

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

DIOGO IVES DE QUADROS

**OS PARADIGMAS DE ESTADO E OS PROJETOS REGIONAIS
CONTEMPORÂNEOS DE BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA**

PORTO ALEGRE

2017

DIOGO IVES DE QUADROS

**OS PARADIGMAS DE ESTADO E OS PROJETOS REGIONAIS
CONTEMPORÂNEOS DE BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA**

Artigo final de mestrado submetido ao programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

PORTO ALEGRE

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Quadros, Diogo Ives de
Os paradigmas de Estado e os projetos regionais
contemporâneos de Brasil, Colômbia e Venezuela / Diogo
Ives de Quadros. -- 2017.
63 f.

Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Teoria das relações internacionais. 2.
Sociologia histórica das relações internacionais. 3.
Teoria dos paradigmas de Estado. 4. Relações
internacionais da América Latina. I. Silva, André
Luiz Reis da, orient. II. Título.

DIOGO IVES DE QUADROS

**OS PARADIGMAS DE ESTADO E OS PROJETOS REGIONAIS
CONTEMPORÂNEOS DE BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA**

Artigo final submetido ao programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

APROVADO EM: 2 de março de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS – PPG de Ciência Política

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS – PPG de Ciência Política

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS – PPG de Estudos Estratégicos Internacionais

Prof^a. Dr^a. Sonia Maria Ranincheski
UFRGS – PPG de Ciência Política

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo apoio contínuo nos caminhos que escolho seguir. À CAPES pela bolsa de estudos que possibilitou este trabalho. Ao professor André Reis pela orientação dada com espaço para liberdade intelectual acompanhada de críticas construtivas, bem como por todo o conhecimento em política externa brasileira transmitido com grande propriedade nos anos de graduação e mestrado. Aos demais docentes do PPG de Ciência Política pelas aulas de grande qualidade e enriquecimento. A João Vila Nova, Jéssica Delabari, Thaís Assis e Diego Santos, companhias especiais ao longo dos últimos dois anos. A Bruno Guimarães e Sebastián Henao por contribuições à pesquisa. Aos integrantes da banca pela avaliação.

*A tarefa social da razão é formular escolhas,
ampliar o alcance das decisões humanas no processo histórico.*

Charles Wright Mills, 1969

*Nunca consigo fugir à tentação de imaginar que há outros fatos
além dos dados disponíveis, assim como não resisto à propensão de supor que qualquer
teorização pode ser refeita por meio de mudanças de ênfase, graças à introdução de novos
elementos conceituais até então não incluídos na estrutura do marco teórico.*

Carlos Estevam Martins, 1977,
autor de “Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil”,
obra que inspirou em parte este trabalho

RESUMO

Três projetos de integração coexistem na América do Sul no início do século XXI, cada qual liderado por um país diferente: o Brasil trabalha por uma integração sul-americana, enquanto a Venezuela defende uma integração latino-americana, ao passo que a Colômbia se inclina por uma integração entre todo o continente americano. O objetivo deste trabalho foi desenvolver uma interpretação teórica que explicasse o que levou esses países a perseguirem seus projetos regionais. Tomou-se como ponto de partida a Teoria dos Paradigmas de Estado, formulado por Amado Cervo, que foi complementada por ideias da Sociologia Histórica das Relações Internacionais concebidas por Charles Tilly, Theda Skocpol, Michael Mann, Immanuel Wallerstein, Stephen Hobden, Fred Hallday e Benno Teschke. A partir da hipótese de que cada projeto de integração serve para socializar um paradigma de Estado diferente, definido pelo tipo de relação que a elite política estabelece entre as iniciativas pública e privada, foi feita uma análise histórica comparada dos modelos estatais e das políticas externas regionais vigentes entre os anos 1970 e o início da década de 2010. Mostrou-se que os três países perseguiram caminhos diferentes após a crise da dívida externa dos anos 1980 ter perturbado o Estado de tendência desenvolvimentista que até então predominava em todos: enquanto a Colômbia passou a perseguir um paradigma de Estado neoliberal, Brasil e Venezuela experimentaram e abandonaram esse modelo em favor, respectivamente, de um Estado logístico e de uma atualização do Estado desenvolvimentista. Por meios diplomáticos, especialmente acordos de comércio e instituições multilaterais, os três países estimularam projetos de integração que fomentam, defendem e socializam seus paradigmas. Concluiu-se que a Sociologia Histórica das Relações Internacionais constitui uma abordagem teórica válida para a política internacional e conta com vasto potencial para uma agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Teoria das relações internacionais. Sociologia histórica das relações internacionais. Teoria dos paradigmas de Estado. Relações internacionais da América Latina.

RÉSUMEN

Tres proyectos diferentes coexisten en América del Sur a principios del siglo XXI, cada uno dirigido por un país diferente: Brasil trabaja por una integración suramericana, mientras que Venezuela aboga por una integración latino-americana y Colombia se inclina hacia una integración de todo el continente americano. El objetivo de este estudio fue desarrollar una interpretación teórica para explicar lo que llevó estos países a perseguir sus proyectos regionales. Se tomó como punto de partida la Teoría de los Paradigmas de Estado, formulada por Amado Cervo, la cual fue complementada por ideas de la Sociología Histórica de las Relaciones Internacionales concebidas por Charles Tilly, Theda Skocpol, Michael Mann, Emanuel Wallerstein, Stephen Hobden, Fred Halliday y Benno Teschke. A partir de la hipótesis de que cada proyecto de integración sirve para socializar un paradigma de Estado diferente, el cual se define por el tipo de relación que la elite política establece entre los sectores público y privado, se hizo un análisis comparativo histórico de los modelos de Estado y las políticas exteriores regionales existentes entre la década de 1970 y principios del 2010. El trabajo enseñó que los tres países siguieron caminos diferentes después de la crisis de la deuda de la década de 1980 perturbar la tendencia desarrollista que hasta entonces predominaba en todos: mientras que Colombia pasó a perseguir un paradigma de Estado neoliberal, Brasil y Venezuela experimentaron y abandonaron ese modelo en favor, respectivamente, de un Estado logístico y una actualización del Estado desarrollista. Por medios diplomáticos, especialmente acuerdos comerciales e instituciones multilaterales, los tres países estimularon proyectos de integración que promueven, defienden y socializan sus paradigmas. Se concluyó que la Sociología Histórica de las Relaciones Internacionales es un enfoque teórico válido para la política internacional y tiene un enorme potencial para una agenda de investigación.

Palabras clave: Teoría de las relaciones internacionales. Sociología histórica de las relaciones internacionales. Teoría de los paradigmas de Estado. Relaciones internacionales en América Latina.

ABSTRACT

Three different integration projects coexist in South America at the beginning of the 21st century, each led by a different country: Brazil works for a South American integration, while Venezuela advocates a Latin American integration, and Colombia is inclined towards an integration of the entire American continent. The objective of this work was to develop a theoretical interpretation that explains what led these countries to pursue their regional projects. The starting point was the Theory of State Paradigms, formulated by Amado Cervo, which was complemented by ideas from the Historical Sociology of International Relations perspective conceived by Charles Tilly, Theda Skocpol, Michael Mann, Immanuel Wallerstein, Stephen Hobden, Fred Hallday and Benno Teschke. Based on the hypothesis that each integration project serves to socialize a different state paradigm, defined by the type of relationship fostered by a political elite between public and private sectors, it was made a comparative historical analysis of the state models and the regional foreign policies in force between the 1970s and the beginning of the 2010s. It was shown that the three countries pursued different paths after the foreign debt crisis in the 1980s disrupted the “developmentalist”-prone state that hitherto prevailed in all: while Colombia began to pursue a paradigm of neoliberal state, Brazil and Venezuela experienced and abandoned this model in favor, respectively, of a logistical state and an update of the developmentalist state. Through diplomatic means, especially trade agreements and multilateral institutions, the three countries have stimulated integration projects that foster, defend and socialize their paradigms. It was concluded that the Historical Sociology of International Relations constitutes a valid theoretical approach to international politics and has vast potential for a research program.

Key words: International relations theory. Historical sociology of international relations. Theory of state paradigms. International relations in Latin America.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEC – Associação dos Estados do Caribe
- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA – Aliança (ou Alternativa) Bolivariana para as Américas
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana
- AUC – Autodefensas Unidas de Colombia
- CAFTA-DR – Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
- CARICOM – Comunidade do Caribe
- CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
- CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- ELN – Ejército de Libertación Nacional
- FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
- IIRSA – Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana
- M-19 – Movimiento 9 de Abril
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- NAFTA – North American Free Trade Agreement
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OLADE – Organização Latino-Americana de Energia
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.
- PIB – Produto Interno Bruto
- TCA – Tratado de Cooperação Amazônica
- TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear
- UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
- ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

PARTE 1 – INTRODUÇÃO À PESQUISA: A SOCIALIZAÇÃO DE MODELOS DE ESTADO COMO PROPOSTA DE ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	10
1.1 Introdução.....	10
1.2 A Sociologia Histórica das Relações Internacionais.....	11
1.3 Considerações finais.....	17
PARTE 2 – ARTIGO FINAL DE MESTRADO: OS PARADIGMAS DE ESTADO E OS PROJETOS REGIONIAS CONTEMPORÂNEOS DE BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA.....	19
2.1 Introdução.....	19
2.2 O Brasil e o projeto de uma integração sul-americana.....	23
2.3 A Colômbia e o projeto de uma integração americana.....	32
2.4 A Venezuela e o projeto de uma integração latino-americana.....	41
2.5 Considerações finais.....	50
PARTE 3 – CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA.....	54
REFERÊNCIAS.....	57

PARTE 1 – INTRODUÇÃO À PESQUISA: A SOCIALIZAÇÃO DE MODELOS DE ESTADO COMO PROPOSTA DE ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 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 a cenários que vão do dogmatismo ao relativismo absoluto dos discursos, ou da descrição exaustiva de fatos a fórmulas matemáticas simplificadoras.

Esta pesquisa teve como seu objetivo principal apresentar e testar a Sociologia Histórica como um caminho teórico possível para estudiosos das Relações Internacionais, campo no qual o desafio analítico das ciências humanas aumenta diante do espaço vasto de acontecimentos que se tem sob consideração. Na definição de Raymond Aron (2000), o que caracteriza trabalhos de Sociologia Histórica é a fundamentação em 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 a longo prazo. Para ele, os principais pensadores da área foram Montesquieu, Comte, Marx, Tocqueville, Durkheim, Pareto e Weber. Por sua vez, Pierre Bordieu via a Sociologia Histórica como a reunião entre duas disciplinas que foram indevidamente separadas pela “divisão intelectual do trabalho” contemporânea, pois, com a Sociologia, o intelectual ganha certa distância crítica em relação ao objeto do passado que estuda, enquanto a História lhe evidencia que um campo de lutas de poder sempre está inscrito no tempo (CHARLE, 2013).

Em termos complementares, Hobson, Lawson e Rosemberg (2010) se valem do pensamento de C. 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: 2).

Ainda segundo esses três autores, trabalhos de Sociologia Histórica existem há cerca de duzentos anos, a partir de obras de economistas, filósofos da história e sociólogos que buscavam uma explicação para o surgimento do capitalismo industrial, do Estado burocratizado e das formas modernas de guerra que fosse tanto sensível à história quanto aplicável a vários lugares. No entanto, este segundo critério acabou ganhando prevalência à medida que a consciência histórica foi perdendo espaço para teorizações abstratas no século XX. Como reação, a Sociologia Histórica teria renascido entre o final dos anos 1970 e início dos 1980, momento em que passou a ser incorporada a vários campos das ciências humanas.

1.2 A Sociologia Histórica das Relações Internacionais

Na área de Relações Internacionais, Paoliello e Miklos (2013) afirmam que as teorias dominantes 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 privilegiar o exame de regularidades. A Sociologia Histórica proporcionaria, assim, uma abordagem que poderia ser empregada por teorias de diferentes vieses das Relações Internacionais (marxismo, realismo, liberalismo), que continuariam sendo responsáveis por induzir “qual tipo de estruturas e processos serão privilegiados ao se olhar para o passado” (PAOLIELLO; MIKLOS, 2013: 8).

Fred Halliday (1999), adepto da Sociologia Histórica com uma perspectiva marxista, segue na mesma linha 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. Realistas negligenciariam aspectos socioeconômicos, enquanto marxistas reduziriam o papel da força, quando ambos os elementos seriam levadas em consideração na política externa de qualquer país. Na sua concepção, as Relações Internacionais estudam fundamentalmente interações entre formações sociais que estão interessadas em ter segurança para preservar dinâmicas socioeconômicas e que usam o Estado como *locus* destacado para se

alcançar esses objetivos. 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.

Em “International Relations and Historical Sociology”, Stephen Hobden (1998) discute a obra de outros quatro intelectuais que utilizaram os fundamentos teóricos da Sociologia Histórica para interpretar acontecimentos políticos: 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 espaciais, desde que devidamente adaptados.

Assim como Halliday sustenta, Skocpol, Tilly e Mann veem o Estado como ator central da política internacional e 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). 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. 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, marcadas pela construção recíproca entre agentes e estruturas.

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) descreveu 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 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 estudarem 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 considerar 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 da teoria 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 competem porque sustentam diferentes propostas para a forma e o conteúdo das instituições que regulam a vida social. As relações internacionais, desse modo, contribuem 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 há autoridade para definir as regras da competição. Um Estado é 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 construção. 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 revigoram 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, surgido a partir do século XVI e 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.

Os outros três pensadores 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.

Sendo assim, a preferência que Wallerstein dá ao nível sistêmico não encontra respaldo nos demais pensadores. Para Hobden (1998), 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.

Benno Teschke (2003) partiu dessas análises precursoras da Sociologia Histórica das Relações Internacionais e desenvolveu uma teoria mais elaborada acerca da emergência e da expansão do capitalismo, o qual situa como o motor das dinâmicas da política internacional a partir de movimentos tanto domésticos quanto “interacionais”. Assim como Hobden, rejeita a visão de Wallerstein sobre a causalidade do capitalismo. 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. 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 europeu absolutista, 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 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 sim operada por uma burocracia despersonalizada e racionalizada. Esse modelo de Estado era a expressão da nova estrutura de classes, dominada por burgueses e proletários. Gradualmente, esse modelo de

Estado e o seu complexo social foram internacionalizados. Processos de modernização do Estado em outras sociedades, portanto, foram regional e cronologicamente diferentes.

Assim como os autores 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 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.

Ao aperfeiçoar ideias lançadas por Wallerstein, Scokpol, Tilly e Mann, Teschke contribuiu para dar maior rigor à Sociologia Histórica das Relações Internacionais, cada vez mais próxima de uma teoria própria. Entre seus entendimentos básicos, pode-se elencar: um Estado centralizado não é condição suficiente para se falar em Estado moderno; antes do

século XVII, o que existia na Europa eram basicamente Estados absolutistas, sustentados por sociedades feudais e reprodutores da lógica dos nobres de conquistar novas terras por meio da guerra; o Estado moderno surge apenas quando aparecem relações capitalistas de produção, que requerem uma administração pública burocratizada e prescindem de expansionismo territorial; impôs-se gradualmente no mundo todo, criando consigo uma divisão internacional do trabalho e um intenso comércio mundial, na medida em que as sociedades se especializaram na produção de bens diferentes e complementares; a existência de soberanias formalmente independentes garante remunerações diferenciadas ao capital e ao trabalho.

Por sua vez, Teschke 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.

1.3 Considerações finais

A revisão bibliográfica feita aqui não esgota a totalidade de pensadores que se relacionam ao campo, os quais variam em graus de weberianismo, marxismo e construtivismo, conforme mapeou o trabalho de Hobson, Lawson e Rosemberg (2010). Ainda assim, segundo estes três autores, existe uma identidade intelectual da área que a torna específica e deve ser respeitada, uma vez que, caso seja abrangente demais ao ponto de abrigar qualquer trabalho que contenha sensibilidade histórica ou sociológica, não se sustentaria enquanto uma interpretação própria nem útil da realidade. Tentar dar mais clareza e coesão a essa identidade, esforço recomendando por eles, foi o objetivo primeiro desta pesquisa, contido nesta seção.

Analisar o período do pós-Guerra Fria na América Latina foi o propósito seguinte da pesquisa, dado que esses recortes espacial e temporal ainda são marginais na Sociologia Histórica das Relações Internacionais. No entanto, quando se verificou que, para entender o

presente latino-americano, o ano de 1989, que simbolizou o fim do conflito bipolar, era menos importante que o ano de 1979, que viu os juros internacionais se elevarem e precipitarem os países da região na crise da dívida externa, a pesquisa teve sua análise temporal ampliada. Para seguir um caminho que possibilitasse a construção de grandes narrativas no prazo da pesquisa, a metodologia privilegiou fontes secundárias ante fontes primárias ou dados exclusivos.

A intenção fundamental foi promover um diálogo amplo entre intelectuais de diferentes países e épocas com o fim de gerar uma síntese entre seus estudos sob um enfoque teórico ainda pouco explorado na América Latina. Por se entender que reflexões intelectuais são mais interessantes quando pensam a partir de seu lugar no mundo, houve a preocupação de se inserir vozes locais no debate da Sociologia História das Relações Internacionais, criando pontos de concordância e discordância onde necessário, em vez de apenas se importar ideias criadas em ambientes extrarregionais. O resultado encontra-se na seção seguinte. A terceira e última parte do trabalho sugere ideias para uma agenda de pesquisa, a fim de contribuir para o desenvolvimento do campo teórico em análise.¹

¹ A estrutura do trabalho obedeceu à resolução nº 115/2014 da Câmara de Pós-Graduação da UFRGS, a qual estabelece que: “Art. 3º - A publicação de Tese de Doutorado, de Dissertação de Mestrado ou Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado (Acadêmico ou Profissional) poderá ser na forma de: a) Tese, Dissertação ou Trabalho de Conclusão de Curso; b) Tese, Dissertação ou Trabalho de Conclusão de Curso que contenham artigo(s) prontos para submissão a publicação; c) Tese, Dissertação ou Trabalho de Conclusão de Curso que contenham artigo(s) já publicado(s). Parágrafo Único – Nas alternativas (b) e (c) a Tese, Dissertação ou Trabalho de Conclusão de Curso deverá conter, além do(s) artigo(s), os elementos identificatórios normatizados pelo Sistema de Bibliotecas da UFRGS, Introdução ao tema ou problema, contendo descrição geral dos objetivos e uma ampla revisão bibliográfica, bem como Considerações Finais, contendo síntese dos resultados gerais que serviram de base para as conclusões, e mais Referências Bibliográficas pertinentes à Introdução e ao capítulo final, além dos Anexos.”

PARTE 2 – ARTIGO FINAL DE MESTRADO: OS PARADIGMAS DE ESTADO E OS PROJETOS REGIONAIS CONTEMPORÂNEOS DE BRASIL, COLÔMBIA E VENEZUELA

2.1 Introdução

Em 2005, o Brasil passou a ter uma “Política Nacional de Defesa” com os objetivos manifestos que o Estado perseguiria no início do século XXI em matéria de segurança externa. A América do Sul apareceu como a região destinada a receber esforços prioritários de integração, diálogo, pacificação e proteção. Implícita nesse destaque estava uma diferenciação entre dois espaços políticos conformando a América Latina: uma zona sul-americana, com a qual o Brasil mostraria envolvimento e liderança; e outra zona composta por México, América Central e Caribe, em relação à qual o Brasil se manteria mais distante. Fomentar uma integração sul-americana, distinta de uma integração latino-americana, apresentou-se como um corolário lógico dessa estratégia.

Entretanto, o projeto brasileiro foi exposto em meio à existência de outras duas propostas para a integração de países latino-americanos. Por um lado, a Venezuela liderou o surgimento da “Alternativa Bolivariana para as Américas” (ALBA), em 2004, iniciativa que também exclui os Estados Unidos, porém preconiza uma união de toda a América Latina. Por sua vez, a Colômbia mostrou-se a favor de uma maior inserção dos Estados Unidos na região, ao invés da sua marginalização, através do apoio à “Área de Livre Comércio das Américas” (ALCA) durante as “Cúpulas das Américas” realizadas desde 1994, visando à integração econômica de todo o continente americano, bem como através do “Plano Colômbia”, lançado em 2000, que concede bases em seu território nacional a militares estadunidenses.

O objetivo deste artigo é oferecer uma explicação sobre o que levou Brasil, Colômbia e Venezuela a perseguirem distintos projetos regionais e como se deu a evolução deles na última década. Tomou-se como ponto de partida para a investigação a Teoria dos Paradigmas de Estado, formulada por Amado Cervo. Segundo essa perspectiva teórica, a política externa de um país da América Latina é determinada pelo seu modelo de Estado, que, por sua vez, é a expressão de um projeto de desenvolvimento implementado por uma elite política. A premissa básica da teoria é que os Estados da região sempre guiaram suas ações externas conforme opções e constrangimentos colocados pela implementação do capitalismo dentro de suas fronteiras.

Através de análise histórica, Cervo (2007) apontou a existência de três paradigmas de Estado e propôs um quarto paradigma como sendo o mais adequado para a prosperidade e a autonomia dos países no século XXI. O Estado liberal-conservador, hegemônico entre o século XIX e a década de 1920, priorizou a agroexportação herdada do período colonial como atividade econômica fundamental e procurou manter uma relação complementar com países industrializados. Um processo de incorporação da industrialização dentro das fronteiras a partir da indução estatal e com fomento a empresários nacionais passou a ser perseguido pelo Estado desenvolvimentista em alguns países latino-americanos entre as décadas de 1930 e 1980, orientando a política externa a buscar mercados, capitais e tecnologias. A partir dos anos 1980, disseminou-se o paradigma do Estado neoliberal, que reduziu a ação econômica do Estado, facilitou a entrada de capital estrangeiro em todos os setores da economia e reorientou a política externa para a busca de acordos de livre comércio, participação em blocos comerciais regionais e aproximação com os Estados Unidos. Produtor de vulnerabilidades, esse paradigma deveria ser substituído pelo Estado logístico, que atuaria na economia por meio de associações com o setor privado, dando suporte à expansão de empreendimentos latino-americanos dentro da região e no mundo.

O esquema teórico de Cervo apresenta uma limitação ao explicar 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. Fica evidente que Estados liberais na América Latina são preferidos pelos países desenvolvidos, 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 uma teoria própria do campo explique tanto a natureza das unidades que julga centrais na política internacional, quanto o modo como essas unidades se influenciam.

A limitação aqui apontada é deliberada 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 sem prejudicar seu principal valor, qual seja, situar o desenvolvimento como problemática central das relações internacionais.

A Sociologia Histórica das Relações Internacionais pode oferecer complementações a esse projeto teórico a partir das visões de Charles Tilly, Theda Skocpol, Michael Mann, Immanuel Wallerstein, Stephen Hobden, Fred Halliday e Benno Teschke. O pensamento de Cervo dialoga bem com postulados dessa abordagem, marcada pelos seguintes preceitos: o Estado como ator primordial na política internacional; a necessidade de se contextualizar esse Estado no tempo e no espaço ao ser estudado; as dinâmicas do capitalismo como explicação para a formação de um Estado atual bem como para a sua ação no âmbito internacional; o contato fluido entre processos dos âmbitos interno e externo; a participação da sociedade que sustenta esse Estado em uma divisão internacional do trabalho; e a possibilidade de modificação desse Estado pela ação de grupos com projetos ideológicos diferentes, sem haver um futuro que será obrigatoriamente seguido.

A Sociologia Histórica das Relações Internacionais coloca como a finalidade de um Estado ao se relacionar com outro o fomento, defesa e a socialização de seu modelo, isto é, seu paradigma.² Pode-se adaptar esse pressuposto à América Latina entendendo 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. A tendência a um tipo ideal seria definida em cada país pela elite política que ocupa o Poder Executivo nacional, o qual tradicionalmente concentra poder decisório. O meio de fomentar, defender e socializar o modelo estatal, se militar ou diplomaticamente, também é prerrogativa dessa elite.

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

² De modo esquemático, entende-se aqui que a relação de causalidade presente na obra de Cervo é a seguinte: elite política → paradigma de Estado → política externa. Já a relação de causalidade fundamental para a Sociologia Histórica das Relações Internacionais seria: ideologia → modelo de Estado → fomento, defesa e socialização da ideologia. A elite política continua importante no segundo caso, porém passa a ser entendida como a representante de uma ideologia que usa o Estado para fomentá-la, defendê-la e socializá-la (socializar sendo compreendido como disseminar a ideologia para outras sociedades).

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?”. É a resposta dessa pergunta que permitiria entender melhor como se dá o fomento, contra o que existe uma defesa e para que existe a socialização de um modelo de desenvolvimento.

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, em uma relação horizontal de poder explicativo – do conceito de “paradigma de Estado”. Este trabalho pretende mostrar que, se a teoria colocar na sua base o conceito de “paradigma de Estado” (ou, mais fundamentalmente, a noção de “ideologia”), a partir do qual os outros conceitos derivam, e conceber o espaço internacional como um cenário de disputa entre ideologias (complementar à estrutura cepalina), consegue explicar interações de maneira mais satisfatória. Desse modo, existiria conflito quando Estados seguem paradigmas diferentes e, pela lógica, haveria cooperação (e relações em eixo) quando seguem paradigmas iguais. A alternância entre as duas posições (relações cíclicas) refletiria mudanças na concordância ou discordância entre paradigmas.

Com base nesses entendimentos teóricos, as seções a seguir investigam as políticas de integração apoiadas por Brasil, Colômbia e Venezuela. “Elite política”, “paradigma de Estado” e “projeto regional” são as variáveis que guiaram a interpretação da realidade. Para delinear a variável “elite política”, buscou-se identificar o grupo social dominante em um governo, enquanto que, para caracterizar as variáveis “paradigma de Estado” e “projeto regional”, procurou-se identificar ações tomadas, respectivamente, em matéria de política econômica e de política externa regional por um governo. Parte-se da hipótese de que os três países sustentaram projetos regionais diferentes para a América Latina no início do século XXI porque não tinham os mesmos paradigmas de Estado, isto é, porque o tipo de relação entre Estado e mercado que vigorou em cada sistema econômico doméstico variou conforme preferências da elite política. A consequência dessa coexistência de paradigmas teria sido uma competição no sistema regional, que as elites buscaram moldar conforme implicações dos seus modelos estatais, configurando um “sistema de atores mistos” na definição de Teschke (2003). O recorte temporal privilegiado na análise teve como início o advento da crise regional da dívida externa dos anos 1980, entendida por Cervo (2007) como catalisadora da transição entre os paradigmas desenvolvimentista e neoliberal, e, como fim, a crise econômica internacional do final da década de 2000, com o objetivo de verificar como esse evento afetou os três países.

2.2 O Brasil e o projeto de uma integração sul-americana

Um paradigma de Estado desenvolvimentista passou a ser perseguido no Brasil a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-45), quando um processo de substituição de importações foi deliberadamente formulado e o setor industrial tornou-se o motor do crescimento econômico nacional (FONSECA, 2003). Dado que o grupo de industriais ainda não era expressivo no país, setores das Forças Armadas foram os impulsores desse projeto de diversificação da economia até então essencialmente exportadora de café. Aos militares interessava a instalação de indústrias de base, a exploração de fontes de energia e a proteção das riquezas do subsolo contra controles estrangeiros (SOLA, 1988).

Nas décadas seguintes, o processo de substituição de importações avançou para todos os segmentos da indústria, ora sob governos civis, ora sob governos militares. Foi marcado por criações de empresas estatais, participação importante de capital estrangeiro, convivência com um setor agroexportador ainda forte, alta concentração de renda e de terra, e uma repressão recorrente a grupos de esquerda. A participação da indústria no PIB chegou a 38% em 1970 (IPEA, 2012). O governo do general Ernesto Geisel (1974-79) lançou o último programa industrializante por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que priorizava a produção de bens de capital e insumos básicos (FAUSTO, 2002).

Entretanto, para dar continuidade ao modelo de desenvolvimento, o governo se viu na tarefa de ampliar mercados e fortalecer bases próprias de segurança. Além do baixo poder aquisitivo da população, o comércio com os Estados Unidos, principal parceiro, não indicava um bom futuro diante do aumento de seu protecionismo no início dos anos 1970 e da perda de complementaridade com o avanço da industrialização brasileira (SILVA, 2005). Washington também via com desconfiança os projetos de autonomia perseguidos pelos militares no campo nuclear. O governo de Jimmy Carter (1977-81) passou a deslegitimar o regime brasileiro em relação a direitos humanos, o que levou Geisel a desfazer acordos militares bilaterais em 1977 e a estimular a produção nacional de armamentos (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).³

A política externa foi mobilizada para conseguir novos consumidores e um reforço de soberania que sustentassem o desenvolvimentismo, em conformidade com o modelo de Cervo. Diante da percepção de que havia potencial para ampliar as relações econômicas com países vizinhos, o governo Geisel formulou um projeto de “unidade continental” desvinculada

³ Ainda segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), o governo Geisel já não via os Estados Unidos como um aliado indispensável após o choque de petróleo de 1973 ser imposto por países do Terceiro Mundo e a sua derrota no Vietnã ser selada pelos Acordos de Paris no mesmo ano.

dos Estados Unidos (SOUTO MAIOR, 1996). Embora usasse o conceito de América Latina como o foco desse projeto, as ações se deram sobretudo com países da América do Sul, dando início ao projeto regional atual. Socializar entre eles um mesmo comportamento de Estado desenvolvimentista, voltado a empreendimentos públicos, colocou-se como desafio básico.

Prioridade foi dada à relação com a Argentina, marcada por uma rivalidade histórica. A principal medida foi o aumento do diálogo acerca do uso dos rios da Bacia do Prata para geração de energia a partir de obras estatais, o que contou com a participação de Uruguai e Paraguai. Em segundo lugar, deu-se atenção à Amazônia, ameaçada por iniciativas estrangeiras de internacionalização da soberania por pretexto de preservação ambiental (ELIBIO JR., 2012). Para manter o controle sobre os recursos naturais da área, o Brasil liderou a assinatura do Tratado de Cooperação Multilateral da Amazônia (TCA), em 1978, com Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Suriname e Guiana, o qual estipulou que os Estados deveriam incentivar pesquisa científica e obras de infraestrutura na floresta.

O governo do general João Figueiredo (1979-85) deu continuidade ao projeto ao visitar e fazer acordos de cooperação com quase todos os países da América do Sul. Destacou-se o Acordo Multilateral de Corpus-Itaipu de 1979 com Argentina e Paraguai para a construção de hidrelétricas. O TCA foi ratificado internamente em 1980, mesmo ano em que contou com sua primeira reunião entre chanceleres, feita em Belém do Pará (CÔRTEZ, 2010). O governo não aderiu a um projeto estadunidense de criar um acordo de defesa no Atlântico Sul, declarou apoio à Argentina na Guerra das Malvinas de 1982 contra o Reino Unido e contribuiu no lançamento da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980, com vistas à formação de um mercado comum regional (SVARTMAN, 2014).

Apesar dos esforços, o projeto regional passou a se ver limitado pela crise da dívida externa, inicialmente registrada no México, em 1982, e rapidamente sentida pelo Brasil. O pagamento do financiamento contraído pelo país para se industrializar e importar combustível nos anos anteriores ficou comprometido com a subida do preço internacional do petróleo e com um aumento mundial das taxas de juros iniciado pelos Estados Unidos, ambos em 1979 (CÔRTEZ, 2010). Diante da necessidade de adquirir divisas, o governo brasileiro passou a buscar superávits comerciais. Dado que o resto do Terceiro Mundo e a Europa retraíam importações, os fluxos comerciais se reconcentraram nos Estados Unidos (SENNES, 2003).

Ao mesmo tempo, surgiram pressões estadunidenses para que o Brasil promovesse uma liberalização comercial e financeira, em uma tentativa de socializar um paradigma de Estado neoliberal. A oferta brasileira de incentivos fiscais para as exportações de manufaturados, a partir de 1981, foi criticada como concorrência desleal e revidada com

impostos sobre as vendas brasileiras (SILVA, 2005).⁴ Apesar das dificuldades, a política econômica conseguiu elevar a indústria para cerca de 45% no total do PIB em 1984 (IPEA, 2012). Na região, os problemas com dívida externa se disseminaram e dificultaram o progresso da ALADI.

O governo de José Sarney (1985-90), eleito indiretamente e ainda permeado por membros da elite militar (HUNTER, 1997), procurou manter o Estado desenvolvimentista e o projeto sul-americano. O presidente visitou todos os países da região e recebeu praticamente todos os seus líderes, assim como compareceu às posses de vários deles, gesto pouco usual até então. Contrariando os Estados Unidos, foi aprovado na ONU um projeto brasileiro-nigeriano que declarava o Atlântico Sul como uma zona de paz (o que levou à criação do fórum ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – entre os países que banham o oceano em 1988), foi mantida a recusa em aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e foi suspenso o pagamento de juros da dívida em 1987 (CÔRTEZ, 2010).⁵

O Brasil formou ainda o Grupo de Apoio a Contadora com Argentina, Peru e Uruguai para secundar os esforços do Grupo de Contadora (integrado por México, Colômbia, Venezuela e Panamá), o qual trabalhava para resolver conflitos centro-americanos sem o auxílio dos Estados Unidos. Os dois grupos se uniram e formaram o Grupo do Rio, em 1986, originando pela primeira vez um canal latino-americano autônomo de ação diplomática (CORREA, 1996). Inspirada pelo momento, a integração dos povos latino-americanos em direção a uma comunidade de nações foi cristalizada na Constituição de 1988 como um objetivo a ser perseguido. O novo texto constitucional também ampliou deveres do Estado para a promoção de bem-estar social à revelia da filosofia neoliberal (PERLATTO, 2009).⁶

A principal parceria regional continuou se dando com a Argentina, com a qual se concordou em abrir os programas nucleares nacionais para trabalho conjunto e, na área econômica, em criar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em 1986, seguido, em 1988, pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento e pela Decisão Tripartite, firmada com o Uruguai. Esses entendimentos tinham o objetivo básico de criar um mercado comum regional a partir do eixo Brasília-Buenos Aires, visto como semente de um processo que englobaria mais países vizinhos ao longo do tempo (CÔRTEZ, 2010).

⁴ Outros conflitos comerciais, tanto bilaterais como no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), foram incitados pelos Estados Unidos na década de 1980 para estimular o Brasil a abandonar seu protecionismo.

⁵ No debate internacional sobre meio-ambiente, o Brasil recebeu apoio dos membros do TCA em um momento em que era transformado em uma espécie de vilão por causa das queimadas na Amazônia (CORREA, 1996).

⁶ A Constituição contou com consulta a segmentos populares e, apesar de ter limites conservadores, garantiu direitos trabalhistas, criou mecanismos de participação popular e estipulou controles civis sobre as Forças Armadas (HUNTER, 1997; PERLATTO, 2009).

A despeito dessas posições, a ofensiva estadunidense de socializar o neoliberalismo não diminuiu durante o governo de Ronald Reagan (1981-89), que pressionou o governo Sarney a abandonar a autonomia nacional em questões como patentes e informática (VIZENTINI, 2008).⁷ Paralelamente, a crise econômica herdada de Figueiredo evoluiu para uma inflação crescente que não conseguia ser resolvida por sucessivos planos econômicos. A disputa entre paradigmas de Estado foi levada às urnas na eleição presidencial direta de 1989, na qual a alternativa de um desenvolvimentismo com menos concentração de renda saiu perdedora.

O governo de Fernando Collor (1990-92) assumiu a redução das funções estatais e a inserção na chamada globalização como soluções para a crise. Calculava que reduzir atritos com a potência vencedora da Guerra Fria, formalmente encerrada em 1989, traria benefícios ao Brasil. Por sua vez, para estimular a abertura econômica da América Latina, o governo de George H. W. Bush (1989-93) propôs o Plano Brady (renegociação da dívida externa com a contrapartida de serem implementadas políticas neoliberais), a Iniciativa para as Américas (formação de uma grande área de livre-comércio entre todo o continente americano) e o NAFTA (zona de livre comércio envolvendo os Estados Unidos, o Canadá e o México).⁸

O entorno regional continuou tendo importância na política externa brasileira, porém não mais com vistas à formação de um espaço autônomo em relação aos Estados Unidos. Partindo dos acordos firmados entre Brasil, Argentina e Uruguai, o Paraguai foi agregado para a criação do MERCOSUL, em 1991. O bloco nasceu formalmente como uma união aduaneira com o propósito de se tornar um mercado comum. Novamente se usava uma estratégia diplomática multilateral para socializar entre os vizinhos um mesmo paradigma de Estado, desta vez neoliberal. Procurava-se mostrar disposição a Washington em relação à abertura externa para se negociar a dívida e posteriormente um tratado de comércio bilateral (SILVA, 2009), aproximando-se do comportamento ideal de Cervo para um Estado neoliberal.

Outro gesto de boa vontade na economia se deu no setor de informática, que foi aberto a empresas estrangeiras. Além disso, em consonância com a vontade de Washington de constranger nacionalismos (SVARTMAN, 2014b), Collor também diminuiu espaços

⁷ Incomodados com a maioria terceiro-mundista nos fóruns multilaterais, os Estados Unidos também trabalharam para enfraquecê-los. Discussões sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional, fortes dos anos 1970, deram lugar a pautas que invertem o ônus dos problemas contra o Sul, como violações de direitos humanos, déficits de democracia liberal, problemas ambientais, narcotráfico e migrações (CORREA, 1996).

⁸ Embora consolidado como a maior potência militar no pós-Guerra Fria, os Estados Unidos enfrentavam uma concorrência econômica crescente por parte de europeus e japoneses. Recuperar as economias latino-americanas da crise da dívida e abri-las às suas empresas aparecia como um caminho para se ganhar vantagem.

institucionais da elite política militar⁹. Contrariou ainda interesses do Exército na área nuclear e na Amazônia ao permitir que a Agência Internacional de Energia Atômica inspecionasse as usinas brasileiras, desafiando o controle que os militares exerciam no assunto, bem como ao estipular maiores níveis de proteção à floresta amazônica e às suas comunidades indígenas, ao contrário do que os militares haviam buscado no passado (HUNTER, 1997).¹⁰

A tendência ao paradigma de Estado neoliberal teve sua velocidade reduzida com a renúncia de Collor, em 1992, em meio a um processo de impeachment. Embora herdando neoliberais no ministério, o governo de Itamar Franco (1992-94) teve mais presença de militares (HUNTER, 1997) e retomou alguns princípios desenvolvimentistas. Para a política externa, esse movimento significou um retorno à estratégia de conformação de uma vizinhança atrelada ao Brasil. Enquanto Washington prometia o ingresso no NAFTA aos países que implantassem reformas neoliberais, o Brasil tentou atrair seus vizinhos para o projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).¹¹

Por meio da ALCSA, o governo esperava socializar um comportamento que reduzisse barreiras comerciais e lhe garantisse maior espaço para a venda dos produtos brasileiros industrializados, preocupação que seguia vigente. O projeto, lançado em 1993, foi precedido pelo lançamento da Iniciativa Amazônica, em 1992, para estimular a cooperação econômica entre os países do TCA.¹² Segundo Vizentini (2008), o custo para o Brasil em oferecer fatias do seu mercado interno aos vizinhos era relativamente baixo – dadas as suas economias pequenas – e compensável com os ganhos de longo prazo. Paralelamente, foram iniciadas negociações para a adesão da Bolívia e do Chile ao MERCOSUL como países associados.

Além da Iniciativa Amazônica, a preocupação com a soberania da Amazônia ganhou novo ímpeto com a criação dos sistemas nacionais de vigilância e de proteção do espaço aéreo (SIVAM e SIPAM). Outra ideia que passou a ter importância foi a aquisição de uma saída para o Oceano Pacífico por meio da construção de infraestrutura transfronteiriça, levando à montagem de uma comissão com o Chile para estudar o assunto (VIZENTINI, 2008). O

⁹ Substituiu o Serviço Nacional de Inteligência da época da ditadura pelo Departamento de Inteligência, dirigido por um civil e subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo. Concretizou também o Conselho de Defesa Nacional, previsto pela nova Constituição, no qual os militares tinham menos espaço do que civis.

¹⁰ Também se deu mais atenção aos novos temas propostos pelos países desenvolvidos na agenda internacional. O caso mais emblemático foi a realização, em 1992, da Rio+20, a maior conferência da ONU até então sobre a degradação ambiental. O evento foi importante para esvaziar as críticas internacionais que ainda pairavam em relação à capacidade de controle do Brasil sobre a Amazônia (CERVO; BUENO, 2011).

¹¹ Segundo Mello (2002: 39), “a gestão de Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty deu início à substituição do termo ‘América Latina’ por ‘América do Sul’ no discurso diplomático brasileiro”. O discurso de uma integração entre toda a América Latina perdeu força após o México aderir ao NAFTA.

¹² A ALCSA aglutinava a Iniciativa Amazônica, o MERCOSUL e o Chile, tendo como centro o Brasil.

desejo da rota se devia ao grande crescimento econômico do Leste Asiático.¹³ Na economia doméstica, o governo Itamar foi marcado pelo lançamento do Plano Real, que prometia pôr fim ao problema da inflação se fosse feita uma maior abertura econômica.¹⁴

Fernando Henrique Cardoso garantiu a implementação da estratégia nos oito anos seguintes ao ocupar a presidência. Após o hiato representado por Itamar, o governo Cardoso I (1995-1998) retomou a orientação em direção ao paradigma de Estado neoliberal lançada por Collor.¹⁵ Nesse período, o Brasil voltou a se apresentar como um entusiasta da globalização, o que implicava uma política externa mais cooperativa com os Estados Unidos. Exemplos dessa postura foram a assinatura do TNP, a redução do controle estatal sobre a PETROBRAS e a participação nas negociações para formar uma área de livre-comércio americana, reformulada no projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) de Bill Clinton (1993-2001).

Contudo, déficits comerciais começaram a se firmar com os Estados Unidos desde a abertura começar no início dos anos 1990, o que fez o governo não descuidar da aproximação regional.¹⁶ O MERCOSUL passou a ser interpretado como um estágio necessário antes de maiores integrações (SILVA, 2005). O bloco assinou um acordo com a União Europeia e com a Comunidade Andina para estimular o comércio e, com esta, também acordou projetos de infraestrutura para corredores de exportação. O Brasil serviu novamente de mediador entre o Peru e o Equador em um conflito fronteiriço de 1995, tendo especial interesse em se aproximar do Peru para estudar um acesso ao Pacífico (SILVA, 2005). Foi ainda criada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1995, para institucionalizar o TCA.

Uma crise econômica abateu o Brasil entre 1998 e 1999 devido ao fluxo instável de capitais criado pela abertura financeira, o que esfriou o otimismo do governo, renovado para um segundo mandato (1999-2002), quanto à globalização (SILVA, 2005). A relação com os Estados Unidos ficou mais difícil, seja pela maior resistência brasileira ante a ALCA, seja porque, após o 11 de Setembro, George W. Bush (2001-09) passou a pressionar por iniciativas que lhe garantissem presença militar na América Latina (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Na contramão da militarização, o governo brasileiro criou, em 1999, o

¹³ Além de ganhos comerciais, calculava-se que um maior contato do Brasil com a região abriria possibilidades de concertação política com as várias potências asiáticas (CANANI, 2004). Além disso, a APEC, bloco econômico criado em 1989 pelos Estados Unidos para aumentar as trocas com aquela área, estava ganhando a adesão de países latino-americanos – México em 1993 e Chile em 1994 –, contrariando a ALCSA.

¹⁴ A fim de controlar a alta de preços, o programa estipulava um câmbio valorizado para estimular importações e uma taxa de juros alta para incentivar a captação de recursos externos que cobrissem os déficits comerciais.

¹⁵ Houve privatizações de empresas públicas sem restrição à participação estrangeira, diminuição de barreiras comerciais, facilitação ao investimento externo, abertura do sistema bancário, fim da proibição para a remessa de royalties e redução de tributos sobre o envio de lucros ao exterior (CARNEIRO, 2002).

¹⁶ O atrelamento que o México havia decidido implementar com seu vizinho através do NAFTA provocou uma crise econômica naquele país em dezembro de 1994, o que também contribuiu para a cautela brasileira.

Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), ambos sob direção civil. Na política externa, houve uma valorização ainda maior da América do Sul.

A principal medida regional tomada foi a organização da I Cúpula da América do Sul, em 2000, com a presença de todos os presidentes da área. No evento, foi idealizada uma área de livre-comércio regional – relembrando os propósitos da ALCSA – e lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para desenvolver conexões de infraestrutura entre os países.¹⁷ Os anos de política econômica neoliberal resolveram o problema da alta inflação e disciplinaram o pagamento da dívida, porém produziram uma série de vulnerabilidades ao Brasil.¹⁸ A indústria passou de 40% do PIB em 1989 para 26% em 2002 (IPEA, 2012).

Um descontentamento com os aspectos negativos levou à eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência por dois mandatos consecutivos (2003-10) com uma plataforma crítica ao neoliberalismo. Ainda não há consenso para dar um nome ao paradigma de Estado que vigorou no período.¹⁹ Pode-se afirmar que a elite política exercendo ora o poder procurou conformar um Estado preocupado em reduzir carências sociais, diminuir o desemprego e distribuir renda, sem descuidar da acumulação do capital privado através do estímulo ao consumo, do planejamento de infraestrutura e dos juros altos (GIAMBIAGI, 2011). O incentivo dado a parcerias público-privadas (SANTOS ET AL., 2010) e à internacionalizações de empresas brasileiras com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CERVO; BUENO, 2011) convergem com a conformação de um Estado logístico nos termos de Cervo.

O projeto sul-americano continuou recebendo grande atenção na política externa. Em 2004, na III Cúpula da América do Sul, foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), rebatizada como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007. Agrupados no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL, os

¹⁷ A cúpula tratava-se em parte de uma tentativa de superar a paralisia que havia se abatido sobre o MERCOSUL devido à crise brasileira, que fez diminuir as importações provenientes da Argentina, a qual, por sua vez, também passou a comprar menos do Brasil. Uma II Cúpula da América do Sul foi organizada em 2002, no Equador.

¹⁸ Em relação ao âmbito externo, Carneiro (2002) aponta que a facilitação à entrada de capital rendeu mais fusões e aquisições em favor de oligopólios internacionais do que investimentos em iniciativas produtivas; os investimentos patrimoniais concentraram-se em setores estratégicos que não geram divisas, como energia, gás, água e telecomunicações, prejudicando o balanço de pagamentos; os fluxos financeiros ficaram mais voláteis, enquanto os déficits comerciais se tornaram estruturais; no setor industrial, importações passaram a superar exportações após 1994. No âmbito interno, houve baixo crescimento do produto, elevação do desemprego, aumento da concentração de renda e uma “especialização regressiva” da economia, na qual setores intensivos em mão-de-obra e recursos naturais passaram a ter maior peso do que aqueles abundantes em capital e tecnologia.

¹⁹ O crescimento econômico foi induzido pelo Estado, o que contraria o modelo neoliberal, porém foi sustentado mais pelo agronegócio do que por um projeto de industrialização, o que o desqualifica como desenvolvimentista (FONSECA ET AL., 2013). Em 2004, foi sancionada a lei 11.079, que regulamentou parcerias público-privadas.

projetos de conexão física planejados anteriormente começaram a sair do papel. A IIRSA, antes mais dependente do setor privado e planejada para privilegiar o acesso ao mercado internacional, passou a ganhar um financiamento maior do BNDES e a incluir projetos para desenvolver o interior da região (COUTO, 2013).

Outro espaço de destaque criado na UNASUL foi o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008, mesmo ano em que os Estados Unidos reativaram uma divisão da sua Marinha que cuida especialmente do Atlântico Sul. O oceano ganhou nova importância com a descoberta de petróleo em grande quantidade no mar do Brasil²⁰ e no Golfo da Guiné, o que fez reviver a ZOPACAS. O CDS se somou à vontade do governo brasileiro de reduzir desconfianças dos vizinhos, postura que contou também, em 2005, com a Política Nacional de Defesa e, em 2008, com a Estratégia Nacional de Defesa. Em 2010, entrou em vigor a Lei da Nova Defesa, que aumentou poderes do Ministério da Defesa sobre os militares.

O governo também articulou a criação de encontros de alto nível entre a América do Sul e os países árabes e africanos (Cúpulas ASA e ASPA).²¹ O MERCOSUL ganhou um fundo de investimentos (FOCEM), desenhado para estimular parcerias público-privadas regionais conforme esperado de um Estado logístico²², e contou com a adesão de Venezuela, Peru, Equador e Colômbia como membros associados. Em 2006, a Venezuela entrou com um pedido para virar membro pleno, o que foi travado pelo Congresso paraguaio.²³ Em termos econômicos, a aproximação gradualmente conquistada com a América do Sul se mostrou importante para a exportação industrial brasileira, conforme planejado pelo governo Geisel.²⁴

²⁰ Para explorar o pré-sal, o governo Lula favoreceu a PETROBRAS através do chamado “regime de partilha”, instituído pela lei 12.351 de 2010, segundo o qual a empresa seria a operadora de todos os blocos de exploração, em parceria ou não de companhias estrangeiras. A política se opôs ao “regime de concessão”, instituído por Cardoso, que não dispunha de tal tratamento privilegiado à empresa brasileira.

²¹ Após passar por uma grave crise econômica em 2001, a Argentina abandonou o neoliberalismo característico do governo Carlos Menem (1989-99). A coincidência sobre a necessidade da integração regional entre os governos de Lula e Néstor Kirchner (2003-07) reativou o MERCOSUL e contribuiu para o fracasso da ALCA.

²² O FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul) foi criado em 2004 a partir de recursos dos membros plenos para investir em instituições do próprio bloco e em projetos que fomentem, entre outros objetivos oficiais, a integração física, a integração de cadeias produtivas, a associação entre empresas pequenas e médias e a incubação de empresas, orientando-se pela diminuição de assimetrias entre as economias.

²³ O país interessava ao Brasil como um contrapeso político à Argentina e, ao mesmo tempo, somava com esta para formar uma unidade entre o norte e o sul da América do Sul (BANDEIRA, 2006). Além de mais um mercado, conferiria ao MERCOSUL uma renovada importância geopolítica diante das maiores reservas de petróleo do mundo que passou a abrigar, o que se soma às maiores reservas de água doce do Aquífero Guarani.

²⁴ Segundo valores de Couto (2012), entre 2000 e 2010, a exportação total para a área se ampliou em 245%, enquanto a importação cresceu em 135%; o Brasil registrou superávit com quase todos os países, exceto a Bolívia, de onde comprou basicamente gás natural; em 2010, a região recebeu 18,4% do total das exportações brasileiras, sendo 84% correspondente a manufaturados – a maior receptora desse tipo de produto. Em comparação, segundo valores da AEB (2012), os Estados Unidos receberam 23,9% das exportações brasileiras em 2000, sendo 72,5% manufaturados, passando a receber 9,6% das vendas em 2010, dos quais 51,6% eram manufaturas; já a China, no mesmo período, destacou-se por passar de 2% para 15% das exportações totais,

Entretanto, a participação da indústria no PIB brasileiro girou em torno de 26% durante os mandatos de Lula, mantendo-se no patamar de 2002 (IPEA, 2012).

O governo Dilma I (2011-2014) procurou manter as políticas do antecessor, porém gradualmente teve que enfrentar os efeitos da crise econômica internacional iniciada nos Estados Unidos em 2008 e agravada por uma desaceleração da China, principal parceiro comercial brasileiro a partir de 2009. Nessa conjuntura, refletida em grandes manifestações de rua contra serviços públicos precários e corrupção em 2013, teve dificuldade em aprofundar o paradigma logístico (CERVO; LESSA, 2014) e foi reticente em arcar com os custos da integração sul-americana (SARAIVA, 2014).

Houve menos disposição para fazer concessões comerciais à Argentina e uma inclinação em flexibilizar regras do MERCOSUL para se negociar um tratado de livre comércio com a União Europeia. Apesar do menor tom regionalista por parte do Brasil, houve um fortalecimento político do MERCOSUL a partir de 2012 com a suspensão do Paraguai por um ano após o presidente Fernando Lugo ser deposto em um movimento considerado antidemocrático pelos demais governos, o que permitiu a admissão da Venezuela como membro pleno. A Bolívia iniciou um processo de elevação também para membro pleno em 2012. A admissão da Guiana e do Suriname como membros associados, em 2013, significou a inclusão de toda a América do Sul no bloco, aproximando-se do intuito da ALCSA.

Contudo, o MERCOSUL passou a enfrentar um novo desafio dentro da região com o surgimento da Aliança do Pacífico, em 2012, integrada por Colômbia, México, Chile e Peru, a fim de promover liberalização econômica e abertura para o Leste Asiático. A ação pode ser interpretada como um sinal de fracasso do Brasil em socializar seu paradigma de Estado e seu projeto regional para os quatro membros. Ainda assim, a postura de cooperação regional em defesa seguiu vigente com o lançamento do Livro Branco da Defesa Nacional, em 2012, que tornou público o aparato das Forças Armadas brasileiras aos demais países.

Os Estados Unidos tentaram estreitar os laços binacionais a partir de uma visita de Barack Obama (2009-16), em 2011, porém a relação esfriou com a divulgação de que o país espionava a presidência da República e a PETROBRAS. Washington sofreu outro revés com a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2011, fórum que, ao pretender relançar o Grupo do Rio, excluiu-o de articulações regionais e rivaliza com a Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual lidera. Apesar de oficialmente

sendo 31,5% e 4,5% a participação de manufaturas nos valores respectivos. Já o investimento externo direto por brasileiros cresceu na América do Sul, onde passaram a operar cerca de mil empresas segundo Cervo (2011).

apoiar a CELAC – projeto sobretudo venezuelano –, o governo Dilma preferiu negociar situações de crise em países da América do Sul no âmbito da UNASUL (SARAIVA 2014).

2.3 A Colômbia e o projeto de uma integração americana

Diferentemente do Brasil, a Colômbia não teve uma tendência ao paradigma de Estado desenvolvimentista na primeira metade do século XX. As indústrias nacionais que se estabeleceram no país durante esse período resultaram essencialmente de choques adversos, como as duas Guerras Mundiais e a Grande Depressão, eventos que limitaram importações e estimularam capitalistas do setor agrícola a produzir alguns bens substitutos (PALACIOS, 2002). A política externa do período foi caracterizada por uma estreita aliança com os Estados Unidos, benéfica à exportação do café, produto dominante na economia.²⁵

A dificuldade em seguir um curso desenvolvimentista se deveu em boa medida ao ambiente político, controlado pelas elites dos partidos Conservador e Liberal do final do século XIX ao início do século XXI sem nenhuma ruptura ou ator *outsider*. Ambos surgiram em Bogotá, nos anos 1840, como representantes das elites do setor agroexportador.²⁶ A centralização do Estado na capital implicou a exclusão política da massa da população, localizada no campo. Ser conservador ou liberal fazia parte da identidade de um indivíduo (LAROSA; MEJÍA, 2014), o que serviu de ideologia para diversos conflitos civis, nos quais estava em disputa não apenas a administração do Estado, como também a posse de terras.

O maior desses conflitos no século XX é chamado de “La Violencia” (1948-1958).²⁷ Para encerrá-lo, liberais e conservadores promoveram um pacto de elites conhecido como Frente Nacional, por meio do qual concordaram em formar coalizões eleitorais e compartilhar cargos públicos. O esquema funcionou de 1958 a 1978. Foi nesse momento que a Colômbia iniciou um programa de industrialização por meio de planos econômicos e órgãos estatais.

²⁵ O presidente Marco Fidel Suárez (1918-21) cunhou a “Doutrina Respice Pollum”, segundo a qual a Colômbia deveria se orientar para a “Estrela Polar” ou “Estrela do Norte” para ter desenvolvimento econômico e proteção, visão que seguiu vigente nas décadas seguintes. A elite política colombiana se resignou ao poder dos Estados Unidos após este ter patrocinado a independência do Panamá em relação ao resto do país, em 1903, para construir o Canal do Panamá. Ticker (2007) vê o episódio como o produtor de uma “catarse nacional”, que gerou uma percepção de inferioridade que parte expressiva da sociedade passou a ter quanto ao seu lugar no mundo.

²⁶ Liberais (geralmente comerciantes) queriam diminuir o poder da Igreja, enquanto conservadores (geralmente fazendeiros) desejavam mantê-lo, diferença que se atenuou à medida que a elite se secularizou.

²⁷ Em Bogotá, “La Violencia” foi caracterizada pelo “Bogotazo”, em 9 de abril de 1948, movimento popular de saques e depredações em protesto ao assassinato de Jorge Eliécer Gaitán, que tinha pretensões à presidência com uma plataforma de políticas aos mais pobres. No campo, décadas de aumento de concentração fundiária haviam feito surgir guerrilhas para atacar ou defender propriedades, cujas ações em “La Violencia” mataram mais de 250 mil pessoas e expulsaram 2 milhões de camponeses da zona rural, adensando cidades e mantendo as terras concentradas em latifúndios herdados da época colonial (LAROSA; MEJÍA, 2014).

Segundo Palacios (2002), a postura desenvolvimentista não refletia uma brusca mudança ideológica da elite política, mas sim uma ingerência de Washington na política econômica.²⁸

O percentual da indústria no PIB colombiano passou de cerca de 15% nos anos 1940 para cerca de 20% em fins dos anos 1960, englobando sobretudo bens de consumo e bens intermediários (ECHAVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006), enquanto, nas exportações, o café caiu de 80% para 60% do total durante a década de 1960 (ROJAS, 2010). O aumento da exportação de manufaturas se deveu especialmente a ações do governo de Carlos Lleras Restrepo (1966-70), que ampliou a autoridade do Executivo na política econômica, regulou a atividade estrangeira e desvalorizou a moeda. A industrialização por meio de exportações foi mantida pelo governo Misael Pastrana Borrero (1970-74) (CALLE, 2013).

Essa linha econômica implicou uma mudança na política externa, de modo semelhante ao que seria feito no Brasil durante o governo Geisel e conforme esperado pelo modelo de Cervo. Restrepo e Borrero seguiram o que chamaram de “Doutrina Respice Simila”, que orientava a Colômbia a se aproximar de países semelhantes, isto é, subdesenvolvidos, especialmente latino-americanos. Ampliar o mercado de vendas e apostar nas exportações passou a ser visto como necessário para dar andamento à industrialização diante da dificuldade das manufaturas colombianas em competir no mercado estadunidense e do pequeno poder aquisitivo doméstico devido à concentração de renda.

Símbolo desse movimento foi o Pacto Andino, lançado em 1969, entre Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Chile. Os objetivos desse projeto regional, estipulados no Acordo de Cartagena, 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. No entanto, a estratégia de socializar um mesmo comportamento estatal não avançou devido à concorrência entre as economias, o encarecimento do petróleo a partir de 1973 e a recessão mundial de meados da década de 1970.

²⁸ Diante do fracasso em derrotar a Revolução Cubana de 1959, o governo de John Kennedy (1961-63) buscou conter revoltas populares na América Latina por meio da Aliança para o Progresso (ALPRO) em 1961 para estimular empréstimos e investimentos em políticas de industrialização e bem-estar social. Gerar empregos industriais e promover reforma agrária eram soluções propostas pela ALPRO para dar trabalho aos marginalizados, que haviam aumentado gravemente na Colômbia durante a proletarização provocada por “La Violencia” e que preocupavam a elite política, levando-a a formar a Frente Nacional. As duas primeiras presidências do esquema – Alberto Lleras Camargo (1958-62) e Guillermo León Valencia (1962-66) – foram guiadas pelo “Plan Decenal (1960-70)”, plano econômico lançado em 1961 em conformidade com os preceitos da ALPRO (MARTÍNEZ, 1986). Por meio do programa, a Colômbia recebeu, entre 1961-69, US\$ 885 milhões na forma de empréstimos e doações para fins de assistência econômica e militar. Foram feitos programas de saneamento, habitação e educação, porém insuficientes para atender as carências totais da população. A política econômica foi continuamente mediada por Washington, Banco Interamericano, Banco Mundial e CEPAL, órgãos que orientavam o Estado a manter aberto o fluxo de capital estrangeiro (PALACIOS, 2002). Os investimentos externos privados se dirigiram principalmente para os setores de extração do petróleo, indústria e comércio. A dívida externa aumentou em mais de US\$ 700 milhões (ROJAS, 2010).

Encerrada a Frente Nacional, a presidência de Alfonso López Michelsen (1974-78) tentou manter a diversificação de parceiros internacionais, tendo assinado o TCA, porém internamente adotou uma linha econômica a favor de desregulações do mercado (CALLE, 2013) e viu o produto industrial começar a decair após atingir quase 25% do PIB em 1975 (ECHAVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006). Houve aumento do desemprego urbano e uma onda de manifestações em Bogotá, em setembro de 1977, conhecida como “Paro Cívico”, o que se somou à tensão no campo, jamais resolvida por uma reforma agrária.²⁹

O fracasso em diminuir a concentração de terras levou à radicalização de camponeses. Muitos desapossados durante “La Violencia”, excluídos da política institucional, formaram grupos armados chamados “bandoleros” para saquear grandes fazendas. Estimulados pela Revolução Cubana, deram origem a guerrilhas de esquerda, como as “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia” (FARC), o “Ejército de Libertación Nacional” (ELN) e o “Movimiento 19 de Abril” (M-19). Nos anos 1960 e 1970, também floresceu o narcotráfico em direção aos Estados Unidos, atividade lucrativa para marginalizados. Narcotraficantes e guerrilheiros passaram a disputar territórios entre si buscando diferentes modelos sociais.

A ameaça à autoridade da elite tradicional tornou-se central nas ações do Estado desse ponto em diante, inclusive em termos de projeto regional. No mesmo mês em que começou o governo de Julio César Turbay (1978-82), o país passava pela maior onda de distúrbios desde “La Violencia”. Turbay adotou um forte discurso anticomunista e decretou o “Estatuto de Seguridad Nacional” (1978), que lhe permitiu declarar um estado de sítio durante quase todo o mandato e agir com autoritarismo sobre as guerrilhas, sua principal preocupação (SANABRIA, 2012).³⁰ O plano econômico de governo, denominado “Plan de Integración Nacional”, já não tinha mais seu foco na industrialização, mas sim em obras de infraestrutura, mantendo a inflexão de López Michelsen em direção ao paradigma de Estado neoliberal.

Como parte da estratégia de repressão, Turbay retomou o privilégio dos Estados Unidos na política externa, a fim de obter armamentos e treinamento para as forças armadas colombianas (BAGLEY; TOKATLIAN, 2011), em um forte exemplo de fluidez na fronteira entre dinâmicas internas e externas que seguiria acentuada nas décadas seguintes. A postura o levou a assinar um tratado bilateral de extradição em 1979, romper relações com Cuba em 1981 – em meio a denúncias de que Havana auxiliava o M-19 –, abster-se na OEA quanto ao apoio à Argentina em meio à Guerra das Malvinas de 1982 e apoiar a resposta militar de

²⁹ Liberais e conservadores lançaram o Pacto de Chicoral, em 1972, por uma agropecuária mais produtiva. A fronteira agrícola avançou para Amazônia, privilegiando a agroexportação (MARTINEZ, 1986).

³⁰ O M-19 tinha destaque então, seguido pelas FARC a partir do governo Betancur (SANABRIA, 2012).

Washington contra a Revolução da Nicarágua de 1979 – sobretudo após o governo sandinista reivindicar a soberania do arquipélago colombiano de San Andrés (TICKNER, 2003).

A aproximação com os Estados Unidos também tinha motivos econômicos. Dados os choques de juros e petróleo em 1979 e a estagnação do Pacto Andino, a Colômbia não escapou do estrangulamento da dívida externa. Turbay ingressou o país no GATT, em 1981, para ter um acesso facilitado ao mercado estadunidense, enfrentando a preocupação de parte do setor industrial nacional ante a concorrência com a aposta de que o gesto levaria Washington a fazer concessões comerciais. Contudo, em 1982, Reagan lançou a Iniciativa para a Bacia do Caribe, programa que oferecia facilitações comerciais aos países caribenhos e que prejudicava os produtores colombianos (BAGLEY; TOKATLIAN, 2011).

A falta de cooperação econômica fez o governo de Belisario Betancur (1982-86) tentar atenuar a aproximação bilateral por meio de maior participação da Colômbia em organizações internacionais e esforços regionais. Procurava assim aumentar a margem de negociação com Washington em um momento no qual a economia colombiana sofria os efeitos de uma recessão mundial entre 1981 e 1983 (BAGLEY; TOKATLIAN, 2011). Não se tratava de passar para o interior do país ou da região uma parte maior do circuito produtivo, como um Estado desenvolvimentista ideal faria, mas sim de barganhar com o principal parceiro comercial para reverter a economia ruim no curto prazo, nos marcos de um Estado neoliberal.

Betancur se negou a extraditar narcotraficantes para os Estados Unidos, fez críticas reiteradas ao seu protecionismo comercial, recusou fumigar plantações de coca conforme Reagan achava pertinente para diminuir a produção de drogas, buscou acordos de paz com as guerrilhas em vez de uso da força, reatou a relação com Cuba, reconheceu a soberania argentina sobre as Malvinas, ingressou a Colômbia no Movimento Não-Alinhado, retomou reuniões do Pacto Andino e organizou o Grupo de Cartagena para negociar multilateralmente a crise da dívida latino-americana iniciada em 1982 (PEDRAZA, 2012).

Medida de destaque foi a formação do Grupo de Contadora, em 1983, ao lado de México, Venezuela e Panamá. Os quatro países queriam buscar uma solução pacífica para os conflitos civis que agora se estendiam em Nicarágua, El Salvador e Granada. Discordavam das ações bélicas promovidas por Washington, que julgavam estar piorando a crise centro-americana, causada, na interpretação do grupo, por atrasos socioeconômicos que alimentavam discursos comunistas. Como solução para manter vigentes paradigmas de Estado capitalistas na vizinhança, defendiam a autodeterminação das nações, a não-interferência estrangeira, a proibição de presença militar de países extrarregionais e o controle de armamentos.

A política externa de maior autonomia tentada por Betancur não se sustentou. A deterioração do problema da dívida prosseguiu e levou a um acordo de monitoramento com o FMI, em 1984, a fim de incentivar estrangeiros a enviar capital ao país. Contrariava-se assim o espírito de Cartagena, que queria evitar iniciativas individuais. A promoção de medidas de austeridade pedidas pelo FMI fez o governo perder popularidade na negociação com as guerrilhas.³¹ Betancur ainda declarou guerra aos narcotraficantes, passou a extraditá-los para os Estados Unidos e atenuou as críticas à superpotência (TICKNER, 2003).

Apesar das dificuldades, a tentativa de Betancur de balancear a dependência diante dos Estados Unidos não foi abandonada pelos dois presidentes seguintes. A escolha por um paradigma neoliberal implicava cada vez mais a diversificação de vínculos comerciais para que a Colômbia ficasse menos suscetível às dinâmicas estadunidenses. O governo de Virgilio Barco (1986-90) lançou um programa de abertura do mercado nacional e uma diplomacia orientada a fomentar comércio com países sem privilegiar ideologias. A desconsideração com um fomento estatal à industrialização levou o setor secundário a ficar estagnado em torno de 20% do PIB nos anos 1980 (ECHAVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006).

Uma vez institucionalizado um processo de paz centro-americano por meio dos Acordos de Esquipulas (1986-87), baseados em entendimentos do Grupo de Contadora, foi lançado em 1989 por Colômbia, Venezuela e México o G-3, bloco que tinha a intenção de fomentar o comércio entre si e institucionalizar cooperações com a América Central e o Caribe.³² No entanto, a postura colombiana de confrontar a hegemonia dos Estados Unidos na região se contradizia com o aumento da cooperação bilateral no combate às drogas e às guerrilhas (TICKNER, 2003). Barco assumiu uma política agressiva, que incluiu treinar um grupo de soldados (Grupo Élite) pelo exército estadunidense.

O governo de César Gaviria (1990-94) prosseguiu na liberalização do mercado interno e na busca por mais parceiros comerciais.³³ Era um apoiador da globalização e da abertura econômica que beneficiava Estados neoliberais como a Colômbia, de modo que se colocou a favor da Iniciativa para as Américas de George H. W. Bush e da ALCA de Bill Clinton, marcos do projeto regional americano. Facilitações de comércio foram promovidas no âmbito do Pacto Andino. Com os países do bloco, os Estados Unidos lançaram o “Andean Trade

³¹ Ainda em 1984, o ministro da Justiça foi assassinado por ação de narcotraficantes e no ano seguinte, o M-19 promoveu um atentado no ministério da Justiça que resultou em cem mortes.

³² O Panamá, membro de Contadora, ficou de fora do G-3 porque, em 1989, passava por distúrbios internos que levariam à sua invasão pelos Estados Unidos para depor o presidente Manuel Noriega.

³³ Em 1991, criou o Ministério do Comércio Exterior, esvaziando o de Relações Exteriores (TICKNER, 2003).

Preference Act”, em 1991, a fim de aumentar o comércio. No mesmo ano, a Colômbia ganhou uma nova Constituição, marcada por medidas neoliberais (CRUZ, 2010).³⁴

A tentativa de balancear os Estados Unidos seguiu por meios diplomáticos dentro do Movimento Não-Alinhado – presidido pela Colômbia entre 1995-98 – e do G-3 – cujos membros assinaram um tratado de livre comércio e avançaram na tentativa de exercer uma hegemonia coletiva sobre a vizinhança ao criarem a Associação de Estados do Caribe (AEC), em 1994, para sedimentar cooperações e também facilitar o comércio. Foi normalizada a relação com Cuba e assumida a presidência do Grupo do Rio em 1991. Na política de drogas, o governo buscou maior autonomia: proibiu extradições aos Estados Unidos, suavizou penas a narcotraficantes, liberou o consumo de certas drogas e capturou Pablo Escobar, chefe do cartel de Medellín e principal figura do crime organizado (VARGAS, 2010).³⁵

Essa postura de autonomia não se prolongou na presidência de Ernesto Samper (1994-98), marcada desde o início por críticas de Washington diante da divulgação de provas de que a sua campanha eleitoral havia recebido recursos do cartel de Cali. O governo de Bill Clinton acusou a Colômbia de virar um “narco-Estado”, reduziu repasses para segurança, dificultou a migração de colombianos, proibiu visitas de Samper e passou a se comunicar diretamente com o diretor da Polícia Nacional e com o Advogado Geral da União (TICKNER, 2003). As medidas levaram o governo a ceder a preferências dos Estados Unidos, como a aprovação da extradição de traficantes e a fumigações de plantações de coca (VARGAS, 2009).

Samper ficou isolado internacionalmente, ao passo que, internamente, o Estado com tendência neoliberal seguiu perdendo o monopólio da violência. Houve esvaziamento do Movimento Não-Alinhado no pós-Guerra Fria e baixa dinâmica do G-3 e da AEC para serem uma estratégia regional sólida. O Pacto Andino se transformou em Comunidade Andina, em 1996, com uma reformulação liberal. A fragilização do governo colombiano, piorada por uma recessão econômica, contribuiu para o crescimento das FARC.³⁶ Em resposta, fazendeiros e narcotraficantes financiaram o surgimento das “Autodefensas Unidas de Colombia” (AUC), em 1996, conjunto de grupos paramilitares que passaram a perseguir os guerrilheiros.

A pressão de Washington sobre Samper advinha em parte da preocupação com o enriquecimento das guerrilhas, efeito colateral provocado pelo crescimento do consumo de

³⁴ O M-19 se desmobilizou e participou da Assembleia Nacional Constituinte como um partido político, a “Alianza Democrática M-19”. Além de neoliberal na área econômica, a nova Constituição se destacou por prescrever vários direitos humanos para tentar acalmar a violência civil (CRUZ, 2010).

³⁵ O período foi marcado por violentos ataques dos cartéis no interior do país, especialmente contra membros do Legislativo e do Judiciário, bem como do exército colombiano contra as FARC (VILLA; OSTOS, 2005).

³⁶ As FARC chegaram a 20 mil homens e ao controle de 59,8% dos municípios do país em 1995, em contraste com 17,2% em 1985 (VILLA; OSTOS, 2005).

drogas na sociedade estadunidense que estimulava a oferta na América Latina.³⁷ A resposta estadunidense foi envolver-se diretamente na repressão. George H. W. Bush (1989-93) aprovou o uso de forças militares para o combate às drogas e desejava transformar a Colômbia no teatro de operações por excelência segundo Cardona e Tokatlian (2001). Bill Clinton (1993-2001) deu continuidade à política, definiu as drogas como a principal ameaça à segurança nacional e passou a formular o “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado” com o governo Samper, apelidado de Plano Colômbia.³⁸

Incumbiu à administração de Andrés Pastrana (1998-2002) lançar a estratégia em 2000.³⁹ Os objetivos incluíam reduzir em 50% o comércio e a produção de drogas⁴⁰; combater ações de guerrilhas com recursos, equipamentos e pessoal dos Estados Unidos; treinar o Exército e a Polícia Nacional; e retomar territórios, especialmente no sul do país, onde se planejava aumentar áreas de conservação da Amazônia (USIP, 2000). A iniciativa também fazia as vezes de um plano nacional de desenvolvimento (CARDONA, 2001), na medida em que reforçava medidas neoliberais como solução para o nível inédito de desemprego de 20%.⁴¹ Em termos de industrialização, os anos 1990 fecharam em um patamar de 15% do PIB, uma queda em relação à década anterior (ECHAVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006).

Com a guerra ao terrorismo declarada por George W. Bush após o 11 de Setembro, os Estados Unidos classificaram as FARC, o ELN e as AUC como organizações terroristas a serem combatidas.⁴² A despeito da postura de repressão dominante no Plano Colômbia, Pastrana também iniciou negociações com as guerrilhas, concedeu às FARC uma zona desmilitarizada de quase 40% do território nacional (VILLA; OSTOS, 2005) e lançou a “diplomacia para a paz”, levando a discussão para fóruns multilaterais, que serviram como oportunidade para legitimar a arrecadação de recursos principalmente de países desenvolvidos (RABASA; CHALK, 2001). As conversas foram declaradas fracassadas em 2002.

³⁷ Segundo Cardona (2001), guerrilhas e paramilitares passaram a financiar ações a partir do narcotráfico nos anos 1990 por imitação do grupo Sendero Luminoso no Peru. Tratava-se de uma estratégia política já vista em lugares como América Central, Líbano, Afeganistão e Paquistão nos anos 1980.

³⁸ Além disso, em 1998, os Estados Unidos assinaram um acordo com o Equador para transformar a base aérea de Manta em ponto de operações militares, a fim de oficialmente monitorar aviões e plantações de coca na região sudoeste da Colômbia (VILLA; OSTOS, 2005).

³⁹ A ação foi precedida pela assinatura da “Aliança Contra as Drogas Ilícitas” entre Colômbia e Estados Unidos, em 1998, e a execução da “Operación Millenium”, em 1999, que resultou na prisão de trinta líderes do narcotráfico por meio de uma atuação conjunta de órgãos dos países.

⁴⁰ Entre 1992 e 2000, as áreas de cultivo de folha de coca e papoula haviam quase quadruplicado, passando de 38 mil hectares para 136 mil (VILLA; OSTOS, 2005).

⁴¹ Curiosamente, o próprio texto do plano reconhece que a abertura da economia nos dez anos anteriores havia estimulado a importação de alimentos, causando a perda de 700 mil hectares de produção nacional, queda do emprego rural e piora do conflito armado. Apontou como solução o aumento de investimento privado no campo.

⁴² Em 2001, também lançaram a Iniciativa Regional Andina (rebatizada de Iniciativa Regional Antidrogas), a fim de contemplar Colômbia, Panamá, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia e Brasil com recursos para o esforço contra o que classificou como “narcoterrorismo”.

A América Latina perdeu espaço na política externa de Pastrana, indicando a dificuldade de um Estado com tendência neoliberal em se afastar dos Estados Unidos e construir espaços autônomos, conforme esperado pelo modelo de Cervo. Apesar de a Colômbia ter voltado a ocupar a presidência do Grupo do Rio em 2000, a renovada Comunidade Andina estancou, enquanto o G-3 chegou a ser relançado, porém pouco avançou. Em grande parte, a paralisia dos projetos deveu-se a uma divergência crescente entre Colômbia e Venezuela. Enquanto esta adotou um tom crítico aos Estados Unidos e se aproximou dos governos do MERCOSUL, aquela manteve a tradicional parceria com o México, que também contava com um Estado de tendência neoliberal, por meio de visitas presidenciais e formação de comissões bilaterais.⁴³

Os oito anos de Álvaro Uribe⁴⁴ (2002-10) à frente da presidência nacional foram de contínua colaboração com os Estados Unidos nos marcos do Plano Colômbia. Uma quantidade considerável de funcionários colombianos de alto escalão passou a viajar a Washington todo mês para discutir aspectos de política interna (TICKNER, 2007). Uribe lançou a política de “Seguridad Democrática”, que assumiu uma indistinção entre narcotráfico e guerrilhas como terroristas a serem combatidos sem diálogo. Retirou restrições à fumigação sobre plantações de coca e aumentou a área atingida (TICKNER, 2007). Na economia, os dois países passaram a negociar um tratado comercial bilateral.

A repressão militar funcionou para enfraquecer as guerrilhas, porém não impediu um aumento na produção de drogas.⁴⁵ Líderes das FARC foram capturados, ataques do grupo e do ELN a civis diminuíram, e as frentes de atuação das guerrilhas recuaram do centro para as regiões de fronteira. Houve desmobilização das AUC em 2006, porém muitos integrantes passaram a integrar as “bandas criminales”, grupos envolvidos na disputa pelo controle do narcotráfico. A política liberal seguiu vigente na economia e produziu um crescimento médio

⁴³ Cardona (2001) comenta que empresários da Colômbia tinham receio de competir com o Brasil, porém esse temor não existia em relação aos Estados Unidos, o que inclinou o país mais ao NAFTA do que ao MERCOSUL. A postura se devia ao fato de que, em 2000, os Estados Unidos eram responsáveis por cerca de 50% das exportações e das importações da Colômbia (CARDONA, 2001).

⁴⁴ Reeleições não eram permitidas na Colômbia até 2004, quando houve uma mudança legislativa desejada por Uribe para se manter no poder. A ação o levou a romper com o Partido Liberal e a fundar um novo partido, chamado “Partido Social de Unidad Nacional”, conhecido como “Partido de la U”. O surgimento desse partido na cena nacional não se tratou, portanto, de um movimento de renovação de elites.

⁴⁵ Em 2006, a área de plantação de coca era equivalente à de 2001, com cerca de 170 mil hectares (TICKNER, 2001). Críticos apontam que a política de fumigação apenas destrói os meios de subsistência de pequenos fazendeiros e camponeses, enquanto os plantadores de coca se deslocam para áreas florestais mais protegidas e usam novas variedades da planta com maior produtividade (RABASA; CHALK, 2001).

de 5% do PIB para os oito anos, motivado especialmente por fatores externos, enquanto as exportações se concentraram cada vez mais nos Estados Unidos e em produtos primários.⁴⁶

Na América Latina, a Colômbia também seguiu perdendo espaço político, dado que a postura de favorecer uma integração americana que aumentaria vínculos econômicos e militares com os Estados Unidos não encontrava amplo respaldo. Uribe manteve o apoio à ALCA, causou desconfiança quando concedeu sete bases militares a Washington na região da Amazônia e foi reticente em compor o Conselho de Defesa da UNASUL (HENAO, 2015). As relações com Venezuela e Equador foram especialmente ruins, no que pode ser entendido como um antagonismo crescente entre paradigmas estatais diferentes e muito próximos geograficamente.⁴⁷

Já ao lado do México, lançou o “Proyecto Mesoamérica”, em 2008, para promover obras de integração física entre os dois países e a América Central, o que revitalizava a cooperação de ambos em vigiar a vizinhança, também marcada pela violência do narcotráfico, bem como adicionava uma resistência ao projeto regional venezuelano, tratado a seguir. No entanto, não se idealizava mais conformar um espaço de autonomia ante os Estados Unidos. A iniciativa era uma ampliação do “Plano Puebla-Panamá” (PPP), lançado em 2000 pelo México para integrar a área entre seu estado de Puebla e o Panamá. Oficialmente declarado como um passo em direção à ALCA, o financiamento previsto para o PPP se originaria de organismos internacionais que contavam com fundos estadunidenses (BALLINA, 2011).⁴⁸

Contudo, a crise econômica internacional freou o projeto e o lento crescimento colombiano, levando o governo de Juan Manuel Santos (2010-14) a fazer mudanças na política externa. Manteve-se a predileção pelos Estados Unidos, com quem o tratado bilateral de comércio negociado anteriormente entrou em vigência a partir de 2012, porém se buscaram novos mercados de exportação, renovando a preocupação neoliberal com a dependência em relação a um sócio comercial. Santos fez simbolicamente sua primeira visita ao Brasil, mostrou mais diálogo no âmbito da UNASUL e recompôs relações com Venezuela e Equador

⁴⁶ Heno (2015) cita o aumento do preço de produtos primários no mercado internacional, o bom momento do mercado estadunidense e a entrada de investimentos estrangeiros nos três setores da economia. Na comparação entre 2002 e 2010, a pauta de exportações ficou crescentemente concentrada em hidrocarbonetos, metais e alimentos, sendo que os Estados Unidos se mantiveram recebendo cerca de 40% das vendas, enquanto a América Latina caiu de 31% para 25% e a China saltou de 0,2% para 4,9% (OEC, 2016).

⁴⁷ Houve críticas recorrentes do governo venezuelano de Chávez quanto à aproximação com os Estados Unidos, ao aparelhamento militar e à luta contra as FARC, levando a vários congelamentos dos contatos diplomáticos. Com o Equador, houve tensões devido a fumigações colombianas que atingiram suas plantações e à entrada de refugiados e guerrilheiros em seu território, havendo ruptura da relação após soldados colombianos invadirem o vizinho em 2008 para capturar Raul Reyes, liderança das FARC.

⁴⁸ Complementar à estratégia, os Estados Unidos, mantiveram a política tradicional de abertura econômica na América Central e no Caribe através dos acordos conhecidos como CAFTA-DR a partir de 2005.

(RAMÍREZ, 2011). Em 2012, houve o lançamento da Aliança do Pacífico, que reiterou a parceria com o México e indicou a China como uma alternativa de mercado.

Com Barack Obama na presidência estadunidense, houve uma redução progressiva de recursos do Plano Colômbia e sua reorientação com o lançamento da “Iniciativa de Desarrollo Estratégico”, que busca passar maior controle das ações militares aos colombianos, assim como do “US-Colombia Security Cooperation Coordination Group”, que procura exportar as ações empreendidas para países da América Central e da África Ocidental (HENAO, 2015). Internamente, Santos iniciou negociações de paz com as FARC e passou a propor uma política de reparação aos deslocados pelo conflito civil. Ainda não há indícios de que a produção de drogas ou a violência do narcotráfico tenham diminuído, o que deixa margem para o Plano Colômbia ser interpretado como um instrumento usado por Washington para socializar o paradigma neoliberal na Colômbia e perseguir, com o auxílio da elite política tradicional do país, os proponentes de modelos sociais anticapitalistas.

2.4 A Venezuela e o projeto de uma integração latino-americana

A Venezuela experimentou uma tendência ao paradigma de Estado desenvolvimentista a partir da segunda metade dos anos 1930, quando dirigentes militares impulsionaram 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).⁴⁹

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”⁵⁰, a exportação

⁴⁹ Entre 1908 e 1935, o Estado foi centralizado e governado *de facto* por Juan Vicente Gómez, militar que favoreceu os setores ligados à venda de café, cacau e petróleo (MIRANDA, 2012). 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 venezuelanas (NEVES, 2010).

⁵⁰ A “doença holandesa” é um fenômeno econômico que ocorre quando a 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.

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 de esquerda foram perseguidos pelos sucessivos governos militares (MIRANDA, 2012).⁵¹ O poder civil apenas foi estabelecido a partir de 1958, através do acordo entre elites conhecido como Pacto de Punto Fijo, que estipulou a democracia liberal como regime de governo.

Com Punto Fijo, a política institucional passou a ser controlada pelas elites dos partidos “Acción Democrática” (AD), de perfil socialdemocrata, e “Comité de Organización Política Electoral Independiente” (COPEI), democrata-cristão, ambos em favor do desenvolvimentismo.⁵² 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 guerrilha, porém a situação não se aprofundou como aquela vista na Colômbia. Em 1969, os dois partidos estavam legalizados, enquanto as guerrilhas foram desarticuladas nos anos 1970.⁵³

A relação com os Estados Unidos se manteve como prioridade na política externa nas primeiras décadas de Punto Fijo, 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 a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960.⁵⁴ Entretanto, na relação com a América Latina, predominou um tom crítico⁵⁵ e um distanciamento ante iniciativas de cooperação.⁵⁶

⁵¹ 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).

⁵² A negociação de Punto Fijo 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.

⁵³ O êxodo rural também foi mais forte do que na Colômbia, 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 insurgências. Esse deslocamento, feito em ritmo acelerado, prejudicou o desenvolvimento do setor primário na Venezuela e a tornou vulnerável à importação de alimentos, característica ainda atual (CICERO, 2015).

⁵⁴ 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 Cervo (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.

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), tal como Brasil e Colômbia haviam experimentado. Dado que os Estados Unidos barravam a importação de produtos não-tradicionais (SILVA; HILLMAN, 2003), o Estado com objetivos desenvolvimentistas teve que buscar outros parceiros por meio da política externa, em conformidade com o modelo de Cervo.

O governo de Rafael Caldera (1969-73) aumentou o diálogo com países vizinhos e ingressou a Venezuela na ALALC em 1970, dez anos depois do seu início, e no Pacto Andino em 1973, quatro anos após a sua criação (VILLAROEL, 2008). Também foi promotor da Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), criada em 1973 para estimular cooperações no setor energético (CICERO, 2015). A movimentação em favor de um projeto regional latino-americano exigiu a defesa de um “pluralismo ideológico” nas relações externas e o fim do tratamento de nação mais favorecida no comércio dispensado aos Estados Unidos até então (SILVA; HILLMAN, 2003).

Apesar da paralisia já descrita da ALALC e do Pacto Andino, os anos 1970 foram de crescimento para a Venezuela devido ao aumento do preço do petróleo articulado por membros árabes da OPEP diante de conjunturas políticas no Oriente Médio. O aumento da receita fiscal a partir de 1973 levou o Estado venezuelano a incrementar sua participação na economia de forma inédita, dando um novo impulso ao paradigma desenvolvimentista até 1979 em que foram criados grandes complexos para extração e processamento de matéria-prima (BANKO, 2007). O setor de gás natural foi estatizado por Caldera.

Já na presidência de Carlos Andrés Pérez (1974-79), 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).⁵⁷ Em vez de

⁵⁵ 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 Punto Fijo, 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.

⁵⁶ Segundo Cervo (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.

⁵⁷ Segundo Miranda (2012: 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

novamente se isolar, Pérez aproveitou a bonança econômica das propriedades estatais para consolidar a Venezuela como a liderança de uma integração latino-americana. O projeto 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 segundo Serbin (1993), já que é a única zona de trânsito para o importante comércio que mantém com o mercado estadunidense.

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 e ingressou a Venezuela no Movimento Não-Alinhado (GAMUS, 1989). Ação de destaque foi a criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) em 1975, sediado em Caracas com o objetivo de coordenar estratégias econômicas entre os Estados da região, repetindo estratégias já vistas de usar instituições para padronizar comportamentos.

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.⁵⁸ 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, à semelhança do Brasil, a Venezuela resistiu em abandonar o paradigma desenvolvimentista nos anos 1980, procurando compensar o endividamento externo com um estímulo maior às exportações de manufaturados.

O governo de Luis Herrera Campíns (1979-84) inicialmente chegou a seguir 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 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 e do apoio a empreendimentos estatais. 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 foi vendido petróleo a nações

país. Cicero (2015: 74) esclarece que a direção da PDVSA foi inicialmente composta por 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”.

⁵⁸ 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).

centro-americanas e caribenhas em condições favoráveis⁵⁹; 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 Guiana⁶⁰; e conformou o Grupo de Contadora em 1983 e o Grupo de Cartagena em 1984 (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 Punto Fijo 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), 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.⁶¹

As dificuldades econômicas se refletiram em uma política regional menos ativa, embora ainda marcada pela aproximação. Lusinchi manteve o tom crítico à presença estadunidense na América Central dentro da OEA, apoiou o surgimento do Grupo do Rio 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. 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, desta vez determinado a superar as aspirações desenvolvimentistas em favor de um paradigma de Estado neoliberal, postura conhecida como “El Gran Viraje”.⁶²

⁵⁹ O acordo foi incentivado por Washington para tentar arrefecer as insurgências na região (CICERO, 2015).

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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).

⁶² 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).

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.

Apesar da 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 discurso favorável aos trabalhadores. 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).⁶³

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, 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 por envolverem o México (VIZENTINI, 2001). 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) iniciou-se contrariando medidas neoliberais na condução da política econômica, porém, em conformidade a novos acordos com o FMI para obter empréstimos em 1996, lançou uma série de ações daquele perfil (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.⁶⁴

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 e a facilitação comercial proposta pela Associação

⁶³ Manteve-se o caráter estatal da PDVSA, porém houve liberalizações no setor petrolífero (CICERO, 2015).

⁶⁴ 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 petroleira, colapsou”.

dos Estados do Caribe. Também se aproximou do Brasil, demonstrando simpatia à Iniciativa Amazônica, à ALCSA e ao MERCOSUL, o que rendeu um acordo bilateral, em 1994, que baixou impostos comerciais para uma série de produtos (VIZENTINI, 2001).

A presidência de Caldera representou uma nova tensão no Pacto de Punto Fijo 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, fundou o próprio partido, “Movimiento Quinta República” (MVR)⁶⁵, em 1997, pelo qual se elegeu em uma aliança com outros partidos de esquerda (FERREIRA, 2000).⁶⁶

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 políticas⁶⁷, 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 2001-07.⁶⁸ A valorização do petróleo foi constante no período, em grande 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

⁶⁵ 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).

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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 Punto Fijo. 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).

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).

Chávez conscientemente deu início a um paradigma de Estado *sui generis*. A partir de 2001, 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 Punto Fijo, 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. Tal horizonte retomava aspirações desenvolvimentistas na interpretação de Cicero (2015).

Já a partir de 2004, refletindo a estabilidade no setor de petróleo, Chávez colocou como objetivo da sua revolução 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 Simón Bolívar: 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 e dependente de investimentos estrangeiros (CICERO, 2015).

Na política externa, o governo Chávez se distanciou dos Estados Unidos ao se opor à ALCA, à sua presença militar em países vizinhos (Colômbia, Aruba e Curaçao) e à marginalização de Cuba no sistema regional.⁶⁹ 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 paradigma de Estado.

⁶⁹ 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).

Segundo Katz (2006: 66), “a ALBA projeta em direção à América Latina os avanços sociais introduzidos na Venezuela” e oferece dois eixos para custear a difusão desse 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.⁷⁰ Com respeito ao segundo, foi criado o “Banco del Sur”, 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 áreas⁷¹, 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), Santa Lúcia (2013), Granada (2014) e São Cristóvão & Névis (2014).⁷² 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, o que pode ser interpretado como uma estratégia de cooptação por parte do governo brasileiro para minar um paradigma estatal e um produto regional que concorriam com suas preferências.

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 com os Estados Unidos, e pediu sua elevação a membro pleno do MERCOSUL, o que, como já tratado, completou-se em 2012. Chávez também teve participação ativa na criação da CELAC e da UNASUL, onde,

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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).

⁷² 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).

segundo Serbin e Pont (2014), desejava difundir seu próprio projeto da ALBA, 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 que contasse com força armada própria para se contrapor à OTAN, ideia que não prosperou no âmbito regional.⁷³

Embora o governo Chávez tenha reduzido vínculos comerciais com os Estados Unidos e aumentado com a América Latina⁷⁴, 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 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.

2.5 Considerações finais

A análise histórica evidencia que os diferentes projetos regionais perseguidos por Brasil, Colômbia e Venezuela na primeira década do século XXI tiveram continuidades em relação a décadas passadas e anos mais recentes. O movimento de aproximação entre o Brasil e a vizinhança sul-americana existe desde o governo Geisel e foi mantido ao longo dos quarenta anos seguintes, ainda que a motivação para essa aproximação tenha passado por uma breve reinterpretação durante os governos Collor e FHC I, momentos em que um entusiasmo em relação ao paradigma neoliberal e ao protagonismo dos Estados Unidos no sistema internacional geraram um projeto de integração mais alinhado às preferências da grande potência. Tal postura não se sustentou quando se verificou que aumentava as vulnerabilidades brasileiras. Nos demais governos, prevaleceu na elite política a intenção original de Geisel de formar uma região mais autônoma em relação a Washington.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

A razão essencial do projeto foi a busca de novos mercados ao Brasil, nos marcos de um desenvolvimentismo menos nacionalista e mais regionalista. Para amparar esse objetivo, ações implementadas por meio da política externa nas quatro décadas entre 1974-2014 se basearam nas seguintes linhas: abandono gradual do conceito de “América Latina” para dar lugar à noção de “América do Sul”, na qual exerceria liderança, deixando o norte regional sob a hegemonia dos Estados Unidos; posicionamento do país como um elo entre os contextos platino, amazônico e andino; identificação da Argentina como principal parceiro; articulação com os países do norte regional para defender a soberania da Amazônia; oposição a políticas militares intervencionistas dos Estados Unidos em terra e no Atlântico Sul; desenvolvimento de infraestrutura intrarregional para dinamizar o comércio e ganhar uma saída para o Oceano Pacífico; e criação de espaços multilaterais de diálogo, inclusive na área de defesa.

Vários são os desafios que o Brasil teria para consolidar esse projeto em uma etapa de Estado logístico, em que há mais interação entre as iniciativas pública e privada do que no desenvolvimentismo. A pesquisa identificou três grupos ideológicos na elite política brasileira: militares inclinados ao paradigma desenvolvimentista, civis inclinados ao paradigma neoliberal e civis inclinados ao paradigma logístico. Vizentini (2008) aponta a predominância de visões neoliberais no plano interno e a falta de uma correlação de forças para alterar essa situação, agravada por uma desconfiança de civis em relação a militares devido à ditadura. Cervo e Lessa (2014) veem uma dificuldade persistente na cooperação entre os setores público e privado, especialmente por falta de políticas de Estado claras. Couto (2013) afirma que a continuidade de déficits comerciais onerosos aos países vizinhos pode lhes despertar um mal-estar em relação ao Brasil. Silva (2014) aponta que falta ao país incorporar melhor a região a um projeto de inserção global. Por sua vez, a Sociologia Histórica das Relações Internacionais sugere que um paradigma de Estado, uma vez definido no âmbito interno, precisa ser socializado entre outros países para que o projeto regional tenha êxito, dado que uma coalizão internacional entre elites com interesses próximos aumenta as chances de sobrevivência do modelo de Estado apoiado por elas.

Entretanto, na Colômbia, a falta de expressão institucional de um grupo nacionalista favorece a continuidade de uma elite política civil articulada às preferências dos Estados Unidos. O paradigma exportador de produtos primários nunca foi seriamente ameaçado pelo desenvolvimentismo, o que se reflete atualmente em um Estado neoliberal com poucas capacidades materiais de lidar com problemas sociais. Entre fins dos anos 1960 e meados dos anos 1980, chegou-se a tentar uma maior diversificação de mercados no plano externo, porém o movimento não prosperou. Diante das crises combinadas da dívida externa e da disputa

interna por poder, a elite política optou, até os dias de hoje, pela defesa de uma integração regional centrada em acordos econômicos entre todo o continente americano e favorável à recepção de militares estadunidenses que ajudem a manter a sua autoridade e a ordem capitalista. Tal estratégia é tão melhor socializada quanto mais houver Estados dispostos a implementar políticas neoliberais na vizinhança.

A Venezuela, assim como o Brasil, teve dirigentes, tanto militares como civis, que almejavam um paradigma desenvolvimentista que lhe desse maior autonomia em relação aos Estados Unidos em momentos do século XX. Para alcançá-lo, essa elite política sempre se mostrou ciente da necessidade de alterar o perfil da economia para além da dependência do petróleo. Contudo, a intenção nunca conseguiu efetivamente se concretizar, o que fragilizou tentativas de construir uma unidade latino-americana a partir dos anos 1970, para a qual, por motivos estratégicos, precisa contar tanto com América do Sul quanto com América Central e Caribe. Parte da dificuldade inclui depender da conjuntura política de países exportadores de petróleo do Oriente Médio para definir o preço da matéria-prima, o que torna complexo um planejamento de longo prazo. A descoberta de petróleo no mar do Brasil e a diversificação de destinos exportadores pode gerar uma alternativa de poder no futuro. Até lá, a vulnerabilidade da economia torna instável o atual projeto regional inaugurado por Chávez, baseado na concertação entre Estados com uma tendência desenvolvimentista de menor exclusão social em relação ao que se viu no passado e na criação de forças armadas unificadas.

Esse quadro dos três países evidencia que Estados com paradigmas diferentes competem entre si e sugere que Estados com paradigmas iguais cooperam entre si, o que deve ser reconhecido pela Teoria dos Paradigmas de Estado para aumentar sua capacidade explicativa. Sendo assim, é mais fácil para o sucesso de um projeto de integração regional quando há concordância em torno de um mesmo ideal de desenvolvimento entre as sociedades que busca abarcar. Os teóricos da Sociologia Histórica das Relações Internacionais sugerem a ocorrência de guerras para a socialização de um modelo estatal e para a imposição de um consenso. No âmbito doméstico, as elites de Brasil, Colômbia e Venezuela demonstraram recorrência em usar autoritarismo diante de discordâncias ao seu modelo de desenvolvimento, porém, no âmbito externo, não se valeram de violência para impor um paradigma de Estado aos vizinhos, preferindo a diplomacia dos acordos e das instituições multilaterais para mediar a competição entre si.

Parafrazeando Lima e Milani (2016), é possível deixar no século XX ideias homogeneizantes que requerem ocupações territoriais através de ofensivas militares e se inclinar para a construção de uma região com identidade própria, pluralista, cujas partes,

ainda que diferentes em ideologia e regimes comerciais, sejam capazes de cooperar e achar pontos de diálogo setorialmente, em áreas como infraestrutura, energia, saúde, segurança e defesa. Conforme enfatizado pela Teoria dos Paradigmas de Estado, tal conformação depende diretamente da ação de elites políticas. A análise histórica evidenciou que estruturas oferecem constrangimentos e limitam opções para a agência de grupos dirigentes, porém sempre existe espaço para escolhas. A comparação entre os três países permitiu ver que governos se comportam de modo diferente mesmo enfrentando condicionantes semelhantes, como a dificuldade no pagamento da dívida externa, uma crise econômica internacional, a redistribuição de poder entre potências maiores, fronteiras geográficas ou uma estrutura de classes capitalista. Os caminhos seguidos dependem da ideologia da elite política, que serve como filtro principal para definir de que forma e em qual intensidade outras variáveis influenciam a política externa.

PARTE 3 – CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

O término da Guerra Fria não significou o fim da disputa entre modelos alternativos de organização social na América Latina. Preferir uma forma de Estado e atuar para fomentá-la, defendê-la e socializá-la é um comportamento humano recorrente nos últimos séculos que ainda se mostra atual na região, 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, esse comportamento ainda recebe atenção marginal na explicação das dinâmicas da política internacional. A Sociologia Histórica das Relações Internacionais procura suprir essa lacuna ao colocá-lo no centro de uma teoria relativamente nova, que ainda tem amplo espaço para aperfeiçoamentos.

No Norte do sistema internacional, a agenda de pesquisa tem na “London School of Economics and Political Science” seu principal centro de desenvolvimento, através do grupo de pesquisa “Global Historical Sociology”, coordenado pelo professor George Lawson. A partir desse núcleo, a “British International Studies Association” formou um grupo maior, que reúne cerca de 130 pesquisadores, majoritariamente de outras partes do Reino Unido, da Europa, dos Estados Unidos, do Canadá e da Austrália. No Sul, não há iniciativas semelhantes. No Brasil, a abordagem pode encontrar aplicação dentro do campo da Economia Política Internacional, que vem se consolidando nos últimos anos como uma subárea temática de pesquisas dentro das Relações Internacionais.

A conciliação entre o pensamento original de Amado Cervo sobre a realidade latino-americana com ideias produzidas nos Estados Unidos e no Reino Unido não indicou prejuízos a nenhum dos lados. Tampouco a aposta de Maria Regina Soares de Lima e Carlos Milani de que é possível paradigmas de desenvolvimento coexistirem em vez de entrarem em guerra não contradiz a prática da socialização, pois apenas salienta que esta pode se dar também por meios diplomáticos que se valem de instituições, diálogo e convencimento. Possibilidades e limites do convívio entre sociedades diferentes na América Latina tendo como base princípios de razão e tolerância podem ser pesquisados na experiência recente do plurinacionalismo, que tenta harmonizar práticas ocidentais e indígenas na Venezuela, na Bolívia e no Equador.

A preferência por formas não-autoritárias de socialização não implica a ingenuidade de achar que política se resolve apenas com discursos lógicos e boa vontade, em uma espécie de democracia deliberativa que não conta com pressões materiais. Os três projetos regionais analisados mostraram que propostas de integração econômica precisam ser amparadas por iniciativas de defesa contra os atores que não são beneficiados no processo, seja por meio de

um conselho regional, de forças armadas unificadas ou de forças armadas importadas. Pesquisas futuras podem se dedicar com mais detalhe aos estudos de defesa, levando o foco de análise da Sociologia Histórica das Relações Internacionais para uma interseção entre política externa, política econômica e política de defesa.

Na economia, a dependência diante de atores e eventos de fora da América Latina foi sentida por Brasil, Colômbia e Venezuela durante o período analisado, o qual foi demarcado por duas crises com causas parcialmente originadas nos Estados Unidos. Atualmente, a emergência da China enquanto grande potência internacional adiciona um novo desafio aos projetos regionais, o que merece ser investigado. O país asiático se mostra uma alternativa importante enquanto parceiro econômico, o que, por um lado, favorece a vontade geral de atenuar a assimetria em relação ao centro estadunidense, porém, por outro lado, aumenta o dilema venezuelano da “doença holandesa” e compromete a ideia brasileira de reservar o mercado sul-americano a manufaturas locais diante do baixo custo dos produtos chineses.

Já na política externa, é marcante o tom institucionalista tanto da teoria quanto das ações tomadas pelos três países. Pesquisas futuras podem esclarecer em que medida projetos de integração precisam contar também com a socialização de elementos subjetivos que mobilizem a maioria dos indivíduos, para além das elites, em torno de identidades comuns. O que é ser sul-americano, latino-americano ou americano envolve discursos e práticas culturais que podem ajudar ou atrapalhar os movimentos políticos. Além disso, é razoável supor que regionalismos, para serem potencializados, precisam ser combinados com ações em campos extrarregionais, como a arquitetura de organizações internacionais nos campos econômico e securitário, o que também merece maiores investigações.

Por fim, o esforço desta pesquisa foi salientar diferenças entre modos de organização política. O complemento ideal a ela seria um estudo que revelasse as semelhanças entre países que seguem as mesmas tendências em termos de paradigma de desenvolvimento. Indicou-se aqui que Brasil, Colômbia e Venezuela tiveram respectivamente em Argentina, México e Cuba seus principais parceiros regionais, de modo que estudar pontos em comum na história destes países, especialmente entre suas elites políticas, pode relevar condições que facilitem práticas de socialização e imitação de modelos institucionais. Além disso, também seria esclarecedor investigar em que grau os demais membros de MERCOSUL, ALBA e Aliança do Pacífico importaram os paradigmas estatais de seus países-líderes.

Contrariar a segmentação de campos de estudo ao buscar uma síntese entre eles deve ser um objetivo sempre presente em pesquisas da Sociologia Histórica das Relações Internacionais, que reúne, apenas no seu nome, três áreas distintas. Não é um exercício fácil

em um cenário de proliferação de informação e produção científica, ainda mais quando se propõe a combinar análises dos ambientes doméstico e internacional. Esse esforço implica o cuidado de se utilizar categorias ideais e pouco engessadas por indicadores – como “paradigma de Estado”, “elite política” e “projeto regional” – para que possam ser aplicáveis a diferentes sociedades. Tais abstrações, por um lado, jamais podem ser confundidas com a realidade complexa, nem, por outro lado, separar-se dela a partir de puras abstrações.

REFERÊNCIAS

- AEB (ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL). *Radiografia do comércio exterior brasileiro: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: AEB, 2012.
- 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.
- BAGLEY, Bruce Michael; TOKATLIAN, Juan Gabriel. La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta: los límites de un poder regional. In: BORDA, Sandra; TICKNER, Arlene (Org.). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2011.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: OLIVEIRA, Henrique Altamani; LESSA, Antônio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agenda*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1.
- BANKO, Catalina. Industrialización y políticas económicas en Venezuela. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, ano 6, n. 1, 2007, p. 129-147.
- BOLLINA, Jorge Luis Capdepon. Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: la historia como pretexto. *Revista LiminaR*, S. Cristóbal de las Casas, ano 9, v. IX, n. 1, jun. 2011, p. 132-152.
- CALLE, Stella del Pilar Venegas. *A visão de desenvolvimento na obra do economista colombiano Antonio García Nossa*. 205 f. Tese (Doutorado em Economia) – UFRGS, Porto Alegre, 2013.
- CANANI, Ney. *Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- CARDONA, Diego. La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): hacia una evaluación preliminar. *Revista Colombia Internacional*, Bogotá, n. 53, set-dez 2001, p. 53-74.
- CARDONA, Diego; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. In: BORDA, Sandra; TICKNER, Arlene (Org.). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2011, p. 147-162.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas: Editora UNESP, 2002.
- 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.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília : UnB, 2011.

CERVO, Amado; LESSA, Antoni Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

CHARLE, Christophe. Le champ universitaire et les intellectuels: l'apport transdisciplinaire de Pierre Bourdieu. In : _____. *Homo historicus: réflexions sur l'histoire, les histoires et les sciences sociales*. Paris: Armand Colin, 2013.

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.

CORREA, Luis Felipe Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores, 1996.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A política externa do governo Sarney*. Brasília: FUNAG, 2010.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altamani. *Parcerias estratégicas do Brasil*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

CRUZ, Luis Edgar. La Constitución política de 1991 y la apertura económica. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, Bogotá, v. XVIII, n. 1, jun. 2010, p. 269-280.

ELIBIO JR., Antônio Manoel. De Vargas e Geisel: as estratégias da política externa brasileira para a criação do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA (1940-1978). *Cadernos do Tempo Presente*, São Cristóvão, n. 10, dez. 2012.

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.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil – 10ª ed.* São Paulo: Editora da USP, 2002.

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

FONSECA, Pedro. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, nº 1, jan-mar. 2003.

FONSECA, Pedro; CUNHA, André; BICHARA, Julimar. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Revista Nomova Economia*, Belo Horizonte, v.23, n.2, mai/ago 2013.

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

GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. IN: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia brasileira contemporânea, 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993, p. 211-246.

HENAO, Daniel Sebastián Granda. *Colômbia de Uribe a Santos: reposicionamentos da segurança na política externa colombiana a partir de 2010*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UnB, Brasília, 2015.

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.

HUNTER, Wendy. *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*. Estados Unidos: The University of North Carolina Press, 1997.

IPEA. Desindustrialização no Brasil: apontamentos para um debate em torno do desenvolvimento econômico. *Boletim Conjuntura em Foco*, n. 38, ano 4, mar. 2012.

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

LAROSA, Michael J.; MEJÍA, Germán R. *Historia concisa de Colombia (1810-2013)*. Colômbia: Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Rosario, 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento. In: _____; MUÑOZ, Enara Echart (ed.). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. CLACSO, 2016, p. 21-40.

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.

MARTÍNEZ, Astrid. *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia: 1940-1978*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1986.

MARTINS, Carlos Estevam. A democratização como problemática pós-liberal. Estudos Cebrap, nº 20, pp. 133-153 *apud* NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Desafios e missão do intelectual público*. Dados, v.52, n.4, 2009, p. 821-834.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.16, n.1, jan.-mar. 2002, p. 37-43.

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.

OEC (OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY). *Dados de exportação da Colômbia e da Venezuela*. Disponível online em <<http://atlas.media.mit.edu/>>. Acesso em dezembro de 2016.

PALACIOS, Paulo César León. La industrialización colombiana: una visión heterodoxa. *Revista Innovar*, Bogotá, n. 20, jul.-dez. 2002, p. 83-100.

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.

PEDRAZA, Luis Dallanegra. Claves de la política exterior de Colombia. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Cidade do México, n. 54, 2012.

PERLATTO, Fernando. A Constituição de 1988: um marco para a História da Nova República brasileira. *Revista Contemporâneos*, n. 3, nov-abr 2009.

RABASA, Angel; CHALK, Peter. *Colombian labyrinth: the synergy of drugs and insurgency and its implications for regional stability*. Estados Unidos: Rand Corporation, 2001.

RABY, Diana. Venezuelan foreign policy under Chávez, 1999-2010: the pragmatic success or of revolutionary ideology? In: GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (ed.). *Latin American Foreign Policies*. Estados Unidos: Palgrave MacMillan, 2011.

RAMÍREZ, Socorro. El giro de la política exterior colombiana. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 231, 2011, p. 79-95.

ROJAS, Diana Marcela. La alianza para el progreso de Colombia. *Revista Análisis Político*, Bogotá, v. 23, n. 70, 2010, p. 91-124.

ROMERO, Carlos. Dos etapas en la política exterior de Venezuela. *Revista Politeia*, Caracas, v.30, n.30, 2003, p. 319-343.

- SANABRIA, Pompeyo José Parada. El proceso político colombiano durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-82). *Revista Eleuthera*, Caldas, v. 7, jul.-dic. 2012, p. 135-166.
- SANTOS, Cleusa et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? *Revista SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, jan./jun. 2010, p. 116-146.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 44, dez. 2014, p. 25-35.
- 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.
- SENNESE, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- 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? *Pensamiento Propio*, Manágua, n. 39, 2014, , p. 287-326.
- SILVA, André Luiz Reis da. *As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar (1964-1985)*. Porto Alegre: Ciências e Letras, n.37, 2005.
- _____. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Juruá, 2009.
- _____. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, janeiro/abril 2015, p. 143-184.
- 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.
- SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Brasil em perspectiva – 17ª*. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. O Pragmatismo Responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. 1996.

SVARTMAN, Eduardo. A política externa do governo Figueiredo: continuidade em meio às crises. In: SVARTMAN, Eduardo; SILVA, André Luiz Reis (Coord.). *Política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985)*. Curitiba: Juruá, 2014.

_____. (b). A agenda de defesa do Brasil para a América do Sul. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.). *Políticas de defesa, inteligência e segurança*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

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

TICKNER, Arlene. Subordinated to the US, autonomous or something in between? In: MORA, Frank; HEY, Jeanne (Org.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. 165-184.

_____. Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Revista Colombia Internacional*, Bogotá, n. 65, ene.-jun. 2007, p. 90-111.

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.

USIP. *Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*. Publicado em maio de 2000. Disponível em <http://www.usip.org/sites/default/files/plan_colombia_101999.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2016.

VARGAS, Javier Leonardo Garay. Un recorrido por las relaciones Colombia-Estados Unidos: del pragmatismo a la subordinación. *Revista OASIS*, Bogotá, n. 14, 2009, p. 71-81.

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.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007, p. 273-335.

VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: o projeto de refundação da República. *Lua Nova*, São Paulo, n° 49, 2000, p. 135-159.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, María del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, 2005, p. 86-110.

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

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média, 1964-1985*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

_____. 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.

_____. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2008.

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.

WRIGHT MILLS, Charles. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.