

O PETRÓLEO E A DEMOCRACIA NA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA: A DIFÍCIL CONCILIAÇÃO ENTRE RUPTURA E CONTINUISMO NA ERA CHÁVEZ

OIL AND DEMOCRACY IN VENEZUELA'S FOREIGN POLICY: A DIFFICULT RECONCILIATION BETWEEN RUPTURE AND CONTINUITY IN THE CHAVEZ ERA

Marcos Antonio da Silva

Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo – USP.

E-mail: marocam@terra.com.br

Anatólio Medeiros Arce

Integrante do projeto “O Governo Chávez e a Política Externa da Venezuela” desenvolvido na Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

Mestrando em História pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD.

E-mail: anatólio.arce@r7.com

RESUMO: Este artigo visa analisar a política externa da Venezuela sob o ponto de vista da democracia e do petróleo, destacando as dificuldades inerentes em conceituar se houve ou não uma ruptura na política externa de Hugo Chávez em relação a seus antecessores. Desta forma, destaca-se a adoção de elementos de continuidade (utilização do petróleo na política interna e externa) e de rupturas (integração regional, fortalecimento de laços com países que questionam o *status quo* da ordem internacional e adoção de política conflitiva com a superpotência mundial). Em suma, desde a ascensão de Chávez e a promulgação da nova Constituição da República em 2000, a política externa da Venezuela se diferencia substancialmente dos tempos do Pacto de *Punto Fijo*.

Palavras-chave: Continuismo; Democracia; Petróleo; Política Externa da Venezuela; Ruptura.

ABSTRACT: This article aims to analyze the Venezuela foreign policy about the democracy and Oil point of view, emphasizing the difficulties in distinguish if there was or there was not rupture in Chavez foreign policy confronting with him predecessors. Thus, emphasize adoption of continued

elements (use the oil in internal and foreign policy) and the breakage (regional integration, strengthen of alliances with countries which discuss the *status quo* from international order and adoption of conflictive policy with a world powers). In addition, since the Chavez ascension and the new Constitution of Republic promulgated in 2000, the Venezuela foreign policy essentially distinguishes of *Punto Fijo* Pact era.

Key words: Continuity; Democracy; Oil; Venezuela Foreign Policy; Rupture.

INTRODUÇÃO

A década de 1930 marcou um divisor de águas no perfil político e econômico dos países latino-americanos. Historicamente, estas nações eram dependentes do mercado dos países industrializados que neste momento foram fortemente impactados pela crise de *Wall Street* em 1929 e pela tensão política entre as potências liberais e os regimes totalitários. Neste contexto, as nações da América Latina se viram com uma oportunidade considerada “única” na história econômica mundial de reduzir sua dependência em relação aos países centrais e amenizar os custos de vários produtos manufaturados que poderiam, ao invés de importá-los, passar a serem produzidos no país.

Por isso, tem-se nesse momento o início do processo de industrialização dos países periféricos, em especial nos casos de Brasil, Argentina e México. Estas nações criaram neste período as bases para a construção de sua indústria nacional e transferência de tecnologias (CERVO, 2007, p. 7-38).

Todo este processo não deixou a estrutura social destes países imune. Pelo contrário, promoveu a assunção de novas elites ao poder, o combate e a diminuição da influência das oligarquias agrárias que passaram, a partir desta data, a dividir o poder e o cenário político com um novo tipo de ator, que rapidamente se transformaria em economicamente hegemônico. Desta maneira, muitos governos caíram para dar lugar a novas elites dirigentes, geralmente autoritárias, como nos casos de Brasil e Argentina¹ e, inclusive, na Venezuela. Portanto,

¹ Brasil e Argentina são os exemplos mais perceptíveis de que houve uma circulação de elites no dado momento, pois foram as nações pela qual suas estruturas sociais mais sofreram abalos. No caso brasileiro, tal contexto foi sinalizado pela ascensão de Getúlio Vargas em 1930; na Argentina, Juan Domingo Perón tornou-se presidente em 1943 inaugurando uma nova postura considerada “heterodoxa” em relação ao Ocidente.

os métodos autoritários usados pelas elites da época eram minuciosamente justificados pelo argumento de que a industrialização traria o desenvolvimento almejado.

Tal atuação em prol da industrialização fundamentava-se no modelo conhecido como substituição de importações que logrou certo êxito neste período, mesmo reconhecendo que, como aponta Cervo (2007), mais do que um modelo de desenvolvimento econômico, a substituição de importações foi um caminho para os países da região se industrializarem.

A indústria era tida como bem em si, algo a conquistar, e não como conserto de situação incômoda. [...] O projeto nacional não tinha por fim a substituição de importações, mas a promoção do desenvolvimento econômico, do qual a substituição constituía mera variável dependente. (CERVO, 2007, p. 32).

Este cenário pode ser visualizado sob o ponto de vista da inserção dos capitais externos nos países periféricos e subdesenvolvidos empregado mediante o uso de capitais dos países europeus e, principalmente, dos Estados Unidos. Todavia, o que se pode salientar é que este processo não se deu somente na alçada da industrialização, mas também pôde ser enxergado no extrativismo dos recursos naturais dos países latino-americanos, em especial, o petróleo. Esta, por sua vez, seria a experiência venezuelana, país que apresenta grandes bacias petrolíferas, ao determinar seu caráter de nação rentista e dependente das rendas petrolíferas, que se transformaria numa das bases da política externa da Venezuela até os nossos dias.

Tal caráter foi acentuado, após 1958, quando as elites políticas da Venezuela instituem a democracia bipartidária, alicerçada no Pacto de *Punto Fijo*, tornando o binômio democracia-petróleo o elemento fundamental da política externa da Venezuela (PEV).

Desta forma, justifica-se a relevância deste artigo por entendermos que o petróleo e a democracia como bases da política externa da Venezuela foi uma constante, embora tenha sido utilizada de diversas formas desde 1958. Todavia, com a ascensão de Chávez a presidência em 1998 o quadro político venezuelano sofreu significativas modificações que refletiram na PEV. Mas, em que pesem as mudanças, a política externa de Chávez é caracterizada em alguns momentos por posturas firmes em relação a parceiros históricos da Venezuela, tais

como os Estados Unidos e Colômbia, e também com os outros aliados, tradicionais ou recentes, o que nos coloca diante da necessidade de discutir se trata de uma continuidade de *Punto Fijo* ou uma ruptura em relação a tal período.

Este trabalho está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. No primeiro item, trataremos da política externa durante o Pacto de *Punto Fijo*, momento em que este pacto entre elites conseguia manter a Venezuela confortável economicamente e livre dos chamados “regimes de segurança nacional” e lhe relegava boa imagem no cenário político mundial, mediante o emprego da diplomacia do petróleo e da bandeira da democracia representativa, um modelo em meio a ditaduras dos vizinhos.

No segundo item, discutiremos a política externa da Venezuela no período de crise do sistema *puntofijista* em que a queda nos preços do petróleo diminuiu o raio de ação da diplomacia do petróleo e a bandeira levantada pela Venezuela, de ser uma democracia representativa estável, estava perdendo o valor simbólico no cenário internacional, decorrente ao processo de redemocratização dos países latino-americanos. Ademais, neste mesmo período, a estabilidade democrática desta nação encontrava-se em frágil situação, pois os problemas econômicos da Venezuela retiraram a coesão social desta economia rentista.

No terceiro item, trataremos da política externa da Venezuela no período Hugo Chávez, considerando-a sob a dinâmica de continuidade ou ruptura com o período precedente.

1 DIPLOMACIA DO PETRÓLEO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: A PARTICIPAÇÃO DOS PETRODÓLARES E A “SUPERIORIDADE” DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELANA

Após a Primeira Guerra Mundial, a República da Venezuela assiste ao início do processo de exploração das bacias petrolíferas, encontradas no Lago de Maracaíbo e seus arredores, e seu inestimável potencial. Tal fato apresentava-se como um desafio, pois a Venezuela, país até então agrário que se restringia a exportar apenas cacau e café para os países centrais, se viu diante da necessidade (e possibilidade) em colocar este recurso à disposição do desenvolvimento nacional e

do incentivo à industrialização. Assim, da mesma forma que ocorria em outros países latino-americanos, e que variou dependendo o momento histórico e o contexto externo. Para isso, teve que usar o capital norte-americano no setor e adequar a estrutura física do país a estes novos tempos que estavam por vir (MONTEIRO, 2007, p. 118-61).

Durante o governo do ditador Juan Vicente Gómez (1908-1935), a Venezuela constrói a base da economia dependente e rentista, mediante o pleno uso do capital externo, o que fortaleceu a sua economia. Por outro lado, a diplomacia deste país permanecia com dificuldades de inserção no cenário mundial, embora já tivesse melhorado bastante em relação às décadas anteriores em que tinha uma participação extremamente apagada no rol internacional, incapaz até mesmo de defender o próprio território e se constituir enquanto Estado Nacional (MONTEIRO, 2007, p. 118-61).

Para tanto, na década de 1930, o governo Gómez com “*manos de hierro*” intensifica o processo que criou as bases para a exploração do petróleo em escala industrial no intuito de suprir, em grande medida, o mercado norte-americano, que necessitava de petróleo para recuperar-se do choque de 1929, simbolizado na queda em *Wall Street*. Este produto iria rapidamente se tornar a principal fonte de recursos do Estado venezuelano bem como a essência da estrutura estatal e social da nação². Por isso, compreende-se que a atuação diplomática da Venezuela estabeleça um elo fundamental com o principal mercado consumidor: os EUA.

De acordo com Barros (2007), a exploração petrolífera provocou profundas mudanças na estrutura social da Venezuela, pois

O país, que até então, como a maioria dos países latino-americanos, vivia da monocultura agrícola para exportação e da agricultura de subsistência,

² Segundo Neves (2010) após 1943 as rendas advindas da exploração petrolífera ganham corpo no saldo comercial da Venezuela. Neste período a alíquota cobrada das empresas estrangeiras em vários contratos chega a 50%. Alguns anos mais tarde, em 1958 o governo venezuelano proíbe as concessões a empresas estrangeiras e a alíquota sobe para 60%. Dois anos depois, 1960, a Venezuela cria a CPT (*Corporación Venezolana del Petróleo*) que em 1973 já era a quinta maior produtora de petróleo do país. No ano de 1974, o governo mantém a alíquota de 60% e impõem uma sobretaxa de US\$ 0,35 por barril produzido e em 1976 conclui o processo de nacionalização total do petróleo (NEVES, 2010, p.56-57) criando a Petróleos de Venezuela S/A – PDVSA.

passa a ser, quando descobre o ‘ouro negro’ sob o solo do país, paradoxalmente, um país isolado dos vizinhos e a submeter seu projeto de desenvolvimento ao objetivo de ser um grande exportador do produto. Exporta petróleo, importa o restante – principalmente dos Estados Unidos. (BARROS, 2007, p. 61).

Todavia, é somente no governo de outro ditador, Marco Pérez Giménez (1952-1958) que a Venezuela se torna o segundo maior exportador de petróleo do mundo e tem os EUA, o maior consumidor mundial deste produto, seu principal cliente. Desta maneira, os venezuelanos modelam sua atividade estatal em uma restritiva visão norte-americanista do petróleo, na qual é criada uma relação de dependência com as rendas geradas por este produto. Está aí a base de sua atuação diplomática a partir deste período: *a diplomacia do petróleo com um forte alinhamento aos Estados Unidos, seu maior comprador, e uma relação distante com os países da América Latina e Europa.*

Para Cervo (2004), a década de 1950 é determinante para compreender os fatores, bem como as orientações surgidas desde então no que se refere ao contexto político que a Venezuela desencadeia no decorrer das seguintes décadas, procurando se diferenciar do conjunto da região. Desta forma, no âmbito econômico afirma-se uma sensação de superioridade econômica da nação frente a seus vizinhos, produto das rendas do petróleo adquiridas a partir deste momento; na política, fundamenta-se o triunfo da democracia em detrimento de regimes autoritários, tal como o de Marco Pérez Giménez, tornando-a uma espécie rara nas décadas de 50 a 80, quando a democracia ressurgiu (CERVO, 2004, p. 52).

A proximidade (econômica e política) com os EUA foi fundamental para as elites partidárias venezuelanas instalarem o Pacto de *Punto Fijo*. Arquitetado em *New York* e firmado na cidade de *Punto Fijo*, no ano de 1958, tal acordo culminou com o domínio de dois partidos, *Acción Democrática* (AD) e *Comité de Política Electoral Independiente* (Copei) na cena política por um período de aproximadamente 40 anos³.

³ Em seus primórdios, a intenção das elites venezuelanas ao firmar o *Pacto de Punto Fijo* era manter a democracia no país dando-lhe uma característica que permitisse a durabilidade das instituições democráticas. Porém, Neves (2010) destaca que “[...] posteriormente [o *Pacto de Punto Fijo*] passou a designar a aliança tácita dos dois primeiros partidos – AD e Copei – não apenas em relação às regras do jogo [...] mas

A partir desse momento, torna-se algo indissociável a dinâmica política na Venezuela (e sua forma peculiar de democracia) do papel desenvolvido pelo recurso petrolífero. Entretanto, as rendas do petróleo transformaram este recurso em uma espécie de “*espada de Dâmocles*” para o país que, em pouco tempo, se viu transformado em um novo rico, mas não conseguiu aplicar devidamente seus recursos em prol do desenvolvimento econômico e social do país. Ao contrário, tais recursos foram utilizados para a sustentação das elites políticas que firmaram o Pacto de *Punto Fijo* e a garantia da coesão social do país, mediante a distribuição clientelista das rendas entre alguns segmentos sociais (VILLA, 2004, p. 99-119).

Contudo, apesar de a Venezuela ser um país de riquezas, não conseguia distribuí-la de uma maneira que amenizasse os enormes problemas sociais, intensificado no período de *boom* petrolífero, pois os recursos advindos do petróleo em sua maioria beneficiavam um número muito pequeno de pessoas e gerava concentração de riqueza.

Para Cervo (2004), toda esta estrutura foi utilizada como base na política exterior, ao estabelecer uma diretriz una e rígida na atuação externa do país, conhecida por *Doutrina Betancourt*⁴. Este postulado, paradoxalmente, favoreceu uma posição isolacionista do país no cenário internacional, além de uma grande autoconfiança e um sentimento de superioridade em toda a América Latina, tendo em vista que a maioria dos países latino-americanos nas décadas de 50 a 70 era governada por regimes ditatoriais. Por isso, a postura isolacionista foi, de certa forma, uma opção e escolha da elite dirigente do país e um produto das frustrações que os dirigentes da Venezuela tiveram que amargar por não encontrarem “receptividade” as suas propostas de exercer a influência regional, derivadas da crença de sua superioridade econômica e política.

Tal doutrina, segundo Monteiro (2007), fundamentava-se em dois pilares: primeiro, uma aliança política incondicional com os EUA em

também em relação à partilha do poder de maneira consensual e, consequentemente, dos benefícios gerados pelas altas rendas do petróleo, que aumentaria ainda nos períodos posteriores [...] (NEVES, 2010, p. 46).

⁴ A Doutrina Betancourt apresenta este nome porque foi idealizada por Rômulo Betancourt, primeiro presidente durante o período do *Pacto de Punto Fijo* e fundador do partido *Acción Democrática*. Segundo este pressuposto, a Venezuela somente reconheceria governos democraticamente eleitos e com normas constitucionais que as garantissem.

relação à política hemisférica, diminuindo a autonomia de sua inserção internacional; segundo, fortalecimento dos laços econômicos com a grande nação do norte que, a partir de então, torna-se o grande parceiro comercial do país, sendo responsável por mais de 90% de suas trocas comerciais, o que gerava um quadro de imensa dependência (MONTEIRO, 2007, p. 118-61).

Desta forma, a Venezuela manteve-se ausente do GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) e também relutou ao máximo para entrar na ALALC (*Associação Latino-americana de Livre Comércio*). Por causa da Doutrina Betancourt, confrontou o regime de Fidel Castro e abriu ofensiva contra os regimes militares que se espalharam pela América Latina nas décadas de 1960 e 1970. Junto a seus vizinhos, criava certo mal-estar por não aceitar trocar manufaturas com os demais países que o rodeavam, devido à dificuldade imposta pelo governo venezuelano decorrente a sua política protecionista (obviamente, excluindo os produtos norte-americanos).

A política exterior da Venezuela, condicionada pelos dois fatores internos, provocou três consequências externas: dependência das exportações do petróleo, estreitamento com os Estados Unidos e problemas de relacionamento político com o Caribe, a América Central e a América do Sul. (CERVO, 2004, p. 53).

Por causa do petróleo, o governo de Caracas somou forças com os países árabes na criação da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), em 1960, no intuito de proteger o preço do produto no mercado internacional. Já a cláusula democrática provocou resistência no relacionamento com países economicamente relevantes no contexto latino-americano, tais como Brasil, Argentina e, em menor medida, o México, nações estas que defendiam o princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos países. Por isso, Cervo (2004) salienta que desde cedo os *police makers* venezuelanos se viram obrigados a afrouxar a rígida Doutrina Betancourt, para melhorar as relações regionais e aumentar a oportunidade de exportação petrolífera venezuelana para os países latino-americanos, no intuito de diversificar seu mercado de exportação, diminuindo a dependência norte-americana.

O desenrolar deste processo tomou uma forma mais nítida no governo de Rafael Caldeira (1969-1974) e ganhou corpo com Carlos

Andrés Pérez (1974-1979). Pérez logrou continuidade na flexibilização da Doutrina Betancourt e também incrementou em seu discurso ingredientes bolivarianos de liderança regional. Desta forma, a Venezuela finalmente aderiu ao Pacto Andino (1973) e se voltou rumo ao Caribe, tentando superar seu prejudicial isolamento. Tais ações, no entanto, provocaram novas decepções: primeiro, o Pacto Andino não se fortalecia e tampouco avançava institucionalmente; segundo, as riquezas advindas da renda petrolífera eram incapazes de promover o desenvolvimento interno no país e a diversificação econômica, falhando na missão de preparar a Venezuela para tempos em que o petróleo não fosse um negócio rentável (BARROS, 2007, p. 82-83).

Para este autor, os Estados Unidos contribuíram nas incursões equivocadas da política externa da Venezuela, pois os dois pilares na agenda exterior venezuelana (petróleo e democracia) não eram levados com a devida seriedade pelos norte-americanos, o que estimulou na Venezuela um nacionalismo considerado exacerbado. Esta postura chauvinista se refletiu nas decisões de Rafael Caldeira e Carlos Andrés Pérez, fazendo com que o país relaxasse nas pressões a Fidel Castro e se envolvesse com o Movimento dos Países Não-Alinhados. Embora a Venezuela apresentasse imensa dependência dos Estados Unidos em relação às rendas do petróleo, o país começou a desenvolver uma relativa autonomia na sua política.

Não obstante, o sinal nítido do início da inflexão na PEV ocorreu em 1977, quando o Presidente Pérez visitou o Brasil, apesar deste país ainda ser governado por um militar, o presidente-general Ernesto Geisel. Tal visita representou um avanço estratégico, na medida em que havia o interesse do Brasil em comprar petróleo a um preço mais favorável possível aos seus interesses e da Venezuela de vendê-lo aos países em desenvolvimento, diversificando sua alçada de exportações e os parceiros comerciais, diminuindo sua imensa dependência do mercado norte-americano.

Segundo Monteiro (2007), tal momento pode ser considerado o “apogeu” deste projeto, determinando a nacionalização e a criação da empresa estatal encarregada de administrar este produto em um monopólio: a PDVSA⁵. “A ação diplomática venezuelana projetou o

⁵ A *Petróleos da Venezuela S/A* foi criada em 1976 para ser a estatal detentora do monopólio na exploração do setor na Venezuela. Com isso, o governo visava ter maior controle das atividades petrolíferas em seu território. Segundo Neves (2010) a

país e seu presidente ao primeiro plano. Internamente, a Venezuela atingiu sua melhor performance econômica, social e de estabilidade política” (MONTEIRO, 2007, p. 126).

A diplomacia venezuelana ensaiava uma mudança na função do petróleo em sua política externa. Se em décadas anteriores era usado como instrumento principal na relação bilateral com os Estados Unidos, neste momento passa-se a utilizar o produto também como uma ferramenta no processo de multilateralização das mesmas, atitude que ganha maior evidência no governo de Hugo Chávez, assunto tratado no terceiro item.

2 CRISES NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E BAIXA NOS PREÇOS DO PETRÓLEO: A FALTA DOS PETRODÓLARES NO CAIXA VENEZUELANO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA COESÃO SOCIAL

Na década de 1980, a PEV teve que intensificar o processo de flexibilização decorrente do contexto de crise econômica e política. Neste momento, a diplomacia do petróleo havia perdido força devido à instabilidade mundial gerada pela Revolução Iraniana, que provocou a alta brusca dos preços do barril no mercado internacional, embora temporária⁶.

Por outro lado, a superioridade democrática, na qual a Venezuela jactava-se em décadas anteriores, após 1980 estava caindo na obsolescência por duas razões: primeiro, o processo de redemocratização

nacionalização do setor mediante a criação da PDVSA permitiu ao governo dispor de mais autonomia em vários aspectos, tais como no controle dos preços do barril. Entretanto, a tecnologia de refino e transportes do produto continuou sob o domínio das grandes companhias multinacionais (NEVES, 2010, p. 57).

⁶ Apesar do preço do petróleo estar atraente, a situação econômica da Venezuela neste período era péssima, produto do enorme déficit nas contas públicas que o país vinha enfrentando, decorrente a política de distribuição clientelista das rendas do petróleo. Neste período havia uma incompatibilidade entre o tipo de estrutura social que a Venezuela apresentava, ou seja, rentista, clientelista e com muitos segmentos sociais vivendo “à custa” do Estado, com os rumos que a economia mundial estava tomando. Tal contexto inchava as contas públicas e causava caos nas finanças da nação, tendo em vista as mudanças econômicas, políticas e sociais que o mundo estava enfrentando naquele período. Assim, os venezuelanos não puderam, mais uma vez, se aproveitar deste choque petrolífero para modernizar sua economia, ao contrário, se perderam em meio a seus problemas internos.

dos países latino-americanos mediante restaurações dos regimes democráticos derrubados pelos golpes das décadas anteriores, exemplos do Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai; segundo, a democracia representativa da Venezuela, sinônimo de coesão social e liberdade de expressão, já não era a mesma de décadas anteriores, pois eventos como o *Caracazo* de 1989 e o levante militar “bolivariano” de 1992 demonstraram de forma empírica um contexto caótico e uma situação política que evidenciava a necessidade de mudanças.

Neste período, restou a Venezuela modificar sua postura frente à vizinhança, em especial ao Brasil. Se outrora os brasileiros foram vistos como expansionistas e dominadores, a partir deste período pôde ser enxergado como uma nação em desenvolvimento e cooperativa. Para Cervo (2004), as mudanças nas relações com os vizinhos também tiveram outros motivos, dentre os quais as dificuldades que surgiram na relação com seu principal parceiro, os EUA, que devido ao aumento da oferta de petróleo e a diminuição nos preços deste produto no mercado internacional, relegou o país à categoria de “parceiro menos importante” no contexto regional e geopolítico (CERVO, 2004, p. 54-5).

A reação do país foi unir-se a Brasil e México formando um eixo de cooperação com o objetivo de criar uma empresa petrolífera, denominada Petrolatina, para ser uma empresa multinacional de liderança mundial nos setores. Desta forma, “Com o reforço da inclinação realista, a Venezuela trazia novo alento aos processos de integração e de cooperação bilateral, sem ter que abandonar sua bandeira de campeã da democracia e dos direitos humanos” (CERVO, 2004, p. 55). Este processo também foi marcado por contradições e paradoxos, derivados, entre outros aspectos, da crise econômica e da recessão que atingiu a América Latina neste período, do grande endividamento externo, da postura introspectiva do Brasil e do fato da Venezuela relutar em aderir ao GATT.

É neste contexto que se processa uma releitura da política externa venezuelana. Diante das transformações no cenário internacional, dentre os quais a crise econômica e financeira que atingiu os países em desenvolvimento, o colapso do socialismo real e a despolarização que estava ocorrendo, a diplomacia venezuelana se viu diante de cenário de profundas incertezas. Desta forma, as rendas do petróleo sofreram quedas significativas, atingindo a mola mestra do país, mergulhando a nação, rapidamente, em uma crise econômica complicada de se contornar (LESSA, 2004, p. 149-67).

Além disso, a dívida externa do país aumentava a passos largos e a coesão social, que as rendas do petróleo proporcionavam ao cenário político, estava desaparecendo, provocando instabilidades internas no país e degenerando a credibilidade nos partidos tradicionais (VILLA, 2005, p. 153-172).

O momento mais evidente da crise política, econômica e social revelou-se com o *Caracazo*⁷, ocorrido dia 27 de fevereiro de 1989, que produziu uma crise de governabilidade ao então presidente Carlos Andrés Pérez, obrigando-o a conter a insurreição civil com força militar, o que provocou um grande desgaste político de todo o sistema político. Em 1992, o mesmo presidente teve que lidar com uma tentativa de golpe de Estado contra seu governo, liderada por setores ligados as Forças Armadas (MONTEIRO, 2007). A repentina abertura econômica venezuelana causou sérios impactos. A Venezuela havia adotado uma política isolacionista nas décadas anteriores, em um curto espaço de tempo empregou uma abrupta abertura internacional, comandada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), com medidas que causaram sérios danos na estrutura social da nação como o aumento do desemprego e da pobreza, entre outros, erodindo ainda mais o já frágil modelo político.

Desta forma, o pacto de Punto Fijo que quarenta anos antes havia garantido estabilidade democrática e coesão social, com a conciliação entre as elites política, determinando certo orgulho por tornar a Venezuela em uma exceção em meio a regimes autoritários, esgotou-se na adoção de políticas neoliberais. Desta forma, abriu-se caminho para a ascensão de Chávez à presidência e à sua promessa de profundas transformações na estrutura econômica e política do país, sepultando o pacto elitista.

⁷ Também conhecido como F-27, o *Caracazo* foi um levante popular em que a população reagiu contra o aumento nas tarifas de ônibus. Este evento também simbolizou o desagrado da população em relação às medidas liberalizantes e de encolhimento do Estado implementadas pelo governo Pérez a fim de tentar amenizar os efeitos da crise econômica que a Venezuela passava no momento. Neste evento, as forças do Estado contra-golpearam com violência, o que gerou um saldo de muitos mortos no confronto. As consequências ao país foram ruins, pois demonstrou que a Venezuela tinha que administrar uma crise interna estrutural, ao escancarar bem como admitir o falecimento de seu sistema político, incapaz de garantir coesão social e paz.

3 POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA NO PERÍODO HUGO CHÁVEZ: A DIFÍCIL CONCILIAÇÃO ENTRE CONTINUIDADE E RUPTURA

Na década de 1990, a Venezuela definitivamente já não poderia ser considerada como uma nação fechada para parcerias na América Latina e voltada apenas para as vantagens em vender petróleo aos Estados Unidos. As crises da década anterior e seus desdobramentos deixaram marcas profundas na sociedade venezuelana, gerando também mudanças na postura externa do país.

A Doutrina Betancourt, bastião da política externa em 1960-1970, foi definitivamente abandonada e o cenário geopolítico mundial foi transformado com o fim da ordem bipolar. A crise de *Punto Fijo* não deixou imune a política externa da Venezuela e uma mudança de postura se fazia necessária, para a diversificação de parceiros, bem como a substituição do modelo rentista (praticamente esgotado) de sua economia.

Villa (2004) destaca que a chegada de Chávez à presidência, em 1999, embora possa ser considerada uma profunda mudança institucional, reafirmada pela promulgação da nova Constituição em 2000, determinando uma nova dinâmica na política da nação, não significou o abandono da crença no petróleo e na democracia como base e força motriz para sua política externa. As transformações empregadas pela administração de Chávez nas várias esferas dos poderes daquela República, exemplos do Legislativo e do Judiciário, também se fizeram presentes na corporação burocrática encarregada de elaborar e conduzir a política externa.

Neste caso, tais mudanças promoveram uma maior profissionalização do setor e construção de uma chancelaria mais eficiente, numa ação denominada de “Operação Galileu”. Nesta operação, um dos primeiros parâmetros modificados foi a ampliação de um tipo específico de recrutamento para preencher o quadro de funcionários da diplomacia venezuelana, promovendo o mérito em detrimento de escolhas políticas ou conveniências pessoais.

Apesar destas, e outras, mudanças de caráter organizacional, pode-se perceber claramente que as diretrizes elementares da política externa da Venezuela ainda permanecem tal como nos tempos de *Punto Fijo*. Mesmo que Chávez tenha ascendido à presidência utilizando

um discurso crítico, combativo, até mesmo “antissistema”, o mesmo reconhece algumas ações iniciadas pelos seus antecessores, que apontamos anteriormente, principalmente no que se refere à tentativa de diversificação de parceiros (que procura aprofundar) e à inserção no processo de integração regional. Nesse sentido, o petróleo mantém seu papel de promotor da inserção internacional venezuelana, pois se torna o principal instrumento de promoção da integração regional, um trunfo para obter apoio político e comercial.

Segundo Monteiro (2007), a grande renovação na política externa da Venezuela é o estilo personalista de Chávez, ou, o constante uso da diplomacia presidencial. Todavia, este autor ignora que na realidade esta postura apenas parece ser inovadora, mas não é. O personalismo e a característica clientelista na relação Estado versus sociedade civil adotada pelo governo Chávez também existia no tempo dos governos *puntofijistas*. Até mesmo a retórica é considerada como praticamente a mesma, sendo que Chávez se usa do petróleo para dizer que este produto é um instrumento da integração bolivariana da América Latina, atitude também empregada por Carlos Andrés Pérez na década de 1970, embora de uma maneira menos explícita.

No entanto, é possível perceber que houve mudanças perceptíveis na política exterior da Venezuela em alguns aspectos, em especial na relação (antes, extremamente dependente) com os EUA, devido à adoção uma postura antiamericanista, sobretudo após os norte-americanos apoiarem abertamente a tentativa de golpe em 2002. Entretanto, mesmo esta postura conflitiva deve ser relativizada, pois embora Chávez insista nas críticas aos governos norte-americanos, não deixa que as ríspidas divergências (políticas) entre os dois países afetem as trocas comerciais entre ambos, calcadas na venda de petróleo venezuelano a esta nação, fazendo com que as empresas norte-americanas, grandes clientes da PDVSA, ignorem as peculiaridades do regime de Chávez ao fazer negócio.

Ainda, ao analisarmos outros aspectos, percebe-se uma alteração na agenda de política exterior da Venezuela, ao estreitar relações diplomáticas com países considerados adversários ou até mesmo inimigos dos Estados Unidos, tais como Cuba, Irã e Líbia. Ademais, Chávez firmou acordos de cooperação energética com os cubanos e comprou armamento dos russos.

Ainda no eixo latino-americano, a Venezuela buscou alinhar-se com países andinos, exemplos de Bolívia e Equador, mas manteve

uma relação tensa com a Colômbia (principal aliado americano na região) e integrar-se com Argentina e Brasil. As razões desta postura podem ser encontradas na atitude da Venezuela em iniciar o processo de adesão ao MERCOSUL e de buscar o fortalecimento da ALBA⁸ que seria uma “terceira via” contra a malograda ALCA (MONTEIRO, 2007, p. 118-61).

Todavia, tais relações apesar de apontarem para uma ruptura com o padrão anterior da política externa do país, mantém a utilização do petróleo como um instrumento de inserção e “moeda” de troca para obter vantagens comerciais. Esta atitude também foi característica dos governos Pérez e Caldeira, porém estes também argumentavam no sentido de uma “afinidade” entre os países da região pela identificação cultural latina. Rafael Caldeira até mesmo assinou o Protocolo *de la Gusmanía*⁹ com o Brasil, e Pérez visitou este país na década de 1970 com argumentos parecidos, embora isso tenha ocorrido em contextos políticos e econômicos diferentes. Chávez, porém alterna esta postura com atitudes de confronto com alguns governos da região, exemplos da Colômbia nos tempos de Álvaro Uribe e do Peru com Alan García.

Portanto, o aprofundamento da cooperação energética ainda é uma das principais bases na atuação externa de Chávez, tal como em

⁸ **Alternativa Bolivariana para as Américas.** Segundo Rodríguez (2007), a ALBA é uma iniciativa proposta por um grupo de países (Venezuela, Cuba, Nicarágua, Equador e outros) que visa ser um instrumento eficaz de combate as causas que emperram a integração no âmbito da América Latina, tais como a pobreza, as assimetrias entre os países, o intercâmbio comercial injusto e a enorme dívida externa. Ademais, rechaça a imposição de políticas por parte de órgãos internacionais de financiamento como o FMI (Fundo Monetário Internacional), BM (Banco Mundial) e OMC (Organização Mundial do Comércio). Além destas, há o enfraquecimento da sociedade civil dos países latino-americanos (RODRÍGUEZ, 2007, p. 234). Por isso, a ALBA procura ser um caminho alternativo para que os povos latino-americanos não tenham que aderir a ALCA, iniciativa dos Estados Unidos e, portanto, considerada imperialista. Os ideais propostos na ALBA estão calcados nos matizes ideológicos apregoado a Simón Bolívar que luta contra a dominação “imperialista” dos países desenvolvidos e busca uma alternativa “patriótica de libertação” para a América Latina e o Caribe.

⁹ Protocolo firmado pelos Presidentes de Brasil (Itamar Franco) e Venezuela (Rafael Caldeira), assinado em março de 1994. Neste documento os ambos estabeleceram acordos bilaterais de cooperação no setor comercial e na utilização do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Além disso, estabeleceram uma Comissão Binacional de Alto Nível e firmaram o entendimento mútuo na defesa da democracia, da liberdade e do desenvolvimento econômico.

décadas anteriores após a perda simbólica da superioridade democrática na década de 1980. Ademais, há um ativismo político no cenário internacional ainda sem intenções explícitas. Ao longo dos últimos anos, por várias ocasiões, Chávez se reuniu com os Presidentes de Brasil (Fernando Henrique e Lula), Argentina (Kirchner) e Uruguai (Vázquez) a fim de discutir tratados de cooperação energética, sobretudo após a oficialização formal do Pedido de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL (LEITE; FLORES, 2007, p. 362).

Estas ações, entre outras, demonstram uma maior aproximação entre a Venezuela e as nações sul-americanas. Assim, a questão energética é utilizada como o caminho adequado para se atingir um patamar de integração mais palatável, além de aumentar o caráter inovador da política externa da Venezuela em relação ao que considera serem “novas frentes” de atuação externa.

O fato de a Venezuela utilizar-se do petróleo como um instrumento de inserção, agora exemplificado no MERCOSUL para que possa incorporar novos mercados, é um traço marcante durante o governo Chávez. Tal atitude pode confrontar com o argumento de ruptura na política externa da Venezuela que Chávez insiste afirmar ter empregado. Porém, também há traços que caracterizam uma ruptura na PEV como demonstramos anteriormente e que são reforçados por iniciativas (algumas polêmicas) como a proposta de criação das Forças Armadas da América Latina, o Banco do Sul e Telesur, englobando os eixos militar, financeiro e midiático. Contudo, tais propostas têm encontrado pouca adesão dos países latino-americanos. Desta maneira, pode-se compreender que a Venezuela oscila entre um contexto político de mudança e continuidade, sendo que a centralidade do petróleo e da democracia continuam presentes em sua inserção internacional, mesmo que o cenário político interno tenha-se modificado em relação ao período anterior.

Neste sentido, concordamos com Villa (2007) que destaca a oscilação entre continuísmo-renovação na política interna da Venezuela e, fundamental, a *mudança na função* do petróleo e da democracia na PEV nos últimos anos. Desta forma, a principal mudança pode ser explicada pela modificação realizada pela nova elite mandante no sistema político venezuelano. Portanto, se no tempo de *Punto Fijo* a atuação externa do país estava fundamentada num conceito de democracia em que predominava a concepção de “democracia representativa”, Chávez a alterou para a noção (ainda em construção) de “democracia participativa” que “[...] não só sinaliza uma mudança nas identidades

promovidas pela política externa como também ajuda a explicar e entender, em grande parte, as mais recentes tensões de vizinhos sul-americanos com o governo da Venezuela” (VILLA, 2007, p. 5).

Ainda com o intuito de instituir o que denomina ser o “Socialismo do século XXI”¹⁰, Chávez tem constantemente insistido na viabilidade da democracia participativa como um sistema político mais “legítimo” e capaz. Essa postura tem ganhado evidência entre os países considerados aliados mais próximos como Bolívia, Equador e Nicarágua. Por isso,

Com a forte tendência de governar a Venezuela na base do que se tem chamado de “socialismo do século XXI” e da promoção de uma democracia participativa, a matriz de identidades formada pela defesa da democracia representativa e de país petroleiro em desenvolvimento muda fortemente no seu primeiro componente tradicional, qual seja: a promoção e defesa da democracia representativa. O padrão de continuidade da matriz de identidades rompe-se, incorporando, porém, um novo padrão, relativo à promoção da democracia participativa entre os fatores de identidade externa. (VILLA, 2007, p. 9).

Para tanto, o exemplo empírico desta nova postura venezuelana pode ser percebido no embate em 2001, na Organização dos Estados Americanos (OEA), no que se refere à elaboração do conteúdo inerente à Carta Democrática. A discórdia girou em torno de qual “concepção” de democracia este documento deveria adotar. De um lado, estavam os EUA defendendo o termo “democracia representativa” e, de outro, a Venezuela querendo propor o termo “democracia participativa” (VILLA, 2007, p. 9).

Embora tenha havido um debate quente, a proposta norte-americana acabou prevalecendo. Porém, o desagrado venezuelano pode ser um alerta de que a democracia representativa não é unanimidade

¹⁰ Em linhas gerais, o Socialismo do Século XXI prega a justiça social, a equidade entre as pessoas, a paz e a autodeterminação dos povos, aliado a um sistema democrático, pelo uso constante de meios plebiscitários de decisões. Segundo Neves (2010, p.126) nos últimos anos Chávez vem tentando utilizar o catolicismo e do discurso indigenista como parte construtora deste socialismo a fim de agregar “consenso”, pois 96% dos venezuelanos são católicos. Porém, não é um exercício fácil, pois Chávez encontra dificuldades em aliar uma visão marxista e bolivariana.

no continente. A postura da nação bolivariana caracteriza-se por disposições inerentes na Constituição da Venezuela, em que proporciona um espaço especial para os mecanismos referentes à democracia participativa e também reforça o seu papel na cena política. Isto é possível porque esta Carta Magna relega a exclusividade, a necessidade e a possibilidade de uma variedade de matérias serem votadas mediante referendos¹¹.

No entanto, apesar de evocado no cenário interno, internamente este mecanismo na Constituição da Venezuela não é consensual, devido ao grau de polarização do cenário político.

Em todo o caso, o elemento a ser destacado é que a matriz de política externa que vigorou por mais de 40 anos sofre uma forte ruptura nos governos de Chávez. Assim, a nova matriz emergente é constituída por elementos discursivos de Venezuela país petroleiro em desenvolvimento e Venezuela país de democracia representativa. (VILLA, 2007, p. 9-10).

Portanto, houve uma mudança na matriz da política externa da Venezuela e não nas identidades desta política.

É inegável que o modo como se aplica a PEV sofreu transformações durante o governo Chávez, pois se utiliza o petróleo e a democracia com uma finalidade diferente das empregadas nos governos *puntofijistas*. A Venezuela não mudou os instrumentos de sua política externa (petróleo e democracia), mas sim a aplicação e a utilização desta política, visto que se passou a priorizar as relações com os países latino-americanos e a pregar uma democracia participativa, entre outros aspectos.

Porém, tais mudanças produziram novas tensões (internas e externas) que demonstram a dificuldade de se conciliar as mudanças almeçadas com o contexto regional e internacional. Da superação destas tensões depende, em grande medida, o futuro das transformações internas da Venezuela e o aprimoramento e a consolidação da nova política externa do país.

¹¹ Desde a ascensão de Chávez em 1999, a Venezuela fez inúmeros referendos, dentre os quais destacam-se o referendo revocatório de 15 de agosto de 2004, vencido por Chávez e o referendo de julho de 2007 que alterava profundamente a Constituição promulgada em 2000, na qual Chávez dizia que iria ser, caso aprovado, instituído o regime socialista na Venezuela. Este referendo não foi aprovado pela população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Venezuela possui uma longa tradição democrática, em relação ao conjunto da América Latina, que a manteve relativamente isenta da assunção dos chamados regimes de segurança nacional (ditaduras militares), marcados pelo autoritarismo, pela interferência dos militares na política, geralmente apoiados pelos Estados Unidos. Neste contexto, a Venezuela era um país “superior” (ou diferente) e estável politicamente, o que, aliado à riqueza petrolífera, gerava uma sensação de bem-estar e de um país como “novo rico”, embora tais pretensões tenham se esgotado rapidamente.

A crise econômica da década de 1980 (a década perdida para a América Latina) fez com que a Venezuela perdesse tal estabilidade, pois dependia dos altos preços do barril de petróleo no mercado internacional para manter a sua paz social. Todavia, os preços deste produto, apesar de estarem altos naquele momento, não iriam durar eternamente. Ademais, o país vivia sob o julgo de um estado inchado e com as contas públicas altamente deficitárias. Tal crise atingiu o sistema político venezuelano, baseado no Pacto de *Punto Fijo*, provocando instabilidade e um intenso descontentamento popular, que conduziram a ascensão ao poder de novas forças políticas nos anos 90.

Depois da ascensão de Hugo Chávez ao Palácio Miraflores e da promulgação da Constituição em 2000, a análise política sobre o país vem ganhando relevância, devido às mudanças que estão em andamento em sua política interna e, também, em sua inserção internacional.

Nesse sentido, procuramos analisar como a atual política externa do país condensa elementos de ruptura e continuidade.

Em termos de continuidade, o governo Chávez mantém os fundamentos da ação externa do país que, como demonstramos, ao longo do século XX, centraram-se em dois aspectos: por um lado, a utilização do petróleo como mecanismo impulsor das ações internas e, principalmente, do desenvolvimento de sua política externa; por outro, a utilização da democracia, tal qual apontava a Doutrina Bitencourt, como um elemento político e ideológico para a aproximação com os demais estados.

No entanto, apesar da manutenção destes eixos, a política externa venezuelana, reformulou seu conteúdo e suas formas de aplicação, bem como ampliou o escopo de sua política, daí a ruptura.

No caso do petróleo, a dependência incondicional aos EUA foi substituída por uma dinâmica conflita e pela diversificação dos parceiros comerciais para onde escoariam grande parte das divisas oriundas de sua renda; ainda, constitui-se num mecanismo de aproximação com governos ideologicamente simpatizantes ou oponentes declarados do grande império do norte (Cuba, Irã, Rússia, e outros).

Em relação à democracia, a principal novidade está na recusa de ações que legitimem a noção de democracia representativa como condição para as relações interamericanas, bem como na tentativa de exportar e consolidar os elementos da democracia participativa que o regime procura adotar. Além disto, a ruptura pode ser percebida na reorganização, profissionalização e promoção de um maior ativismo do seu corpo diplomático e da atuação externa do país que se envolveu em temas importantes da agenda internacional, muitas vezes de forma polêmica.

Tal ruptura também ocorre com a aproximação com a América Central e Caribe e, principalmente, com a adesão ao MERCOSUL, rompendo com o padrão histórico de relações privilegiados com os EUA e o desenvolvimento de alianças extra-continetais com Irã e Rússia ou através da tentativa de fortalecimento da OPEP.

No entanto, tais ações envolvem certos riscos e limites: a ênfase no conflito, potencializada pela diplomacia presidencial do país, pode conduzir ao isolamento ou desconfiança de potenciais parceiros; as inúmeras iniciativas podem sobrecarregar o aparato burocrático do país ou, ainda, não se desenvolverem de forma apropriada como pode ser percebido nas propostas de criação das Forças Armadas da América Latina, do Banco do Sul e da Telesur, entre outras.

Desta forma, a Venezuela ingressa no século XXI desenvolvendo uma política externa mais dinâmica, em grande medida resultado das transformações internas que o país desenvolve. No entanto, as ações nestas duas frentes ainda necessitam ser consolidadas para a realização definitiva dos sonhos de Bolívar.

REFERÊNCIAS

AYERBE, L. F. *Novas lideranças políticas e alternativa de governo na América do Sul*. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

BARROS, P. S. Venezuela: mudanças e perspectivas – a razão chavista. In: CARMO, C. A. *Prêmio América do Sul 2007: Venezuela: mudanças & perspectivas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 59-115.

CERVO, A. L. A Política exterior da Venezuela. In: ARAUJO, H. V. (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, 2004. v. 1, p. 51-79.

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

COUTINHO, Marcelo V.; LIMA, Maria Regina Soares. *A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007.

DAGNINO, E.; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. (Orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

LEITE, I.; FLORES, F. P. Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez. In: LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. V. (Orgs.). *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 341-74.

LESSA, A. C. A Venezuela e a integração regional. In: ARAUJO, H. V. (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, 2004. v. 1, p. 149-67.

MONTEIRO, L. V. A política externa venezuelana no século XXI: novos olhares, antigas amarras e a integração sul-americana como a principal saída para o desenvolvimento. In: CARMO, C. A. *Prêmio América do Sul 2007: Venezuela: mudanças & perspectivas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 118-61.

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

ONUJI, J. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1.

PECEQUILO, Cristina S. *Introdução as relações internacionais*. Petrópolis: Vozes, 2004.

RODRÍGUEZ, I. El Estado de Derecho y de Justicia Social en el Marco de la Alternativa Bolivariana para la América y el Caribe – ALBA. *Revista Diplomacia, Estrategia y Política*, n. 8, p. 224-36, Octubre/Diciembre, 2007.

SIERRA, G de. *Los rostros del Mercosur*: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador*. A Construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VILLA, R. D. A política externa na administração Hugo Chávez. In: *Revista de Política Externa*, v. 13, n. 1, p. 99-119, jun./jul./ago. 2004.

_____. A política externa venezuelana de Chávez para a América do Sul: entre a ideologização das identidades e as necessidades do pragmatismo. In: *Observatório Político Sul-Americano – OPSA*. Análise de Conjuntura, n. 10, p. 31, out. 2007.

_____. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. In: *Estudos Avançados USP*, São Paulo, v. 19, n. 55, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011>.

Data de Recebimento: 15/04/2011

Data de Aceite: 24/05/2011