

6º ENCONTRO  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

25 – 28 DE JULHO DE 2017  
BELO HORIZONTE – MINAS GERAIS

ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

**POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL:  
O PROJETO DA VENEZUELA PARA A AMÉRICA LATINA**

LEONARDO ALBARELLO WEBER

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## **Política Externa e Integração Regional: o projeto da Venezuela para a América Latina**

Este trabalho tem como objeto de estudo a política externa da Venezuela para a América Latina. O objetivo do trabalho é analisar o projeto de integração regional do país. Especificamente, pretende-se utilizar de aspectos históricos de sua inserção internacional para avaliar a política externa venezuelana recente, no governo de Hugo Chávez (1999-2013). A pesquisa posiciona a análise através de dois elementos principais: a relevância do petróleo na economia e na inserção internacional do país e as diferentes formas de projeção regional usadas pela Venezuela (caribenha, andina e amazônica). Precisamente, serão avaliadas algumas iniciativas da política externa venezuelana, como a Aliança para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA), o Gasoduto do Sul, o Banco do Sul e os empreendimentos em torno do petróleo, dentre outros. Através de tal estudo, busca-se testar a hipótese de que as propostas de integração regional da Venezuela têm como finalidade estabelecer uma relação estável com seus vizinhos, idealmente através de obras infraestruturais, garantindo mercado para seus produtos energéticos, visto que a economia nacional é assentada nas rendas do petróleo. A pesquisa também expressa que a política externa de Hugo Chávez e seu projeto bolivariano, normalmente apresentados como uma ruptura, guardam relações com formas de projeção regional já experimentadas na história do país.

**Palavras-Chave:** Venezuela; Política Externa; Integração Regional; América Latina.

## **POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: O PROJETO DA VENEZUELA PARA A AMÉRICA LATINA**

### **INTRODUÇÃO**

Este trabalho tem como tema de pesquisa as relações internacionais contemporâneas da Venezuela, sendo o objeto específico de estudo a política externa de Hugo Chávez para América Latina, ou seja, seu projeto de integração regional. O objetivo do trabalho é analisar e compreender tal projeto. O recorte temporal analisado compreende o governo de Hugo Chávez, desde seu primeiro ano de mandato, até sua morte (1999-2013). A hipótese preliminar em torno da qual o trabalho organizou-se é a de que o projeto regional da Venezuela tem como centro prioritário a integração energética, derivando dela suas principais iniciativas. Assim, a meta do projeto venezuelano seria o de consolidar um vínculo estável com seus vizinhos latino-americanos para assegurar a venda de seu principal produto e fonte de renda: os hidrocarbonetos. Ou seja, o trabalho sustenta que é através desse aspecto da integração – a energia – que se compreende de forma satisfatória o projeto da Venezuela para a América Latina.

A pesquisa é motivada pelo contexto político e econômico atual pelo qual passa a América Latina. Na primeira década do século XXI, a região vivenciou um período de relativo crescimento econômico e melhora de indicadores sociais. Somando fatores de política econômica doméstica com um contexto internacional favorável, os países latino-americanos puderam apresentar os melhores resultados econômicos em quarenta anos (CEPAL, 2014, p. 10). Conjuntamente a esse momento, ascenderam ao poder partidos ou coalizões progressistas, alguns dos quais nunca haviam governado<sup>1</sup>. Tal fenômeno fez-se presente em um número significativo de países da América Latina e teve início ainda na década de 1990, quando Hugo Chávez foi eleito presidente da Venezuela, em 1998 (SILVA, 2014, p. 2). A esses dois processos – crescimento econômico e ascensão de governos progressistas – também se somou a aceleração da integração regional na América Latina, na retórica e na prática dos governos sul-americanos.

Academicamente, a pesquisa justifica-se pelo momento crítico vivenciado na região, que se contrasta com o período de crescimento e indicadores positivos apresentados acima. Apesar de ter reagido de modo razoavelmente eficaz diante da crise financeira internacional

---

<sup>1</sup> Levando em conta o debate acerca da natureza do fenômeno de ascensão das esquerdas na América Latina e reconhecendo sua importância, utiliza-se aqui um termo preliminar mais abrangente – progressista – para se referir a tais governos, como proposto por Silva (2014). O autor remete à definição ampla de Bobbio (1995), que enfoca a diáde igualdade/ desigualdade, dentro da qual a esquerda é aquela que busca políticas que tornem os indivíduos mais iguais.

iniciada em 2008, a América Latina já vislumbra a desaceleração econômica e mesmo a regressão das conquistas sociais que vêm acompanhadas de um impacto político crescente (CEPAL, 2014, p. 27-28). A crise política vivenciada pelos governos progressistas permite uma série de questionamentos acerca de um passado ainda recente e de futuro incerto, o que cria um contexto fértil para a formulação de hipóteses. Socialmente, a pesquisa é motivada pela compreensão do papel que a integração regional tem para os países envolvidos e, indiretamente, para o Brasil. Assim, é reconhecida a importância que a integração regional tem para o desenvolvimento socioeconômico, a estabilidade política e a geração de emprego e renda na região. Isso também significa que este trabalho inclui-se em uma agenda de pesquisa mais ampla, e relaciona-se a um esforço de compreensão intelectual da realidade das sociedades latino-americanas. Em última instância, busca-se contribuir, academicamente, para o processo de integração regional na América Latina. A importância da Venezuela para tal processo é notável pelo seu peso econômico e político na região e pelo seu destaque na política regional na última década.

O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira delas dedica-se a elencar traços característicos da política externa venezuelana e alguns momentos históricos relevantes que permitem estabelecer relações de ruptura e continuidade com o período chavista. Os traços de continuidade descritos nesta parte referem-se à importância do petróleo na economia e na inserção internacional do país, assim como as diferentes formas de projeção regional usadas pela Venezuela (caribenha, andina e amazônica). A segunda parte tem caráter histórico-descritivo e explica a trajetória da política externa de Hugo Chávez em dois momentos: primeiramente, sua ascensão e consolidação política e, em seguida, o auge do projeto regional em questão, em referência à multiplicação de projetos para a América Latina. Nesta parte são elencadas as principais iniciativas da Venezuela no período, como a Aliança para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA), o Gasoduto do Sul, o Banco do Sul e os empreendimentos em torno do petróleo, dentre outros. A terceira parte faz uma revisão bibliográfica das interpretações existentes sobre o projeto chavista. As considerações finais retomam o que foi obtido em cada seção e analisam a validade da hipótese apresentada, reafirmando-a, porém sugerindo algumas insuficiências e possíveis adaptações.

## **ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA**

### **Importância do petróleo e projeção regional**

A Venezuela teve uma trajetória histórica distinta da maioria dos seus vizinhos latino-americanos. O país chega à segunda metade do século XX marcado por lutas internas,

traços de caudilhismo e alternância de períodos democráticos e autoritários (MONTEIRO, 2007, p. 123). A longa ditadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) já havia inserido dois elementos centrais para o futuro do país: a dependência econômica do petróleo e a proximidade com os Estados Unidos. Porém, a instabilidade política só teria fim através do *Pacto de Punto Fijo*, em 1958. O acordo entre os principais partidos do país, a *Acción Democrática (AD)* o *Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)* e a *Unión Republicana Democrática (URD)*, conduziria o país a uma espécie de bipartidarismo de consenso, sem diferenças marcantes entre suas agendas de governo e com predomínio dos dois primeiros partidos (VISENTINI, 2012, p. 242). *Punto Fijo* pode ser visto como um pacto oligárquico tardio, se comparado com outros países latino-americanos, onde já houvera ascensão do populismo<sup>2</sup> ou de governos militares no contexto da Guerra Fria. Tal acordo assentava-se nas rendas do petróleo e no revezamento do poder entre as elites venezuelanas (MARINGONI, 2009, p. 62).

As quatro décadas em que as instituições políticas de *Punto Fijo* prevaleceram impactaram também na inserção internacional do país. De acordo com Serbin e Pont (2014, p. 292-294), há três traços historicamente predominantes na política externa da Venezuela: excepcionalismo, presidencialismo e ativismo internacional. O excepcionalismo decorre da autopercepção venezuelana como um país peculiar: democrático, petrolero, terceiro-mundista e ocidental. No contexto da Guerra Fria, colocava-se também como sólido e estável em uma região permeada por instabilidade política. Relaciona-se a esse excepcionalismo sua especificidade geográfica como um país simultaneamente caribenho, andino e amazônico. Para a Venezuela, a projeção no Caribe tem relevância geopolítica histórica, porque é uma região onde o país sempre exerceu alguma influência. A Venezuela também mantém laços intensos com a Colômbia, alternando entre o conflito e a cooperação. Por fim, o país possui uma porção pouco desenvolvida de seu território que corresponde à sua fronteira amazônica (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 157). O presidencialismo, por sua vez, trata-se da centralização política no Poder Executivo, fruto de uma tradição caudilhista e da necessidade de um líder forte para estabelecer uma relação de autoridade com a sociedade. No caso da política externa, a tomada de decisões é tradicionalmente um quase monopólio da presidência, com baixo envolvimento de outras instituições ou da sociedade civil. O último traço, o ativismo internacional, advém da conjunção dos outros dois traços, resultando em uma forte projeção internacional do país, assentada e condicionada por seus

---

<sup>2</sup> O termo “populismo” é motivo de amplo debate na literatura, por vezes sendo definido como uma liderança autoritária e manipuladora da massa trabalhadora, e outras vezes como uma expressão incipiente e imperfeita de democracia na América Latina. Este trabalho refere-se ao período populista para diferenciá-lo dos regimes oligárquicos que o precederam, de modo a demonstrar o descompasso da sociedade venezuelana em comparação com seus vizinhos (FONSECA, 2011, p. 58).

recursos petrolíferos. Segundo Pedroso (2014, p. 93), a despeito de profundas diferenças com os governos que o precederam, é possível observar que Hugo Chávez também utilizou desses traços característicos da política externa, embora lhes dando novos significados.

Alguns momentos históricos específicos permitem compreender como a política externa de Hugo Chávez possui diferenças, mas também semelhanças com governos anteriores. Na década de 1970, a Venezuela recebeu muitos fluxos de capital a partir do primeiro *boom* do petróleo. Os governos de Rafael Caldera (1969-1974) e Carlos Andrés Pérez (1974-1979) foram marcados pelo aumento do ativismo regional do país, em um momento de condições favoráveis. Caldera promoveu uma leve inflexão na política externa do país: operou um afastamento dos Estados Unidos e relativa aproximação com governos socialistas, assim como a redução de seu atrito com o governo cubano. Foi sob seu governo que foi assinado o Acordo de Cartagena, que fundou o Grupo Andino<sup>3</sup>, em 1969, e também a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), em 1973. No mandato de Carlos Andrés Pérez, tal inflexão foi aprofundada. Com a alta do preço do petróleo, houve maior espaço para o ativismo internacional da Venezuela. Seu governo nacionalizou o cobre, o aço e o petróleo. O país aderiu ao Movimento dos Não Alinhados e defendeu a criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), fundado em 1975, com sede em Caracas. Sob sua gestão também foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978. Andrés Pérez aumentou os empréstimos a países do Caribe e reestabeleceu relações diplomáticas com Cuba, defendendo seu retorno à Organização dos Estados Americanos (OEA) (QUADROS, 2017, p. 43-44).

Os dois governos posteriores, de Luis Herrera Campins (1979-1984) e de Jaime Lusinchi (1984-1989), embora marcados pela crise da dívida externa que se abateu sobre a América Latina, também possuem alguns exemplos de uma política externa ativa. Em 1980, foi assinado o *Pacto de San José* com o México, que previa a venda de petróleo em condições favoráveis a países caribenhos e centro-americanos (CICERO, 2015, p. 84). Tal acordo tinha incentivo estadunidense e buscava evitar insurgências de viés nacionalista ou comunista na região (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 157). Em 1981, foi assinado um protocolo para a criação da *Petrolatina* entre Venezuela, México e Brasil e suas respectivas empresas petrolíferas: a *Petróleos de Venezuela S.A.* (PDVSA), a *Petróleos de México* (PEMEX) e a *Petróleo Brasileiro S.A.* (Petrobras). A *Petrolatina* seria a primeira empresa transnacional criada por países em desenvolvimento. Contudo, o contexto de recessão econômica da década de 1980 inviabilizou o projeto (BARROS, 2007, p. 127). Também em seu mandato

---

<sup>3</sup> Os membros fundadores foram: Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Chile. O Chile deixaria o grupo em 1977, enquanto a Venezuela faria o mesmo em 2006. No ano de 1996, o bloco passou a ser chamado de Comunidade Andina.

foi criado o Grupo de Contadora, em 1983, em crítica à retomada do intervencionismo dos Estados Unidos na América Central e Caribe. O governo de Jaime Lusinchi manteria esta orientação, participando da criação do Grupo do Rio, em 1986, e assinando o Compromisso de Caracas com Brasil e Argentina, em 1987, o qual determinava aproximação política e econômica entre os países (QUADROS, 2017, p. 45)<sup>4</sup>.

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 acentuariam o declínio da Venezuela sob a égide de *Punto Fijo*. O ex-presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993) voltaria ao poder com uma plataforma profundamente diferente de seu primeiro mandato, propondo o fim de uma série de subsídios, aumento dos tributos e tarifas públicas, liberalização das taxas de juros e de câmbio, abertura comercial e privatizações (BARROS, 2007, p. 82-84). Entretanto, a aplicação do programa foi de difícil execução, gerando reação popular. Em 1989, um elevado ajuste no preço dos combustíveis dentro do país e o decorrente aumento no custo dos transportes públicos motivaram uma revolta popular conhecida como *Caracazo*, que foi reprimida militarmente (MONTEIRO, 2007, p. 139). A década de 1990 escancarou ainda mais a debilidade da qual o país sofria, com duas tentativas frustradas de golpe de Estado, ambas em 1992. A primeira tentativa, feita em fevereiro, foi liderada por Hugo Chávez, projetando-o como líder político nacionalmente. A segunda tentativa foi em novembro e teve como líder Hernán Grüber, um militar da marinha. Ambas colocavam-se em oposição à Lei de Privatização de Andrés Pérez, que previa a possibilidade de privatização da estatal PDVSA. Seu impopular mandato foi interrompido por um *impeachment* por corrupção. As eleições seguintes trouxeram Rafael Caldera de volta à presidência, mas os anos subseqüentes foram marcados pelo empobrecimento em massa e a favelização das grandes cidades, principalmente Caracas (VISENTINI, 2012, p. 243).

## **O PROJETO REGIONAL DA VENEZUELA PARA A AMÉRICA LATINA**

### **Ascensão e consolidação política de Hugo Chávez**

Em um contexto de desgaste do sistema político vigente e de baixa credibilidade dos partidos tradicionais, Hugo Chávez Frías foi eleito presidente da Venezuela em 1998, pelo partido *Movimiento V República (MVR)*. Segundo Barros (2007, p. 60), ocorria naquele momento um triplo esgotamento na sociedade venezuelana, que viabilizaria a ascensão de Chávez: a crise do modelo de desenvolvimento; a crise do “capitalismo rentista”; e a crise

---

<sup>4</sup>Mostra-se importante observar que a aproximação entre Venezuela e Brasil, embora tenha se intensificado apenas no período recente, é uma possibilidade cogitada por distintos governos, ao menos desde a década de 1980 (CERVO, 2007, p. 207). O ex-presidente brasileiro, José Sarney, chegou mesmo a propor um bloco comercial análogo ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o chamado MERCONORTE, unindo países do Cone Norte como Colômbia, Venezuela, Guiana e a região do Caribe, com centro na Zona Franca de Manaus, no Amazonas (BRASIL, 1994).

institucional de *Punto Fijo*. Depois de eleito, Chávez promoveu uma Assembleia Constituinte que alteraria os marcos jurídicos do país, dando início à V República: a República Bolivariana da Venezuela. Embora o bolivarianismo possa ser visto como uma mescla de distintas ideologias, sua origem remonta a Simón Bolívar. Este defendia a união dos povos latino-americanos, especialmente os colonizados pela Espanha, como uma forma de defesa da independência conquistada e contra uma nova dominação por parte dos europeus. A versão do bolivarianismo para o século XXI coloca no lugar da Europa os Estados Unidos, potência hemisférica de cuja dependência os povos da América Latina precisariam se livrar (MARTINEZ; PEDROSO, 2016, p. 99).

A nova Constituição aprovada continha mudanças no Poder Legislativo e Poder Judiciário e a criação dos novos Poder Cidadão e Poder Eleitoral, além de alterar a relação entre o Poder Executivo e a PDVSA, cuja privatização foi proibida (BARROS, 2007, p. 91). Em seguida, possuindo alta popularidade, o presidente propôs polêmicas reformas constitucionais, como alteração no regime de propriedade privada e possibilidade de reeleição indefinida. Outras reformas englobaram a nacionalização de setores estratégicos (energia, petróleo e telecomunicações) e a reestruturação das Forças Armadas (VISENTINI, 2012, p. 244).

Em resposta às transformações institucionais de Chávez, ocorreu uma tentativa frustrada de golpe de Estado em 2002 e uma greve patronal-petroleira entre 2002 e 2003, levando o país a uma crise de abastecimento (BARROS, 2007, p. 94). Segundo Pedroso (2014, p. 64), os partidos venezuelanos não conseguiam fazer uma oposição eficiente ao governo Chávez, sendo este papel assumido, em parte, pela mídia. Além disso, o empresariado, unido na *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras)*, juntou-se à *Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)* e também a alguns círculos militares e à mídia, convocando protestos contra o governo desde 2001 e culminando no golpe de 2002.

Como a direção da PDVSA ainda refletia as relações políticas de *Punto Fijo* e como a empresa havia apoiado a greve, Chávez demitiu 17 mil funcionários, ampliando assim seu controle sobre a mais importante fonte de recursos do país. Em seguida, a partir do ano de 2003, o preço internacional do petróleo apresentaria uma trajetória de ascensão, coincidindo com a vitória em um referendo acerca da continuidade do mandato de Chávez, em 2004. Foi apenas após o golpe de 2002 e a greve na virada de 2003, com vitória do governo, que foi possível rever o marco regulatório da empresa, dando ao Executivo maior poder de decisão sobre o uso de seus recursos. Foi criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fonden), que aloca os excedentes advindos da diferença do preço internacional do petróleo daquele previsto em lei aprovada pela Assembleia Nacional. Assim, o fundo beneficia-se de



repasse diretos da empresa e não é passível de regulação por outros órgãos que não o Poder Executivo. Este somatório de condições daria as bases, tanto materiais quanto políticas, para ampliar a projeção internacional do governo e alavancar políticas sociais segundo os objetivos do *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (2001-2007)* (FLORES, 2015, p. 5).

### **Auge da Política Externa Bolivariana: a ALBA-TCP e as Iniciativas do Petróleo**

Como afirmado, o período pós-golpe, a ascensão do preço internacional do petróleo e a vitória no referendo marcam um processo de inflexão no governo Chávez. Na prática discursiva de Hugo Chávez, ocorreria a troca dos termos petróleo e democracia pelo socialismo e a democracia participativa (OLIVEIRA, 2011, p. 87). Romero (2010, p. 5) também salienta a tentativa de golpe e a paralisação da PDVSA como divisores de águas no governo de Chávez, a partir do qual o chavismo obteria importantes vitórias eleitorais sobre a oposição, assumindo uma direção explicitamente socialista. As evidências de envolvimento ou apoio tácito dos Estados Unidos à tentativa de golpe também gerariam impactos na política externa. Saraiva e Ruiz (2009, p. 158-159) apontam para uma transição no governo Chávez, que já vinha se processando desde 2001. Entre 1999 e 2002, era mais difícil identificar um projeto claro, visto que não havia um grupo hegemônico no governo. Havia militares com ideias bolivarianas, militantes minoritários de extrema esquerda, militantes mais pragmáticos do *Movimiento Al Socialismo (MAS)*, velhos políticos e setores empresariais. Nesse período, evitou-se um conflito com os Estados Unidos. Contudo, ao final de 2001, na medida em que os bolivarianos, o MAS e os empresários se afastaram do governo, começou a crescer o setor mais radical do chavismo. Em 2003, Chávez caracteriza seu governo como anti-imperialista e propõe o Socialismo do Século XXI. Na interpretação de Neves (2010, p. 69), o Socialismo do Século XXI é um termo de múltiplos significados, que mistura diferentes simbolismos, com ênfase para o marxismo, o indigenismo e o catolicismo cristão, resultando em uma ideia de superação da opressão, através da concessão a setores sociais marginalizados dos meios necessários para construir um novo pacto social, de caráter mais solidário e justo.

No que tange às relações externas do país, é importante destacar que o início do governo Chávez possuía uma postura menos confrontacionista frente aos Estados Unidos, também sendo mais positiva em relação à Comunidade Andina e ao Grupo dos Três<sup>5</sup>. Embora seja possível discutir qual o momento de virada nesta posição, o traço

---

<sup>5</sup> Acordo assinado no segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, entre Venezuela, Colômbia e México. Objetivava-se promover uma maior integração entre os países centro-americanos e caribenhos, através da liderança dos três países maiores países da região.

antiamericanista e anti-imperialista da política externa bolivariana é uma importante ruptura no chavismo, não sendo observada com intensidade desde seus primeiros anos (OLIVEIRA, 2011, p. 87). Após sua reeleição em 2006, Hugo Chávez criou o *Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV)* em substituição ao *MVR*. Também seria lançado o *Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (2007-13)*, que previa a socialização gradual dos meios de produção, combinada com participação popular (QUADROS, 2017, p. 48).

A partir de então, Hugo Chávez desenvolveria uma política externa regional mais ativa, assentada nos vastos recursos petrolíferos do país. A síntese do projeto bolivariano encontra-se na “Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos” (ALBA-TCP). Anteriormente com o nome de “Aliança Bolivariana para as Américas”, havia sido lançada como uma proposta em oposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2004, por Cuba e Venezuela. Nos anos seguintes, com a vitória eleitoral de outros governos de caráter progressista, mais países aderiram à ALBA-TCP: Bolívia, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda, Dominica, Santa Lúcia, Granada e São Cristóvão e Nevis (ROSALES, 2014, p. 243). A ALBA-TCP assenta-se em: conceder financiamento para comércio e infraestrutura, assim como para reduzir problemas orçamentários advindos da importação de energia; investimentos diretos em projetos sociais, com destaque para saúde e educação; e assinatura de acordos comerciais que não sejam baseados unicamente na reciprocidade material e financeira (CICERO, 2015, p. 175). A ALBA-TCP é um bloco com viés social e antineoliberal e defende ideias como a de diplomacia dos povos e de intercâmbio solidário entre sociedades. O bloco também utiliza o termo *grannacional* para se referir aos projetos infraestruturais e empresariais, em oposição às empresas transnacionais, remetendo à ideia de Pátria Grande e de união geopolítica na América Latina. Alguns dos projetos existentes são: Alba Cultural, AlbaMed, Projeto Grannacional de Alfabetização e Pós-Alfabetização. Na visão de Pedroso (2014, p. 97-102), embora possua instituições e iniciativas sociais, a ALBA-TCP continua sendo eminentemente uma iniciativa política, relegando ao segundo plano questões econômicas e comerciais.

O governo de Chávez também lançou iniciativas de integração energética para a região, de sucesso diferenciado. A intenção principal era a criação de um grande projeto para a América Latina e Caribe: a *PetroAmérica*. Através da integração das empresas do setor petrolífero da América Latina, pretendia-se viabilizar acordos e investimentos coordenados nas atividades de exploração e comercialização de hidrocarbonetos. Na prática, articulou-se um mecanismo de venda de petróleo a preços subsidiados e abaixo do mercado, através de canais de financiamento oferecidos pela Venezuela a países amigos. Inicialmente, almejava-se a consolidação de uma única empresa (*PetroAmérica*), mas que

acabou sendo preterida em nome de iniciativas subregionais, de escopo mais realista, para a região do Cone Sul (*PetroSur*), a região andina (*PetroAndina*) e a região caribenha (*PetroCaribe*) (OLIVEIRA, 2011, p. 137). O conjunto de iniciativas da Venezuela enquadra-se em sua “diplomacia do petróleo”, fazendo da PDVSA o pivô da política externa venezuelana, estratégia já utilizada no passado. Ao mesmo tempo, tais empreendimentos refletem o nível de dependência da Venezuela com os hidrocarbonetos, que correspondem a cerca de 95% das receitas de exportação do país (MARTHOS, 2014, p. 3).

A iniciativa *PetroSur* (2005), formada por Venezuela, Brasil, Argentina e Uruguai, permaneceu com baixo nível de institucionalização. O projeto mais importante, o Gasoduto do Sul, ainda não possui nem mesmo trajeto definido. Com o Brasil, a Venezuela firmou um acordo para construção da Refinaria Abreu e Lima, através das empresas Petrobras e PDVSA, no estado brasileiro de Pernambuco. Devido a atrasos nas obras e aumento do custo de produção, o projeto acabou sendo plenamente incorporado pela Petrobras. Com a Argentina, além da compra e venda de petróleo, a Venezuela promoveu acordos entre a PDVSA e a nova estatal argentina “*Energía Argentina S.A.*” (ENARSA), em 2005 (CICERO, 2015, p. 187). Também foi firmado um convênio com a empresa argentina *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*. O convênio estabelece a exploração conjunta dos campos de gás e petróleo da Argentina e também da faixa petrolífera do rio Orinoco, na Venezuela (RAJCHER, 2012).

A *PetroAndina* (2005), por sua vez, foi gestada dentro da Comunidade Andina (CAN), mas não foi adiante. Isso ocorreu porque a Secretaria Geral da CAN definiu como diretriz que a integração e cooperação no bloco fossem promovidas por empresas privadas, o que vai de encontro ao padrão utilizado pela Venezuela, que vem firmando convênios principalmente com empresas estatais. Ademais, o bloco também havia estabelecido como prioritária a busca pelo desenvolvimento de tecnologias e projetos centrados em energias renováveis. A orientação da política externa peruana e colombiana, voltada à assinatura de Tratados de Livre Comércio com países de fora da região, também inibiu a cooperação dentro da CAN, levando a Venezuela a se retirar do bloco, em 2006. Segundo Cicero (2015, p. 189), um elemento estrutural que torna os países andinos menos sensíveis às condições de oferta de energia por parte da Venezuela é de que esta região possa suprir parte de sua própria demanda. Os países andinos possuam fontes próprias, como gás, hidroeletricidade ou mesmo petróleo, diferenciando-os dos países caribenhos e centro-americanos, mais necessitados.

Por fim, a *PetroCaribe* (2005) foi a iniciativa mais bem sucedida dentro do âmbito da ALBA. Este projeto trata-se, basicamente, da venda de petróleo pela Venezuela em condições especiais para países da América Central e Caribe. A Venezuela financia a venda

do petróleo a baixo custo e com longo prazo de pagamento. A *PetroCaribe* prevê: o planejamento da política energética dos Estados membros; a construção de novas plantas para refino e armazenamento; o desenvolvimento da indústria petroquímica; o financiamento à capacitação e assistência tecnológica; e a articulação e promoção de empresas estatais de energia em países onde estas não existam (OLIVEIRA, 2011, p. 139-140).

A política externa chavista também foi marcada por propostas que não se desenvolveram, ou que permaneceram sem institucionalização. Dentre esses casos, figuram o Banco do Sul, o Gasoduto do Sul e o plano de unificação das Forças Armadas na América Latina.

O Banco do Sul fazia parte da plataforma de Hugo Chávez desde 1999, mas foi efetivamente apresentado à região apenas em 2004. O desejo da Venezuela era de que o banco funcionasse como uma espécie de Fundo Monetário Internacional (FMI) do Sul, ou seja, um emprestador de última instância, mas que não impusesse condicionalidades e onde houvesse igualdade entre membros. Para os outros países bolivarianos, Equador e Bolívia, o banco deveria priorizar questões sociais, também havendo o desejo de reduzir a dependência destes países frente ao dólar, o que poderia conduzir à criação de uma nova moeda na região. Para o Brasil, o banco deveria ter a função de financiamento de longo prazo, semelhante ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O resultado final foi uma mescla de interesses, com predominância da perspectiva brasileira. Contudo, na prática, o banco não foi institucionalizado. Alguns motivos para que o Banco do Sul não tenha se concretizado são: a crise financeira internacional iniciada em 2008; a sobreposição de outras instituições financeiras na região; as divergências entre os países envolvidos; e a criação do Banco da ALBA, que correspondeu à parte dos anseios chavistas para o Banco do Sul (PEDROSO, 2014, p. 96). O Banco da ALBA concede crédito de maneira facilitada aos países membros e, em contrapartida, recebe isenções, exceções e privilégios no território dos países membros. O Sistema Único de Compensação Regional (SUCRE) opera como a moeda do banco e uma forma de facilitação do comércio dentro da ALBA (CICERO, 2015, p. 199).

O Gasoduto do Sul, por sua vez, é um amplo projeto de integração energética entre Venezuela e Argentina, através do território brasileiro, mas que conta com a participação de outros países sul-americanos, como Bolívia, Paraguai e Uruguai. Em 2006, o gasoduto foi planejado para ter de oito a dez mil quilômetros de extensão, entretanto, sua concretização não avançou até o momento (OLIVEIRA, 2011, p. 133).

Além dos projetos energéticos, financeiros e infraestruturais, Hugo Chávez também defendia uma maior cooperação militar entre os países latino-americanos. Durante a

Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, o presidente venezuelano propôs a unificação das Forças Armadas na região. Sempre deixou muito claro que tencionava integrar a América Latina e o Caribe, fazendo deles um polo do sistema multipolar e um contraponto aos EUA (PEDROSO, 2014, p. 102). Em 2004, Hugo Chávez chegou a sugerir a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), em contraposição à OTAN, com capacidades militares próprias. A iniciativa não teve suficiente adesão pelos vizinhos e acabou sendo vencida pela proposta brasileira de criação de um Conselho de Defesa, nos marcos da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008 (SERBIN; PONT, 2014, p. 305).

### **INTERPRETAÇÕES SOBRE O PROJETO DA VENEZUELA PARA A AMÉRICA LATINA**

Embora este trabalho tenha sido iniciado através da percepção de que o projeto de integração regional proposto pela Venezuela tem na integração energética sua prioridade, existem interpretações diferenciadas sobre o que ele representa, especialmente no que tange à ALBA. A visão de Carmo (2007, p. 17-19) aproxima-se significativamente da hipótese apresentada por este trabalho. Segundo o autor, é tendo em mente a dependência comercial da Venezuela frente aos Estados Unidos que deve ser compreendido seu projeto de integração regional. Este busca, primordialmente, estabelecer e consolidar um mercado alternativo para seu principal produto, o petróleo, de modo a abrandar a necessidade de exportação aos Estados Unidos. Os países latino-americanos, ao contrário dos Estados Unidos, são bastante voláteis em sua demanda importadora, dificultando que se consolidem como um mercado sólido de destino do petróleo. O sucesso do país como produtor e exportador de petróleo seria uma das razões para que a Venezuela não diversificasse sua estrutura produtiva, continuando rentista. Ainda de acordo com Carmo, como os Estados Unidos representam, historicamente, o principal comprador da Venezuela, qualquer projeto de transformação social e política da sociedade que venha junto com uma reestruturação econômica desembocará em uma posição anti-estadunidense e anti-imperialista. Seu projeto de integração energética também teria altos custos de reversão, visto que assentado em acordos comerciais e obras infraestruturais. O autor considera tal projeto como o mais ambicioso na região desde a década de 1950. Monteiro (2007, p. 156), embora não analise o projeto de integração de Hugo Chávez, também enfatiza o peso que a falta de diversificação produtiva tem para a inserção internacional da Venezuela. Segundo ele, a crescente disseminação de fontes energéticas alternativas poderia significar uma catástrofe para o país, visto que os hidrocarbonetos são praticamente o único produto exportado e a principal fonte de renda do governo. Assim, diversificar sua economia deveria ser um objetivo prioritário e urgente.

Amado Cervo (2009, p. 27), por sua vez, posiciona o projeto bolivariano como um entre vários projetos de integração na América Latina. O projeto seria liderado pela Venezuela, e seguida por Bolívia e Equador, marcado por um viés nacionalista e socializante. Com uma postura crítica do capitalismo, esses países resgatam o ideal bolivariano de união política da América Latina, defendendo uma espécie de refundação e reinvenção nacionais. Cervo deriva a via de inserção internacional e a política externa de cada país a partir do que ele chama de paradigma de Estado, que seria o modelo de desenvolvimento adotado pelo país. Este paradigma seria definido pela elite política dominante. Quadros (2017, p. 21) faz uma interpretação semelhante à de Cervo, complementando-a. Sua abordagem enquadra-se na Sociologia Histórica das Relações Internacionais e tem como ponto de partida a ideologia, não a elite nacional, como determinação do modelo de Estado escolhido e, no plano internacional, o fomento, defesa e socialização de tal ideologia. A socialização trata-se da busca pela disseminação da ideologia para outras sociedades. Assim, ao analisar outros modelos contemporâneos de Estado na América Latina, Quadros define o projeto chavista como desenvolvimentista. Segundo o autor, traços de desenvolvimentismo também estão presentes na história da Venezuela, especialmente na década de 1970 e refletem uma intenção nunca completada de maior autonomia em relação aos Estados Unidos, a ser realizada através da diversificação produtiva e da redução da dependência do petróleo. A América Central e o Caribe desempenham papel importante nesse projeto, que buscava exportar as políticas sociais bolivarianas e seu modelo de Estado para os vizinhos.

Uma interpretação alternativa sobre o significado das iniciativas bolivarianas também foi proposta por Serbin e Pont (2014). De acordo com eles, a política externa de Hugo Chávez foi marcada por dois componentes estratégicos principais. O primeiro foi o crescente espaço dado às Forças Armadas Bolivarianas como um tomador de decisões em matéria de política externa, sendo também utilizada como uma ferramenta nas relações da Venezuela tanto dentro como fora da região. Isso foi feito através do aumento das capacidades militares do país e por meio de alianças e tratados militares com outros Estados. O segundo componente teria sido, combinado com o primeiro, uma estratégia de *softbalancing*<sup>6</sup>, através da qual se buscou, por meio de diversos mecanismos internacionais, incidir e obstaculizar a política externa dos Estados Unidos de modo a aumentar os custos de suas políticas para a região. Dentre os mecanismos, destaca-se a ALBA-TCP, mas também se inclui a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Os autores concluem que a combinação dessas estratégias trouxe maior protagonismo internacional à Venezuela, mas também gerou uma crescente

---

<sup>6</sup> Em uma tradução simples do inglês, “balanceamento suave”.

militarização de seu aparato estatal e, especialmente, de sua política exterior (SERBIN; PONT, 2014, p. 288-289).

Por fim, podemos citar autores que atentam para a posição geopolítica peculiar ocupada pela Venezuela na América Latina e o peso de tal posição em sua inserção internacional. Estas análises apontam também o desejo de aproximação com Brasil e Argentina como elementos importantes para a compreensão da política externa de Hugo Chávez. Uma dessas interpretações é a de Cicero (2015, p. 166), que sustenta a ideia de que houve uma ruptura nesse sentido. Segundo o autor, o governo Chávez distanciou-se do papel histórico desempenhado pela Venezuela como ponto de encontro da região amazônica, andina e caribenha. Na verdade, o governo venezuelano teria realizado um “*giro hacia el sur*”<sup>7</sup>, priorizando países de peso geopolítico como Brasil e Argentina. A ênfase dada à América do Sul, em detrimento dos Andes e da América Central e Caribe pode ser exemplificada pela saída do país do chamado Grupo dos Três e também da Comunidade Andina, ambas em 2006. O desejo de integrar a Venezuela ao MERCOSUL pode ser visto como uma contradição do discurso antineoliberal de Hugo Chávez, que em outro momento havia classificado tanto o MERCOSUL como a Comunidade Andina de iniciativas neoliberais. Ao mesmo tempo, pode ser interpretado como parte da crise do modelo venezuelano e do não desenvolvimento de uma indústria de bens de consumo, a que o país teria acesso facilitado no bloco mercosulino (PEDROSO, 2014, p. 94). A entrada do país no MERCOSUL amplia a sua projeção sobre o subcontinente e é também motivada por um desejo de contrabalançar a liderança brasileira na região, o que foi ao encontro da posição argentina. A aproximação entre Caracas e Buenos Aires foi bastante importante para que a adesão ao MERCOSUL fosse viabilizada. Ainda nesse sentido, o governo venezuelano comprou títulos da dívida pública argentina, abrandando os problemas fiscais do governo de Néstor Kirchner e permitindo a manutenção de suas reservas cambiais (ARCE; SILVA, 2012, p. 65).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar e compreender o projeto da Venezuela para a América Latina no governo de Hugo Chávez (1999-2013). A hipótese inicialmente construída foi a de que tal projeto poderia ser compreendido de maneira satisfatória se levada em conta a ênfase dada à integração energética. Conclui-se que o trabalho forneceu evidências suficientes para que a hipótese seja mantida. Contudo, é necessário dotar a

---

<sup>7</sup> Em tradução simples do espanhol, uma “virada em direção ao sul”.

definição do projeto bolivariano de maior complexidade porque, como apresentado na última seção do trabalho, há interpretações distintas e auxiliares a esse projeto.

A primeira parte do trabalho permitiu observar características presentes na história da Venezuela que também foram observadas no período de governo de Chávez, analisado na segunda parte. Ou seja, há traços de continuidade, e não apenas de ruptura, em sua política externa. Características como a percepção do país como excepcional, um desejo de ativismo internacional e também o presidencialismo acentuado mostram-se claramente na pessoa de Hugo Chávez. Ademais, podem-se citar acordos como o *Pacto de San José* e o Grupo dos Três como exemplos de iniciativas anteriores a Hugo Chávez nas quais a América Central e o Caribe já desempenhavam papel importante e onde se desejava projetar influência através do petróleo. A intenção de criar uma empresa multinacional como a *Petrolatina* também é bastante simbólica neste sentido de continuidade, visto que Hugo Chávez desenvolveu múltiplos projetos em torno do petróleo, com destaque para a *PetroCaribe*. Além disso, tanto no passado como no presente, o país mostrou-se fluido em sua projeção regional, colocando-se mutuamente como caribenho, andino e amazônico.

Entretanto, como já afirmado, o aspecto energético da integração, embora verdadeiro e necessário para compreensão do projeto bolivariano, é insuficiente para uma plena descrição de tal política externa. Ou seja, nem todas as iniciativas bolivarianas tiveram como motivação a consolidação de um vínculo entre exportador e importador que pudesse assegurar um mercado estável para o petróleo venezuelano. A última seção do trabalho explorou brevemente outras interpretações para o projeto regional da Venezuela. Tais análises vão além da questão energética e permitem complementar a hipótese preliminar deste trabalho. Carmo (2007) corrobora a hipótese deste trabalho, enfatizando a questão energética, e também apontando a tendência antiestadunidense que o projeto transformador de Hugo Chávez possui. Também foram descritas as abordagens de Cerro (2009) e Quadros (2017), que interpretam o projeto regional do país como uma tentativa de exportação de um paradigma de Estado ou ideologia para outras sociedades. Além disso, foi elencada a visão de Serbin e Pont (2014), que enfatizam o aspecto securitário e militarizador tomado pela política externa bolivariana, motivada por um desejo de contrabalancear a política externa dos Estados Unidos na América Latina. Também foram apontados autores que salientam a aproximação da Venezuela com países do Cone Sul como uma abordagem variante da tradição em política externa do país.

De forma conclusiva, é possível afirmar que, ao atingir o objetivo proposto de analisar o projeto regional da Venezuela no governo de Hugo Chávez, o trabalho contribui para a continuação desta agenda de pesquisa em torno das relações internacionais da Venezuela. As interpretações citadas na última parte do trabalho também podem vir a ser



pontos de pesquisa futuros que enriqueçam a análise aqui desenvolvida. Como questão adicional, pode ser colocada em dúvida a continuidade do projeto de integração regional de Hugo Chávez, após sua morte. Seu sucessor, Nicolás Maduro, experimenta um cenário adverso, tanto no nível doméstico como internacional, desde que assumiu o governo do país, em 2013. Seria interessante avaliar, como forma de seguimento ao trabalho, se o governo Maduro deu sequência a este projeto ou não, e quais são os condicionantes de sua política externa para a América Latina.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCE, A. M.; SILVA, M. A. Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil?. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 12, p. 61-85, jun.-jul. 2012.
- BARROS, P. S. Venezuela: Mudanças e Perspectivas – A Razão Chavista. In: **Venezuela: Mudanças e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2007, p. 57-116.
- BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda** – razões e significados de uma distinção política. São Paulo: UNESP, 1995.
- BRASIL. Senado Federal. **Sarney, em campanha, quer criar MERCNORTE**. Biblioteca Digital, 1994. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/437383>>. Acesso em 18 nov. 2015.
- CARMO, Corival Alves. Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: **Venezuela: Mudanças e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2007, p. 13-56.
- CEPAL. **Integração Regional**: por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas. Santiago: CEPAL, 2014.
- CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.
- \_\_\_\_\_. Brazil in South America: three conflicting ideas. **The Brazilian Economy**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 27, set. 2009.
- CICERO, Pedro Henrique de Moraes. **O rentismo petrolero e seus impactos para a política externa venezuelana (1927-2013)**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas, 2015.
- FLORES, Fidel López. Processo decisório da política externa venezuelana: considerações sobre a era chavista. **Observador On-Line**, v.10, n.9, p. 1-14, 2015.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 56-76, Mar. 2011.
- MARINGONI, G. A. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- MARTHOS, Jean-Paul. Venezuela's foreign policy: a mirage based on a curse. **The Norwegian Peacebuilding Resource Centre**. Nov, 2014.
- MARTINEZ, Alfredo Juan Guevara; PEDROSO, Carolina Silva. Múltiplas arenas em conjuntura internacional: mudanças na América do Sul sob a perspectiva da Venezuela pós-Chávez. AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**: Abordagens e Processos. São Paulo: Acadêmica, 2016, p. 77-130.

MONTEIRO, Leonardo Valente. A Política Externa Venezuelana no século XXI – novos olhares, antigas amarras e a integração sul-americana como a principal saída para o desenvolvimento. In: **Venezuela: Mudanças e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2007, p. 117-161.

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

OLIVEIRA, Renata Peixoto de. **Velhos fundamentos, novas estratégias?** Petróleo, Democracia e a Política Externa de Hugo Chávez (1999-2010). 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFMG, Belo Horizonte, 2011.

PEDROSO, Carolina Silva. **Os Projetos Políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do Século XXI**. São Paulo: Unesp, 2014.

QUADROS, Diogo Ives de. **Os Paradigmas de Estado e os projetos regionais contemporâneos de Brasil, Colômbia e Venezuela**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFRGS, Porto Alegre, 2017.

RAJCHER, S. **Cristina: la alianza entre YPF y PDVSA simboliza la integración definitiva del Mercosur**. Télam. 31 jul. 2012. Disponível em: < <http://www.telam.com.ar/nota/33450/>>. Acesso em: 27 out 2015.

ROMERO, Carlos. La política exterior de la Venezuela bolivariana. **Plataforma Democrática** (Working Paper n. 4, jul. 2010).

ROSALES, H. C. O Sul no Século XXI: uma aproximação a partir da Venezuela. In: NETO, W. A. D; TEIXEIRA, R. A. (Org.); **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília: IPEA: CAF, 2014, p. 225-248.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, jan.-jun. 2009, p. 149-166.

SERBIN, Andrés; PONT, Andrei Serbin. Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? **Pensamiento Proprio**, Manágua, n. 39, 2014, , p. 287326.

SILVA, Fabrício P. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador On-Line**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 12, 2014.

VISENTINI, P. F. Venezuela – Situação Política e Relações Internacionais. In: DATHEIN, R. (Org.). **Parceiros Estratégicos para a Inserção Internacional do Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, v. 1, 2012. p. 241-248.