de prospecção quanto de comercialização do petróleo – com as empresas transnacionais que ofereciam esse serviço”.

¹² Em 1980, 18,1% da força de trabalho nacional estava na indústria (metade em empresas artesanais), contra uma média de 27% da América Latina (FERREIRA, 2012).

começo da Guerra Irã-Iraque (1980-88) –, procurou dar sobrevida ao investimento público (BANKO, 2007). Na política externa, essa decisão foi acompanhada pela manutenção da aproximação regional. A SELA careceu de planos bem estruturados na avaliação de Cervo (2007), o que exigiu outros caminhos de ação.

Campíns liderou o relançamento das reuniões do Pacto Andino em 1979; firmou o Pacto de San José com o México em 1980, acordo pelo qual os Estados de ambos os países venderiam petróleo a nações centro-americanas e caribenhas em condições favoráveis¹³; assinou um protocolo de intenções com Brasil e México em 1981 para criar uma empresa de petróleo chamada Petrolatina, unindo PDVSA, PETROBRAS e PEMEX, o que nunca foi concretizado; apoiou a Argentina na Guerra das Malvinas de 1982, aproveitando que a Venezuela também tinha diferenças de soberania com o Reino Unido em relação ao território de Esequibo, na Guiana¹⁴; e conformou o Grupo de Contadora, em 1983, para resolver conflitos centro-americanos sem o auxílio dos Estados Unidos, bem como o Grupo de Cartagena, em 1984, para negociar multilateralmente a crise da dívida latino-americana iniciada em 1982 (CERVO, 2007).

A subida no preço do petróleo não se sustentou durante o mandato de Campíns, levando-o, a partir de 1983, a tentar frear a saída de divisas com medidas de controle estatal e desvalorização cambial, o que colocou fim à estabilidade monetária que havia caracterizado o regime de PuntoFijo até então. No entanto, a ação não impediu que o período ficasse marcado por recessão econômica, aumento do endividamento e fuga de capitais.

O governo de Jaime Lusinchi (1984-89), da AD, tal como o antecessor, inicialmente tomou medidas de contenção de despesas e buscou a renegociação da dívida, porém adotou uma política de expansão fiscal a partir de 1986, o que piorou a crise.¹⁵ As dificuldades econômicas se refletiram em uma política regional menos ativa, embora ainda marcada pela aproximação. Lusinchi manteve o tom crítico à presença

¹³ O acordo foi incentivado por Washington para tentar arrefecer as insurgências na região (CICERO, 2015).

¹⁴ O território de Esequibo corresponde a 60% do território da Guiana e é reivindicado pela Venezuela desde o século XIX, quando pertencia ao Reino Unido. Um tribunal de arbitragem em 1899, articulado pelos Estados Unidos, favoreceu o Reino Unido, o que nunca foi reconhecido pela Venezuela. Mesmo após a independência da Guiana em 1966, o conflito segue latente (NEVES, 2010). Em 2015, petróleo foi descoberto na região.

¹⁵ O produto industrial chegou a crescer na sua presidência, porém foi acompanhado por aumento do déficit fiscal e queda de reservas (BANKO, 2007). Já a inflação passou de 12,6% para 84,4% ao ano no período, contribuindo para a pobreza extrema crescer de 9% para 20% entre 1980 e 1989 (FERREIRA, 2012).

estadunidense na América Central dentro da OEA, apoiou a criação do Grupo do Rio em 1986 para institucionalizar um espaço de diálogo exclusivamente latino-americano e assinou o Compromisso de Caracas de 1987 com Brasil e Argentina por meio do qual se estipulava maior cooperação política e econômica entre os três países, cujos governos à época resistiam em adotar o Consenso de Washington neoliberal. No entanto, a dificuldade venezuelana em estabilizar a economia dependente de um único produto de exportação o impediu de aprofundar a cooperação, levando o eixo Brasil-Argentina a se desenvolver sozinho (CERVO, 2007).

No final dos anos 1980, a tentativa de alavancar um paradigma desenvolvimentista não havia conseguido avançar significativamente para além da diversificação da própria indústria petrolífera e seus derivados (VILLA, 2000). Carlos Andrés Pérez (1989-93) voltou à presidência da Venezuela, pela AD novamente, mas desta vez determinado a superar as aspirações desenvolvimentistas em favor de um paradigma de Estado neoliberal, postura conhecida como “El GranViraje”.¹⁶ Poucos dias após o anúncio das primeiras medidas, houve o “Caracazo”, em 27 de fevereiro de 1989, episódio marcado por manifestações populares e saques em Caracas diante da elevação do custo de vida com o fim de subsídios públicos, levando a uma repressão estatal que resultou em centenas de mortes.

Manifestações sociais pelo país continuaram ao longo do mandato de Pérez, somando cerca de 130 protestos por mês entre 1989-92 segundo Neves (2010). A conjuntura incentivou duas tentativas de golpe militar, em fevereiro e em novembro de 1992, lideradas por setores das Forças Armadas com um programa antineoliberal. Apesar de ter havido um pequeno crescimento da economia no período, a indústria nacional, especialmente média e pequena, foi penalizada pela entrada de importações e pelo encarecimento do crédito, enquanto o capital estrangeiro ganhou presença na forma de aquisições e fusões (BANKO, 2007).¹⁷

Na política externa, Pérez privilegiou a busca por livre comércio, tanto com os Estados Unidos como com vizinhos. Conformou o G-3 com Colômbia e México em 1989 – grupo que tinha a intenção de fomentar o livre-comércio entre si e institucionalizar

¹⁶ A postura se manteve firme durante todo o mandato, marcado por cortes no gasto público, fim de subsídios, privatizações de empresas estatais, redução do protecionismo, estímulo a exportações, contenção da demanda interna, liberalização cambial e acordos com o FMI para refinar a dívida (SERBIN, 1993).

¹⁷ Manteve-se o caráter estatal da PDVSA, porém houve liberalizações no setor petrolífero (CICERO, 2015).

cooperações com a América Central e o Caribe –, aderiu ao GATT em 1990, assinou um tratado de comércio e investimentos com a CARICOM em 1992 e firmou um acordo de complementação econômica com o Chile em 1993 (SERBIN, 1993). Entretanto, as iniciativas regionais tiveram a implementação freada diante da forte expectativa que o início das negociações do NAFTA exerceu sobre a Venezuela (VIZENTINI, 2001). Assim como ocorrido em governos de viés desenvolvimentista, utilizavam-se mecanismos diplomáticos para fomentar, defender e socializar o paradigma neoliberal.

Em 1993, Pérez sofreu um impeachment por corrupção, terminando o mandato sem resolver a crise econômica (NEVES, 2010). Diante desse cenário, uma nova presidência de Rafael Caldera (1994-98) teve início contrariando medidas neoliberais na condução da política econômica, porém, em conformidade a novos acordos com o FMI para obter empréstimos em 1996, reverteu o curso (ROMERO, 2003). Promoveu-se abertura do setor de petróleo a empresas estrangeiras e foi feita uma capitalização da PDVSA com dinheiro privado. A postura se revelou mais um insucesso na tentativa de solucionar a crise econômica, dado que retirava poderes do Estado sobre seu principal instrumento de recuperação.¹⁸

Na política externa, Caldera preferiu apostar apenas em parcerias regionais para abrir a economia. Criticou o NAFTA após a crise mexicana de 1994 revelar a sua fragilidade, afastou-se da ALCA e não permitiu que os Estados Unidos instalassem radares na Venezuela com o objetivo oficial de mapear o narcotráfico (SILVA; HILLMAN, 2003). Optou por apoiar a criação da Comunidade Andina– uma reformulação liberal do Pacto Andino a partir do Protocolo de Trujillo (1996) e da adoção de uma tarifa externa comum, em 1995, tão baixa que favoreceria a desindustrialização das economias nos anos seguintes (SOUZA, 2016) – e a facilitação comercial proposta pela Associação dos Estados do Caribe, criada em 1994 entre o G-3 e os vizinhos centro-americanos e caribenhos para estimular cooperações. Também buscou aproximar a Venezuela do Brasil demonstrando simpatia à Iniciativa Amazônica – proposta brasileira de 1992 para estimular acordos de complementação econômica entre os países do TCA –, à Área de Livre-Comércio Sul-Americana (ALCSA)– projetobrasileiro de 1993 para reduzir barreiras comerciais na região – e ao

¹⁸ Conforme Cicero (2015: 96), “quando, em 1998, o preço de venda do barril de petróleo caiu drasticamente – sendo negociado a US\$10,57, num cenário onde o preço de custo era de US\$10,35 – o sistema econômico e político venezuelano, ancorado na distribuição da renda petrolífera, colapsou”.

MERCOSUL, o que rendeu um acordo bilateral entre os dois países, em 1994, que baixou impostos comerciais para uma série de produtos (VIZENTINI, 2001).

A presidência de Caldera representou uma nova tensão no Pacto de PuntoFijo dado que ele, antigo líder do COPEI, havia sido eleito por um partido novo, criado em torno da sua figura, chamado Convergencia Nacional. Em 1998, o acordo de elites foi subvertido de vez com a vitória de Hugo Chávez nas eleições à presidência com um programa crítico à elite tradicional e ao neoliberalismo. Militar de carreira, Chávez havia fundado o próprio partido, Movimiento Quinta República (MVR)¹⁹, em 1997, pelo qual se elegeu em uma aliança com outros partidos de esquerda (FERREIRA, 2000).²⁰

O Estado venezuelano foi refundado por uma nova Constituição em 1999. Entre as inovações, estavam uma mudança do nome do país para República Bolivariana da Venezuela, concentração de instâncias políticas²¹, estímulo a referendos populares, política comercial favorável a empresas nacionais, incentivo a cooperativas de trabalhadores, maior autonomia e consulta a povos indígenas, proibição de bases militares estrangeiras, inalienação de reservas minerais à iniciativa privada (apenas na forma de concessão) e privilégio à América Latina nas relações externas (VENEZUELA, 1999; VIZENTINI, 2001; CICERO, 2015).

Chávez voltou a disputar eleição em 2000 pela nova Constituição, vencendo para o mandato 2001-07.²² A valorização do petróleo foi constante no período, em grande

¹⁹ A I República foi proclamada em 1811 na luta por independência, porém um terremoto em 1812 facilitou a reconquista pela Espanha. A II República foi proclamada em 1813, no mesmo contexto de libertação, também fracassando. A III República data de 1817, efetivada com a independência da Grã-Colômbia em 1821. A Venezuela deixou a confederação em 1830 para ter autonomia, iniciando a IV República (CICERO, 2015).

²⁰ Chávez começou sua atuação política em 1982, quando fundou o “Movimiento Bolivariano Revolucionário 200” (MBR-200) no interior das Forças Armadas com o propósito de combater a corrupção no Estado. Ganhou popularidade nacional dez anos depois, quando organizou o golpe de fevereiro de 1992 contra Pérez. Ficou preso até 1994, a partir de quando passou a percorrer a Venezuela para reunir apoio. O “200” do MBR-200 se refere a duzentos anos do nascimento de Simón Bolívar, ocorrido em 1783. Segundo Villa (2000), Bolívar, líder da independência, sempre se manteve valorizado dentro das Forças Armadas como um símbolo de libertação e unidade. Na política externa, é um mito que retoma a ideia de integração latino-americana, desejada por Bolívar.

²¹ Nesse sentido, houve ampliação do mandato presidencial de quatro para seis anos, possibilidade de o presidente governar por decreto conforme autorização do Legislativo (“leis habilitantes”), criação de um Legislativo nacional unicameral (sem Senado), eleição de juízes do Tribunal Supremo de Justiça pelo Legislativo com mandato definido e união dos ramos das Forças Armadas em uma “Força Armada Nacional”. A Constituição foi discutida em Assembleia Constituinte eleita por voto popular e aprovada em referendo em 1999.

²² Entre 2001 e 2002, enfrentou duas tentativas de golpe por setores da oposição, além de duas paralisações gerais, apoiadas pela PDVSA, cuja direção era herdada da época de PuntoFijo. Com a demissão de 17 mil funcionários da PDVSA, a subida do preço do petróleo a partir de 2003 e a vitória em um referendo de 2004 sobre a continuidade do mandato, a ordem política foi estabilizada (CICERO, 2015).

medida pela invasão do Iraque pelos Estados Unidos a partir de 2001, por ações de Chávez dentro da OPEP e por aproximações com países importantes para a oferta e a demanda do setor, como Irã, Rússia e China (RABY, 2011). O aumento da receita fiscal serviu para estabilizar a economia, financiar políticas sociais, nacionalizar empresas, elevar a participação estatal na PDVSA e tentar diversificar o setor petrolífero para além dos Estados Unidos (NEVES, 2010).

A partir de 2001, Chávez passou a declarar que estava em andamento uma “revolução bolivariana”, processo que seria marcado por um deslocamento da democracia representativa em favor da democracia participativa (ROMERO, 2003). Ao mesmo tempo, valorizou os militares na vida pública, em um movimento de renovação de elites que se valeu tanto da desconfiança popular em relação a civis corruptos que marcou a conjuntura de PuntoFijo, como da intenção própria de dotar as Forças Armadas de funções sociais que não fossem a repressão e o combate ao narcotráfico (VILLA, 2000). O “Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-07” estipulou o fomento a um sistema econômico diversificado, aberto internacionalmente e com uma economia de mercado que contasse com uma maior participação do Estado.

Em termos de paradigma de Estado, aspirações desenvolvimentistas eram retomadas, porém em um formato menos conservador do que havia se visto no passado (CICERO, 2015). A partir de 2004, refletindo a estabilidade no setor de petróleo, Chávez colocou como objetivo a construção do “socialismo do século XXI”. Segundo Neves (2010: 69), o termo une “diversas fontes simbólicas, principalmente a marxista, a indigenista e a católica cristã, para caracterizar a superação da opressão e a concessão a setores sociais marginalizados”. Em 2006, Chávez foi reeleito para o período de 2007-13 e, no ano seguinte, criou o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) e lançou o “Proyecto Nacional SimónBolívar: Primer Plan Socialista (2007-13)”, que estipulava uma socialização gradual dos meios de produção acompanhada de participação popular. Apesar da retórica e do maior financiamento a programas sociais que efetivamente reduziram carências e desigualdades, o capitalismo seguiu dominante, baseado em exportação de petróleo, investimentos estrangeiros e forte ação estatal (CICERO, 2015).

Na política externa, o governo Chávez se distanciou dos Estados Unidos ao adotar um discurso de forte oposição ao neoliberalismo, à ALCA, à sua presença militar em países vizinhos (Colômbia, Aruba e Curaçao) e à marginalização de Cuba no sistema

regional.²³ Em 2004, lançou, ao lado de Havana, um projeto próprio de integração regional, chamado de Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). A partir de uma estreita cooperação com Cuba desde o início do governo, a ALBA propôs uma integração regional que atentasse para a inclusão social, para a valorização de movimentos sociais e para a cooperação internacional entre empresas estatais (FAJARDO, 2012), em um esforço de socialização de seu paradigma de Estado.

Segundo Katz (2006, p. 66), “a ALBA projeta em direção à América Latina os avanços sociais introduzidos na Venezuela”, que utilizou dois eixos para custear a difusão de seu modelo de desenvolvimento: energia e finanças. Com respeito ao primeiro, o governo de Chávez levou a PDVSA a assinar acordos com vários países, tendo como objetivo maior formar uma associação regional (PetroAmérica) ou ao menos uma associação sul-americana (PetroSur) e outra caribenha (PetroCaribe) para administrar o setor petrolífero.²⁴ Com respeito ao segundo, foi criado o Banco delSur, em 2009, a fim de servir como reserva de divisas, fonte para empréstimos e possível fundamento para uma moeda comum (KATZ, 2006).

Os dois eixos andaram pouco, destacando-se apenas o funcionamento exitoso do PetroCaribe, programa pelo qual a Venezuela passou a vender petróleo e derivados em condições favoráveis à CARICOM (VILLAROEL, 2008). Na opinião de Katz (2006), houve impasses conceituais em ambas as áreas²⁵, somados a ações dos governos brasileiro e argentino para travar os projetos e moderar o tom crítico de Chávez em relação à iniciativa privada e aos Estados Unidos. A crise financeira internacional iniciada em 2008 também contribuiu para a paralisia das ações.

À ALBA, aderiram Bolívia (2006), Nicarágua (2007), São Vicente & Granadinas (2007), Dominica (2008), Antígua & Barbuda (2009), Equador (2009), Suriname (2012),

²³ A relação bilateral passou por um processo gradual de tensionamento, sobretudo após a tentativa de golpe de 2002, quando autoridades estadunidenses reconheceram o movimento como legítimo (RABY, 2011).

²⁴ Uma terceira associação, chamada PetroAndina, chegou a ser formulada, porém foi abortada diante de política da Comunidade Andina para privilegiar o setor privado no setor (CICERO, 2015). Outro projeto energético de destaque foi o anúncio do “Grande Gasoduto do Sul”, em 2005, que ligaria Venezuela, Brasil e Argentina.

²⁵ No modelo energético, por um lado, valorizava-se o Estado enquanto agente econômico e, por outro, havia complacência com empresas petrolíferas privadas a quem a PDVSA se associava em suas atividades. Já na proposta financeira, um banco regional dificilmente seria estável se os países não resolvessem antes o problema estrutural da alta dívida externa, capaz de provocar instabilidades econômicas recorrentes (KATZ, 2006).

Santa Lúcia (2013), Granada (2014) e São Cristóvão & Névis (2014).²⁶ Em 2007, uma vez derrotada a ALCA nas negociações regionais, o nome do bloco foi trocado para Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas. Paralelamente ao lançamento da ALBA, em 2004, a Venezuela foi aceita como membro associado do MERCOSUL. Em 2006, o governo Chávez retirou a Venezuela da Comunidade Andina e do G-3, em oposição à assinatura de acordos comerciais de Colômbia e Peru – que então tinham Estados com tendência neoliberal – com os Estados Unidos, e pediu sua elevação a membro pleno do MERCOSUL, o que se completou em 2012. Chávez também teve participação ativa na criação da CELAC e da UNASUL, onde, segundo Serbin e Pont (2014), desejava difundir seus próprios projetos, o que também pode ser entendido da intenção de se juntar ao MERCOSUL. Propôs ainda, em 2004, a criação de uma organização do Atlântico Sul (OTAS) que contasse com força armada própria para se contrapor à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ideia que não prosperou no âmbito regional.²⁷

Embora o governo Chávez tenha reduzido vínculos comerciais com os Estados Unidos e aumentado com a América Latina para fomentar seu paradigma de Estado²⁸, o final do seu segundo mandato foi marcado pela crise econômica internacional, que produziu recessão e orientou a política externa a uma menor atenção regional em favor de negociações comerciais com outros países, especialmente a China (CICERO, 2015). Chávez foi reeleito em 2012, porém faleceu antes de assumir. Novas eleições deram vitória à Nicolás Maduro, seu ex-vice-presidente, por uma margem estreita. O resultado provocou insatisfação na oposição, agravada por uma queda no preço internacional do

²⁶ Honduras juntou-se à ALBA em 2008, porém foi expulsa no ano seguinte após o presidente Manuel Zelaya ser deposto em um movimento considerado antidemocrático pelo bloco – e legítimo pelos Estados Unidos. A organização também já acusou Washington de alimentar movimentos separatistas na região leste da Bolívia, mais rica do que a parte oeste, e na região de Zulia, abundante em petróleo, na Venezuela (RABY, 2011).

²⁷ A orientação militar chavista baseava-se no cenário de uma guerra assimétrica diante de uma eventual ocupação do território nacional por estadunidenses apoiados pela Colômbia (SERBIN; PONT, 2014). Nesse sentido, foi criada a Milícia Bolivariana, estrutura paramilitar paralela às Forças Armadas que obedece diretamente ao presidente da República; elaborado o Plan Sucre (2007-13), plano militar com base em uma guerra popular prolongada contra os Estados Unidos; e dado apoio reiterado às FARC (SERBIN; PONT, 2014). Em 2016, a Bolívia inaugurou a Escuela Militar Anti-imperialista, que tem o objetivo de formar militares dos países da ALBA com base em uma doutrina de respeito à soberania da América Latina.

²⁸ Segundo dados da OEC (2016), os Estados Unidos viram sua participação nas exportações cair de 59% para 23% entre 1999-2012, enquanto a América Latina cresceu de 25% para 33% e a China subiu de 0,14% para 8,2% (OEC, 2016); produtos minerais (brutos e derivados) passaram de 78% para 98% das exportações no mesmo período, tornando a economia mais suscetível às instabilidades do mercado de commodities.

petróleo, o que perturbou a economia, elevou a inflação, gerou uma série de manifestações e manteve a política externa regional pouco ativa nos anos seguintes.

5 Considerações finais

A conciliação entre o modelo de Amado Cervo para análises de política externa na América Latina com a SHRI produzida nos Estados Unidos e no Reino Unido não indicou prejuízos a nenhum dos lados. Em linhas gerais, a aplicação do modelo criado à história da Venezuela corroborou a hipótese de que os sucessivos governos executaram uma política externa orientada para fomentar, defender e socializar o paradigma de Estado que procuraram seguir. Todavia, enquanto os estudos clássicos da SHRI sugeriam a ocorrência frequente de guerras para fazê-lo, as elites políticas da Venezuela não se valeram de violência, tendo preferido a diplomacia, acordos e das instituições multilaterais, em um reflexo das menores capacidades relativas de poder que países periféricos têm para agir.

Entre 1969 e 1988, a elite política ligada aos partidos AD e COPEI buscou um paradigma desenvolvimentista que superasse a dependência da exportação de petróleo por meio da maior industrialização do país. Contudo, a intenção nunca conseguiu produzir resultados concretos significativos. Parte da dificuldade incluiu depender da conjuntura política de países exportadores de petróleo do Oriente Médio para definir o preço da matéria-prima, o que tornou imprevisível um planejamento de longo prazo. Ainda assim, houve tentativas de se construir uma unidade latino-americana (governos Caldera, Pérez I, Campins e Lusinchi) que fomentasse, defendesse e socializasse o paradigma de Estado desenvolvimentista nos vizinhos por meio de iniciativas como Pacto Andino, ALALC, OLADE, SELA e TCA.

Entre 1989 e 1999 (governos Pérez II e Caldera), a mesma elite política se inclinou para um paradigma de Estado neoliberal, repercutindo na política externa por meio de ações como G-3, tratados de facilitação comercial com CARICOM e Chile e apoio ao MERCOSUL na sua fase neoliberal. Por fim, entre 1999 e 2013 (governo Chávez), houve a ascensão ao poder de um novo segmento da elite política, ligado a setores militares e partidos de esquerda, que perseguiu, na prática, um paradigma de Estado desenvolvimentista de menor exclusão social em relação ao passado. Contudo, teve a mesma dificuldade de alavancar a industrialização. Ainda assim, por meio da

política externa, buscou o seu fomento, a sua defesa e a sua socialização por meio da diversificação de mercados exportadores, da ALBA, da proposta de criação da OTAS e da adesão ao MERCOSUL na sua fase pós-neoliberal.

Essas conclusões sugerem que uma elite política governante tende a buscar que outros países adotem o paradigma de Estado de sua preferência para aumentarem seu êxito, pois uma coalizão internacional entre elites com interesses próximos aumenta as chances de sobrevivência do modelo de desenvolvimento apoiado por elas. Preferir um modelo de Estado e atuar para fomentá-la, defendê-la e socializá-la é um comportamento contínuo na história das relações humanas, tanto dentro das sociedades quanto na relação entre elas. Embora já bastante analisado em estudos da Ciência Política dedicados a eleições, partidos ou cultura política, esses comportamentos ainda recebem atenção marginal na explicação das dinâmicas da política internacional. A SHRI procura suprir essa lacuna ao colocar o embate entre projetos ideológicos diferentes no centro de modelos de análise de política externa e ainda tem amplo espaço para aperfeiçoamentos.

6 Referências

ARAUJO, Orlando. La política de sustitución de importaciones en Venezuela. *Revista BCV*, Caracas, v. 24, n. 1, 2010. Suplemento, p. 13-34.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BANKO, Catalina. Industrialización y políticas económicas en Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, ano 6, n. 1, 2007, p. 129-147.

CERVO, Amado. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, jul.-dez. 2008, p. 8-25.

_____. (b). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CICERO, Pedro Henrique de Moraes. *O rentismo petrolero e seus impactos para a política externa venezuelana (1927-2013)*. 2015. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas, 2015.

FAJARDO, María Esther Morales. Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. *Revista CONfines*, Monterrey, v. 9, n.17, ene./may. 2013, p. 37-66.

FERREIRA, Carla. *A classe trabalhadora no processo bolivariano da Venezuela: contradições e conflitos do capitalismo dependente petroleiro-rentista (1989-2010)*. 279 f. Tese (Doutorado em História) – Porto Alegre, UFRGS, 2012.

GAMUS, Raquel. El contenido de la política exterior de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). *Anuario 1988-1989 del Instituto de Estudios Hispanoamericanos de la Universidad Central de Venezuela*, Bogotá, 1989, p. 125-139.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HOBDEN, Stephen. *International Relations and Historical Sociology: breaking down boundaries*. Londres: Routledge, 1998.

HOBSON, Jon, LAWSON, George; ROSEMBERG, Justin. Historical sociology. In: DENEMARK, Robert A. (ed.). *The International Studies Encyclopaedia*, 2010.

KATZ, Claudio. *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.

MANN, Michael. *The sources of social power – Volume I: A history of power from the beginning to AD 1760*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

_____. *The sources of social power – Volume II: The rise of classes and nation states, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MIRANDA, José Alberto Antunes. *A política externa da Venezuela no governo Hugo Chávez Frías: atores civis e militares*. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – UFRGS, Porto Alegre, 2012.

NEVES, Rómulo Figueira. *Cultura política e elementos de análise da política venezuelana*. Brasília: FUNAG, 2010.

PAOLIELLO, Tomaz Oliveira; MIKLOS, Manoela Salem. O encontro entre a Sociologia Histórica e as Relações Internacionais: a possibilidade de conjugar perspectivas críticas e clássicas. *Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, 22 a 26 de julho de 2013, Belo Horizonte.

SCOKPOL, Thelda. Wallerstein's world capitalist system: a theoretical and historical critique. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 82, n. 5, mar. 1977, pp. 1075-1090.

_____. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SERBIN, Andrés. La política exterior de Venezuela y sus opciones en el marco de los cambios globales y regionales. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago, v. 26, n. 104, oct-dic. 1993.

SERBIN, Andrés; PONT, Andrei Serbin. Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *PensamientoProprio*, Manágua, n. 39, 2014, , p. 287-326.

SILVA, Elsa Cardoso; HILLMAN, Richard. Venezuela – Petroleum, democratization and international affairs. In: MORA, Frank; HEY, Jeanne (Org.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Estados Unidos: Rowman& Littlefield Publishers, 2003, p. 145-164.

SOUZA, Nilson Araújo. Perspectivas e desafios da integração energética na América do Sul. In: JOHNSON, Guilherme Alfredo et al. (Org.). *América Platina: fronteiras de diversidade e resistência*. Curitiba: Appris, 2016.

TESCHKE, Benno. *The myth of 1648: class, geopolitics and the making of modern International Relations*. Londres: Verso, 2003.

TILLY, Charles. Reflections on the history of European state making. In: _____ (org.) *The formation of nation states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

_____. *Coercion, capital and European states*. Oxford: Blackwell, 1992.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. 1999. Disponível em <http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf>. Acesso em dezembro de 2016.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: o projeto de refundação da República. *Lua Nova*, São Paulo, nº 49, 2000, p. 135-159.

VILLAROEL, Yetzy. La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado. *Cuestiones Políticas*, v. 24, n.41, 2008.

VIZENTINI, Paulo. A política externa da Venezuela frente à globalização (1989-2001). In: FUNAG. *Venezuela: visões brasileiras*. Anais do seminário sobre a Venezuela, Rio de Janeiro, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world-system – Volume I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Estados Unidos: Academic Press, 1974.