

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TIAGO SOARES NOGARA

Brasil, Argentina e Venezuela na construção do regionalismo sul-americano
(2003–2010): entre a disputa e a cooperação

Versão Original

São Paulo

2023

TIAGO SOARES NOGARA

**Brasil, Argentina e Venezuela na construção do regionalismo sul-americano
(2003–2010): entre a disputa e a cooperação**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa

Versão Original

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Nb Nogara, Tiago Soares
 Brasil, Argentina e Venezuela na construção do
regionalismo sul-americano (2003-2010): entre a
disputa e a cooperação / Tiago Soares Nogara;
orientador Rafael Antonio Duarte Villa - São Paulo,
2023.
 241 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

 1. Regionalismo latino-americano. 2. UNASUL. 3.
Política externa brasileira. 4. Política externa
argentina. 5. Política externa venezuelana. I. Villa,
Rafael Antonio Duarte, orient. II. Título.

NOGARA, Tiago Soares. **Brasil, Argentina e Venezuela na construção do regionalismo sul-americano (2003–2010):** entre a disputa e a cooperação. Tese (Doutorado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Rafael Antonio Duarte Villa, pela orientação e acolhimento ao longo de minha pesquisa de doutorado no DCP-FFLCH-USP.

Aos meus pais, Luiz Sérgio e Simone, e minha irmã, Marina, pelas constantes presença, apoio e carinho ao longo de minha vida, e pelo incentivo contínuo nos momentos de difíceis decisões envolvendo o conjunto da trajetória acadêmica e profissional.

Ao professor e grande amigo Diego Pautasso, pela permanente parceria e cooperação ao longo dos anos.

Ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, pela oportunidade de conclusão do curso de doutorado nessa tão respeitada instituição.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por possibilitar a execução desta pesquisa.

“Nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com funcionalidade própria.”

Lula, 2008

“La integración caribeña-latinoamericana es la única manera de salvar a nuestros pueblos de la hegemonía imperialista.”

Hugo Chávez, 2005

“Si bien la integración económica es importante, mucho más importantes son la integración política, la integración de ideas, la integración de solidaridades.”

Néstor Kirchner, 2006

RESUMO

NOGARA, Tiago Soares. **Brasil, Argentina e Venezuela na construção do regionalismo sul-americano (2003–2010):** entre a disputa e a cooperação. 2023. 201 p. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Durante a primeira década do século XXI, a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul levou a um período de proposição de mecanismos multilaterais sub-regionais e regionais às margens da OEA e sem a participação dos Estados Unidos, vide a CASA, a UNASUL, a ALBA e a CELAC. Embora muitos estudiosos tenham analisado o surgimento desse novo regionalismo e suas diferenças em relação ao anterior, menor ênfase foi dada à compreensão das vastas divergências entre os governos sul-americanos de esquerda durante esse período. A tese visa explicar como se desenvolveram as disputas sobre os rumos a serem tomados pelas instâncias multilaterais sul-americanas entre 2003 e 2010, e como as relações triangulares entre os governos de esquerda do Brasil, Venezuela e Argentina interagiram com sua dinâmica. A hipótese é de que a polarização entre os projetos de Brasil e Venezuela foi o vetor primordial das discussões envolvendo os mecanismos multilaterais regionais, e que as relações triangulares destes com a Argentina tiveram papel crucial na delimitação e direcionamento dos rumos desse processo. A opção por delimitar o estudo no período entre 2003 e 2010 visa enfatizar uma etapa específica do regionalismo pós-neoliberal sul-americano, marcado pela predominância das proposições multilaterais oriundas de Brasil e Venezuela, durante a concomitância dos governos de Lula e Hugo Chávez, que difere da posterior fase de ascensão da Aliança do Pacífico. Através da análise de ampla bibliografia acadêmica e de documentação oficial do MERCOSUL, da CASA/UNASUL e de outras instituições regionais, como o Banco do Sul, a pesquisa elucida as razões que guiaram as movimentações diplomáticas de Brasil, Venezuela e Argentina, e como incidiram sobre a formação do novo regionalismo sul-americano.

Palavras-chave: Regionalismo latino-americano. UNASUL. Política externa brasileira. Política externa argentina. Política externa venezuelana

ABSTRACT

NOGARA, Tiago Soares. **Brazil, Argentina, and Venezuela constructing South American regionalism (2003–2010):** between dispute and cooperation. 2023. 241 p. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

During the first decade of the 21st century, the rise of leftist governments in South America led to a period of the proposition of sub-regional and regional multilateral mechanisms on the margins of the OAS and without United States participation, such as CASA, UNASUR, ALBA, and CELAC. Although many scholars analyzed the rise of this new regionalism and its differences from the previous one, less emphasis has been placed on understanding the vast divergences between leftist South American governments during this period. The thesis aims to explain how the central disputes over the directions to be taken by South American multilateral instances developed between 2003 and 2010, focusing on the triangular relations between the leftist governments of Brazil, Venezuela, and Argentina. The hypothesis is that the dispute between the projects of Brazil and Venezuela was the primary vector of the discussions involving regional integration and that the triangular relations of both with Argentina played a crucial role in delimiting the shape and results of this process. The choice of delimiting the study to the period between 2003 and 2010 aims to focus on a specific stage of South American post-neoliberal regionalism, marked by the predominance of multilateral proposals from Brazil and Venezuela, during the concomitant governments of Lula and Hugo Chávez, which differs from the later phase of the rise of the Pacific Alliance. By analyzing a wide range of academic literature and official documentation from MERCOSUR, SACN/UNASUR, and other regional institutions, such as the Bank of the South, the research elucidates the reasons behind the diplomatic moves made by Brazil, Venezuela, and Argentina, and how they affected the formation of the new South American regionalism.

Keywords: Latin American regionalism. UNASUR. Brazilian foreign policy. Venezuelan foreign policy. Argentinian foreign policy

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Eleições e consultas populares na Venezuela entre 1998 e 2012

Quadro 2 – Objetivos específicos da CASA

Quadro 3 – Objetivos específicos da UNASUL

Quadro 4 – Participação dos países-membros no orçamento do Banco do Sul

Quadro 5 – Visão brasileira sobre o cenário de segurança e defesa na América Latina

Quadro 6 – Reuniões do GT sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processos de integração regional na visão argentina

Figura 2 – Comércio bilateral Brasil-Venezuela

Figura 3 - Porcentagem por grupo de países do aporte inicial de US\$ 10 bilhões do Banco do Sul

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIMDE	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
ACE	Acordo de Complementação Econômica
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AI	Ato Institucional
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALALC	Associação de Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
AMIA	Associação Mutual Israelita Argentina
APE	Análise de Política Externa
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act

BASA Banco da Amazônia

BASIC Brasil, África do Sul, Índia e China

BB Banco do Brasil

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES Banco Nacional do Desenvolvimento

BRICS Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAF Corporação Andina de Fomento

CALC Cúpula da América Latina e Caribe

CAN Comunidade Andina de Nações

CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CARI Conselho Argentino para as Relações Internacionais

CARICOM Mercado Comum e Comunidade do Caribe

CASA Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS Conselho de Defesa Sul-Americano

CEBRI Centro Brasileiro de Relações Internacionais

CEBs Comunidades Eclesiásticas de Base

CEF Caixa Econômica Federal

CELAC Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe

CEPAL Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CERIR Centro de Estudos em Relações Internacionais de Rosário

CINDES Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento

CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTV	Confederação dos Trabalhadores da Venezuela
CRIES	Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENARSA	Energías Argentinas S/A
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENT	Exportações Não-Tradicionais
EUA	Estados Unidos da América
FA	Frente Ampla (do Uruguai)
FANB	Força Armada Nacional Bolivariana
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FLAR	Fundo Latino-Americano de Reservas
FMLN	Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional

FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
FSLN	Frente Sandinista de Libertação Nacional
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GRIDALE	Grupo de Reflexão sobre Integração e Desenvolvimento na América Latina e Europa
GT	Grupo de Trabalho
ILDIS	Instituto Latino-Americano de Pesquisas Sociais
INTAL	Integração da América Latina e Caribe
INVESP	Instituto Venezuelano de Estudos Sociais e Políticos
IBAS	Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRI	Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
MAC	Mecanismo de Adaptação Competitiva
MAS	Movimento ao Socialismo (da Bolívia)
MAS	Movimento ao Socialismo (da Venezuela)
MBR	Movimento Bolivariano Revolucionário
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MINREX	Ministério de Relações Exteriores (Cuba)
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MNB	Milícia Nacional Bolivariana
MNOAL	Movimento dos Países Não-Alinhados
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
MVR	Movimento V República
NAFR	Nova Arquitetura Financeira Regional
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODECA	Organização dos Estados Centro-Americanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
OPEA	Observatório de Política Exterior da Argentina
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPPEGASUR	Organização dos Países Produtores e Exportadores de Gás da América do Sul
OPSA	Observatório Político Sul-Americano
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS	Organização do Tratado da América do Sul

OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCV	Partido Comunista da Venezuela
PDN	Política de Defesa Nacional
PDVSA	Petróleos da Venezuela S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PJ	Partido Justicialista
PPT	Pátria Para Todos
PS	Partido Socialista (do Chile)
PSCI	Programa de Substituição Competitiva de Importações
PSUV	Partido Socialista Unificado da Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores
RCTV	Radio Caracas Televisión
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
SICA	Sistema de Integração Centro-Americano
SUCRE	Sistema Unitário de Compensações Regionais
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TEC	Tarifa Externa Comum

TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TLC	Tratado de Livre Comércio
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNR	Universidade Nacional de Rosário
USP	Universidade de São Paulo
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales, S.A.
ZOPACAS	Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. REGIONALISMO E POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA: DEFINIÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS	29
2. AS POLÍTICAS EXTERNAS DE BRASIL, VENEZUELA E ARGENTINA PARA A AMÉRICA DO SUL	45
2.1. O LULISMO E A “OPÇÃO SUL-AMERICANA” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	45
2.2. O CHAVISMO E A POLÍTICA REGIONAL REVISIONISTA DA VENEZUELA	65
2.3. A ARGENTINA DOS GOVERNOS KIRCHNER E O PRAGMATISMO DE SUA INSERÇÃO REGIONAL	82
3. AS RELAÇÕES BILATERAIS NO INTERIOR DO “TRIÂNGULO ESTRATÉGICO”	99
3.1. AS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA	99
3.2. AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA	108
3.3. AS RELAÇÕES ARGENTINA-VENEZUELA	115
4. O NOVO REGIONALISMO SUL-AMERICANO E A DINÂMICA TRIANGULAR	121
4.1. O MERCOSUL NO ALVORECER DO SÉCULO XXI: PRIORIDADE OU INSTRUMENTO ACESSÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL?	121
4.2. DA CASA À UNASUL: ENTRE A UNIDADE E O DISSENSO SUL-AMERICANOS	142
4.3. O BANCO DO SUL E A CENTRALIDADE DA DINÂMICA TRIANGULAR	161
4.4. O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E O TRIUNFO DO PRAGMATISMO BRASILEIRO	179
CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
REFERÊNCIAS	211

INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada visa analisar a dinâmica que determinou a formatação dos mecanismos de integração regional sul-americanos na primeira década do século XXI, e mais especificamente no período entre 2003 e 2010. Essa etapa das relações internacionais na América Latina foi amplamente estudada e debatida nos meios acadêmicos, tendo em vista o panorama de ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda em diversos países¹, resultante da chamada “onda rosa”², estruturado em concomitância com o afastamento relativo dos Estados Unidos da região, em vista da priorização de outras dimensões de sua agenda de política externa³.

Com esse novo cenário e correlação de forças, a anterior estratégia hemisférica de integração regional, liderada pelos Estados Unidos e representada pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foi finalmente obstada em 2005, e gradualmente uma série de mecanismos de integração regional às margens da Organização dos Estados Americanos (OEA) e sem a participação dos estadunidenses começaram a surgir. Dentre eles, se inscreveram a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a União das Nações da América do Sul (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), o Banco do Sul, a Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), dentre outros, ao tempo em que mecanismos já existentes, como o Mercado Comum do Sul

¹ CASTAÑEDA, Jorge G.; MORALES, Marco A. (Ed.). **Leftovers: tales of the Latin American left**. Routledge, 2009.

² CHODOR, Tom. **Neoliberal hegemony and the pink tide in Latin America: Breaking up with TINA?**. Springer, 2014.

³ LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 167-201, 2013.

(MERCOSUL), assumiram novas facetas e dimensões⁴. Apesar deste processo abranger o conjunto da América Latina, foi na América do Sul onde concentrou maior impulso, principalmente a partir das proposições lideradas pelo Brasil, como a CASA, e pela Venezuela, com a ALBA⁵.

Ainda que esse novo regionalismo, caracterizado como regionalismo pós-neoliberal⁶ ou regionalismo pós-hegemônico⁷, tenha sido amplamente analisado, restam lacunas no estudo de suas principais instituições e acerca da forma como se portaram os países-chave da região diante de seus processos de formulação.

É comum, por exemplo, que se reconheça a dualidade que envolveu a cooperação e rivalidade entre as proposições regionais de Brasil e Venezuela no período. Isso se dá pelo fato de ambos terem apoiado a criação de mecanismos de integração regional alinhados com o paradigma pós-neoliberal, mas divergindo quanto ao formato que deveriam assumir⁸. Entretanto, menor atenção foi legada à análise da forma como terceiros países se portaram diante desta contenda. Quando feitas, não raramente buscaram dividir as posições dos países sul-americanos com relação ao novo regionalismo baseadas na matriz político-ideológica de seus governos, segmentando, por exemplo, os chamados blocos “bolivariano” (Venezuela,

⁴ MORGANTE, Martín Adolfo. “La Reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas”. **Relaciones Internacionales**, v. 18, n. 37, 2009.

⁵ MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin american politics and society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

⁶ RIGGIROZZI, Pia. The social turn and contentious politics in Latin American post-neoliberal regionalism. **The legitimacy of regional integration in Europe and the Americas**, p. 229-248, 2015.

⁷ RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America**. Springer Netherlands, 2012.

⁸ BURGESS, Sean W. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1343-1358, 2007.

Bolívia e Equador), de esquerda, e “neodesenvolvimentista” (Brasil, Argentina e Uruguai), de centro-esquerda⁹.

Da mesma forma, é recorrente a insistência de se analisar as divergências entre tais governos de esquerda e centro-esquerda quanto ao regionalismo de forma fragmentada, avaliando os embates separadamente com relação à formatação de cada instituição, sem um olhar mais pormenorizado de suas correlações com a política externa de cada um dos países. Ademais, a escassa conexão estabelecida entre a natureza das coalizões governantes de cada país e seus respectivos objetivos na seara regional obliteram as razões de importantes movimentações, que elucidam não apenas as divergências entre os blocos bolivariano e neodesenvolvimentista, mas também no interior desses mesmos blocos.

São por essas razões que, quando avaliando de forma mais profunda esse choque de concepções ideológicas, recorrentemente se optou por distinguir os defensores destes projetos entre os blocos bolivariano, encabeçado pela Venezuela e agregando os demais países da ALBA, e o dirigido pelo Brasil, envolvendo o MERCOSUL e ainda o alinhamento dos demais países sul-americanos refratários ao ideário chavista. O que essas simplificações pouco captaram foram as amplas margens de manobra das posições diplomáticas de países envolvidos nesses blocos. Nesse sentido, a tese almeja preencher lacuna relevante nos estudos sobre a política e a integração regional sul-americanas do alvorecer do século XXI, na medida em que a maioria das análises acerca das divergências dos projetos integracionistas foram expostas de forma fragmentada ou setorial. Ou seja, estas questões foram tratadas ou por meios mais generalistas, abordando a divisão em blocos da região e sem verificar as nuances dos processos negociadores, ou de forma compartimentada, abordando negociações específicas sem inseri-las no contexto totalizante das disputas regionais.

⁹ KATZ, Claudio. Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo. **São Paulo**, 2016.

Pretende-se explicar o processo de consolidação do regionalismo pós-neoliberal do período a partir de uma análise ampla dos posicionamentos que envolveram aquilo que Bandeira¹⁰ designou como o “triângulo estratégico” da integração sul-americana, constituído por Brasil, Argentina e Venezuela. Assim, a análise das relações triangulares entre Brasil, Argentina e Venezuela no período delimitado entre 2003 e 2010 contribui para o diálogo e aperfeiçoamento do conjunto das agendas vinculadas ao tema. Afinal, ao inseri-las no amplo e complexo contexto do regionalismo latino-americano e hemisférico, e mais especificamente em sua etapa de potencialização da dimensão propriamente sul-americana das iniciativas regionais, abre-se espaço para o entendimento de dinâmicas cruciais para a delimitação não apenas de questões pretéritas, mas de interrogantes por demais pertinentes para lançar luz sobre as disputas de hegemonia futuras e atualmente correntes.

A escolha pelo estudo específico da dinâmica triangular envolvendo estes países se dá por uma série de questões: 1) o amplo reconhecimento dos estudiosos do regionalismo sul-americano acerca da centralidade das proposições regionais formuladas a partir de Brasília e Caracas nesse período¹¹; 2) o papel crucial historicamente ocupado pela Argentina nos cálculos das movimentações políticas regionais do Brasil¹², e a constante busca argentina por triangular posições com um terceiro país para melhorar suas condições de barganha perante o Brasil¹³; 3) a

¹⁰ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010b.

¹¹ MORALES FAJARDO, María Esther. Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. **CONfines de relaciones internacionales y ciencia política**, v. 9, n. 17, p. 37-66, 2013.

¹² CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, p. 178-213, 2005.

¹³ BERNAL-MEZA, Raúl. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 154-178, 2008.

notável aproximação entre Argentina e Venezuela, que chegou a ser aventada como a criação de um eixo Buenos Aires-Caracas, em determinados momentos de contestação das proposições regionais brasileiras¹⁴; 4) o fato de os diálogos e negociações multilaterais para a promoção ou reforma de instituições como a CASA/UNASUL, o CDS, o MERCOSUL e o Banco do Sul terem nesses três países seus principais proponentes¹⁵.

A opção pela restrição da pesquisa ao período em questão se dá em razão deste representar o ápice das proposições integracionistas pós-neoliberais, assinalando momento de concomitância dos governos de Lula, no Brasil, com os de Chávez, na Venezuela, e os de Néstor Kirchner e, num segundo momento, Cristina Fernández, na Argentina. O estudo minucioso do ciclo de refluxo de tais iniciativas e dos governos progressistas sul-americanos ficará, portanto, reservado para a construção de agendas futuras. Afinal, como amplamente reconhecido na bibliografia sobre as relações internacionais latino-americanas, o período subsequente foi marcado por uma nova conjuntura, na qual o Brasil passou a enfrentar as consequências do debilitamento de sua projeção internacional e da desaceleração de sua economia¹⁶; a Venezuela submergiu numa profunda crise interna que desarticulou suas principais iniciativas regionais¹⁷; e a aliança do Chile com outros governos de orientações políticas e econômicas liberais forjou o renascimento de alternativas vinculadas ao

¹⁴ MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. **Nueva sociedad**, v. 219, p. 97-112, 2009.

¹⁵ BARNABÉ, Israel Roberto. "Del ABC al ABV: El eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur". **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 7, n. 14, p. 9-26, 2012.

¹⁶ CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 133-151, 2014.

¹⁷ LOPEZ MAYA, Margarita. "Venezuela: the political crisis of post-Chavismo". **Social Justice**, v. 40, n. 4 (134, p. 68-87, 2013).

regionalismo aberto, com o lançamento da Aliança do Pacífico¹⁸. Logo, são etapas diferentes do regionalismo sul-americano aquela de hegemonia das proposições pós-neoliberais, aqui estudada, e a de enfrentamento entre alternativas renovadas do regionalismo aberto e as já debilitadas estruturas criadas no período anterior — que temporariamente sedimentou cisma entre as estratégias regionais dos países sul-americanos voltados ao Pacífico e ao Atlântico¹⁹.

Corroborando a justificativa de execução da pesquisa, cabe mencionar que os três países identificados — Brasil, Argentina e Venezuela — demonstraram capacidade, nas últimas décadas, de exercer profunda influência sobre os rumos do regionalismo e da política regional não apenas na América do Sul, mas no conjunto da América Latina. Logo, a própria compreensão do atual panorama de esvaziamento dos mecanismos de concertação política multilateral sul-americanos passa, inexoravelmente, pelo entendimento mais profundo das contradições que marcaram seus respectivos processos de ascensão no ciclo anterior.

Quanto aos métodos e entendimentos basilares que guiam a pesquisa, cabem algumas breves considerações preliminares. Primeiramente, a indicação de fidelidade à assertiva de que não há contradição entre a historicidade e a realidade dos objetos estudados, devendo ambos serem considerados aspectos da unidade destes objetos²⁰. Logo, isso resulta na defesa das seguintes premissas epistemológicas: 1) de que a finalidade das teorias é a de proporcionar uma explicação adequada e empiricamente controlada das estruturas que produzem os fenômenos manifestados

¹⁸ GIACALONE, Rita. “Regionalismo assimétrico como o eixo de resistência da América do Sul para o Brasil (2000-2013)”. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 13, n. 1, p. 163-192, 2018.

¹⁹ BRICEÑO RUIZ, José; MORALES, Isidro. **Post-hegemonic regionalism in the Americas: toward a Pacific-Atlantic divide?** Abingdon: Routledge, 2017.

²⁰ BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

na vida socioeconômica, muitas vezes na contramão do modo espontâneo através do qual se manifestam; 2) que tais estruturas são ontologicamente irreduzíveis e normalmente defasadas em relação aos fenômenos que geram, o que leva a um reconhecimento da estratificação e diferenciação da realidade; 3) que sua representação correta é dependente da constante transformação crítica das teorias e concepções pré-existentes; 4) que o processo de construção do conhecimento científico é uma atividade prática, que decorre paralelamente ao reconhecimento de sua existência independente e transcendente ao fato concreto dos objetos desse conhecimento²¹. Adicionalmente, isso resulta na aceitação de que a apreciação da validade das ciências sociais tem de ser remetida à evolução histórica dos fenômenos que pretendem explicar²², optando pela utilização do materialismo histórico-dialético enquanto base elementar do marco teórico da pesquisa.

O objetivo fundamental da tese é explicar como se desenvolveram as principais disputas pelos rumos a serem assumidos pelas instâncias multilaterais sul-americanas entre 2003 e 2010, e como as relações triangulares entre Brasil, Venezuela e Argentina interagiram com suas dinâmicas.

São objetivos específicos da tese:

- a) Avaliar quais foram as orientações predominantes da inserção regional sul-americana de Brasil, Venezuela e Argentina entre 2003 e 2010.
- b) Estipular quais foram os principais embates de concepção protagonizados na esfera multilateral sul-americana entre 2003 e 2010.
- c) Explicar a dinâmica das relações triangulares entre Brasil, Venezuela e Argentina.

²¹ Bottomore, 1988.

²² FERNANDES, Luis. **O enigma do socialismo real**. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

- d) Projetar como os resultados de tais disputas de concepção incidiram sobre o processo de rearticulação da América do Sul no panorama hemisférico e internacional.

O problema de pesquisa é baseado na seguinte interrogante: *de que forma as relações triangulares entre Brasil, Venezuela e Argentina se articularam, entre 2003 e 2010, com as disputas pelos rumos de formatação do regionalismo sul-americano, e quais foram suas principais consequências?*

A hipótese geral da tese é de que o regionalismo sul-americano da primeira década do século XXI foi marcado por uma disputa entre as concepções de integração regional de Brasil e Venezuela, e que as relações triangulares destes com a Argentina foi um elemento definidor do rumo de tais contendas. Nesse sentido, a hipótese sustenta que a polarização entre os projetos de Brasil e Venezuela foi vetor central das discussões envolvendo os mecanismos multilaterais regionais, e que as relações triangulares com a Argentina exerceram um papel crucial na delimitação e direcionamento dos rumos desse processo, na medida em que esse país estabelecia alinhamentos táticos, orientados pela condição da *barganha*²³, que debilitavam ou potencializavam os posicionamentos dos principais contendores. Mas ainda que a constituição de um eixo Buenos Aires-Caracas tenha sido o componente fundamental deste processo da barganha, terminou por prevalecer nos cálculos políticos argentinos o alinhamento aos brasileiros, ainda que com questionamentos e sobressaltos. Isso acabou por se refletir, portanto, apesar de derrotas táticas e conjunturais, num triunfo das concepções do Brasil sobre as da Venezuela no âmbito regional.

²³ MYERS, D. **Threat perception and strategic responses of regional hegemons: a conceptual overview**. Em: MYERS, D. (org.). *Regional hegemons: threat perceptions and strategic responses*. San Francisco: Westview Press, 1991.

A pesquisa está estruturada em quatro capítulos, cada um com subdivisões que atendem à análise pormenorizada de questões fundamentais para elucidar cada uma das interrogantes iniciais, consoante os principais sustentáculos teóricos propostos.

Nesse sentido, o primeiro capítulo é reservado à exposição do marco teórico da pesquisa, enfocando os entendimentos a partir dos quais são elaboradas as explicações com referência ao regionalismo latino-americano, às suas principais tendências e às articulações entre as políticas exteriores dos países estudados e suas respectivas coalizões governantes.

No segundo capítulo, são observadas as principais correlações entre as coalizões governantes e as políticas exteriores de Brasil, Argentina e Venezuela no período, e como incidiram sobre seus objetivos e estratégias no ambiente regional sul-americano.

O terceiro capítulo é dedicado a uma breve recapitulação das principais questões que envolveram as relações bilaterais entre os três países estudados, visando destacar elementos que contribuem para a explicação de eventuais convergências e divergências entre suas estratégias regionais.

O quarto capítulo enfoca como as diferentes visões de Brasil, Argentina e Venezuela incidiram sobre a formatação do novo regionalismo sul-americano, moldando os rumos dos processos negociadores que envolveram a reformulação do MERCOSUL, o lançamento da CASA e sua posterior transformação em UNASUL, e a criação do CDS e do Banco do Sul.

Por fim, é apresentado um balanço acerca do conjunto das questões debatidas ao longo dos capítulos da tese. Ao final, a apreciação geral da pesquisa permite ao leitor um entendimento amplo dos principais vetores que guiaram a construção do regionalismo sul-americano no período estudado, e contribui para os estudos do campo ao trazer uma perspectiva teórica e metodológica distinta para a análise de uma temática já amplamente analisada, mas não completamente desvendada. Na contramão dos estudos que priorizam uma análise segmentada dos embates entre

os projetos de Brasil e Venezuela, estes são situados como parte de um contexto mais amplo de reconfiguração dos parâmetros da integração regional, relacionados com as respectivas mudanças nas políticas interna e externa do eixo Brasília-Caracas-Buenos Aires, que exerceu influência fundamental sobre a formatação do regionalismo sul-americano na etapa de hegemonia do paradigma pós-neoliberal.

1. REGIONALISMO E POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA: DEFINIÇÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

Como bem destacaram Briceño Ruiz e Lombaerde ao exporem uma breve genealogia do pensamento integracionista latino-americano²⁴, a América Latina tem uma longa tradição de iniciativas de integração regional, acompanhada pela formulação de pensamento e teorizações integracionistas. Estas não estiveram representadas apenas pelas recorrentemente destacadas figuras de Simón Bolívar, José Cecilio del Valle ou Bernardo de Monteagudo, mas também por diversos pensadores do século XIX e início do século XX, dentre os quais se incluíram Lucas Alamán, Juan Bautista Alberdi, Justo Arosemena, José María Samper Agudelo, Benjamín Vicuña Mackenna, José Martí, Eugenio María de Hostos, Manuel Ugarte, Fernando García Calderón e Salvador Mendieta²⁵. Mas se num primeiro momento esta integração foi pensada mais em termos políticos, visando unidade de esforços contra ameaças internas, a partir da segunda década do século XX passou a dar maior centralidade às agendas de integração econômica, a começar pelas proposições do economista argentino Alejandro Bunge em defesa de uma união aduaneira sul-americana, em 1909²⁶.

Ainda ao final da Segunda Guerra Mundial, a consolidação de instrumentos multilaterais hemisféricos como a OEA e o Tratado Interamericano de Assistência

²⁴ BRICEÑO RUIZ, José; LOMBAERDE, Philippe De. Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 18, p. 262-284, 2018.

²⁵ PUNTIGLIANO, Andrés. “De CEPAL a ALALC: tres vertientes del pensamiento regionalista en Latinoamérica”. Em: BRICEÑO RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola e CASAS-GRAGEA (Org.). **Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía**. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, p. 846-864, 2012.

²⁶ Briceño Ruiz e Lombaerde, 2018.

Recíproca (TIAR) assinalou um alinhamento com os anseios geoestratégicos estadunidenses vinculados ao paradigma da Guerra Fria. Distintamente do que ocorreria nas zonas de maior ebulição e contato entre os campos capitalista e socialista ao longo da Guerra Fria, onde os aliados estadunidenses receberam generosos recursos para o desenvolvimento econômico, na América Latina a ênfase nas dimensões securitárias e de unidade ideológica dos países americanos sobrepujou as dimensões econômica e comercial, ensejando uma contradição que marcaria as décadas posteriores do contexto político local²⁷.

Esses arranjos reafirmavam a dinâmica pan-americana que progressivamente vinha ganhando corpo desde o final do século XIX, com a organização da Conferência de Washington de 1889–1890. Nessa nova etapa, o pan-americanismo se estruturaria a partir de organizações multilaterais regionais consolidadas, e não mais com instrumentos voláteis e sem institucionalização. Daí o reforço do controle hemisférico estadunidense mediante mecanismos estratégico-militares (via Colégio Interamericano de Defesa, Conselho Centro-americano de Defesa, conferências anuais de comandantes de forças armadas, maior assistência militar regional, propagação de escolas de treinamento contrainsurgente, etc.), econômico-sociais (Aliança para o Progresso) e político-diplomáticos (com interferência direta na política interna dos países latino-americanos)²⁸.

Recorrentes seriam, a partir de então, a proposição por parte de países latino-americanos da mudança no perfil dos parâmetros multilaterais, reivindicando da grande potência hemisférica, os Estados Unidos, maior centralidade à cooperação

²⁷ VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Guerra Fria: o desafio socialista à ordem americana**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004.

²⁸ TOKATLIAN, Juan Gabriel. “La OEA: Repensando su crisis”. **Revista Nueva Sociedad**, v. 72, p. 9-13, 1984.

econômica. Foi nessa esteira, por exemplo, que o governo de Juscelino Kubitschek proporia a Operação Pan-Americana (OPA), alinhada com o paradigma de contenção do comunismo, mas indicando ser a assistência ao desenvolvimento dos países periféricos o caminho correto para evitar o espraiamento das ideologias tidas como subversivas²⁹. Foi também expressão dessa busca pelo desenvolvimento a constituição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que impulsionou estratégias de substituição de importação para o desenvolvimento industrial em escala regional, visando superar os limites impostos pelos mercados nacionais e promover alterações no padrão dominante de produção.

No entanto, as periódicas pressões pelo realinhamento das expectativas da cooperação hemisférica pouco avançaram em seus propósitos. E ainda que o contexto demandante da OPA tenha influenciado a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o próprio lançamento da Aliança para o Progresso, ambas as iniciativas foram incapazes de alterar o perfil de interação estabelecido para a região no pós-Segunda Guerra³⁰. Além disso, foram os influxos da Revolução Cubana que ensejaram maiores pressões para mudanças na estratégia hemisférica estadunidense, ao estabelecer perspectivas mais concretas de ascensão de governos de revolucionários de orientação marxista ou nacional-popular nas Américas. Por um lado, a criação do BID e o lançamento da Aliança para o Progresso, por demais distantes de um “Plano Marshall”, não cumpriram as expectativas de subsídios ao desenvolvimento dos países latino-americanos. Por outro, os tímidos reflexos que tiveram em alterar o paradigma político e social das Américas também colaboraram para que a contenção da “subversão” via opções de força, as Ditaduras

²⁹ CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

³⁰ Cervo, 2008.

de Segurança Nacional, ganhou preponderância na estratégia dos Estados Unidos para o concerto hemisférico.

Evidentemente, foi nesse cenário em que se forjou uma contradição que restaria latente na formulação do regionalismo nas Américas, opondo a ênfase securitária e ideológica dos mecanismos sob hegemonia dos Estados Unidos às constantes demandas dos países da América Latina e do Caribe por maior centralidade à dimensão de cooperação econômica. A incapacidade de alteração no *status quo* do multilateralismo hemisférico resultou na gradual ascensão de outra tendência: a da opção dos países da América Latina e do Caribe na conformação de mecanismos multilaterais de cooperação à parte daqueles que, sob a hegemonia estadunidense, imperavam desde o pós-guerra. Estes variaram em suas ênfases, bem como em seus alcances territoriais, mas, em geral, estabeleceram a tendência à dispersão e fragmentação dos mecanismos multilaterais de cooperação.

A partir da década de 1960, os países latino-americanos passaram a promover iniciativas e mecanismo de integração econômica, visando superar as limitações observadas enquanto avançavam os processos de industrialização, tais como as restritas dimensões dos mercados internos³¹. Assim, foi estabelecida uma série de entidades sub-regionais e regionais, tais como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960; e o Pacto Andino, de 1969. Entretanto, apenas o MCCA logrou maiores êxitos num primeiro momento³². Afinal, apesar das turbulências que enfrentou com episódios

³¹ BERMÚDEZ TORRES, César Augusto. "Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: una mirada a la integración regional en el siglo XXI". **Investigación y desarrollo**, v. 19, n. 1, p. 212-253, 2011.

³² SANAHUJA, José Antonio. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR". Em: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **El regionalismo**

como a Guerra do Futebol, que contrapôs Honduras e El Salvador, seus mecanismos impulsionaram altas taxas de crescimento econômico e industrialização para os padrões das pequenas economias centro-americanas, o que perdurou até a crise da década de 1980. Na contramão do MCCA, o Pacto Andino jamais alcançou taxas elevadas de comércio intrarregional, e a ALALC falhou ao buscar implementar seus acordos de liberalização comercial e redução de taxas alfandegárias, convertendo-se em 1980 para o projeto mais modesto da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)³³.

O conjunto destas organizações variou em seu escopo e alcance territoriais. Instrumentos como a ALALC, o SELA (Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe), a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) e o Grupo do Rio assinalaram aqueles de maior abrangência e amplitude. Outros, tais como o Pacto Andino, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), o MCCA e o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM) assinalaram alternativas mais regionalizadas e territorialmente delimitadas. Esse grande arranjo de instrumentos regionais de cooperação e diálogo foi definido por Tokatlian ³⁴ como *complexo integracionista*, destacando a singularidade da dialética sobreposição e complementaridade que os envolve. Estas tentativas iniciais de impulso à integração regional foram largamente influenciadas

'post-liberal' em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos.
Buenos Aires: CRIES, 2012.

³³ SANAHUJA, José Antonio. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR". Em: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **El regionalismo 'post-liberal' em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos.** Buenos Aires: CRIES, 2012.

³⁴ TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Latinoamérica y el complejo integracionista: um concepto a debate". **Desarrollo Económico**, v. 51, n. 204, p. 475-492, 2012.

pelo pensamento estruturalista da CEPAL, visando estabelecer instrumentos integracionistas que potencializassem processos de industrialização e criassem espaços econômicos favoráveis para economias de escala³⁵.

A década de 1980 resultou não apenas no declínio dos processos de substituição de importações latino-americanos e dos projetos de integração regional — fortemente afetados pelos efeitos da crise da dívida externa, que erodiu as economias nacionais —, mas também no declínio dos mecanismos hemisféricos de hegemonia estadunidense criados no pós-guerra. As posições dos Estados Unidos diante da Guerra das Malvinas, apoiando o Reino Unido em detrimento dos compromissos do TIAR e intervindo diretamente em países da América Central, descreditou tais organizações, gerando tentativas de equacionamento de conflitos regionais por fora da OEA, tais como o Grupo do Rio³⁶. Junto do fim da Guerra Fria, esse panorama resultaria no redesenho do contexto da integração regional, que, alinhada ao paradigma do regionalismo aberto, perduraria até o início do século XXI.

Os Estados Unidos buscaram remodelar sua estratégia hemisférica com a proposição da Iniciativa das Américas na transição da década de 1980 para a de 1990, que resultaria na posterior proposição da ALCA em 1994. Em consonância com o período de hegemonia política e ideológica dos preceitos neoliberais do Consenso de Washington, essa nova estratégia cativou muitos dos países latino-americanos, e também influenciou os rumos das iniciativas de integração regional e sub-regional antes influenciadas por ideais desenvolvimentistas. Com a ascensão do paradigma do regionalismo aberto, o México progressivamente se distanciou da América Latina,

³⁵ BERNAL-MEZA, Raúl. “Política y economía en la segunda mitad del siglo XX: una interpretación sobre la evolución de la integración latinoamericana”. **Revista del CESLA. International Latin American Studies Review**, n. 8, p. 139-158, 2006.

³⁶ Sanahuja, 2012.

integrando-se à América do Norte pela via de acordos comerciais, vide o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); o Chile optaria por uma inserção baseada em acordos comerciais bilaterais; em 1989 o CARICOM iniciou processo para estabelecer um mercado único; entre 1991 e 1993 o MCCA se converteu em Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), que pouco anos depois estabeleceria uma área de livre-comércio; os países andinos se reorganizaram em 1991, e em 1996 transformaram sua antiga agrupação na Comunidade Andina de Nações (CAN); no Cone Sul, o MERCOSUL foi estabelecido em 1991, e progressivamente passou a visar a constituição de uma união aduaneira³⁷.

Mas apesar da influência generalizada do paradigma comercialista do regionalismo aberto sobre o conjunto desses instrumentos, não necessariamente isso significava um alinhamento aos desígnios hemisféricos formulados desde Washington. Para a diplomacia brasileira, por exemplo, a maior integração dos mercados sul-americanos aparecia como um passo prévio a qualquer avanço de maior envergadura nas negociações comerciais hemisféricas. Isso explica não só a promoção do MERCOSUL, como também sua fórmula 4+1 de negociações com terceiros³⁸, a proposição da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), e a estratégia de retardamento da conclusão de acordos referentes à implementação da

³⁷ Sanahuja, 2012.

³⁸ “O Acordo 4+1 adequava-se ao padrão O Acordo 4+1 adequava-se ao padrão histórico de comportamento externo do Brasil, que tem como um dos principais objetivos a busca por maior autonomia, como uma tentativa sistemática de ampliar ou manter margens de ação no sistema internacional. Tratava-se de um instrumento institucional que amenizou a enorme força de atração que a economia norte-americana exercia sobre os demais membros do bloco e também sobre os setores econômicos nacionais que visualizavam grandes possibilidades de negócios na eventualidade de um acordo de livre comércio hemisférico, mesmo que este pudesse resultar em uma especialização produtiva maior do país.” DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia**. Brasília: IPEA, 2015, p. 16.

ALCA³⁹. Dessa forma, ainda que a matriz do regionalismo latino-americano tenha sido alterada, manteve-se viva a postura demandante dos diversos polos de poder sub-regional perante as proposições estadunidenses.

Assim, é certo que o regionalismo latino-americano foi influenciado, nesse período, por certa homogeneidade na visão acerca da conveniência das estratégias de desenvolvimento baseadas no livre mercado e na abertura comercial⁴⁰. Porém, como destacou Briceño Ruiz⁴¹, deve-se relativizar um pouco esse consenso, na medida em que existiram velocidades distintas na implementação dessas estratégias pelos países, e, portanto, ainda que quase todos tenham se alinhado ao paradigma do regionalismo aberto, variaram as formas de adesão. A título de exemplo, enquanto o Tratado de Livre Comércio da América do Norte optou por um modelo radical de abertura, acompanhado pelas normas OMC *plus*, o MERCOSUL excluiu do acordo setores considerados estratégicos e não adotou as normas OMC *plus*⁴².

Ainda que admitindo essa hegemonia do regionalismo aberto, é também importante verificar a existência de distintos eixos conformados em prol da sua implementação, com suas respectivas especificidades. Logo, ao tempo em que se constituía o MERCOSUL, a região andina retomava dinamismo em torno do eixo

³⁹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil Argentina, e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao MERCOSUL (1870-2003)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

⁴⁰ RUSSELL, Roberto. “América Latina ¿Entre la integración y la polarización?, Un falso dilema”. Em: WOLLRAD, Dörte; MAIHOLD, Günther; MOLS, Manfred (org.). **La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas**. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2011.

⁴¹ BRICEÑO RUIZ, José. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. **Estudios Internacionales**, 175: 9-39, 2013.

⁴² VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI, 2002.

Caracas-Bogotá, chegando a buscar um caminho alternativo de integração envolvendo o México, via Grupo dos Três⁴³. No entanto, é imprescindível indicar que todos esses eixos compartilhavam de um modelo de integração econômica baseado nos processos de abertura comercial, e, portanto, alinhado ao paradigma do regionalismo aberto.

Na primeira década dos anos 2000, os projetos de integração comercialistas perderam ímpeto e assistiram a uma desarticulação de suas projeções, especialmente no ambiente sul-americano. Após anos de negociações, em 2005 a proposição da ALCA teve um encaminhamento negativo, na medida em que os países da região não lograram chegar a um consenso junto dos Estados Unidos quanto aos parâmetros a partir dos quais ela deveria ser estabelecida. Frente ao seu naufrágio, a opção de países da CAN por manter uma orientação pró-acordos comerciais com os Estados Unidos terminou por fracionar o bloco andino, diante da recusa da Venezuela de Chávez a alinhar-se com essa perspectiva. Nesse sentido, o antigo padrão do regionalismo aberto ficaria restrito à consecução de acordos bilaterais, como os TLCs negociados por alguns países sul-americanos junto aos Estados Unidos, e à remanescência de mecanismos multilaterais herdados de períodos anteriores.

Por outro lado, o fortalecimento da chamada “onda rosa”⁴⁴, com a ascensão de governos progressistas de esquerda e centro-esquerda numa série de países da

⁴³ GIACALONE, Rita. **El Grupo de los Tres: Análisis de su Dimensión Política y Económica**. Caracas: Panapo, 1999.

⁴⁴ A “onda rosa” foi iniciada com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998. Nos anos posteriores, governantes de distintos ramos das esquerdas e centro-esquerdas latino-americanas seriam também eleitos em diversos países: Chile - Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010), do Partido Socialista (PS); Brasil - Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido dos Trabalhadores (PT); Argentina - Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015), do Partido Justicialista (PJ); Uruguai - Tabaré Vázquez (2005-2010) e José

América do Sul, mas também do conjunto da América Latina, potencializou o paradigma de construção de um regionalismo pós-liberal. Este novo regionalismo foi marcado pela criação e potencialização de instrumentos de integração regional que incorporavam dimensões para além da faceta econômico-comercial, visando maior institucionalização, concertação política e enfoque em questões securitárias, energéticas, sociais e financeiras. Nessa seara, se inscreveram, por exemplo, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que posteriormente se converteria na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e da Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), além de mecanismos paralelos e complementares tais como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o Banco do Sul, e a busca pela consolidação de instrumentos de integração de infraestrutura. Essa nova conjuntura incidiria sobre os rumos de blocos oriundos do ciclo anterior do regionalismo, tais como MERCOSUL, que agregaria novas perspectivas para as suas articulações.

Diante desse panorama de enfraquecimento das alternativas liberais e crescente sinergia em prol da construção de um novo tipo de regionalismo, envolvendo prioritariamente apenas os países da região e com dimensões que extrapolavam o segmento comercial, passou a ser constante a ocorrência de choques de concepção de integração entre os próprios propositores do regionalismo pós-liberal. O principal exemplo desta nova dinâmica esteve nas crescentes divergências entre Brasil e Venezuela acerca dos rumos a serem assumidos pelos instrumentos de

Mujica (2010-2015), da Frente Ampla (FA); Bolívia - Evo Morales (2006-2019), do Movimento ao Socialismo (MAS); Equador - Rafael Correa (2007-2017), do Alianza PAIS; Nicarágua - Daniel Ortega (2007-...), da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN); Paraguai - Fernando Lugo (2008-2012), da Frente Guasú; El Salvador - Mauricio Funes (2009-2014), da Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN).

cooperação multilateral na América do Sul, e mesmo no contexto mais amplo da América Latina⁴⁵.

Esse regionalismo pós-liberal, pós-neoliberal ou pós-hegemônico pode ser interpretado como um retorno da centralidade da política para as relações exteriores e estratégias de desenvolvimento dos países da região, tendo sido impulsionado a partir de uma visão de defesa da soberania nacional e de busca de maior autonomia frente ao mercado e os processos de globalização⁴⁶. Convergindo com essa visão, Serbin⁴⁷ indicou que tal regionalismo foi marcado por três “retornos”: 1) o retorno à política, já mencionado; 2) o retorno do Estado, que voltou a ter maior papel nas políticas sociais e de desenvolvimento, bem como na definição da agenda da política externa, com fortes traços nacionalistas e soberanistas; 3) e o retorno da “agenda do desenvolvimento”, antagônica aos parâmetros do Consenso de Washington e do neoliberalismo.

Avaliando fatores de fragmentação e sobreposição de mecanismos de integração na América Latina, Mariano e Ribeiro⁴⁸ elencaram alguns pontos fundamentais que devem ser considerados para o exame do regionalismo. Conforme indicaram, ainda que quase todas as instituições multilaterais latino-americanas sejam costumeiramente tachadas de integracionistas, há de se perceber que nem todos representam necessariamente processos que promovem uma integração

⁴⁵ MALAMUD, Andrés. “Fragmentação e divergência na América Latina”. **Relações Internacionais**, p. 61-73, 2009.

⁴⁶ SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. **Pensamiento Propio**, v. 44, p. 29-75, 2016.

⁴⁷ SERBIN, Andrés. “Atuando sozinho? governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 297-327, 2013.

⁴⁸ MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 35-60, 2020.

baseada no aprofundamento de mecanismos supranacionais. Assim, muitas vezes se distanciariam das definições clássicas, de corte funcionalista e neofuncionalista, de “integração regional”⁴⁹, que pressupõem aspectos da supranacionalidade para as instituições multilaterais.

Respondendo a tais dilemas, Nolte e Comini ⁵⁰ observaram que frequentemente as abordagens predominantes nos estudos acadêmicos são aquelas que avaliam as organizações regionais a partir de sua coerência e eficiência, comparando-as com modelos pretéritos de integração regional, mais especificamente com o modelo da União Europeia. Isso explicaria o porquê das recorrentes e acentuadas críticas aos perfis das organizações multilaterais latino-americanas, na medida em que a sobreposição de instrumentos de integração regional contrariaria os moldes do modelo assumido como o ideal. Na contramão destas perspectivas, os autores propuseram que esta sobreposição poderia criar, na verdade, maiores margens de manobra para os Estados-membro alcançarem seus objetivos, não constituindo, portanto, um problema, mas uma oportunidade para a elaboração e aplicação de estratégias políticas valendo-se simultaneamente de distintas instituições, cada qual com seus ganhos⁵¹.

Nesse sentido, as definições mencionadas com relação aos principais traços do regionalismo pós-neoliberal, de um lado, e da estrutura do regionalismo latino-americano, por outro, demarcam a centralidade dos objetivos das políticas exteriores dos países-membros para a formatação das instituições multilaterais regionais. É por

⁴⁹ HAAS, E. B. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

⁵⁰ NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto internacional**, v. 38, p. 545-565, 2016.

⁵¹ Ibid

esse motivo, portanto, que a pesquisa aqui apresentada opta por analisar os rumos do regionalismo sul-americano partindo de um entendimento das interações entre os objetivos estratégicos das políticas externas de alguns de seus principais proponentes.

Ao adentrar o campo da análise de políticas exteriores, também se faz importante distinguir a abordagem aqui utilizada de outras tradicionalmente aplicadas nas relações internacionais. Primeiramente, ao afirmar o reconhecimento de que o sentido da política exterior de um país tende a ser subordinado aos interesses gerados pelas necessidades de seu processo produtivo, que o Estado nacionalmente articula e representa⁵². Isso não significa adesão aos princípios vinculados às escolas realista e neorrealista, tendo em vista que seus fundamentos não se estruturam a partir de um entendimento a-histórico ou nacional-territorial do Estado, e sim na análise das contradições entre forças produtivas e relações de produção que determinam a forma e os interesses políticos que o guiam em determinada conjuntura⁵³. Igualmente, se diferencia dos modelos vinculados ao campo de Análise de Política Externa (APE) — incluso os de tradição neogramsciana e de sociologia histórica marxista⁵⁴ —, por guiar-se através do entendimento de que a validade de conceitos ou construções tipológicas não pode ser julgada apenas com base em seu rigor lógico, mas principalmente na capacidade que tais teorias demonstram para avaliar o desenvolvimento concreto daquilo que pretendem elucidar⁵⁵.

⁵² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil Argentina, e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao MERCOSUL (1870-2003)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

⁵³ HALLIDAY, Fred. **Rethinking the international relations**. Londres: Macmillan Press, 1994.

⁵⁴ TESCHKE, Benno; WYN-JONES, Steffan. “Marxism in foreign policy” Em: HUDDY, Leonie; BANKERT, Alexa. **Oxford research encyclopedia of politics**. Oxford: 2017.

⁵⁵ FERNANDES, Luis. **O enigma do socialismo real**. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

Longe de afiar-se à defesa de um Estado nacional com interesses estáticos e permanentes na arena internacional, os princípios teóricos da pesquisa se vinculam à perspectiva de que o Estado e suas instituições não se dissociam das relações estruturantes estabelecidas entre as classes sociais⁵⁶. Ainda assim, se reconhece a tendência predominante à *autonomia relativa* do Estado nas sociedades capitalistas, com base nos seguintes pontos: 1) a separação entre as esferas política e econômica da sociedade, conferindo certa autonomia aos políticos e gestores do aparato estatal, ainda que estes mantenham compromissos estruturais com os interesses privados que hegemonomizam a dimensão econômica da sociedade; 2) a variação no grau de autonomia que cada Estado tende a assumir, a depender da correlação de forças existentes entre os interesses em disputa em dada sociedade; 3) o fato desta autonomia também se refletir em diferentes formas de governo e acordo com cada conjuntura específica⁵⁷.

Assim, estrutura-se um arcabouço teórico que guia as diferentes etapas da pesquisa em questão, a partir dos seguintes entendimentos, previamente expostos:

1) O período estudado, decorrido entre 2003 e 2010, constituiu uma etapa específica da história do regionalismo sul-americano, marcada pela predominância de orientações integracionistas de vocação pós-neoliberal. Tal fase apresentou agudas diferenciações tanto para com a de anterior hegemonia do paradigma do regionalismo aberto, da década de 1990, quanto para a de posterior contraposição do pós-neoliberalismo ao novo regionalismo aberto, ocorrida na década de 2010. Daí decorre a opção pela delimitação do estudo do regionalismo entre 2003 e 2010.

⁵⁶ MCLELLAN, David. "A concepção materialista da história". Em: HOBBSAWM, Eric. **História do marxismo: o marxismo no tempo de Marx, v.1**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

⁵⁷ Fernandes, 2000

2) As especificidades históricas do estudo do regionalismo latino-americano indicam que a pluralidade e sobreposição de arranjos integracionistas não constituem necessariamente indicadores de fracasso da integração regional e do regionalismo, e sim a ampliação das margens de manobra para os Estados nacionais satisfazerem os interesses de suas políticas exteriores. Assim, se reconhece que o entendimento dos traços fundamentais do regionalismo latino-americano não reside na aplicação de um modelo universal para a formatação e construção da integração regional, mas antes na complexa interação entre as estratégias de política externa dos países da região. Isso resulta na necessária atenção às políticas exteriores dos principais proponentes da integração regional em dado período como antessala para compreensão dos rumos do regionalismo.

3) Ao delimitar o estudo entre 2003 e 2010, verifica-se um momento de centralidade das proposições integracionistas oriundas das políticas exteriores de Brasil e Venezuela, que tiveram em suas relações com a Argentina um elemento fundamental para viabilizar suas eventuais execuções. Logo, é o exame do lugar legado à América do Sul nas estratégias de política externa de cada um destes países que aparece como tarefa indispensável da análise do regionalismo de então.

4) O marco teórico da pesquisa parte do princípio de que a política externa de determinado Estado nacional constitui um produto da complexa interação das contradições entre forças produtivas e relações de produção de determinada sociedade, da forma como essa incide sobre a correlação de forças entre as classes sociais, e da manifestação desta correlação no âmbito do controle do aparato estatal. Consequentemente, o estudo das políticas exteriores de Brasil, Venezuela e Argentina deve, portanto, incluir uma clara análise da forma como estes elementos foram conjugados e influíram sobre as movimentações destes países frente ao regionalismo sul-americano, sem perder de vista o reconhecimento da tendência à autonomia relativa do Estado nacional manifestada nas sociedades capitalistas.

São essas assertivas que guiarão os próximos capítulos, respectivamente destinados à análise das políticas exteriores de Brasil, Venezuela e Argentina no período; as relações bilaterais entre esses três países; e como suas estratégias de política exterior, e as interações entre elas, impactaram sobre os rumos da formação do regionalismo sul-americano.

2. AS POLÍTICAS EXTERNAS DE BRASIL, VENEZUELA E ARGENTINA PARA A AMÉRICA DO SUL

2.1. O LULISMO E A “OPÇÃO SUL-AMERICANA” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Após ficar por três vezes em segundo lugar nas eleições presidenciais (1989, 1994 e 1998), Luiz Inácio Lula da Silva se tornou presidente do Brasil em 2003, após derrotar José Serra no segundo turno das eleições de 2002. Liderança oriunda do movimento operário metalúrgico, apareceu com maior afinco para a política nacional a partir das Greves do ABC, ocorridas no final da década de 1970, ainda no contexto da ditadura militar. Na década de 1980, foi fundador e se consolidou como principal referência do Partido dos Trabalhadores (PT), que viria a se tornar no período subsequente o maior partido de esquerda do país.

Em seu berço, o PT congregou setores sociais esquerdistas de distintas origens, dentre os quais se destacam os militantes do chamado Novo Sindicalismo, remanescentes da resistência armada ao regime militar, membros da intelectualidade liberal de esquerda e lideranças das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs)⁵⁸. Ao longo de seus primeiros anos, esboçou uma tendência programática favorável a um “socialismo democrático”, rechaçando as experiências socialistas de viés

⁵⁸ Secco (2015 p. 45) indicou que, em termos social, a base mais importante do PT depois dos operários de empresas multinacionais e do sindicalismo de funcionários públicos foi, seguramente, a Igreja Católica. Sua influência popular era extensa através das CEBs, que se expandiram na década de 1970 devido à repressão às demais organizações populares. Segundo o autor, em 1974 o número de CEBs espalhadas pelo Brasil era próximo de 40.000, o que demonstrava o alto nível de capilaridade social da Igreja Católica.

soviético e demarcando brutais distinções para com as esquerdas trabalhista⁵⁹ e comunista⁶⁰.

Politicamente, tal postura se delineou com a adoção de um viés sectário avesso à composição de alianças com segmentos da burguesia nacional, optando por um caminho supostamente mais radical e dirigido pelos trabalhadores. Assim, os representantes petistas se eximiram de tomar lado na disputa entre o candidato apoiado pelos militares, Paulo Maluf, e o das forças democráticas, Tancredo Neves, no Colégio Eleitoral de 1985⁶¹; seus constituintes votaram contra a aprovação do texto final da Constituição de 1988, tida como burguesa; e Lula negou receber o apoio do influente Ulysses Guimarães durante o segundo turno das eleições presidenciais de 1989.

No entanto, ao longo dos anos 90 o partido foi adotando um viés mais pragmático, visando aumentar sua capilaridade política e eleitoral no país. Apesar das derrotas nas eleições presidenciais, sempre logrou atingir a segunda colocação

⁵⁹ O discurso político do Novo Sindicalismo e do PT se opunha à estrutura corporativa herdada do sindicalismo varguista, advogando o fim da unicidade sindical e atribuindo à CLT um caráter fascista. Ferreira (2001) apontou como sintomático disto a famosa fala de Lula caracterizando a CLT como o “AI-5 dos trabalhadores”, bem como a recorrente visão petista de que, distintamente do “velho” sindicalismo, o “novo” estaria sendo dirigido por elementos da própria classe operária, e daí a necessidade de criação de um partido dos próprios trabalhadores, e não “para” os trabalhadores. Singer (2012) destacou que no Congresso dos Metalúrgicos de janeiro de 1979 já se falava abertamente sobre a necessidade de criação de uma organização política “sem patrões”.

⁶⁰ Conforme Secco (2015), o Manifesto do PT aprovado na reunião inaugural do partido no Colégio Sion, em 10 de fevereiro de 1980, não falava em socialismo (ao contrário da Carta de Princípios, de 1979), e criticava o PCB e o comunismo soviético, o populismo e a social-democracia. “As posições de seus documentos iniciais pareciam refletir uma mistura de redação trotskista com aportes sindicalistas.” (SECCO, 2015, p. 36)

⁶¹ O PT entendia a fórmula de eleição indireta enquanto uma traição ao movimento popular, e orientou a abstenção de seus deputados, ainda que três deles acabassem se voltando contra as diretrizes do partido e votando em Tancredo (FAUSTO, 2015, p. 436).

nestas, polarizando as disputas com as forças de direita abertamente defensoras do neoliberalismo, e dominando uma série de prefeituras, governos estaduais e elegendo maiores bancadas de deputados. Nesse sentido, a conjuntura de desgaste das políticas neoliberais na América Latina e, conseqüentemente, no Brasil permitiu que em 2002 o PT compusesse um arco de alianças amplo para finalmente vencer sua primeira disputa presidencial, elegendo Lula em chapa que tinha como vice-presidente o industrial José Alencar, do Partido Liberal (PL).

Lula seria reeleito em 2006, e garantiria a aliada Dilma Rousseff como sua sucessora no pleito de 2010. Ao longo de seus dois mandatos, o presidente adotou uma postura pragmática, mantendo os principais sustentáculos macroeconômicos neoliberais dos governos do PSDB e procurando manter boas relações com os poderosos segmentos do capital financeiro, como ilustrou a famosa Carta ao Povo Brasileiro, de 2002, anunciada anteriormente ao processo eleitoral. Assim, o governo do PT não logrou reverter o pesado processo de desindustrialização em curso desde a década de 1980, tampouco avançar de forma mais consistente em políticas estruturais em defesa dos interesses da classe trabalhadora.

No entanto, a conjuntura do *boom das commodities* forneceu consistência para o crescimento econômico brasileiro ao longo dos mandatos, permitindo a adoção do que Singer⁶² chamou de *reformismo fraco*, com a adoção de programas sociais que priorizavam os interesses do chamado *subproletariado* brasileiro, sem entrar em conflito com os segmentos conservadores que davam sustentação à coalizão governamental no parlamento e na sociedade. Ainda assim, foi clara a orientação petista de frear o encadeamento de processos de privatização de estatais

⁶² SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

estratégicas, em voga desde a década de 1990. Da mesma forma, buscou uma retomada de investimentos estatais na economia, o que ficou mais explícito no segundo mandato de Lula com a implementação de medidas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Como indicou Singer⁶³, no segundo mandato uma série de reformas alinhadas à perspectiva de implementação do PAC afiançaram o que o autor chamou de *sonho rooseveltiano* do governo Lula. Essas diretrizes envolveram uma maior valorização do salário mínimo, a flexibilização dos gastos públicos e a redução dos juros⁶⁴, permitindo uma maior geração de empregos e acelerando o crescimento econômico. Frente aos efeitos da crise econômica internacional de 2008, o governo respondeu com políticas heterodoxas de aumento do consumo popular mediante valorização do salário mínimo, dos programas de transferência de renda e com desonerações fiscais e alongamento do crediário, tendo como símbolo do período a implementação do programa Minha Casa Minha Vida. A síntese da natureza dos governos lulistas, estaria, portanto, na seguinte equação:

Embora à classe trabalhadora interesse a redução da sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente, cuja existência deprime as condições de luta, o lulismo tem um pertencimento de classe específico, cuja prioridade, conforme vimos, é a diminuição da pobreza, e não da desigualdade. Por isso, o reformismo fraco é o projeto adotado pelo bloco de poder. Expansão do mercado interno com integração do subproletariado ao

⁶³ SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁶⁴ Mas como destacou o próprio Singer (2012), essa redução se fez sem eliminar a dose conservadora da fórmula lulista, mantendo altas taxas, apesar da queda da SELIC de 19,75%, em agosto de 2005, para 11,25%, em setembro de 2007.

proletariado via emprego (mesmo que precário), consumo e crédito, sem reformas anticapitalistas, e com lenta queda da desigualdade como subproduto, é o que se deve esperar.⁶⁵

Distintamente do esperado por muitos analistas, o governo Lula não constituiu uma ruptura radical para com as políticas dos demais governos da Nova República, e o mesmo se refletiu em sua política externa. Internamente, a ordem política e social em voga desde os anos subsequentes à Constituição Federal de 1988 manteve seus principais sustentáculos, com a ênfase na responsabilidade fiscal e a manutenção dos preceitos macroeconômicos neoliberais do governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, a esta ordem foi acrescida uma nova dimensão de preocupação com a questão social — a partir da proliferação de uma série de programas voltados ao combate à extrema pobreza e aos mais economicamente vulneráveis da sociedade brasileira —, um estancamento das privatizações de empresas estatais estratégicas e tentativas de recuperação do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico nacional.

No que tange especificamente à recuperação da capacidade planejamento do Estado, foram notáveis os esforços de coordenação de políticas por meios de bancos públicos federais (BNDES, Banco do Brasil, CEF, BND, BASA) e empresas estatais (Petrobras, Eletrobras, etc.), assim como a elevação de investimentos públicos por meio de programas como o próprio PAC, o Brasil Sem Miséria, o Minha Casa Minha Vida, o Safra Agrícola e outros⁶⁶. A bonança gerada pelo *boom* das commodities permitiu a constituição de um extenso fundo de reservas em moeda estrangeira e a

⁶⁵ Singer, 2012, p. 200.

⁶⁶ POCHMANN, Marcio. **Brasil sem industrialização: a herança renunciada**. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.

possibilidade de estabilização do balanço de pagamentos, com o Brasil consolidando a inédita condição de país credor internacional a partir de 2007.

Há de se ressaltar que operacionalizar avanços de uma perspectiva de reindustrialização do país não constitui mera questão de vontade política do bloco governante. Como indicou Pochmann⁶⁷, uma série de questões estruturais e conjunturais de ordem interna e externa influíram sobre as possibilidades de combinação exitosa do crescimento econômico com justiça social. No plano externo, estas estariam definidas por um quadro internacional de deslocamento do centro dinâmico da produção industrial para a Ásia, num contexto de enfraquecimento da hegemonia estadunidense; e pelo predomínio do papel das corporações transnacionais na condução do processo de inovação tecnológica e indução aos fluxos financeiros, comerciais e produtivos, que alterava significativamente o perfil dos investimentos orientados para a periferia do capitalismo mundial.

No plano interno, a herança dos governos neoliberais teria consolidado a dominação do capital financeiro, desconstituindo a herança do Estado desenvolvimentista e enfraquecendo relativamente o peso político e econômico da burguesia industrial brasileira, num quadro de potencialização do já histórico processo de exclusão social no interior da sociedade. Esse contexto conformaria um panorama de enfraquecimento e fragmentação de atores sociais relevantes, tais como partidos políticos, sindicatos e associações da sociedade civil. Somado à heterogeneidade da base social e política que fundamentou a vitória lulista de 2002, tal quadro dificultaria, portanto, a execução de reformas estruturais de maior profundidade⁶⁸.

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ Pochmann, 2016.

Um dos mais importantes traços dos governos Lula que dialogaria diretamente com a política externa, especialmente no contexto regional, foi o que Pochmann⁶⁹ definiu como uma estratégia de recuperação da burguesia industrial diante de sua situação subordinada à dominância financeira. Internamente, tal estratégia foi executada por meio da utilização de políticas governamentais de preferências ao conteúdo nacional nas compras públicas e das empresas estatais. Foi notável o avanço na disponibilização de crédito subsidiado ao setor industrial⁷⁰, especialmente via BNDES. Isso denota que, apesar do governo se abster do enfrentamento direto à dominação do capital financeiro e especulativo, paralelamente se buscava consolidar uma nova conjuntura, na qual se almejava que a recuperação do peso da burguesia industrial e do proletariado fabril permitiria, num segundo momento, uma alteração na correlação de forças em prol de mudanças estruturais. Mas apesar dos esforços governamentais, o peso relativo da indústria de transformação continuou sua trajetória descendente na composição do PIB.

A caracterização da natureza política da coalizão governante lulista contribui sobremaneira para o entendimento dos rumos de sua política externa. Na composição do ambiente formulador da política exterior brasileira do período, se destacaram, junto do presidente Lula, as figuras de Celso Amorim⁷¹, Samuel Pinheiro

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ “(...) o avanço na política de crédito permitiu aumentar sua proporção em relação ao PIB de 24,7%, em 2003, para 58,9%, em 2014. Somente o crédito ao setor industrial cresceu 108,7% no mesmo período de tempo, ao passo que na construção civil aumentou 553,3% e 78,6% no meio rural, o que indicou o papel ativo dos bancos públicos no financiamento da produção agrícola, construção civil e industrial.” (Ibid, 143)

⁷¹ Ministro das Relações Exteriores (2003-2010).

Guimarães⁷² e Marco Aurélio Garcia⁷³, todos reconhecidamente alinhados a uma postura universalista que buscava exercer maior autonomia nos rumos da inserção internacional do país. E distintamente do verificado no âmbito da política interna, e mais incisivamente na política econômica, os interesses do capital financeiro e especulativo tiveram muito menor influência nos rumos da diplomacia brasileira.

De forma mais clara, se estabeleceria nas movimentações externas do Brasil um alinhamento com a ala desenvolvimentista do governo, o que ensejava uma maior conexão com os interesses de fortalecimento do setor industrial da burguesia nacional. Como destacaram Boito Jr. e Berringer⁷⁴, esse segmento da burguesia uniu-se em torno de interesses comuns com o governo no plano internacional, anuindo com iniciativas que dialogavam com a busca de novos mercados para suas exportações e investimentos, e com a proteção do mercado interno. Daí que houvesse sinergia com as posturas diplomáticas em questões tais como: 1) a ênfase nas relações Sul-Sul; 2) a priorização da América do Sul; 3) a postura frente à Rodada Doha da OMC; 4) a postura frente às negociações envolvendo a proposição da ALCA.

Esse alinhamento permitiu aos governos de Lula a defesa de princípios clássicos historicamente presentes nas formulações da diplomacia brasileira, priorizando a defesa do multilateralismo, da solução pacífica de controvérsias e o respeito ao direito internacional, sem deixar de lado o pragmatismo na defesa dos interesses nacionais. E longe de representar um rompimento para com as principais orientações da inserção internacional de governos anteriores, deu, na verdade, nova

⁷² Secretário-Geral do Itamaraty (2003-2009).

⁷³ Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

⁷⁴ BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. "Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma". **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 47: 31-38, 2013.

coloração e priorização a determinadas temáticas já esboçadas. Distintamente da década de 1990, quando predominou no Brasil uma visão de integração sul-americana vinculada aos que Saraiva⁷⁵ chamou de *institucionalistas pragmáticos* — favoráveis a liderança discreta do Brasil na região, e com maior foco nas questões comerciais —, com Lula ganharam força os defensores de uma liderança regional assertiva e em favor de uma integração regional que fortalecesse processos de industrialização.

Reis da Silva⁷⁶ definiu a nova matriz da política externa como de natureza distinta da matriz desenvolvimentista dos anos 1970–1980, que teria eixos norte e Sul de atuação mais claramente delimitados, e da matriz dos anos 1990, que buscava a autonomia via participação e engajamento nos fóruns multilaterais. A matriz de política exterior do governo Lula estaria, portanto, orientada por um formato mais fluido e multidimensional — nos planos bilateral, multilateral e regional —, e com arranjos políticos, alianças e parcerias mais flexíveis. Segundo o autor, isso se refletiria na composição diversos arranjos de geometria variável constituídos pelo Brasil em diferentes níveis, tais como o IBAS, para o fortalecimento da cooperação Sul-Sul; o BRICS, tangenciando a busca da multipolaridade; o BASIC, defendendo o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” nos fóruns ambientais; o G-20 Comercial, voltado à busca da abertura dos mercados agrícolas; o G-4, para discutir a reforma e ampliação do CSNU; o G-20 financeiro, para o debate sobre a crise econômica e o sistema financeiro internacionais, etc.

⁷⁵ SARAIVA, Miriam Gomes. “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”. **Revista CIDOB d’afers internacionals**, nº 97-98, p. 87-100, 2012.

⁷⁶ REIS DA SILVA, André Luiz. “Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)”. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

Segundo Visentini⁷⁷ as relações internacionais do governo Lula foram dotadas de três dimensões: a econômica, de dimensão realista e pragmática; a política, de resistência e afirmação; e a social, de recorte propositivo. Na esfera econômica e financeira, o pragmatismo brasileiro visou manter boas relações com os países desenvolvidos, com o Brasil assegurando o cumprimento de compromissos com o pagamento da dívida externa e mantendo o modelo macroeconômico neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, com ênfase na responsabilidade fiscal. Como contrapartida, isso assegurava maior estabilidade para as movimentações brasileiras e também para a obtenção de recursos, investimentos e tecnologias junto ao Primeiro Mundo. Paralelamente, o fortalecimento do mercado interno nacional, a diversificação das parcerias comerciais e o apoio governamental à internacionalização das empresas brasileiras assinalaram novo ímpeto para inserção competitiva do país no mercado global. Junto aos organismos econômicos e financeiros multilaterais, o país esboçou maior independência e assertividade, com uma postura propositiva visando que eventuais reformas favorecessem os países em desenvolvimento.

Nesse sentido, a postura moderada nas relações com os países desenvolvidos foi compensada por um ativismo propositivo na esfera multilateral⁷⁸. A constituição do G-20 comercial contou com ativa participação do Brasil, organizando um extenso grupo de países emergentes objetivando assegurar que a Rodada Doha da OMC garantisse uma agenda de desenvolvimento favorável aos países do Sul Global, abordando as questões agrícolas e seus impactos no comércio internacional. Assim, o protagonismo do G-20 na Rodada Doha assinalou frontal questionamento

⁷⁷ VISENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

⁷⁸ Visentini, 2013.

brasileiro à perpetuação das assimetrias nas negociações comerciais, contrapondo a lógica excludente que concentrava o poder decisório das negociações junto aos países desenvolvidos. O Brasil também foi um dos principais artífices da constituição do G-20 financeiro, como resposta aos efeitos da crise financeira global de 2008. Na contramão do antes restritivo G-8, o G-20 financeiro veio a se tornar o principal fórum global para coordenação macroeconômica, mais uma vez assinalando um triunfo dos países em desenvolvimento na busca pelo aumento de influência na construção das agendas internacionais.

Ainda que mantendo os sustentáculos macroeconômicos neoliberais herdados dos governos FHC, as políticas sociais e de desenvolvimento dos governos Lula cumpriram um papel fundamental no estímulo ao crescimento econômico e ao aumento do mercado interno. Nesse mesmo sentido, os incentivos à internacionalização de empresas brasileiras avançaram em consonância com a estratégia político-diplomática brasileira. Para além da importância político-estratégica, a constituição de arranjos cooperativos com diversos países do Sul Global também serviu para fomentar a diversificação das parcerias comerciais brasileiras: em 2002, 38,5% das exportações brasileiras se dirigiam para países de fora da OCDE, enquanto em 2009 cerca de 57% já se destinavam a estes países, contribuindo para mitigar a dependência brasileira dos mercados do Primeiro Mundo⁷⁹.

Politicamente, o Brasil assumiu uma postura de resistência, reafirmando os interesses nacionais e devolvendo ao Itamaraty uma posição estratégica na formulação da política externa⁸⁰. Assim, a *política externa ativa e ativa* contou com

⁷⁹ AMORIM, Celso. "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview." **Revista brasileira de política internacional**, v. 53: 214-240, 2010.

⁸⁰ Visentini, 2013.

um viés que o chanceler Celso Amorim⁸¹ definiu como *destemido, mas não irresponsável*. Exemplo da postura afirmativa, logo ao início dos governos Lula o Brasil se posicionou firmemente contra a invasão americana ao Iraque, tendo em vista a falta de autorização desta pelo Conselho de Segurança da ONU e a ausência de contundência das razões apresentadas pelos estadunidenses para tal ato. Nessa contenda, a diplomacia brasileira se alinhou com o Eixo da Paz, junto de Alemanha, Rússia e França, condenando os moldes da Guerra Global ao Terror encabeçada pelos americanos.

Tal comportamento assertivo esteve também vinculado à dimensão diplomática de construção da imagem do país como bem-sucedido na implementação de programas sociais de combate à miséria. Dessa forma, o sucesso de programas como o Bolsa Família passou a ser utilizado pela diplomacia brasileira como base para a proposição de agendas de cunho social e cooperativo no ambiente internacional. Conseqüentemente, o país logrou articular sua agenda interna de programas sociais com a concepção diplomática de necessário combate às distorções do processo de globalização centrado em comércio e livre-investimento, com os esforços de combate à fome constituindo seu principal elemento simbólico, vinculado também à extensa utilização do carisma do presidente Lula⁸².

Essa mesma dose de pragmatismo se refletiu nas relações bilaterais com as grandes potências norte-atlânticas. Quanto às relações com os Estados Unidos, em 2005 foram promovidas ao grau de “diálogo estratégico”, até então utilizada pelos estadunidenses apenas para parceiros-chave tais como Grã-Bretanha, Índia e China. Em 2010, esse maior estreitamento foi coroado com a organização do I Encontro do

⁸¹ AMORIM, Celso. "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview." **Revista brasileira de política internacional**, v. 53: 214-240, 2010.

⁸² Visentini, 2013.

Diálogo de Parceria Global. Dentre alguns pontos de maior cooperação entre os países, constaram ao longo dos governos de Lula a cooperação energética para desenvolvimento e exploração de biocombustíveis⁸³, além da parceria para o combate ao terrorismo, com especial atenção às movimentações na Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina.

Por outro lado, os países tiveram maiores divergências no que tange às questões envolvendo a guerra no Iraque, a reativação da IV Frota estadunidense no Atlântico Sul, as negociações comerciais multilaterais hemisféricas e globais, os contenciosos comerciais na OMC — como no caso dos subsídios americanos à indústria de algodão⁸⁴ —, a solução da questão nuclear iraniana e referente ao golpe de Estado que depôs Manuel Zelaya em Honduras⁸⁵. Conforme destacou Pecequilo⁸⁶, Lula era visto pela diplomacia estadunidense como um líder de esquerda responsável, assim como Michelle Bachelet no Chile, distante do radicalismo bolivariano de Chávez, Correa e Evo Morales.

⁸³ Em 2007, Bush visitou o Brasil e assinou o Memorando de Entendimento para Avanço na Cooperação em Biocombustíveis, enfocando pesquisa conjunta para desenvolvimento de biocombustíveis, especialmente o etanol.

⁸⁴ Na questão do algodão na OMC, em 2009 o Brasil foi autorizado pelo organismo a retaliar os Estados Unidos em quase US\$ 830 milhões (em 2010 o BR concordou em postergar a retaliação até 2012, até quando os EUA reveriam sua Farm Bills e práticas ilegais, e criariam fundo para ajudar produtores brasileiros – ver Pecequilo, 2010).

⁸⁵ Na crise hondurenha, Brasil e EUA condenaram as ações golpistas e exortaram o retorno à ordem democrática. No entanto, após Zelaya se refugiar na embaixada do Brasil os EUA passaram a apoiar o golpe, enquanto o Brasil manteve sua política – após a eleição de Porfirio Lobo, os EUA logo reconheceram, e o Brasil não.

⁸⁶ PECEQUILO, Cristina Soreanu. “Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, 2010, p. 142.

Foi nesse contexto geral em que se inseriram as movimentações brasileiras em prol do aprofundamento dos mecanismos sul-americanos de integração e cooperação regional, bem como maior priorização nas relações bilaterais com os vizinhos. O entendimento brasileiro era da necessidade de consolidar uma *liderança compartilhada* na América do Sul⁸⁷, como antessala para assegurar maior peso político e econômico do país no contexto global.

Ainda durante a transição do governo de FHC para o de Lula, o Brasil propôs a criação de um Grupo de Países Amigos da Venezuela, em apoio à mediação da OEA diante da crise em voga no país andino, tendo em vista a greve geral de quase dois meses que afetava o setor petrolífero do país. Junto à constituição do grupo — que contou com Brasil, Estados Unidos, Chile, México, Portugal e Espanha —, o Brasil também providenciou o envio de 82 milhões de litros de combustível para os venezuelanos em um navio petrolífero, garantindo o abastecimento do país-vizinho durante a crise. Tal ação já denotou precocemente o interesse do governo Lula de fazer do Brasil um ator protagonista na mediação dos conflitos regionais, evitando a potencialização e espraiamento da instabilidade política interna dos vizinhos.

Especificamente com relação à ALCA, faz-se importante recapitular o posicionamento do Brasil com referente ao seu processo negociador. Desde sua proposição pelos Estados Unidos na Cúpula de Miami, em 1994, o Brasil advogou que os avanços de sua constituição se dessem a partir de blocos regionais já constituídos ou em processo de formação, na contramão da abordagem americana de atrair individualmente cada um dos países, e demonstrando a resistência brasileira

⁸⁷ COUTO, Leandro. “Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico”. Em: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

e do MERCOSUL aos seus parâmetros iniciais⁸⁸. Ao longo dos encontros subsequentes, o Brasil manteve uma estratégia de postergação das decisões fundamentais com relação à aprovação da área de livre-comércio, sempre polarizando posições com os Estados Unidos.

Com a ascensão de Lula à presidência, em 2003 o Brasil propôs uma reestruturação da ALCA, que ficou conhecida como o projeto da “ALCA *light*”, ensejando a necessidade do acesso a mercados para bens, serviços e investimentos ser negociado bilateralmente, entre países e blocos, e exortando a conclusão de acordos multilaterais mais profundos em temas e setores específicos por países que desejassem fazê-los. Na IV Cúpula das Américas de novembro de 2005, em Mar del Plata, os países concluíram pelo desacordo com relação à implementação da ALCA, num contexto em que, conforme Reis da Silva e Silveira⁸⁹, três posições foram apresentadas: 1) a de abertura total dos mercados, defendida por Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Panamá, Peru, Equador e El Salvador; 2) a posição totalmente contrária à ALCA, defendida pela Venezuela; 3) a posição em favor de uma ALCA mais modesta, defendida pelo MERCOSUL e que teve apoio venezuelano na recusa de avançar em negociações sem que os americanos aceitassem a suspensão de seus subsídios agrícolas.

Consequentemente, o governo brasileiro entendeu que os termos em que estava sendo negociada não agradavam os interesses nacionais, na medida em que, apesar de alguns avanços substantivos em serviços, investimentos e compras governamentais, questões centrais como subsídios agrícolas e normas *antidumping*

⁸⁸ REIS DA SILVA, André Luiz; SILVEIRA, Isadora Loreto da. “Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental”. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 425-447, 2012.

⁸⁹ REIS DA SILVA, André Luiz; SILVEIRA, Isadora Loreto da. “Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental”. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 425-447, 2012.

não tinham maior apreciação⁹⁰. Paralelamente à derrocada do projeto da ALCA em 2005, os Estados Unidos já se inseriam numa conjuntura de maior priorização de seus esforços em outros cenários regionais, como o Oriente Médio, e passaram a carecer de uma estratégia de integração hemisférica, adotando a tática de busca por acordos bilaterais de livre-comércio com os países sul-americanos. Essa conjuntura concedeu maior margem de manobra para as intenções brasileiras de fortalecer mecanismos multilaterais sul-americanos.

Com a ascensão no Cone Sul de governos com visões similares às de Lula, o MERCOSUL ganhou um novo impulso para além de suas características comercialistas já consolidadas, com inovações nas áreas política, educacional e científico-tecnológica. O estabelecimento do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), fomentando exportações dos demais membros para o Brasil, avançou conjuntamente à instituição do FOCEM, que reconheceu as assimetrias intrabloco e passou a desenvolver estratégias para mitigá-las. O pedido de ingresso da Venezuela no bloco assinalou intento de expansão de suas iniciativas para além dos países do Cone Sul, no mesmo sentido da concretização dos acordos que permitiram que todos os países da CAN e o Chile se tornassem membros associados do bloco.

Assim, como destacou Visentini⁹¹, Lula aprofundou qualitativamente a opção pelo apoio à integração física de infraestrutura no ambiente sul-americano, fortalecendo o papel do BNDES no financiamento às obras e protagonizando as buscas de recursos junto ao BID e outros organismos financiadores. Também no

⁹⁰ AMORIM, Celso. "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview." **Revista brasileira de política internacional**, v. 53: 214-240, 2010.

⁹¹ Visentini, 2013.

ambiente sul-americano, o Brasil foi o principal artífice da proposição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 e constituindo um fórum de diálogo de alto nível entre os países sul-americanos. Posteriormente, em 2007, se transformaria na União das Nações da América do Sul (UNASUL), que se tornaria o principal instrumento multilateral de diálogo intergovernamental sul-americano, com papel central na mediação de crises políticas regionais.

Complementando a estratégia de cooperação regional para além do arco sul-americano, em 2008 o Brasil propôs a realização da I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), que pela primeira vez reuniu os países da região em torno de uma agenda própria, em encontro organizado na Costa do Sauípe. Em 2010, o estreitamento dos diálogos entre os países latino-americanos resultou na criação da CELAC, como decorrência dos entendimentos da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada no México em fevereiro, que compreendeu em suas atividades a II CALC e a XXI Cúpula do Grupo do Rio. Como observaram Reis da Silva e Silveira⁹², a dimensão política da CELAC foi constituída anteriormente, a partir dos fundamentos erigidos pelo Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, o Grupo do Rio, estabelecido ainda em 1986. Sua simbiose com os esforços de atuação econômica e institucional da CALC seria, portanto, o principal elemento norteador do estabelecimento da CELAC, com tendência à promoção de uma plataforma de integração de maior complexidade e eficiência.

⁹² REIS DA SILVA, André Luiz; SILVEIRA, Isadora Loreto da. “Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental”. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 425-447, 2012.

Barros e Ramos⁹³ caracterizaram a política externa do Brasil para o contexto regional como dotada de um perfil realista e pragmático, na medida em que visava estabelecer uma integração regional por escalas, adaptando seus instrumentos às realidades sub-regionais. Essa estratégia estaria refletida nos distintos esforços para potencialização concomitante do MERCOSUL, voltado ao Cone Sul; da CASA/UNASUL, para a América do Sul; e da CELAC, para o conjunto da América Latina e Caribe. Paralelamente, o Estado brasileiro fez um grande esforço para fomentar o maior direcionamento dos interesses dos agentes econômicos nacionais em direção aos mercados sul-americanos⁹⁴.

No que tange especificamente à IIRSA, criada em 2000 e posteriormente absorvida pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL, passou por reformulação na qual abandonou a antiga abordagem restrita à formação de corredores de exportação no continente, priorizando também a busca de uma integração física entre os interiores dos países sul-americanos. Essa perspectiva dialogava com o processo mais amplo de transmutação do regionalismo sul-americano dos anos 90, de viés comercialista, para o dos anos 2000, de viés desenvolvimentista, potencializando iniciativas que redundassem na integração de cadeias produtivas de fornecedores e produtores relacionados, objetivando a

⁹³ BARROS, Pedro Silva; RAMOS, Felipe S. “O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)”. **Revista do IMEA-UNILA**, v. 1, n. 2, p. 7-20, 2013.

⁹⁴ BURGESS, Sean. “Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez”. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1343-1358, 2007.

COUTO, Leandro. “Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico”. Em: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

formação de economias de escala e a integração mais ampla das sociedades na região⁹⁵.

Analisando o conjunto do processo que envolveu a ascensão de Lula, sua política exterior e a dimensão regional de sua diplomacia, alguns pontos se destacam, contribuindo para importantes percepções quando postas em perspectiva frente aos comportamentos de países vizinhos, tais como Venezuela e Argentina. A natureza da coalizão governante erigida pelo lulismo era ampla e heterogênea, concatenando interesses de distintas classes e frações de classes sociais, num contexto de descontentamento de parte dessas com os efeitos das políticas neoliberais executadas ao longo dos anos 90. Mais especificamente, a aliança entre os segmentos produtivos e industriais da burguesia nacional, por um lado, com o núcleo histórico de composição do PT, por outro, fornecia a base a partir da qual se estruturava tal coalizão, como ilustram as próprias figuras de Lula e José Alencar na presidência e vice-presidência, respectivamente.

No entanto, como já observado, o programa e os interesses industrializantes e desenvolvimentistas desta aliança não se refletiram na íntegra da índole programática do governo, na medida em que as necessidades da disputa eleitoral e da estabilidade política exigiram a pactuação com outros segmentos das elites tradicionais, com especial peso para o capital financeiro. Portanto, no âmbito da política interna foi exercido um equilíbrio imperfeito entre os interesses das grandes finanças e do segmento desenvolvimentista. Por um lado, isso se refletiu na manutenção da estrutura macroeconômica pró-rentismo herdada do período neoliberal, e conseqüentemente na incapacidade da reversão do panorama de

⁹⁵ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

desindustrialização. Por outro, forjou a base para o estancamento dos processos de privatização, pela busca da retomada da capacidade estatal de indução do desenvolvimento e pelo impulso a uma série de programas sociais redistributivos.

Na política externa, tal dicotomia entre as alas neoliberal e a desenvolvimentista não teve o mesmo impacto sobre o governo, que logrou mover-se com maior autonomia e em consonância com os interesses da aliança fundamental que estruturava sua coalizão. Logo, foram evidentes a busca de uma maior diversificação de parcerias, com a aproximação junto a potências globais alheias ao eixo norte-atlântico, tais como China e Rússia, a promoção de uma série de arranjos de cooperação Sul-Sul, e a priorização de esforços favoráveis à integração regional. Ainda assim, isso não significou a adoção de um viés de confrontação ao eixo norte-atlântico, na medida em que o Brasil afirmava sua posição reformista diante das estruturas de poder do sistema internacional, mas buscava ensejar modificações também a partir do estreitamento e adensamento de seu diálogo e cooperação com os Estados Unidos e as potências europeias.

No ambiente regional, isso se refletiu numa estratégia integracionista que visava assegurar essencialmente uma série de interesses diplomáticos de longo prazo do Brasil: 1) a construção de uma liderança regional brasileira com o consentimento dos países-vizinhos; 2) a progressiva integração do espaço econômico sul-americano ao brasileiro; 3) a construção de arranjos institucionais regionais que excluíssem potência extrarregionais das decisões estratégicas envolvendo o entorno brasileiro. Todos esses objetivos eram perseguidos a partir da busca de consensos junto aos países da região, dialogando com governos de distintas orientações ideológicas e evitando ao máximo fricções ou confrontos diretos com quaisquer deles. Daí o porquê das proposições brasileira no âmbito do MERCOSUL e da CASA/UNASUL terem um perfil amplo, capaz de agregar o apoio de forças altamente heterogêneas e por vezes contraditórias.

Essa inserção internacional de cunho reformista e de movimentações políticas altamente pragmáticas em muito emulava os próprios moldes da ação governamental no ambiente doméstico, como atesta a dialética natureza conciliatória e transformadora do fenômeno lulista. Tais características diferenciariam a experiência da centro-esquerda brasileira daquela vivida pelas esquerdas de outros países latino-americanos no mesmo período. Analisar como tais fenômenos foram erigidos na Venezuela e Argentina contribuirá, portanto, para um detalhamento mais completo da conjuntura que forneceu os elementos de conformação do novo regionalismo sul-americano.

2.2. O CHAVISMO E A POLÍTICA REGIONAL REVISIONISTA DA VENEZUELA

Quanto à Venezuela, as origens do chavismo remontam ao processo de organização clandestina do Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) no interior das Forças Armadas venezuelanas, a partir de 1982. De viés nacionalista e estratégia insurrecional, o grupo era composto por uma geração de militares vinculados ao *Plan Andrés Bello*, que a partir de 1971 forneceu acesso às universidades para os aspirantes ao oficialato⁹⁶. Esse acesso permitiu a formação de um pensamento autóctone, levando o MBR-200 a designar a “árvore das três raízes” — alusão a Simón Bolívar, Simón Rodríguez e Ezequiel Zamora — como seu sustentáculo ideológico, ao tempo em que nutria radical oposição aos sustentáculos do então vigente *Pacto de Punto Fijo*.

⁹⁶ HARNECKER, Marta. **Hugo Chávez Frías, um homem, um povo (entrevista)**. São Paulo: Expressão Popular, 2004

Com a crise econômica que atingiu a Venezuela na década de 1980, os sustentáculos políticos da manutenção do *Pacto de Punto Fijo* se viram abalados, com acontecimentos como o *Caracazo*, de 1989, solidificando um mal-estar da sociedade com o paradigma institucional reinante. Foi diante desta conjuntura que no dia 3 de fevereiro de 1992 o MBR-200 executou ação que renderia notoriedade política nacional ao movimento e ao seu líder, Hugo Chávez, após protagonizarem tentativa de golpe armado contra o Presidente Carlos Andrés Pérez. Apesar do fracasso da insurgência militar, a rendição e prisão de Chávez foi negociada em troca de um breve pronunciamento seu na televisão em rede nacional, iniciando um processo que lhe daria crescente popularidade entre as massas populares⁹⁷.

Tal conjuntura fez com que durante o governo de Rafael Caldera fosse concedida anistia aos revoltosos, incluindo Chávez. Abandonando sua tradicional postura de abstenção eleitoral, o MBR-200 se organizou para as eleições presidenciais de 1998 a partir do Movimento V República, que compôs a coalizão *Polo Patriótico* junto de outros partidos de esquerda, tais como o Pátria Para Todos (PPT), o Partido Comunista da Venezuela (PCV) e uma ala do Movimento ao Socialismo (MAS). A mudança de estratégia foi bem-sucedida, com Chávez sendo eleito presidente após angariar 56,2% dos votos, a partir da defesa de uma plataforma radical de refundação da república venezuelana.

A “refundação” prometida se deu por meio da convocação de uma Assembleia Constituinte, aprovada após plebiscito de consulta à população. Passada a eleição dos delegados constituintes e a elaboração da nova carta, a mesma foi aprovada por 71% dos votantes em referendo popular de dezembro de 1999. Na sequência, nova

⁹⁷ Segundo Maringoni (2009), quatro meses após a tentativa de golpe, pesquisas de opinião já apontavam que cerca de 64,7% detinha simpatia pela figura de Hugo Chávez.

eleição presidencial foi organizada, já conforme os parâmetros da nova Constituição, garantindo a reeleição de Chávez com 57% dos votos.

Respalhado pelos processos eleitorais e pela bem-sucedida refundação da República, o governo passou a avançar com maior ímpeto nas questões pertinentes à intervenção estatal na economia. Um pacote de intervenção foi imposto por Chávez em novembro de 2001, valendo-se da prerrogativa presidencial das Leis Habilitantes. Dentre suas várias novidades, a que mais agitou o ambiente político foi a Lei de Hidrocarbonetos, que reduzia a autonomia da PDVSA frente ao Estado e aumentava substancialmente seu repasse de royalties e impostos ao governo⁹⁸. A resposta das entidades empresariais e dos dirigentes da PDVSA foi a organização de greves que paralisaram boa parte das atividades produtivas nacionais no dia 10 de dezembro, prenunciando os confrontos que estavam por vir.

Em 11 de abril de 2002, nova manifestação conjunta da Confederação dos Trabalhadores da Venezuela (CTV) e da patronal *Fedecámaras* se insurgiria contra a crescente intervenção do Estado na PDVSA, principalmente após a demissão de grande parte de seus diretores⁹⁹. Os conflitos entre manifestantes pró e contra o governo acabaram por gerar confrontos violentos. Responsabilizando Chávez pela instabilidade política nacional, segmentos das Forças Armadas aderiram à oposição e depuseram o presidente, instaurando um novo governo dirigido por Pedro Carmona, máximo expoente da *Fedecámaras*. Apesar de contar com o apoio da burguesia venezuelana e de parte das Forças Armadas, ter recebido imediatos recursos

⁹⁸ LÓPEZ MAYA, Margarita. "Venezuela". Em: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (coord.) **Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

⁹⁹ LÓPEZ MAYA, Margarita. **Venezuela: el gobierno, Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas**. Cidade do México: Colección Temas de la Democracia, 2009.

financeiros do FMI e ter sido saudado pelos Estados Unidos¹⁰⁰, o governo não se sustentou: cerca de 48 horas após a deposição, militares leais a Chávez o reconduziram à presidência, com apoio das massas populares que cercavam o Palácio de Miraflores.

Foi esse contexto que gerou a paralisação das atividades petroleiras por cerca de 63 dias no final do ano, episódio no qual o governo chavista contou com a colaboração dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula no Brasil para abastecer energeticamente o país. Apesar do ambiente conturbado, a alta dos preços internacionais do petróleo potencializou substancialmente a economia venezuelana, ampliando a popularidade da coalizão chavista, que logrou conquistar a totalidade da Assembleia Nacional em 2005, num processo em que a oposição preferiu abster-se. Em dezembro de 2006, Chávez seria novamente reeleito, desta vez com 65% dos votos.

A crescente hegemonia chavista gerou uma gradual radicalização do processo de transformações políticas e estruturais proposto a partir do governo. Assim, ainda em sua nova campanha eleitoral, Chávez passou a apresentar seu projeto com a nomenclatura de Socialismo do Século XXI, e ensejar propostas tais como o aumento dos poderes do Poder Executivo e a criação de um Poder Popular, organizado a partir de conselhos comunais. Em dezembro de 2006, o Presidente anunciou a criação do Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV). Paralelamente, manteve-se também acirrado o conflito do chavismo com as elites locais, mas este dava mostras de crescente assimetria em favor do governo: em maio de 2007 a *Radio Caracas*

¹⁰⁰ No dia seguinte ao golpe o Embaixador dos Estados Unidos em Caracas, Charles Shapiro, se reuniu com Carmona, manifestando intenções positivas junto ao novo governo. Foi apenas após a condenação da maioria dos países da América Latina ao golpe e diante do início do processo de contragolpe que o representante dos Estados Unidos na OEA mudou de tom, votando em favor de resolução contra a alteração da ordem democrática na Venezuela. (LANDER, 2007)

Televisión (RCTV) deixou de operar em sinal aberto, após não-renovação de sua concessão.

Apesar dessa ampla popularidade, o chavismo conheceu sua primeira derrota eleitoral em 2007, quando 50,65% dos votantes decidiram por não apoiar a nova reforma constitucional proposta pelos governistas. Após esse inesperado resultado, Chávez iniciou um processo de moderação de sua postura, anunciando anistia para a maioria dos presos oriundos dos protestos de 2002 e 2003, retomando suas alianças com os partidos da esquerda tradicional e anunciando uma “guerra ao sectarismo”. A intenção era principalmente retomar o diálogo com as camadas médias e os setores da burguesia venezuelana, com os quais havia entrado em rota de colisão diante dos acontecimentos dos anos anteriores¹⁰¹.

Ao longo dos anos de mandatos presidenciais de Hugo Chávez (1999–2013) foram organizadas 14 eleições envolvendo consultas ao conjunto da população nacional, nas quais as posições defendidas pelo chavismo apenas obtiveram minoria na da reforma constitucional de 2007, e por uma pequena margem:

Quadro 1 - Eleições e consultas populares na Venezuela entre 1998 e 2012

Ano	Eleição	Resultados
1998	Eleição presidencial	Chávez presidente com cerca de 56% dos votos.
abril/1999	Referendo constituinte	Cerca de 90% dos votantes apoiam convocação da Assembleia Constituinte.

¹⁰¹ MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

dez/1999	Referendo constituinte	Cerca de 72% dos votantes aprovam a nova Constituição.
2000	Eleições presidenciais	Chávez reeleito com cerca de 60% dos votos.
2004	Eleições regionais	Governista com vitória em 22 dos 24 estados e mais de 80% das prefeituras.
2004	Referendo sobre permanência no poder	Cerca de 59% dos votantes aprovam manutenção de Chávez na Presidência.
2005	Eleições legislativas	Totalidade dos postos assumidos pela coalizão chavista, diante da abstenção da oposição.
2006	Eleições presidenciais	Chávez reeleito com cerca de 62% dos votos.
2007	Referendo sobre reforma constitucional	Única derrota governista, com 50,65% votando contra a reforma.
2008	Eleições regionais	Oficialismo conquista novamente a maioria dos cargos disputados.
2009	Referendo sobre emenda constitucional	“Sim” ganha com quase 55% dos votos, aprovando fim do limite de reeleição estipulado na Constituição.
2010	Eleições legislativas	Oficialismo novamente com a maioria, ainda que não tenha atingido os 2/3 que esperava.
2012	Eleições presidenciais	Chávez reeleito com 55,07%.
2012	Eleições regionais	PSUV vence em 20 das 23 governadorias disputadas.

Fonte: Oré¹⁰² (elaboração própria)

Analisando o processo de ascensão e consolidação do chavismo na Venezuela, é importante tecer algumas considerações acerca das mudanças em sua coalizão, e como isso afetaria a própria formulação da política externa. Distintamente do ocorrido no Brasil e na Argentina, onde Lula e Néstor esboçaram traços conciliatórios com a agenda política até então vigente, o programa que gerou a ascensão de Chávez era de assertivo rechaço ao conjunto das estruturas que por décadas sustentaram o *Pacto de Punto Fijo* na Venezuela. O próprio evento que conferiu notoriedade a Chávez e ao MBR-200 foi uma tentativa de golpe armado contra o presidente Carlos André Pérez em 1992. Ainda assim, quando eleito pelo Polo Patriótico e Movimento V República em 1998, o Presidente buscou um nível de aproximação com as elites políticas e econômicas nacionais.

Ao colocar em prática seu programa de potencialização da intervenção estatal na economia, o governo acabou por se chocar com alguns dos principais interesses da burguesia nacional, aglutinada na *Fedecámaras*, e dos Estados Unidos, especialmente quando se tratando das manobras envolvendo a PDVSA. Essa movimentação ousada do governo tinha sentido: foi a maior apropriação estatal dos lucros petrolíferos que permitiria, num segundo momento, o grande crescimento econômico do país e os robustos investimentos do governo em programas sociais. A um só tempo, tal movimentação garantiu o apoio popular e a ferrenha oposição das elites tradicionais ao governo.

¹⁰² ORÉ, Diego. Cronologia – Elecciones en Venezuela durante los 14 años de Hugo Chávez. Reuters, 14 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-elecciones-venezuela-idLTASIE93C00S20130413>

Isso explica o porquê da aliança das camadas médias, das elites tradicionais e da política exterior estadunidense na tentativa de golpe de Estado em 2002¹⁰³. Daí em diante, se estreitaria o arco de alianças da coalizão governante, e em termos de política externa isso se refletiria num giro em favor de um perfil mais militante e voluntarista, em detrimento das intenções do grupo pragmático que geriu as movimentações diplomáticas até 2004¹⁰⁴.

Moreira (2018) apontou que a passagem da fase de uma política externa moderada para outra de viés antissistêmico e de confrontação com os Estados Unidos¹⁰⁵ ficou explícita na comparação dos documentos de planejamento dos dois períodos presidenciais de Chávez: 1) Linhas Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2001–2007); e 2) Linhas Gerais do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação (2007–2013). Se no primeiro se insistia constantemente na construção de uma ordem internacional multipolar por

¹⁰³ LANDER, Luis. “La insurrección de los gerentes: PDVSA y el gobierno de Chávez”. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 10, n. 2, p. 13-32, 2004.

¹⁰⁴ SARAIVA, Miriam; BRICEÑO RUIZ, José. “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52 (1), pp. 149-166, 2009.

¹⁰⁵ Segundo Vanbiervliet (2013) a radicalização da estratégia de política exterior da Venezuela se deu após a vitória chavista no referendo de agosto de 2004, sendo inaugurada em um *Taller de Alto Nivel* organizado em dezembro do mesmo ano, no qual pela primeira vez Chávez falou sobre a existência de dois eixos na América Latina. Seguindo esse espírito, a diplomacia venezuelana fortaleceria a aproximação com governos críticos da política estadunidense – tais como Rússia, Irã, Bielorrússia, Síria, Líbia e China; inauguraria a doutrina de “guerra assimétrica” de suas Forças Armadas, baseada na hipótese de confronto assimétrico contra os Estados Unidos ou seu principal aliado regional, a Colômbia; e adquiriria massivamente novas tecnologias e materiais bélicos, principalmente a partir de fontes não-alinhadas com Washington. Em termos regionais, a radicalização se expressou no impulso à diplomacia paralela junto de movimentos sociais e partidos políticos de esquerda de terceiros países, a difusão do modelo bolivariano pela América Latina, a criação de novos organismos regional e a retirada de esquemas regionais pré-existentes, tais como a CAN.

meio da cooperação entre distintos países, apenas indiretamente indicando a necessidade de contenção do poder estadunidense, no segundo se fazia indicação explícita ao que caracterizava como um rompimento com “a passividade histórica que caracterizou a relação da Venezuela com o mundo, na qual o elemento fundamental foi a mediatização e subordinação aos interesses geopolíticos do imperialismo norte-americano”¹⁰⁶.

Assim, as orientações oficiais governamentais indicavam como parte do plano de ação a criação de novos blocos de poder que afrontassem a hegemonia americana, dando conotações claras aos objetivos da diplomacia venezuelana. Segundo Romero¹⁰⁷, essa política não estava embasada apenas na formação de coalizões internacionais que debilitassem relativamente a hegemonia estadunidense, mas também no apoio direto a agrupamentos com uma visão anti-imperialista e antiamericana em terceiros países, valendo-se de métodos de diplomacia paralela. Serbin e Pont¹⁰⁸ destacaram que os documentos oficiais da FANB também detinham tal perspectiva, com doutrina militar adaptada à possibilidade de confronto militar assimétrico contra os americanos.

O choque de concepções com os Estados Unidos e a centralidade da questão petrolífera guiaram grande parte dos objetivos da política externa. Um dos principais empenhos da diplomacia chavista foi o de fortalecer a Organização dos Países

¹⁰⁶ MOREIRA, Gabriel Boff. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018, p. 45.

¹⁰⁷ ROMERO, Carlos A. **La política exterior de la Venezuela Bolivariana**. Plataforma Democrática: 2010.

¹⁰⁸ SERBIN, Andrés; PONT Andrei Serbin. “Quince años de política exterior bolivariana: entre el *soft-balancing* y la militarización?”. **Pensamiento propio**, 39, pp. -, 2014, 287-326.

Exportadores de Petróleo (OPEP)¹⁰⁹. Em setembro de 2000, tais esforços resultaram na organização da II Cúpula da OPEP, sediada em Caracas, que teve como principal resultado declaração que comprometia os países exportadores de petróleo a atuarem conjuntamente para manter estáveis os preços internacionais do petróleo, agregar impostos sobre produtos industrializados como um componente para definição do preço final da venda de barris, e estreitar os vínculos institucionais da organização.

Chávez buscou incessantemente diversificar as parcerias venezuelanas, na medida em que buscava reduzir a dependência do mercado estadunidense no que tange ao destino das exportações petrolíferas do país¹¹⁰. Isso resultou em importante aproximação com potência não-ocidentais como Rússia, China e Índia; no estreitamento de diálogos com países caracterizados pelos americanos como *rogue states*, tais como Cuba, principalmente, além de Irã e Síria; mas também na busca de consolidação de parcerias com a União Europeia. Isso permitiu uma mudança no perfil dos mercados aos quais se destinavam as exportações da Venezuela: enquanto em 2000 os Estados Unidos concentravam mais de 50% das exportações venezuelanas e apenas as Antilhas Holandesas detinham mais de 10%, em 2012 os americanos já representavam menos da metade dos destinos de exportação, e potências como Rússia e China já apareciam com mais de 10% cada uma¹¹¹.

Essa cooperação não se restringiu às questões comerciais. Junto da China, diversas iniciativas conjuntas foram firmadas nos segmentos de telecomunicações, construção, petrolífero e militar, permitindo o lançamento do primeiro satélite artificial

¹⁰⁹ ROMERO, Carlos A. “Dos etapas en la política exterior de Venezuela”. **Politeia**, n. 30, p. 319-343, 2003.

¹¹⁰ ROMERO, Carlos A. “Venezuela y Estados Unidos: una relación esquizofrénica”. **Nueva Sociedad**, n. 206, dez. 2006.

¹¹¹ Dados disponíveis no *IMF Direction of Trade Statistics*: <<https://data.imf.org/?sk=9d6028d4-f14a-464c-a2f2-59b2cd424b85>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

venezuelano, o Venesat I, e a compra de radares e caças de fabricação chinesa¹¹². Com o Irã, se desenhava ampla convergência no âmbito da OPEP e do setor petrolífero, e também nas críticas contra os Estados Unidos e Israel. Os laços com a Rússia tiveram centralidade na dimensão militar, com a compra pela Venezuela de submarinos, aviões Sukhoi, helicópteros de combate, aviões de transporte e baterias antiaéreas, além de mais de 100.000 fuzis Kalashnikov AK-103¹¹³. Os vínculos com os russos também renderam o estabelecimento de cooperação para o uso pacífico de energia nuclear, com transferência de tecnologia para os venezuelanos e auxílio na construção de um central nuclear.

Mas foi junto de Cuba que se esboçou a mais relevante aliança político-diplomática e mesmo ideológica da Venezuela chavista, com amplas repercussões nas políticas interna e externa venezuelanas do período. Serbin e Pont¹¹⁴ indicaram que o Ministério de Relações Exteriores (MINREX) de Cuba teve papel crucial na reconstrução dos mecanismos de funcionamento da diplomacia venezuelana, que desarticulou seus antigos mecanismos profissionalizados em prol de uma nova estrutura baseada em indicações políticas. Os serviços de inteligência cubanos estabeleceram ampla cooperação com o governo chavista, inclusive em momentos de crise aguda, tais como o da tentativa de golpe de Estado contra o Presidente em 2002¹¹⁵. Foi notório ao longo deste período o sistema de cooperação Venezuela-Cuba que funcionava a partir da garantia de petróleo subsidiado para os cubanos em troca

¹¹² Romero, 2010.

¹¹³ Romero, 2010.

¹¹⁴ Serbin e Pont, 2014.

¹¹⁵ Ibid.

de serviços profissionais destes em território venezuelano¹¹⁶. Em termos regionais, a constituição desse eixo de alinhamento ideológico teria grandes repercussões na conformação da ALBA, na convergência crítica contra os Estados Unidos e no apoio a governos simpáticos aos ideais socialistas e de esquerda.

Tendo em visto o próprio peso desproporcional do segmento petrolífero na composição do PIB venezuelano, o conjunto das disputas políticas entre o chavismo e a oposição se davam exatamente pelo controle da distribuição da renda petrolífera. Isso forçou uma conjuntura na qual a burguesia venezuelana teceu alianças com os multinacionais petrolíferas e mesmo com potências estrangeiras, como os Estados Unidos, para tentar viabilizar a queda de Chávez, que apostava numa maior apropriação da renda petrolífera pelo Estado. Pelo viés nacionalista que orientava o ideário bolivariano e da construção do Socialismo XXI, era natural que os projetos estratégicos chavistas também estivessem voltados para a industrialização do país, e realmente estavam. Mas na contramão do que ocorria no Brasil e na Argentina, isso não se dava na forma da busca de uma aliança com o segmento nacional da burguesia, mas em oposição a esta, exatamente pelas posições que frente à orientação governamental para a questão petrolífera. Consequentemente, em termos de política exterior, os governos chavistas acabariam consolidando um descolamento entre suas movimentações diplomáticas e os interesses da burguesia nacional, como bem demonstraria, por exemplo, a retirada venezuelana da CAN.

E analisando especificamente o contexto regional, cabe observar que, distintamente de Brasil e Argentina, que detinham maior lastro histórico em suas diplomacias voltadas para o conjunto da América do Sul, a Venezuela tardou a

¹¹⁶ CÍCERO, Pedro Henrique de Moraes. Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007). **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 5, n. 10, 2016.

consolidar o seu “olhar ao sul” em termos de política regional. Ao longo do século XX, foi a vocação andina e caribenha de sua política exterior que marcou a maioria das articulações políticas regionais. Apenas na década de 1990, durante o governo de Rafael Caldera, que uma aproximação mais incisiva foi tentada junto aos países do Cone Sul, especialmente o Brasil, num intento de complementar os interesses mais amplos da Venezuela no concerto hemisférico.

Com Hugo Chávez, essa orientação em direção ao sul seria mantida, mas, assim como os demais pontos herdados do *puntofijismo*, ganharia novos traços adaptados aos objetivos estratégicos da coalizão chavista¹¹⁷. Nesse sentido, os esforços propriamente sul-americanos da diplomacia chavista dialogariam com o norte do direcionamento geral de sua política externa, que visava exercer um contrapeso aos interesses dos Estados Unidos no concerto hemisférico, prioritariamente, e global, dentro do possível. É nesse sentido que González Urrutia¹¹⁸ definiu a política regional da Venezuela no período como um intento de reorganização do tabuleiro geoestratégico da América do Sul, guiado pelas concepções ideológicas alinhadas com o paradigma do Socialismo do Século XXI que se esboçava internamente no país.

Como bem observou Oliveira¹¹⁹, o documento oficial do governo venezuelano *El Nuevo Mapa Estratégico*, lançado em 2004, já expunha um balanço acerca da conjuntura internacional, com uma análise pormenorizada de suas implicações para a política exterior do país no ambiente regional. Nele, era apontada a existência de um

¹¹⁷ SERBIN, Andrés. **Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

¹¹⁸ GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. **La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional**. Caracas: Serie Política Internacional – ILDIS, 2008.

¹¹⁹ OLIVEIRA, Renata Peixoto de. “Política externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos”. Em: OLIVEIRA, R. P.; NOGUEIRA, S. G.; MELO, F. R. (Org.). **América Andina: integração regional, segurança e outros olhares**. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

suposto Eixo Contraposto Brasília, Caracas e Buenos Aires, formado pela aliança de Venezuela, Brasil e Argentina em prol da integração e desenvolvimento regionais. Este eixo estaria sob constante ameaça de desestabilização política por parte dos Estados Unidos, na medida em que representava o vértice principal de integração dos países da região. Por outro lado, um eixo de países formado por Colômbia, Peru, Chile e, até então, Equador e Bolívia, mantinha laços políticos e comerciais preferenciais com os Estados Unidos, afrontando qualquer intento de autonomia conjunta dos países da América do Sul. Por fim, existiria um terceiro eixo ainda não constituído, que seria formado a partir das adesões de terceiros países aos parâmetros da revolução em curso na Venezuela. Esse documento já ilustra, portanto, a divisão em três blocos que orientaria a inserção regional chavista daí em diante.

Em 2007, tais entendimentos seriam reforçados pelo documento *Marco filosófico de la nueva integración del sur*¹²⁰. Ele reforçava a visão acerca de existência de dois blocos de integração regional com caráter progressista na região: o primeiro caracterizado por processos tais como o do MERCOSUL, focado em questões econômicas, e o segundo dirigido pela Venezuela, implicando um alinhamento político-estratégico dos países da região e composto pelos países vinculados à ALBA¹²¹. Ficam evidentes no conjunto destas disposições a centralidade do contrabalanceamento aos Estados Unidos no cálculo político regional venezuelano, gerando um paradigma de confronto com os países sul-americanos vinculados aos interesses diplomáticos estadunidenses. Mas, além disso, também se denota a aproximação com o MERCOSUL mais como um elemento tático, na busca de fortalecer polos alternativos de poder, do que estratégico, na medida em que não

¹²⁰ VENEZUELA. **Marco filosófico de la nueva integración del sur 2007**. Caracas, 2007.

¹²¹ Oliveira, 2012.

representava o modelo de integração defendido pela Venezuela, que estaria consubstanciado na construção da ALBA:

Este conjunto de iniciativas não pode ser dissociado da visão predominantemente geoestratégica, política e ideológica do presidente Chávez, no seu afã de contrabalançar a hegemonia estadunidense, promovendo uma integração regional no âmbito sul-americano e caribenho, e uma série de alianças estratégicas regionais e globais que possibilitem a conformação de um mundo multipolar que limite e enfrente esta hegemonia. Neste marco, o instrumento privilegiado da política exterior é a utilização dos recursos petrolíferos, tanto para o desenvolvimento destas alianças como para a consolidação da ALBA. Os instrumentos fundamentais para dar impulso a estes objetivos no nível regional são: a integração e cooperação energética por meio de mecanismos como Petrocaribe, Petroandina e Petrosur, marcadas pelo entendimento da Petroamérica como fundamento central da ALBA; a proposta de construção do Gasoduto do Sul partindo da Venezuela até a Argentina; e a utilização de amplos recursos financeiros na criação de um Banco do Sul que substitua as instituições financeiras regionais como o BID e internacionais como o FMI e o Banco Mundial.¹²²

¹²² “Este conjunto de iniciativas, sin embargo, no pueden disociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del presidente Chávez, en su afán de contrarrestar la hegemonía estadounidense promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que posibiliten la conformación de un mundo multipolar que acote y enfrente esta hegemonía. En este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros, tanto para el desarrollo de estas alianzas como para la consolidación del ALBA. La integración y cooperación energética a través de mecanismos como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, enmarcados en la concepción de Petroamérica como fundamento del ALBA, la propuesta del megaproyecto de construcción del Gasoducto del Sur desde Venezuela a la Argentina, y la utilización de amplios recursos financieros en la creación de un Banco del Sur que sustituya a las instituciones financieras regionales como el BID e internacionales como el FMI y el Banco Mundial son, en la actualidad, los dos mecanismos fundamentales para dar impulso a estos objetivos

É esse cenário que explica, por exemplo, a retirada venezuelana da CAN, apesar da importância que essa detinha para as chamadas exportações não-tradicionais (ENT) do país. Tal medida respondia ao desprendimento da coalizão governante chavista dos interesses dos segmentos industriais privados nacionais, que na maioria se alinharam às perspectivas subversivas e golpistas contra Chávez nos eventos de 2002. As críticas venezuelanas à ALCA e, num segundo momento, às negociações de TLCs entre países latino-americanos e os Estados Unidos coadunavam a nova orientação da política externa, buscando restabelecer os acordos multilaterais regionais em prol de coalizões com paradigma avesso ao do neoliberalismo e da hegemonia americana.

Como se verá adiante, o passo consecutivo ao desligamento da CAN foi de solicitação de ingresso no MERCOSUL. Entretanto, nem o apoio venezuelano à criação da CASA e tampouco o pedido de adesão ao MERCOSUL significavam um alinhamento com a perspectiva regional brasileira, ou uma mera realocação de blocos, retirando-se do bloco andino em prol de uma articulação com os países do Cone Sul. Em ambos os ambientes, de CASA e MERCOSUL, a Venezuela atuou em tensionamento com as estruturas institucionais já estabelecidas. Na primeira, exigindo um perfil integracionista mais profundo, com viés ideológico anti-imperialista e com iniciativas que alcançassem dimensões geopolíticas. No segundo criticando veementemente os mecanismos supostamente “comercialistas” do bloco e sugerindo maior distanciamento de mecanismos de mercado, ao tempo em que se negava a implementar os requisitos técnicos para seu pleno ingresso como membro.

Consequentemente, o antagonismo com os desígnios hemisféricos dos Estados e com a matriz comercialista de integração sul-americana herdada da década de 1990

a nível regional.” SERBIN, Andrés. “Entre UNASUR y ALBA:¿ otra integración (ciudadana) es posible?”. **Anuario CEIPAZ**, n. 1, p. 183-288, 2007, p. 193.

não explicam por si só a posição chavista na arena regional. O perfil mais radicalizado de suas proposições entrava em choque mesmo com interesses de outros governantes provenientes das esquerdas, tais como os de Brasil e Argentina, por exemplo. Com as eleições de Evo Morales, na Bolívia, e de Rafael Correa, no Equador, Chávez conseguiu angariar novos aliados para seu projeto de integração regional. Junto deles exerceu pressões por alterações no conteúdo da CASA, que se transformaria em UNASUL, conspirou contra a expansão de capitais brasileiros na América do Sul, articulou posições em comum pela criação do Banco do Sul, e consolidou o que seria conhecido como um “bloco bolivariano” na política regional.

Assim, foi a partir do alinhamento das visões de política regional de Cuba e Venezuela¹²³ que, em 14 de dezembro de 2004, nasceu a Aliança Bolivariana Para os Povos de Nossa América (ALBA), com Declaração Conjunta e Acordo de Implementação firmados por Hugo Chávez e Fidel Castro. A Bolívia adentraria as fileiras da ALBA em abril de 2006, quando também foi incorporada a denominação Tratado de Comércio dos Povos (TCP) ao seu nome oficial, tornando-se ALBA-TCP. Com as ulteriores adesões de Nicarágua, Equador e de pequenos países caribenhos, a ALBA-TCP sistematizou de forma mais clara o projeto de integração regional sonhado por Chávez. Este objetivava englobar não apenas a América do Sul, mas o conjunto da América Latina e Caribe, baseando-se em mecanismos de concertação política e ideológica mais densos que os dos instrumentos tradicionais de cooperação regional, alinhado estes aos paradigmas reinantes na política exterior chavista.

Em síntese, percebe-se que a política exterior do governo venezuelano para a América do Sul seguia sua perspectiva mais ampla do cenário hemisférico. Dialogando com o entendimento da necessidade de constituir coalizões de perfil anti-

¹²³ AZICRI, Max. “The Castro-Chávez Alliance”. *Latin American Perspectives*, v. 36, n. 1, p. 99-110, 2009.

imperialista, a Venezuela exerceu uma atuação revisionista no que tange à composição dos instrumentos de cooperação regional na América do Sul. Esta ação se dividiu em basicamente três frentes: (1) a de confrontação aberta aos países com uma política regional mais convergente com as perspectivas dos Estados Unidos, como o Chile e os países da CAN; (2) a de aproximação com os governos de centro-esquerda do Cone Sul, no intento de ganhar adeptos ao seu projeto revisionista de integração regional; (3) a de composição de alianças com os governantes de esquerda mais próximos das perspectivas do Socialismo do Século XXI, como os de Bolívia e Equador, formando um bloco “bolivariano” que exercesse pressão em prol da modificação dos rumos das instituições regionais vigentes.

Essas linhas gerais definiriam as movimentações diplomáticas da Venezuela no período, e em muito contribuiriam para explicar não só suas posições nos fóruns sul-americanos existentes, como também a dinâmica de suas relações com Brasil e Argentina. No “triângulo estratégico” da integração regional, seria recorrente a tática de aproximação com os argentinos em favor de um tensionamento e confrontação com projetos liderados pelos brasileiros.

2.3. A ARGENTINA DOS GOVERNOS KIRCHNER E O PRAGMATISMO DE SUA INSERÇÃO REGIONAL

No que tange à Argentina, as origens do kirchnerismo remontam ao processo de renovada ascensão da ala esquerda do peronismo, potencializada após a irrupção do desastre econômico e político argentino de 2001. Durante a adolescência, tanto Néstor Kirchner quanto Cristina Fernández foram militantes da Juventude Peronista,

tendo conhecido um ao outro na Faculdade de Direito da Universidade Nacional de La Plata¹²⁴. Diante dos eventos de perseguição aos militantes de esquerda ao longo da ditadura militar do Processo de Reorganização Nacional, o casal se mudou para Santa Cruz, terra natal de Néstor, onde montaram um escritório de advocacia.

Com o fim da ditadura, Néstor ingressou com maior afinco para a vida pública, trabalhando como funcionário da província em Rio Gallegos, e posteriormente logrando se candidatar e ser eleito intendente da capital de Santa Cruz. Sua gestão em Río Gallegos lhe permitiu lançar candidatura vitoriosa para o governo de Santa Cruz, que exerceria por três administrações consecutivas entre 1991 e 2003. Paralelamente, Cristina também avançou em sua vida política com a bem-sucedida eleição para deputada estadual em 1985, e deputada federal por Santa Cruz em 1993, chegando ao cargo de senadora nas eleições de 2001.

Num contexto de hegemonia de Menem e do neoliberalismo entre as correntes peronistas¹²⁵, o modelo desenvolvimentista implementado por Kirchner em Santa Cruz, com um viés de centro-esquerda, lhe alçou ao posto de uma das principais lideranças da oposição ao neoliberalismo na Argentina. Na disputa pelos rumos do peronismo, Néstor buscou alianças com o governador da província de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, e ambos trabalharam para obstruir a possibilidade de reeleição de Menem em 1998. Quando da explosão da crise de 2001, durante o governo de Fernando De La Rúa, o caos imperante na Argentina contrastava com a situação econômica positiva de Santa Cruz, que fortalecia a posição de Kirchner no cenário político nacional¹²⁶.

¹²⁴ CURIA, Walter. **El último peronista: ¿Quién fue realmente Néstor Kirchner?**. Buenos Aires: Sudamericana, 2012.

¹²⁵ ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Fondo de Cultura Económica Argentina, 2022.

¹²⁶ SEOANE, María. "Argentina". Em: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (coord.) **Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

Diante da corrida eleitoral pela sucessão presidencial, Néstor naturalmente apareceu como um nome forte para a contenda, e recebeu apoio do Presidente interino e seu antigo aliado Duhalde. Apesar de no primeiro turno ter ficado em segundo lugar, com 22% contra 24% de Carlos Menem, as pesquisas de segundo turno favoráveis à Nestor desestimularam seu rival, que acabou renunciando à disputa.

A vitória de Néstor representou uma rotunda virada de posição do movimento peronista na Argentina, com sua ala esquerda tomando a dianteira do Partido Justicialista após anos de hegemonia dos segmentos neoliberais e revisionistas. Ainda assim, a vitória eleitoral ocorreu com a menor porcentagem de votos da história do país, e a situação econômica e social legava ao novo presidente uma estreita margem de manobra política, que lhe forçava a buscar alianças amplas e heterogêneas para governos — incluindo nelas, portanto, segmentos das elites tradicionais do país. Em 2003, a dívida externa representava nada menos que 128,7% do PIB e 1.166,1% das reservas internacionais do país, ao tempo em que a dívida pública nacional chegava a 106,1% do PIB¹²⁷.

Apesar das dificuldades conjunturais, seu governo logrou manter uma base estável para fazer avançar políticas de perfil neodesenvolvimentista¹²⁸, favorecidas por uma conjuntura de alta nos preços internacionais das *commodities*. Dessa forma, a Argentina logrou um incrível crescimento econômico de cerca de 8% ao ano durante seu mandato, com acentuada queda do desemprego¹²⁹ e redução da dívida externa.

¹²⁷ Seoane, 2016.

¹²⁸ VARESI, Gastón. “Neo-desarrollismo y kirchnerismo Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina 2002-2008.” **Cuadernos del CENDES**, v. 33, n. 92, p. 23-58, 2016.

¹²⁹ Segundo Delamata (2008), o desemprego da população economicamente ativa foi reduzido e 20,4%, no primeiro trimestre de 2003, para 8,5%, no segundo trimestre de 2007, e o trabalho informal passou de 49,7% para 41,6% no mesmo período.

Esses resultados permitiram que o presidente não apenas gozasse de enorme popularidade, como também exercesse grande influência nas eleições pela sua sucessão, que terminaram por garantir o mandato seguinte à sua esposa, Cristina Fernández, eleita no primeiro turno do pleito de 2007, e reeleita em 2011.

Ao longo dos mais de dez anos de kirchnerismo, tomaram corpo uma série de iniciativas relacionadas ao aumento do papel do Estado na indução do desenvolvimento econômico, à potencialização de programas sociais compensatório e ao fortalecimento dos direitos civis. Dentre elas, a criação do *Asignación por Hijo*, programa de distribuição de renda; a nacionalização da YPF; a estatização do sistema de aposentadorias; os maiores investimentos em ciência e tecnologia, que envolveram programas de repatriação e cientistas e a distribuição de milhões de computadores para crianças e adolescentes; o restabelecimento de convênios coletivos dos trabalhadores; a reforma do sistema de justiça; a promoção de campanhas em defesa dos direitos humanos e pela memória das vítimas das ditaduras militares¹³⁰.

Se as condicionantes da crise e a estratégia conciliatória da presidência de Néstor permitiram uma maior unidade de distintos segmentos nacionais em torno da política governamental, com Cristina tomariam ímpeto certos conflitos com as elites locais, especialmente no segmento agropecuário, afetando também a própria política exterior. Frente aos conflitos relacionados ao ambiente rural em 2008, foi operada a primeira grande redefinição das alianças políticas e sociais da era kirchnerista, com os produtos agropecuários agrupados na Sociedade Rural, nas Confederações Rurais Argentina e na Federação Agrária Argentina alinhando-se em aberta oposição contra

¹³⁰ Seoane, 2016.

Cristina. Busso ¹³¹ destacou que os descontentamentos e o viés opositor se estenderam também por segmentos como a classe média — com constantes reivindicações referentes às questões de segurança pública, inflação e ineficiência do Estado — e, principalmente, os meios de comunicação hegemônicos, com destaque para o Grupo Clarín.

Analisando a experiência kirchnerista em perspectiva com o panorama mais amplo da América do Sul no período, podem-se perceber algumas semelhanças e diferenciações quando em comparação com as experiências de Brasil e Venezuela. Ao exemplo do caso venezuelano, a conjuntura que permitiu a ascensão de Néstor ao governo foi de instauração de uma profunda insatisfação popular com os alicerces do modelo político e econômico em voga no país. Mas distintamente do ocorrido na Venezuela, Néstor não foi eleito com uma plataforma de refundação do Estado nacional e tampouco com um respaldo popular consonante com a possibilidade de operar mudanças radicais no contexto do país. Pelo contrário, sua eleição se deu com o menor percentual de votos da história da Argentina e sua candidatura foi fruto de uma articulação de amplos e heterogêneos setores no interior do movimento peronista, envolvendo aí setores das elites políticas e econômicas tradicionais.

Nesse sentido, a experiência argentina guarda maiores semelhanças com a brasileira¹³², principalmente no que tange ao grau de comedimento imposto pela conjuntura política ao ciclo de ascensão das esquerdas. Entretanto, a profunda crise gerada pelo neoliberalismo dos anos 90 facultava ao kirchnerismo um maior poder relativo de ensejar modificações em favor do neodesenvolvimentismo no país, se

¹³¹ BUSO, Anabella. “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”. **Estudios Internacionales**, vol. 46, no. 177, p. 9-33, 2014.

¹³² KATZ, Claudio. ¿ Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, p. 224-249, 2015.

comparado ao Brasil. Distintamente do que teve de fazer Lula, pactuando uma coalizão que envolvia desde o proletariado e a burguesia industrial até as principais camadas do rentismo, os Kirchner tiveram um caminho que lhes facultou operar reestatizações e um maior intervencionismo estatal na economia sem os mesmos obstáculos presentes na coalizão brasileira.

Em termos de política externa regional, essas diferenciações novamente localizariam a Argentina em um meio-termo entre as posições de Brasil e Venezuela. Ao tempo em que não endossava o radicalismo bolivariano em seus intentos regionais revisionistas, também não era de toda entregue ao formato proposto pela agenda integracionista brasileira. Em síntese, a própria natureza das coalizões governantes em Brasil, Venezuela e Argentina em muito ajudam explicar os próprios posicionamentos de suas instâncias diplomáticas na época, e como influíram sobre os rumos do regionalismo sul-americano. Mas antes de avançar nesse tópico, cabe conduzir uma análise mais minuciosa das características gerais da política externa kirchnerista.

Assim como no âmbito da política interna, a inserção internacional argentina operou importantes inflexões com Néstor e Cristina. Certas mudanças estiveram conectadas com as novas compreensões do governo acerca dos rumos da economia do país, baseadas nas seguintes realidades: 1) a percepção generalizada da sociedade acerca do fracasso da política externa de “relações especiais” com os grandes centros do poder político internacional, especialmente com os Estados Unidos, e de submissão aos centros de poder financeiro, via FMI e Banco Mundial; 2) a necessidade de adoção de um caráter assertivo pelo governo frente à conjuntura de debilidade na qual foi eleito, com baixa porcentagem de votos, evocando uma forte centralização dos atos de política externa na figura presidencial; 3) o fato dos Kirchner e figuras como o Chanceler Rafael Bielsa serem produtos da geração político-ideológica “setentista”, vinculada às ideologias reformistas de viés terceiro-mundista

e anti-imperialista, com longa trajetória no âmbito da esquerda peronista ao longo da juventude¹³³.

Como ressaltou Busso¹³⁴, apesar das severas condicionantes internas que influenciaram os rumos da diplomacia de Néstor, os segmentos da burguesia industrial, agropecuária e financeira apoiaram, em linhas-gerais, os posicionamentos do governo, na medida em que também vinham sofrendo com os pesados efeitos da crise que assolava o país. Diante da crise econômico-financeira, era inevitável que a estratégia para saída do *default* e o pagamento da dívida externa fossem questões basilares de sua nova política exterior. Conseqüentemente, desde o início do governo o Presidente manteve uma política de ininterrupta voz crítica ao papel do FMI nos assuntos globais, cobrando uma reforma estrutural nos seus mecanismos de funcionamento.

Simonoff¹³⁵ destacou que as propostas governamentais com relação ao tema da dívida estiveram enfocadas em dois âmbitos: 1) as negociações com detentores dos títulos da dívida; 2) as negociações junto aos organismos multilaterais de crédito. Quanto aos detentores de títulos, a proposição argentina era de se comprometer com um pagamento em prazos mais estendidos, em troca da redução de taxações. Junto aos organismos multilaterais de crédito, especialmente o FMI, o debate almejava o abatimento e mesmo cancelamento da dívida.

¹³³ TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Sudamérica vive un clima de receios", entrevista de Rodrigo Lara a Juan Tokatlian. **El Mercurio**, Santiago, 24 de outubro de 2004.

CORIGLIANO, Francisco. "La política latinoamericana de Kirchner." **Criterio**, n. 2300, 2004.

¹³⁴ Busso, 2014.

¹³⁵ SIMONOFF, Alejandro. "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner". **CONfines**, n. 5, v. 10, 2009.

Essa estratégia dual gerou o incremento das pressões sobre a Argentina por países onde residiam os detentores de títulos que não aceitaram as proposições de renegociação. Exemplo disso, nas negociações com o Clube de Paris muitos dos seus membros exigiram um acordo prévio da Argentina com o Clube de Paris como antessala para conclusão de negociação com os demais credores. Ainda que tenha rendido acordo parcial com a Espanha, o restante dos membros do Clube de Paris não logrou chegar a um termo com o governo argentino. Ainda assim, reestruturação da dívida externa com os credores privados, em 2005, e a saída da situação de moratória foram percebidas de forma generalizada como um sucesso, alavancando a popularidade presidencial¹³⁶.

O que a posição intransigente da Argentina nas negociações demonstrou, em última instância, foi uma irreduzibilidade do governo em sacrificar seu modelo econômico desenvolvimentista em troca da resolução da questão da dívida. Nesse sentido, os meios heterodoxos pelos quais Kirchner buscou a renegociação em muito refletem os próprios interesses de sua coalizão no âmbito da política interna do país. Na medida em que o posicionamento de maior viés de confronto do governo se voltava a atores externos, isso não afetava diretamente os interesses das elites locais e gerava importante base de apoio social, garantindo estabilidade para os rumos da estratégia diplomática¹³⁷. Esse consenso seria afetado pelo realinhamento político ocorrido após a eleição de Cristina, com os segmentos de oposição e os grandes meios de comunicação criticando recorrentemente o perfil autonomista da política externa, especialmente no que tange às aproximações da Argentina com países de viés esquerdista e estatizante, como a Venezuela:

¹³⁶ VADELL, Javier Alberto. "A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 194-214, 2006.

¹³⁷ Busso, 2014.

A modo de comparação, entendemos ser conveniente destacar que o apoio social ao confronto com outros setores internacionais, como Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, as empresas multinacionais, etc. que caracterizou o governo de Néstor Kirchner no processo de renegociação da dívida teve continuidade com a gestão de Cristina quando a confrontação se estendeu aos atores locais — do campo, no caso. O resultado foi uma polarização das posturas, e, inversamente ao que ocorria anteriormente, a estratégia diplomática passou a ser claramente rechaçada como instrumento de política externa por aqueles que se opunham ao governo, caracterizando-a como inconsistente, instável e agressiva. Nesse sentido, a reação social e midiática foi menos permissiva com Cristina do que com o ex-presidente.¹³⁸

Segundo Corigliano¹³⁹, as relações da Argentina com os Estados Unidos iniciaram um processo de distanciamento relativo a partir da IV Cúpula das Américas, de novembro de 2005, quando Kirchner fez críticas duras não apenas ao FMI, como já fazia recorrentemente, mas também aos Estados Unidos.

¹³⁸ “A modo comparativo, creemos conveniente destacar que el apoyo social a la confrontación con otros actores internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las empresas multinacionales, etc. que caracterizó al gobierno de Néstor Kirchner en el proceso de renegociación de la deuda, no solo no se trasladó a la gestión de Cristina cuando la confrontación se dio con actores locales -en este caso el campo- donde el resultado fue una polarización de las posturas, sino que, inversamente, esta estrategia comenzó a ser claramente rechazada como instrumento de PE por quienes se oponen al gobierno y utilizan los adjetivos inconsistente, cambiante y confrontativa para referirse a la acción externa de Argentina. En este sentido, la reacción social y mediática fue menos permisiva con Cristina que con el ex presidente.” BUSSO, Anabella. “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”. **Estudios Internacionales**, vol. 46, no. 177, p. 9-33, 2014, p. 27.

¹³⁹ CORIGLIANO, Francisco. “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI”. **Mural Internacional**, ano 3, n. 1, 2011.

No governo de Cristina, as inimizades se ampliaram após o escândalo do *valijagate* e os efeitos da crise financeira dos Estados Unidos em 2008. Ao comentar o *valijagate*, Cristina o definiu como uma *operación basura* dos serviços de inteligência norte-americanos¹⁴⁰. Mais adiante, em discurso na AGNU de setembro de 2008, condenou o diálogo intergovernamental com os Estados Unidos restrito às suas conversas com Thomas Shanon¹⁴¹, ao tempo em que aprofundou suas críticas ao neoliberalismo e seus defensores “dentro e fora da Argentina”¹⁴².

Há de se destacar primeiramente a inclinação explicitamente autonomista da política externa kirchnerista, que concebeu alto valor ao universalismo e à diversificação de parcerias no ambiente global. Guardando laços históricos com a esquerda peronista, que sempre foi abertamente terceiro-mundista e anti-imperialista¹⁴³, os Kirchner influenciaram a diplomacia argentina do período com esta índole, já demonstrada no contexto regional pelo nível do diálogo com governos como os de Cuba e Venezuela.

Em termos globais, esse fenômeno foi registrado a partir da incessante busca de diversificação de mercados para os produtos argentinos, a partir da ampliação dos diálogos com governos com distintas tendências político-ideológicas. Assim, consolidou-se um panorama no qual as exportações argentinas se consolidaram entre 12% e 24% de seu total distribuído entre o MERCOSUL, o Sudeste Asiático, o NAFTA

¹⁴⁰ SMINK, Veronica. Video reaviva caso del maletín. BBC, 2009. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/11/091120_1930_argentina_maletin_sao>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

¹⁴¹ Corigliano, 2011.

¹⁴² RUSSELL, Roberto. “Argentina y Estados Unidos: una relación distante”. **Agenda Internacional**, ano 6, n. 21, p. 26-45, 2010, p. 41.

¹⁴³ FRIEDEMANN, Sergio Martín. “La izquierda peronista de los años sesenta como fenómeno argentino de la llamada nueva izquierda”. **Tempo & Argumento**, v. 10, n. 24, p. 484-509, 2018.

e a União Europeia, ao tempo em que as importações mantiveram uma proeminência do MERCOSUL, com 37%, e um crescente aumento da presença chinesa¹⁴⁴.

Nesse sentido, foi notável a aproximação no diálogo e cooperação com a China, cujo irrefreável crescimento econômico ampliou substancialmente sua demanda por *commodities* na primeira década do século XXI. Junto do ingresso da China na OMC em 2001, tal conjuntura favoreceu os países latino-americanos e especialmente a Argentina no comércio bilateral, tendo em vista a alta demanda por produtos como a soja, por exemplo¹⁴⁵. Em 2004, Néstor organizou uma missão oficial acompanhada de empresários argentinos para a China, e daí em diante outorgou ao país asiático o reconhecimento como economia de mercado. Para além do mero aumento do fluxo comercial bilateral, os diálogos se estreitaram ao ponto dos bancos centrais de ambos os países firmarem um acordo de swap cambial.

A Argentina buscou maior aproximação com países africanos¹⁴⁶ e asiáticos por meio de cúpulas inter-regionais, almejando insistentemente angariar apoio para suas demandas referentes às contendas das Ilhas Malvinas e dos Fundos Abutres. Nas relações com a Rússia, os argentinos lograram manifestações diretas em apoio à soberania do país sobre as Ilhas Malvinas, além de disponibilização de apoio direto dos russos para as negociações junto aos fundos abutres¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Simonoff, 2009.

¹⁴⁵ MYERS, Margaret. China's Regional Engagement Goals in Latin America. **Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy**, p. 1-7, 2020.

¹⁴⁶ LECHINI, Gladys. **Argentina y África en el espejo de Brasil**. CLACSO, 2010.

¹⁴⁷ MIGUEZ, María Cecilia. "La Política Exterior Argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI". **Relaciones Internacionales (Heredia)**, v. 89, n. 2, p. 125-142, 2016.

REIS DA SILVA, André Luiz; COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da. "A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003-2015)". **Meridiano 47**, v. 19, 2018.

Nas negociações comerciais multilaterais, a Argentina manteve a tradicional posição de combate aos subsídios agrícolas, apoiando também as iniciativas de aprofundamento dos debates por meio da composição do G20 comercial. Nas questões envolvendo temáticas de segurança globais, foram notáveis o incremento do engajamento argentino nas Operações de Manutenção da Paz da ONU e o rechaço à consulta americana pelo envio de tropas ao Iraque. A defesa do multilateralismo, de uma governança global mais democrática e da importância do estreitamento das relações entre países em desenvolvimento foram recorrentes nos posicionamentos argentinos em diversos espaços multilaterais¹⁴⁸.

Um ponto importante da política externa da Argentina, que se relaciona diretamente com o contexto regional e as relações bilaterais com os brasileiros, foi a disputa com o Brasil acerca da busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O Brasil articulou autonomamente sua busca por um assento permanente em caso de reforma do Conselho, consultando os membros permanentes (China, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Rússia) sobre a questão, a formando com Alemanha, Japão e Índia o G-4 favorável a um modelo específico de reforma — que em maio de 2005 se configurou com a proposta de ampliar o Conselho para 11 membros permanentes e adicionar mais 4 assentos não-permanentes¹⁴⁹.

Distintamente do Brasil, a Argentina defendeu as posições dos países do *Coffee Club*, argumentando a necessidade de reforma por consenso, e não por imposição, e se alinhando a outras potências regionais com posição dissonante da brasileira, como

¹⁴⁸ Reis da Silva e Costa, 2018.

¹⁴⁹ KUNRATH, Bruna; DA SILVA, André Luiz Reis. “Brasil e Índia na Reforma do Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento dos membros permanentes e os apoios regionais”. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 121-143, 2014.

o México¹⁵⁰. Valorizando o peso da cooperação regional, Argentina e México tinham um entendimento mais favorável à instauração de assento com banca rotativa entre os países da região do que a eleição de uma “liderança” regional para ocupá-lo *ad eternum*.

Observando a política externa argentina no cenário regional, e especialmente na América do Sul, Simonoff ¹⁵¹ indicou que dois foram os pontos centrais das movimentações do país: 1) as relações com o Brasil; 2) os processos de integração regional. Se poderia dizer, inclusive, que grande parte das movimentações argentinas no âmbito das instituições multilaterais sul-americanas estiveram, nesse período, condicionadas pelos cálculos políticos orientados às relações bilaterais com o Brasil. Nesse sentido, aqui analisaremos brevemente os principais interesses argentinos no que tange às questões de integração regional, observando com mais atenção as relações bilaterais com o Brasil no tópico seguinte.

O que se pode verificar com clareza, é que os objetivos primários da Argentina no panorama regional passavam pelas relações com o Brasil, não só pelo seu peso político no contexto hemisférico, mas também pela relevância do país para o bem-estar econômico argentino. Como destacou De la Balze¹⁵², de certa forma as questões fundamentais do final da década de 1990 seguiram guiando os interesses argentinos nessa seara: as restrições tarifárias brasileiras que afetavam o ingresso de produtos

¹⁵⁰ Reis da Silva e Costa, 2018.

¹⁵¹ SIMONOFF, Alejandro. “Te quiero mucho, poquito, nada: las relaciones argentino-brasileñas en la era de Kirchner y de Lula”. **Relaciones Internacionales**, n. 29, 2005.

¹⁵² DE LA BALZE, Felipe. “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”. **Estudios Internacionales**, ano 43, n. 166, p. 121-139, 2010.

argentinos no mercado vizinho; a forte valorização do real e o superávit comercial favorável ao Brasil.

Figura 1 - Processos de integração regional na visão argentina (2010)



Fonte: *Livro Blanco de la Defensa 2010*¹⁵³.

¹⁵³ ARGENTINA. *Livro Blanco de la Defensa 2010*. Buenos Aires: Ministério da Defesa, 2010.

No âmbito do MERCOSUL, foi marcante o contraste entre certos entendimentos argentinos e brasileiros. Fundamentalmente, a histórica demanda argentina em favor da resolução das assimetrias no interior do bloco foi recorrentemente tangenciada, resultando tanto no estabelecimento do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) — que permitiu estabelecimento de taxações no interior do bloco como compensação a eventuais danos gerados pelo fluxo comercial — quanto a posterior criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM).

Enquanto a Argentina via no MERCOSUL o eixo central da integração regional, e defendia o aprofundamento de seus mecanismos como antessala de uma integração de maior abrangência geográfica, o Brasil advogava a paralela criação de novas instituições de cooperação regional, tais como a CASA. Nesse sentido, apesar dos esforços argentinos, foi evidente a escassa vontade política dos demais sócios em densificar os mecanismos de institucionalização e coordenação política do bloco¹⁵⁴. Foi nesse contexto em que a Argentina tomou a dianteira no processo de convidar a Venezuela para ingressar no MERCOSUL, podendo servir como um importante contrapeso ao Brasil em suas decisões internas¹⁵⁵.

Com respeito à CASA, pelos mesmos motivos de priorização do MERCOSUL, a Argentina apareceu como um membro com menor entusiasmo com relação à sua potencialização, como denotam as próprias movimentações de Néstor Kirchner diante dos primeiros encontros da entidade. Foi a partir de uma maior aproximação com a Venezuela que a Argentina se engajou mais consistentemente nos debates sobre a institucionalização deste novo mecanismo, contando com papel central nas

¹⁵⁴ Simonoff, 2009.

¹⁵⁵ Nolte e Comini, 2016.

articulações que alteraram seu projeto originário, com o nome de CASA e sede no Brasil, para o da UNASUL, com sede no Equador.

Seguindo esta mesma lógica, a aproximação com o chavismo e o bloco bolivariano também permitiu uma articulação conjunta para a criação do Banco do Sul, que tangenciava uma questão fundamental para a política externa argentina, já que promovia mecanismo de financiamento internacional alternativo ao FMI. Ao iniciar as negociações pela estruturação do novo banco multilateral em conversações sem o Brasil, que não demonstrava interesse pela iniciativa até então, isso forçou o país vizinho a ingressar nos debates, acabando por se comprometer, num segundo momento, com apoio político e financeiro para a criação da instituição¹⁵⁶.

Mas apesar destas triangulações no âmbito regional, valendo-se essencialmente das aproximações táticas com a Venezuela, eram as relações com o Brasil que seguiam sendo o eixo prioritário das articulações argentinas¹⁵⁷. Assim, é importante notar que em nenhum momento a Argentina esteve próxima da adesão ao bloco bolivariano via ingresso na ALBA-TCP, e nos debates fundamentais no interior da CASA/UNASUL, MERCOSUL, Banco do Sul e do CDS manteve maior alinhamento com a perspectiva brasileira.

Em termos gerais, pode-se observar que a política regional da Argentina no período não esteve marcada por um viés propositivo ou de busca de exercer liderança assertiva nos processos de integração. Apesar de sua participação ativa na constituição dos mecanismos de cooperação multilateral sul-americanos, a diplomacia argentina não protagonizou a formulação de nenhum destes. As movimentações do

¹⁵⁶ ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELI, André Martins. "Cooperação financeira e distintos projetos regionais: o caso do Banco do Sul". **Nova Economia**, 25 (3), p. 717-736, 2015.

¹⁵⁷ Nolte e Comini, 2016.

país estiveram, portanto, mais guiadas por ações reativas e pragmáticas do que pela busca de protagonismo regional.

Conseqüentemente, se buscava manter um eixo central de cooperação bilateral com o Brasil, ao tempo em que inibia a liderança brasileira de ser uníssona no âmbito das iniciativas multilaterais sul-americanas. Buscava a diversificação de parcerias no contexto regional, como evidenciou o adensamento das relações com a Venezuela, mas sem adentrar plenamente ao bloco de posições políticas do qual os venezuelanos faziam parte. É a partir deste entendimento que, verificando os processos de construção da integração regional no período, se pode entender com maior exatidão os interesses e movimentações argentinas.

3. AS RELAÇÕES BILATERAIS NO INTERIOR DO “TRIÂNGULO ESTRATÉGICO”

3.1. AS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA

Como indicaram Barros *et al.*¹⁵⁸, durante os governos de Lula e Chávez o Brasil e a Venezuela alcançaram um nível de cooperação bilateral até então sem precedentes. Na visão dos autores, essa sinergia pode ser separada em dois momentos distintos. No primeiro, entre 2003 e 2007, com um enfoque em questões diplomáticas, comerciais e energéticas, demonstradas em episódios como a crítica conjunta à ALCA, a cooperação entre a Petrobras e a PDVSA, a consecução de projetos conjuntos de infraestrutura e a proximidade entre Lula e Chávez. A partir de 2007 surgiria um segundo momento, de maiores potencialidades, com a ampliação da agenda de cooperação para iniciativas de desenvolvimento industrial e agrícola, envolvendo a Venezuela no esquema de internacionalização de agência estatais brasileiras (ABDI, Caixa, Embrapa, IPEA).

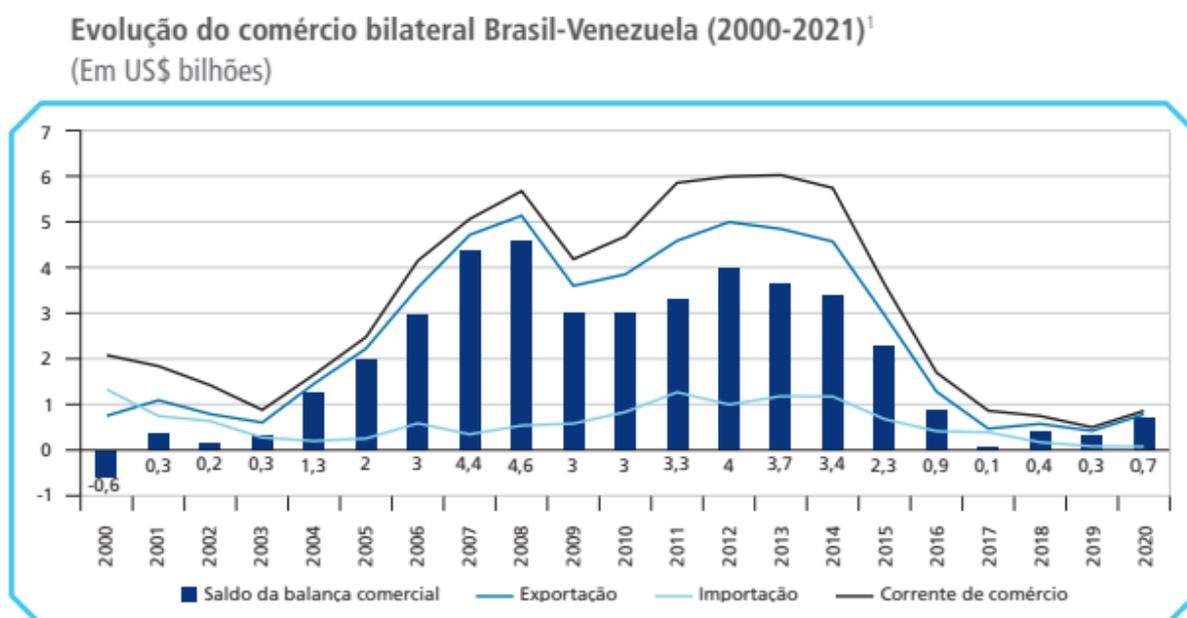
Durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o de Lula, uma questão bastante complexa afligiu as relações bilaterais. Diante dos eventos vinculados à greve petroleira na Venezuela, os presidentes Fernando Henrique e Lula chegaram a um acordo para enviar 82 milhões de litros de combustível para os venezuelanos em um navio petroleiro, evitando o desabastecimento do país. Já com Lula no governo, seu Assessor Especial para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, organizou o Grupo de Amigos da Venezuela — formado por Brasil, Estados

¹⁵⁸ BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. **Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

Unidos e Espanha, e sob coordenação da OEA — para mediar os diálogos do governo venezuelano com a oposição, levando a uma estabilização da situação política no país¹⁵⁹.

Ainda em 2003, o Brasil ofereceu à Venezuela auxílio através do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), do MDIC, visando aproveitar oportunidades de complementaridade econômica na agenda bilateral, e durante os governos de Lula, a corrente comercial entre Brasil e Venezuela atingiu números recordes até então. Uma análise mais ampla da evolução do comércio bilateral denota a concomitância dos governos de Lula e Chávez como um divisor de águas na aproximação entre os dois países:

Figura 2 – Comércio bilateral Brasil-Venezuela



¹⁵⁹ GEHRE, Thiago. “O significado da parceria Brasil-Venezuela”. **Carta Internacional**, v. 5, n. 2, p. 26-36, 2010.

Fonte: Barros *et al.*¹⁶⁰

Em visita de Lula a Caracas no dia 14 de fevereiro de 2005, Brasil e Venezuela chegaram a uma série de acordos nas áreas petrolífera, petroquímica, militar, de mineração e de infraestrutura, entre outras, estabelecendo uma Aliança Estratégica entre Brasil e Venezuela. Na declaração firmada pelos presidentes se afirmava que Brasil e Venezuela tinham um objetivo fundamental conjunto, que seria a redução e eliminação da pobreza que assola milhões de seus cidadãos, e por esse motivo estariam “se comprometendo a seguir uma estratégia, um plano e um programa conjuntos”, visando o cuidado da população fornecendo “alimentação adequada, saúde, educação, habitação e acesso a bens culturais”¹⁶¹.

A parceria Venezuela-Brasil era ampla e abrangente, e acabou por envolver não apenas os entes governamentais e estatais, mas também a contribuição dos segmentos privado e empresarial brasileiro, especialmente no setor de infraestrutura e na dinamização do comércio bilateral. A cooperação entre a Petrobras e a PDVSA ganhou destaque nesta seara, em especial nos projetos que incluíam a extração petrolífera conjunta na zona do Orinoco e a construção conjunta da refinaria Abreu e Lima em Pernambuco.

¹⁶⁰ Barros *et al.*, 2022.

¹⁶¹ BRASIL E VENEZUELA. “Comunicado conjunto a respeito da Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela sobre a sua implementação (18 de fevereiro de 2005)”. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Número 96, 1º semestre de 2005, Ano 32. pp. 257-261, p. 1.

Como destacaram Barros *et al.*¹⁶², a partir de 2007–2008 se iniciou um processo de ampliação dos parâmetros da cooperação, envolvendo setores vinculados ao desenvolvimento industrial, agrícola e outras iniciativas de singular profundidade. Destacaram-se, nesse sentido, experiências de internacionalização das agências estatais brasileiras, vide ABDI, Caixa, Embrapa e IPEA.

Foram notáveis na cooperação bilateral os esforços para que empresas brasileiras tivessem maior presença no mercado venezuelano. Para se ter uma ideia, em 2012 a brasileira Odebrecht já tinha executado os seguintes projetos na Venezuela: *Centro Lago Mall; Proyecto de Reutilización de Aguas Servias; Sistema Vial II Puente Mixto sobre el río Orinoco; Terminal de Embarques Crudos; Línea I Metro Los Teques; planta de tratamiento “El Chorrito”; Línea III Metro de Caracas; Línea IV Metro de Caracas; e o Sistema Metrocable San Agustín del Sur.* Nesse mesmo ano, estavam em andamento com presença da Odebrecht o *Proyecto Agrario Socialista Planicie de Maracaibo; Línea II Metro Los Teques; Sistema Vial III Puente sobre el río Orinoco, Central Hidroeléctrica Tocoma; Proyecto Agrario Integral Socialista José Inácio de Abreu e Lima; Línea V Metro de Caracas; Sistema Caracas-Guarenas-Guatire; Cabletren Bolivariano; e o Sistema Metrocable Filas de Mariches*¹⁶³.

No contexto político hemisférico, Brasil e Venezuela exerceram, ainda que com tons distintos, oposição aos parâmetros de possível implementação da ALCA sugeridos pelos Estados Unidos aos países da América Latina. Enquanto as críticas brasileiras se concentravam na falta de reciprocidade da área de livre-comércio, que

¹⁶² Barros *et al.*, 2022.

¹⁶³ MEJÍA, Leonardo. **Geopolítica de la integración subregional: el rol de Brasil**. Havana: La Huella Ediciones, 2012.

GIACALONE, Rita. “Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político”. **Desafíos**, v. 25, n. 1, 2013.

demandava abertura dos mercados latino-americanos sem proporcional contrapartida no mercado estadunidense¹⁶⁴, as críticas de Chávez se davam à sua própria natureza comercialista e assimétrica, apontada como de viés neoliberal e imperialista¹⁶⁵. O certo é que, junto da oposição exercida pela Argentina de Néstor Kirchner ao projeto¹⁶⁶, esse tênue alinhamento foi uma peça-chave da derrocada da ALCA na Cúpula das Américas de 2005, em Mar del Plata.

Da mesma forma, Brasil e Venezuela foram protagonistas dos impulsos à criação de distintos mecanismos multilaterais regionais propriamente sul-americanos ou latino-americanos, como nos casos de CASA/UNASUL, ALBA-TCP, CELAC; de ferramentas tais como o Banco do Sul e o Conselho de Defesa Sul-Americano; e nas tentativas de potencializar instrumentos como o MERCOSUL, ao qual a Venezuela solicitou adesão após desligamento da CAN. Consequentemente, é indubitável reconhecer que durante os governos de Lula e Chávez os países foram parceiros na promoção de um regionalismo de novo recorte político e ideológico, distinto daquele reinante na América Latina ao longo da década de 1990.

Entretanto, o conteúdo das proposições de Brasil e Venezuela eram significativamente distintos¹⁶⁷. Essas divergências se acentuaram de forma mais clara em diversos processos, que envolveram desde a transformação da CASA em UNASUL, passando pelo tortuoso processo de constituição do Banco do Sul, pelas

¹⁶⁴ BATISTA JR, Paulo Nogueira. "A Alca e o Brasil". **Estudos Avançados**, v. 17, p. 267-293, 2003.

¹⁶⁵ BRICEÑO RUIZ, José. "La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE". **Aldea Mundo**, v. 8, n. 16, p. 59-66, 2004.

¹⁶⁶ CORIGLIANO, Francisco. "La política latinoamericana de Kirchner". **Revista Criterio**, v. 77, n. 2300, 2004.

¹⁶⁷ BURGESS, Sean W. "Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1343-1358, 2007.

críticas de Chávez ao modelo de integração regional do MERCOSUL e pela discussão acerca do formato a ser assumido pelo CDS.

Na I Cúpula Energética Sul-Americana, ocorrida em Isla Margarita, em 2007, estiveram evidentes muitas destas divergências, que chegaram ao ponto de os venezuelanos exercerem críticas abertas ao modelo brasileiro de exploração de biocombustíveis, estendendo as divergências ao campo energético¹⁶⁸. A tentativa chavista de exercer influência contra o Brasil nas celeumas bilaterais envolvendo questões energéticas na Bolívia e no Paraguai também acirrou os ânimos entre os países¹⁶⁹. Ao longo da cúpula de Isla Margarita, a Venezuela apresentou seu projeto de criação de uma Organização dos Países Produtores e Exportadores de Gás da América do Sul (OPPEGASUR), que semanas antes já tinha sido articulada por Chávez junto de Kirchner e Morales, após reunião celebrada em Buenos Aires. No escopo dessas proposições, constavam também os projetos venezuelanos de lançamento do Grande Gasoduto do Sul, do Transandino Simón Bolívar e do Gasoduto Transguajiro.

Conforme Malamud¹⁷⁰, o Brasil fez questão de caracterizar uma eventual criação da OPPEGASUR como contraproducente para a integração regional, na medida em que ensejava uma distinção entre países produtores e consumidores. Ainda em 2007, a Petrobras se retirou do Projeto Marechal Sucre, voltado à exploração de gás conjuntas entre Brasil e Venezuela para desenvolver o Gasoduto do Sul, e em 2009 Marco Aurélio Garcia anunciaria que o projeto do Gasoduto do Sul

¹⁶⁸ MANDUCA, Paulo César. “La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela”. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, v. 57, n. 216, p. 81-100, 2012.

¹⁶⁹ AMORIM, Celso. **Laços de confiança: o Brasil na América do Sul**. Benvirá, 2022.

¹⁷⁰ MALAMUD, Carlos. **La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones**. Madri: Real Instituto Elcano, 2007.

fora “provisoriamente arquivado” devido às suas dimensões e problemas de financiamento diante da crise econômica global¹⁷¹.

Outros pontos de atrito, de maior e menor intensidade, também envolveram as relações bilaterais nesse período. Em 2006, a PDVSA financiou o desfile da escola de samba Unidos de Vila Isabel no carnaval do Rio de Janeiro, no qual expôs o samba-enredo *Soy loco por ti América*, exaltando a ideologia bolivariana e a imagem de Simón Bolívar¹⁷². Conforme Galvão¹⁷³, a diplomacia brasileira entendeu tal ato como uma interferência venezuelana na política interna brasileira. Em 2006, críticas do Congresso Nacional à cassação dos direitos de imagem da RCTV por Chávez geraram uma dura réplica do Presidente venezuelano, caracterizando o Senado brasileiro de “papagaio dos Estados Unidos”, num episódio que exigiu intermediações de Lula junto à Embaixada venezuelana e o Congresso para conter os ânimos¹⁷⁴.

Mas apesar destas diferenças de concepção acerca da formatação da integração regional, há de se destacar que as proposições tanto do Brasil quanto da Venezuela se aproximavam em alguns importantes parâmetros, que acabavam por alinhar-se à ascensão do paradigma de um regionalismo de recorte distinto daquele

¹⁷¹ QUINTANAR Silvia. “Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética regionales de Venezuela y Brasil”. EM: BERNAL-MEZA, Raul; QUINTANAR, Silvia (Org.). **Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2012.

GIACALONE, Rita. “Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político”. **Desafíos**, v. 25, n. 1, 2013.

¹⁷² VALENTE, Leonardo; SANTORO, Maurício. A diplomacia midiática do governo Hugo Chávez. **Carta Internacional**, v. 2, n. 1, 2007.

¹⁷³ GALVÃO, Thiago Gehre. **Uma história de parceria: as relações entre Brasil e Venezuela (1810-2012)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

¹⁷⁴ Galvão, 2013.

Barros *et al.*, 2022.

hegemônico na década de 1990. Estas convergências podem ser vistas no próprio compartilhamento de alguns pontos comuns em iniciativas díspares como a CASA/UNASUL e a ALBA-TCP:

- a) Ambas expressaram um “retorno à política” nas relações exteriores e políticas de desenvolvimento, com uma menor atenção para a agenda comercial e de liberalização econômica que dominou abas as políticas nos anos anteriores, o que não é alheio à chegada ao poder de distintos governos de esquerda, seus discursos nacionalistas e as tentativas do Brasil e da Venezuela de exercerem suas lideranças na região.
- b) Também expressam o retorno da “agenda do desenvolvimento”, inscrita no marco mais amplo do “pós-Consenso de Washington”. Isso implica o impulso às políticas que tentam se diferenciar do neoliberalismo, do regionalismo aberto e seus enfoques na liberalização comercial.
- c) Ambas expressam o “retorno do Estado” à política, particularmente nas relações exteriores e no desenvolvimento econômico e social. Isso significa um maior papel para os atores estatais no mercado diante do domínio dos atores privados e forças de mercado do modelo do regionalismo aberto.
- d) A busca de maior autonomia diante do mercado, no campo da política de desenvolvimento e diante da política exterior dos Estados Unidos, o que também é uma meta explícita do “regionalismo pós-liberal”. Isso gera uma aparência de agenda renovada em temas como a paz, a segurança, a defesa, a gestão de crise e a coordenação de política exterior.
- e) A existência de uma ênfase maior na agenda “positiva” da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e numa cooperação mais intensa em âmbitos comerciais. Isso implica uma agenda ativa de cooperação sul-sul no interior da região e a emergência de novos mecanismos e agendas de cooperação em campos como os da segurança energética, coordenação macroeconômica, nos temas monetários e nas finanças para o desenvolvimento.

- f) Crescentes preocupações com os “gargalos” do desenvolvimento, como a falta de infraestrutura regional, visando melhorar a articulação dos mercados regionais e, ao mesmo tempo, facilitar o acesso aos mercados externos.
- g) A crescente atenção aos temas sociais e à redução das assimetrias do desenvolvimento, vinculando a integração regional com a redução da pobreza e da desigualdade, num contexto político em que a justiça social adquire um novo e maior peso na agenda política da região.
- h) A busca de fórmulas para promover uma maior participação de atores não-estatais e a legitimação social dos processos de integração.¹⁷⁵

¹⁷⁵ a) Ambas expresan un “retorno de la política” en las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial y de liberalización económica que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, sus discursos nacionalistas y los intentos de Brasil y Venezuela de ejercer su liderazgo en la región. b) También expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, inscrita en el marco más amplio del “post-consenso de Washington”. Esto implica políticas que intentan distanciarse del neoliberalismo, del regionalismo abierto y su enfoque en la liberalización comercial. c) Ambos expresan el “retorno del Estado” a la política, particularmente, en las relaciones externas y el desarrollo económico y social. Esto significa un mayor rol de los actores estatales en un Mercado frente al predominio de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo del Regionalismo Abierto. d) La búsqueda de mayor autonomía frente al mercado, en el campo de la política de desarrollo y frente a la política exterior de Estados Unidos, es también una meta explícita del “regionalismo post-liberal”. Esto ha dado una apariencia de agenda renovada en temas como la paz, la seguridad, la defensa, la gestión de crisis y la coordinación de política exterior. e) Existe un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Esto implica una agenda activa de cooperación sur-sur al interior de la región y la emergencia de nuevos mecanismos y agendas de cooperación en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los temas monetarios y las finanzas para el desarrollo. f) Crecientes preocupaciones en los “cuellos de botella” del desarrollo como la falta de infraestructura regional, con el objetivo de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a mercados externos. g) Creciente atención a los temas sociales y a la reducción de las asimetrías al desarrollo, vinculando integración regional con reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido un nuevo y mayor peso en la agenda política de la región. h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.” SANAHUJA, José Antonio. “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”. Em: SERBIN,

Em síntese, é inegável que durante os governos de Lula e Chávez os países atingiram o clímax de sua cooperação bilateral, como demonstram a formalização da Aliança Estratégica, a convergência em diversos temas da agenda política hemisférica, os números recordes em termos comerciais e o adensamento da agenda propositiva envolvendo ambas as partes. Ainda assim, há de se considerar, como destacaram Barros *et al.*¹⁷⁶ que os principais projetos conjuntos no campo energético, com exceção do “linhão de Guri”, não evoluíram — casos do Gasoduto do Sul, da construção da Refinaria Abreu e Lima e das parcerias PDVSA-Petrobras —, assim como outras tentativas no âmbito da mineração e integração produtiva. Foi também ao longo desse período em que ambos assumiram posições distintas, ainda que não excludentes, com relação aos rumos a serem assumidos pela política regional na América do Sul, e mesmo para o panorama mais amplo da América Latina e do Caribe. São essas rivalidades que serão detalhas e analisadas mais adiante.

3.2. AS RELAÇÕES BRASIL-ARGENTINA

Desde a década de 1980, o eixo Brasil-Argentina vinha se constituindo enquanto centro irradiador de importantes iniciativas de integração regional, cuja criação e consolidação do MERCOSUL ao longo da década de 1990 fora a mais

Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **El regionalismo ‘post-liberal’ em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

¹⁷⁶ Barros *et al.*, 2022.

notável, mas que incluiu também importantes concertações políticas em termos de cooperação energética, militar e comercial¹⁷⁷. Entre o final da década 1990 e começo dos anos 2000, os efeitos das crises financeiras que assolaram a América Latina e principalmente a Argentina geraram uma série de fricções nas relações com o Brasil¹⁷⁸.

No entanto, desde a ascensão temporária de Duhalde à presidência, representando uma retomada da ala esquerda do peronismo, a busca de reconciliação com o Brasil e priorização dos esforços bilaterais se tornou uma constante. Com a eleição de Kirchner, as relações com o Brasil se tornaram o principal eixo de articulação da política externa argentina¹⁷⁹. Entendia-se que a cooperação com os brasileiros e a resolução de impasses históricos em questões comerciais bilaterais e institucionais dentro do MERCOSUL seriam a antessala da potencialização da inserção global da Argentina.

Tendo em vista o entendimento brasileiro de que as relações com os países vizinhos e a consolidação de sua liderança no ambiente sul-americano eram peça-chave de suas articulações internacionais, naturalmente a parceria com a Argentina também aparecia como um elemento central de sua estratégia regional. Esta coincidência, animada pelas perspectivas ideológicas semelhantes dos dois governos, impulsionou uma agenda bilateral renovada e pujante, marcada por uma série de compromissos firmados por ambos os presidentes, o que teria continuidade no posterior governo de Cristina Fernández.

¹⁷⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O eixo Brasil-Argentina. **O Processo de Integração na América Latina**. Brasília DF. Ed. UNB, 1987.

¹⁷⁸ RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. "A Crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: continuidade e mudança nas relações triangulares". **Contexto Internacional**, v. 26, p. 107-148, 2004.

¹⁷⁹ Nolte e Comini, 2016.

No Consenso de Buenos Aires, firmado em 2003, os presidentes reconheceram que o MERCOSUL deveria se constituir “não somente em um bloco comercial”, mas num “espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado”, comprometendo-se a aperfeiçoar suas instituições, aprofundar seus instrumentos e incorporar novos países¹⁸⁰. A Ata de Copacabana, de 2004, exortava a necessidade de finalização dos anexos ao Acordo de Livre Comércio do MERCOSUL com a comunidade andina, que deveria ser a base para a construção de uma “Comunidade Sul-Americana de Nações”¹⁸¹. O documento deu detalhamento a uma série de iniciativas antes listadas vagamente no Consenso de Buenos Aires, incluindo projetos de integração física, além da integração de políticas sociais e de geração de emprego. Ao final da reunião em Copacabana, o ministro Celso Amorim afirmou que os países estariam “reforçando a aliança estratégica com a consciência do que a relação entre Brasil e Argentina pode representar na América do Sul, que é o mesmo que a relação entre França e Alemanha representou para a integração europeia”¹⁸².

Conforme já mencionado anteriormente, eram questões fundamentais para a Argentina nas relações bilaterais com o Brasil buscar modificações quanto às restrições tarifárias brasileiras que afetavam o ingresso de produtos argentinos no mercado vizinho; a forte valorização do real e o superávit comercial favorável ao Brasil. Apesar das pressões argentinas por resolução destas questões tanto pela via bilateral quanto por dentro do MERCOSUL, a baixa disposição do Brasil e dos demais sócios limitou os logros nesse sentido. No entanto, durante o período avançaram no

¹⁸⁰ ARGENTINA E BRASIL. **Consenso de Buenos Aires**. Buenos Aires, 2003.

¹⁸¹ ARGENTINA E BRASIL. **Ata de Copacabana**. Rio de Janeiro, 2004.

¹⁸² AMORIM apud AGÊNCIA BRASIL. “Lula e Kirchner intensificam cooperação entre os dois países”. **Agência Brasil – Empresa Brasil de Comunicação**, 2004. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-03-16/lula-e-kirchner-intensificam-cooperacao-entre-os-dois-paises>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

MERCOSUL tanto a assinatura do Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), que instituía o Mecanismo de Adaptação Competitiva, quanto o FOCEM. Entretanto, tais avanços não foram vistos como suficientes pelos argentinos¹⁸³, tendo em vista as expectativas que nutriam frente à maior proximidade política e ideológica dos governos de Néstor, inicialmente, e Cristina, num segundo momento, com Lula:

As convergências entre Kirchner e Lula sobre a necessidade de recuperar a visão 'industrial' da integração, em oposição à 'comercial' dos anos de 1990, davam a impressão de que os dois se disporiam a dotar seus vínculos sob uma nova perspectiva estratégica. Porém, a agenda de integração 'produtiva' e a aceitação por parte de Brasília da importância da 'reindustrialização' da Argentina foram interpretadas em Buenos Aires como possibilidade para estabelecer medidas protecionistas às exportações brasileiras que ameaçavam a indústria nacional e desconhecer certas regras do jogo.¹⁸⁴

Em termos de ampliação do bloco, foi de iniciativa argentina o convite para o ingresso da Venezuela¹⁸⁵, após a mesma se desligar da CAN. Apesar do ato também contar com a anuência do Brasil, interessava à argentina uma expansão que possibilitasse maior contrapeso à envergadura brasileira nas negociações intrabloco, e também pela potencialidade energética – em petróleo e gás - complementar às

¹⁸³ CORTES, Julieta; CREUS, Nicolás. "Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la Política Exterior Argentina hacia Brasil (2005-2009)". Em: Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010.

¹⁸⁴ RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas". **Plataforma Democrática**, n. 19, 2011, p. 11.

¹⁸⁵ Nolte e Comini, 2016.

necessidades do país¹⁸⁶. Mas ainda que o alinhamento tático de Venezuela e Argentina no contexto regional fosse recorrente nesses intentos de contrabalanceamento, os argentinos se alinharam ao Brasil ao não coadunarem os ataques de Chávez ao modelo de integração regional MERCOSUL, e criticarem a letargia venezuelana em cumprir com os requisitos técnicos de seu Protocolo de Adesão.

A dialética relação de cooperação e disputa sobre os rumos da integração regional em muito dizia respeito ao conceito distinto de Argentina e Brasil sobre a projeção da América do Sul no panorama global. Isso ficou claro nas divergências entre ambos acerca das reformas no Conselho de Segurança da ONU: enquanto o Brasil se articulava junto às grandes potências para obter um assento permanente em eventual nova composição, a Argentina se alinhava ao México para sugerir uma cadeira rotativa para o conjunto da região latino-americana. Essa sutil contenda contribuiu para explicar fricções como as que levaram ao questionamento argentino quanto aos parâmetros de construção da CASA, uma proposição brasileira, e o posterior alinhamento ao bloco bolivariano para transformá-la em UNASUL, não incidentalmente com Néstor Kirchner como Secretário-Geral. O entendimento acerca da construção institucional do espaço sul-americano era distinto, mas foi passível de convergir em favor da prioridade que ambos legavam à integração da região:

Ambos os países trataram as relações com o espaço regional como prioritárias. Contudo, o significado da região para a estratégia de busca de autonomia de cada país foi diferente. A Argentina via no aprofundamento da cooperação e no avanço do processo de integração regional uma forma de acumular poder a fim de obter maior margem de manobra conjunta. Já o

¹⁸⁶ Simonoff, 2009.

Brasil somava a essa perspectiva a noção de que a região era espaço de afirmação das capacidades brasileiras enquanto ator relevante para as dinâmicas internacionais com o intuito de uma subsequente projeção robusta ampliada ao cenário internacional. Ou seja, a Argentina almejava a concertação regional como um agregado de forças para conseguir uma maior margem de manobra na arena internacional enquanto o Brasil, para além disso, esperava se tornar referência internacional a partir da concertação regional. Essa diferença do papel atribuído à esfera regional é reflexo das respectivas condições para inserção internacional que, no caso do Brasil, o permitiam planejar uma posição internacional mais proeminente em comparação com as perspectivas argentinas.¹⁸⁷

As diferenças de concepção não impediram o alinhamento dos dois países em importantes questões da arena global, como no caso das negociações multilaterais comerciais, convergindo em torno das posições do G20. Brasil e Argentina também cooperaram na construção da MINUSTAH¹⁸⁸, no Haiti, e renovaram a confiança mútua na questão nuclear ao acordarem, em 2008, o desenvolvimento conjunto de um reator nuclear¹⁸⁹.

Assim como ocorreria nas relações entre Argentina e Venezuela, o estreitamento das relações brasileiras com o Irã não teve boas recepções entre os argentinos. Em 2010, a emissão da Declaração de Teerã representou esforços conjuntos de Brasil, Turquia e Irã para resolução da complexa questão nuclear iraniana, que envolvia uma série de particularidades geopolíticas e os interesses das

¹⁸⁷ Reis da Silva e Costa 2018, p. 12.

¹⁸⁸ DINIZ, Eugenio. "O Brasil e a MINUSTAH". **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 90-108, 2005.

¹⁸⁹ JESUS, Diego Santos Vieira de. "Noites tropicais: o Brasil e a nova era da não proliferação e do desarmamento nucleares (2003-2010)". **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 43-57, 2012.

grandes potências. A histórica contenda entre a Argentina e o Irã se arrastava desde o atentado contra a AMIA e a Embaixada de Israel em julho de 1994, em Buenos Aires, evento pelo qual os argentinos responsabilizavam parte do alto-escalão governamental do Irã. Essa situação fez com que pela primeira vez a Argentina e o Brasil votassem de forma antagônica no âmbito da AIEA, exatamente em debate pertinente à aplicação de sanções contra o Irã¹⁹⁰.

Analisando em retrospectiva, se percebe que o período que envolveu as relações entre Brasil e Argentina durante os governos de Lula, Néstor e Cristina representou, indubitavelmente, uma retomada ativa da sinergia bilateral entre os países. Contrastando com as tensões esboçadas ao final da década de 1990 e começo dos anos 2000, os diálogos foram marcados por sintonia de objetivos estratégicos de ambos os países. Logicamente, isso não impediu que interesses divergentes gerassem discordâncias, especialmente nos casos envolvendo a reforma do CSNU. Ainda que desacordos quanto aos rumos do MERCOSUL e da CASA/UNASUL tenham aparecido ao longo destes anos, em termos gerais Brasil e Argentina foram aliados na construção de um regionalismo de novo recorte, incorporando temáticas sociais e prezando pela construção de mecanismos permanentes de cooperação entre os países sul-americanos.

¹⁹⁰ PAREDES RODRÍGUEZ, Rubén. “Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente – Una región lejana y sensible en la política exterior”. Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2016.

3.3. AS RELAÇÕES ARGENTINA-VENEZUELA

Ao longo da concomitância dos governos de Néstor Kirchner, primeiramente, e Cristina Fernández, num segundo momento, com os de Hugo Chávez, as relações bilaterais entre Argentina e Venezuela tiveram um amplo salto de volume e densidade. Durante o período da presidência de Néstor, entre 2003 e 2007, a Venezuela foi país com o qual a Argentina mais firmou acordos internacionais, com os documentos assinados nesse ínterim respondendo a 60% de todos existentes entre os dois países até então¹⁹¹.

Na agenda de cooperação bilateral, faz-se importante destacar os segmentos energético, financeiro, e político-diplomático, este último especialmente no que tange às discussões envolvendo o panorama multilateral sul-americano. Por outro lado, a agenda não esteve livre de imbróglios, tais como as desconfianças sobre interferência chavista na política interna argentina e as fricções geradas pela proximidade venezuelana com o Irã, além de ausência de convergência sobre o modelo de integração regional a ser seguido na América Latina¹⁹².

No campo energético, as principais questões estiveram ligadas a iniciativas como o acordo de cooperação que garantiu que os valores pagos pela Argentina em compras de petróleo venezuelano fossem utilizados na aquisição de insumos alimentares básicos, vide o trigo, valendo-se da complementaridade econômica dos

¹⁹¹ LÓPEZ BELSUÉ. **La gestión Kirchner y los tratados bilaterales**. Buenos Aires: Centro de Estudios para una Nueva Mayoría (CEUNM), 2007.

¹⁹² BRICEÑO RUIZ, José. "Venezuela y Argentina en la Era Chávez y Kirchner: coincidencia ideológica o pragmatismo?". Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010.

países¹⁹³. A Argentina também avançou em acordos da *Energías Argentinas S/A* (ENARSA) com a PDVSA e a Petrobras visando cooperação em prol da redução dos custos logísticos de energia. Apesar de iniciativas de proposição venezuelana tais como o Gasoduto do Sul envolverem a Argentina dentre os beneficiários, os projetos não avançaram por uma série de inviabilidades financeiras e estruturais.

No campo financeiro, foram notáveis os esforços conjuntos de ambos os países para a institucionalização do Banco do Sul, que apenas passou a avançar após assinatura de memorando de entendimento bilateral entre Argentina e Venezuela, com posterior adesão de outros países, incluindo o Brasil. Frente às imensas dificuldades da Argentina neste segmento específico, a Venezuela se valeu do contexto de bonança econômica gerado pela alta dos preços petrolíferos, e investiu pesadamente em compra de títulos da dívida argentina. Inicialmente o aporte se deu com a compra de US\$ 500 milhões em títulos em 2005, chegando a uma quantia superior aos US\$ 7 bilhões até 2009¹⁹⁴.

No ambiente político regional, a Argentina e a Venezuela convergiram em seus questionamentos ao perfil de implementação da ALCA, e tiveram uma aliança tática importante no contexto da derrubada desta proposição no âmbito da Cúpula das Américas de 2005. O pedido de ingresso da Venezuela no MERCOSUL foi amplamente apoiado pelo governo argentino, do qual partiu o convite, visando contrabalançar o peso do Brasil no bloco. Nesse mesmo sentido, houve alinhamento entre Venezuela e Argentina em outras iniciativas vistas ceticamente pelo Brasil, como a criação do Banco do Sul e a transformação da CASA em UNASUL. A possível conformação de um eixo Argentina-Venezuela de articulação política regional era

¹⁹³ GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. **La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional**. Caracas: Serie Política Internacional – ILDIS, 2008.

¹⁹⁴ Briceño Ruiz, 2010d.

respaldada, para além de eventual pragmatismo de perfil realista da diplomacia argentina, por grupos esquerdistas vinculados ao kirchnerismo:

A Revolução Bolivariana, com tantos pontos de similitude, presumivelmente, com a Revolução Peronista, era tida como uma ponte quase natural de união entre a Venezuela e a Argentina diante do que seria para esses setores o tênue reformismo de Lula. Mais ainda, grupos “transversais” de esquerda reunidos em torno do kirchnerismo consideravam necessária a aliança entre Buenos Aires e Caracas com dupla finalidade: voltar a potencializar o desvanecido Estado argentino e conter as excessivas aspirações de influência regional do Estado brasileiro. Sob esta lógica, o MERCOSUL – e por meio dele, a capacidade negociadora argentina – se veria fortalecido com uma participação plena da Venezuela no mecanismo de integração.¹⁹⁵

Esse maior alinhamento foi simbolizado pela formatação da Aliança Estratégica Argentina-Venezuela, firmada em julho de 2006. Sua oficialização se deu justamente durante a visita de Néstor Kirchner à Venezuela para a assinatura do Protocolo de Caracas, que fazia avançar o processo de adesão dos venezuelanos ao MERCOSUL. Essa constituição de um Eixo Buenos Aires-Caracas era extremamente útil para os interesses argentinos no cenário sul-americano, contribuindo sobremaneira na triangulação de suas negociações com o Brasil:

Para o Brasil a mensagem era de que a Argentina dispunha de outro eixo estratégico, Caracas-Buenos Aires, no caso de os brasileiros não darem

¹⁹⁵ Russell e Tokatlian, 2011.

sinais de pagar os custos de sua liderança regional. A questão passava principalmente pelo MERCOSUL e a necessidade de fomentar em seu seio políticas sociais e produtivas que permitissem uma distribuição mais justa dos custos e benefícios da integração. Da mesma forma, a relação com Caracas também se projetava no âmbito do processo de maior integração constituído pela Comunidade Sul-Americana de Nações, no sentido de dar-lhe uma verdadeira dimensão regional e reduzir seu “viés brasileiro”.¹⁹⁶

Mas nem só de convergência foi marcada a relação bilateral no período em questão. O estreitamento das relações de Caracas com o governo iraniano gerou críticas e desconfianças a partir da Argentina, que detém um histórico contencioso com o país por acusar suas autoridades de envolvimento no atentado à AMIA e à Embaixada de Israel em 1994. Tais desconfianças chegaram ao nível de o líder *piquetero* Luís D’elia ser removido do cargo de secretário de habitação após declarações simpáticas ao Irã. Estas declarações teriam supostamente sido incentivadas pelo embaixador venezuelano em Buenos Aires, o que chegou a render acusações argentinas sobre a existência de uma “embaixada paralela” da Venezuela visando influir na política interna da Argentina¹⁹⁷.

¹⁹⁶ “Para Brasil el mensaje era que Argentina disponía de otro eje estratégico, Caracas - Buenos Aires, si Brasil no daba señales de pagar el costo de su liderazgo regional. El tema era el MERCOSUR y la necesidad de fomentar en su seno políticas de tipo social y productivo que permitiesen una más justa distribución de los costos y beneficios de la integración. Igualmente, la relación con Caracas se proyectaba también en el ámbito del proceso de mayor integración que era la Comunidad Sudamericana de Naciones, en el sentido de darle a esta una verdadera dimensión regional y reducir su «sesgo brasileño».” Briceño Ruiz, 2010d, p. 458.

¹⁹⁷ SANTORO, Maurício. **Ideias, Diplomacia e Desenvolvimento: Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina**. Tese (Doutorado em Ciência Política). 151f. Rio de Janeiro: 2008.

Pereira, 2016.

Apesar das alianças táticas para contrabalançar o peso político do Brasil, Argentina e Venezuela não esboçaram um alinhamento mais profundo em termos de projetos de integração regional. A Argentina jamais esteve próxima de ingressar na ALBA-TCP e no arco de alianças do bloco bolivariano. Ainda que ambos tenham dado início ao processo de criação do Banco do Sul, a Argentina não demonstrou maiores divergências com as propostas brasileiras acerca do formato a ser assumido pelo banco, principalmente no que tange à adesão deste a mecanismos tradicionais de mercado.

O mesmo ocorreu no âmbito do MERCOSUL: ainda que a Argentina tenha sido talvez a principal patrocinadora do ingresso venezuelano no bloco, jamais foi complacente com o não-cumprimento dos termos técnicos do Protocolo de Adesão por parte da Venezuela, e tampouco endossou as críticas de Chávez ao modelo de integração regional MERCOSULino. Em 2009, a nacionalização da companhia Siderúrgica do Orinoco (SIDOR), controlada pelo grupo argentino Techint, gerou fortes protestos da *Unión Industrial Argentina* (UIA), que chegou a solicitar formalmente que o parlamento revesse sua ratificação da adesão venezuelana ao MERCOSUL¹⁹⁸. Nos debates acerca da criação do CDS, a Argentina igualmente teve maior alinhamento com a política pragmática e de maior amplitude ideológica e operacional proposta pelo Brasil, em detrimento do projeto apresentado pelos venezuelanos para o conselho¹⁹⁹.

Claramente, foi ao longo dos governos dos Kirchner e de Hugo Chávez que a Argentina e a Venezuela construíram o mais frutífero período de suas relações bilaterais, que até então eram por demais escassas. A agenda bilateral se mostrou densa, com a convergência e cooperação nos segmentos financeiro e comercial, e as

¹⁹⁸ Briceño Ruiz, 2010d.

¹⁹⁹ COMINI, Nicolás. “El origen del Consejo de Defensa Suramericano: modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, 1 (2), pp. 109-135, 2015.

alianças táticas no contexto regional aparecendo como seus principais vértices. Entretanto, tais relações não estiveram isentas de contradições, em grande parte explicadas pelas diferenças da natureza das coalizões governantes em cada país, mas também pelos interesses de cada um diante das relações com o Brasil e de seus projetos estratégicos no ambiente sul-americano.

4. O NOVO REGIONALISMO SUL-AMERICANO E A DINÂMICA TRIANGULAR

4.1. O MERCOSUL NO ALVORECER DO SÉCULO XXI: PRIORIDADE OU INSTRUMENTO ACESSÓRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL?

As origens do MERCOSUL remontam ao processo de aproximação e convergência política entre Brasil e Argentina, ocorrido a partir do final da década de 1970. Apesar de importantes marcos anteriores de cooperação entre os países, até então o relacionamento bilateral ainda era marcado pela predominância de uma visão pautada pela rivalidade geopolítica. Tal contenda foi herdada das antigas escaramuças envolvendo os antigos impérios coloniais português e espanhol²⁰⁰, aprofundada pelas disputas no Prata ao longo do século XIX e atingindo talvez o ápice em 1977, quando as fronteiras entre ambos chegaram a ser fechadas²⁰¹.

No entanto, foi justamente passado esse clímax das fricções que a aproximação se tornou concebível. Em 1979, o acordo tripartite envolvendo Brasil, Argentina e Paraguai logrou equacionar a conturbada questão envolvendo Itaipu, forjando o clima que permitiu ao Presidente brasileiro Figueiredo visitar a Argentina no ano subsequente, rompendo um hiato que perdurava desde 1935 sem a visita de um mandatário brasileiro em terras argentinas. Também em 1980, os países estabeleceram o Acordo para Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, diluindo as desconfianças entre ambos no que tange ao aproveitamento de tecnologias sensíveis. Foi eivado deste espírito que o Brasil

²⁰⁰ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata**. Brasília: Editora da UnB, 1995.

²⁰¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. Brasília: Editora da UnB, 1993.

exerceu uma *neutralidade positiva* ao longo da Guerra das Malvinas, condenando o conflito armado, mas apoiando os esforços argentinos em diversas dimensões²⁰².

Com a redemocratização dos países, a sinergia bilateral aumentou ainda mais durante os mandatos de Alfonsín e José Sarney. Em 1986, foram assinados doze protocolos de cooperação entre os países, refletindo uma orientação desenvolvimentista que apontava para projetos de integração bilateral favorecendo os sistemas produtivos e o incremento do comércio²⁰³. Foi nesse sentido que os presidentes firmaram sequencialmente documentos relevantes, tais como a Declaração de Iguazu e a Declaração Conjunta Sobre Energia Nuclear, em 1985; a Ata da Integração Brasil-Argentina e o Programa de Integração e Cooperação Econômica, em 1986; e a Declaração de Iperó e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988. Como indicou Bandeira²⁰⁴, essa sinergia confluía com um processo de integração gradual e flexível, que permitisse uma redução dos impactos internos e possibilitasse uma correção de rumos em caso de efeitos negativos.

Com a ascensão dos ideais neoliberais do Consenso de Washington e eleição de governantes simpáticos à sua implementação na América Latina, como nos casos de Collor e Menem em Brasil e Argentina, os rumos desta sinergia bilateral adquiriram nova roupagem. Nesse sentido, os moldes da criação do MERCOSUL, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, dissolveram o caráter gradualista e desenvolvimentista a partir do qual a integração Brasil-Argentina vinha se desenvolvendo, em nome da adoção de parâmetros do regionalismo aberto, de matiz

²⁰² SARAIVA, Miriam Gomes. “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”. **Revista CIDOB d’afers internacionals**, nº 97-98, p. 87-100, 2012.

²⁰³ Cervo, 2008, p. 161.

²⁰⁴ Bandeira, 2010a.

comercialista. Apesar do Tratado de Assunção – assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – ter estipulado como objetivo o estabelecimento de um mercado comum, regulamentou somente a previsão da liberalização comercial entre os membros.

Como destacou Bandeira²⁰⁵, à época o MERCOSUL serviu como instrumento adicional do programa de aceleração da liberalização das economias nacionais, convergindo com a acelerada redução e eliminação de tarifas, e posteriormente implementando a Tarifa Externa Comum como instrumento auxiliar deste processo, sem maior nível de coordenação de políticas macroeconômicas. Batista²⁰⁶ apontou a atuação do Itamaraty como a de um *reduzidor de danos* do processo, incentivando o modelo 4+1 de negociações entre MERCOSUL e Estados Unidos como forma de reforçar a posição brasileira e dos países do bloco nas negociações comerciais mais amplas.

Ao tempo em que Brasil e Argentina demonstravam este maior alinhamento no plano comercial e de integração regional, também sepultavam os resquícios de sua antiga rivalidade geopolítica, com a assinatura do Acordo de Guadalajara e a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991. No mesmo ano, o Acordo Tripartite para a aplicação de salvaguardas foi assinado envolvendo a ABACC, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o Brasil e Argentina.

²⁰⁵ Id, 2010b.

²⁰⁶ BATISTA, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. **Política Externa**, v. 1, n. 4, p. 106-35, 1993.

Mas o que cabe destacar é que, como observou Henry Kissinger²⁰⁷, apesar dos rumos da integração terem assumido facetas mais vinculadas à perspectiva do regionalismo aberto, o MERCOSUL era uma união aduaneira que tinha a perspectiva de evolução para um mercado comum, enquanto a proposição hemisférica estadunidense da ALCA era concebida à época como simples área livre comércio. Ao tempo em que fortalecia a capacidade negociadora dos países do bloco no contexto mais amplo das negociações comerciais, também dava, portanto, nova perspectiva e grau de profundidade aos possíveis projetos de integração regional, diferindo do perfil das propostas provenientes dos Estados Unidos.

Se nos seus primeiros anos o MERCOSUL teve em suas iniciativas claras demonstrações de avanços, a partir de 1996 passou a apresentar maiores divergências entre seus membros. Estas se aprofundaram com os efeitos da crise econômica brasileira de 1998 e a subsequente depreciação do real, e tiveram seu ápice no contexto da crise financeira argentina de 2001.

Com a concomitância dos governos de centro-esquerda de Lula e Néstor Kirchner, o MERCOSUL voltou a tomar vigor nas políticas externas de Brasil e Argentina. Ainda quando Lula assumiu a presidência, visitou Buenos Aires em janeiro de 2003, reunindo-se com o ainda presidente Eduardo Duhalde e estabelecendo as bases para relações bilaterais entre os países e a relevância destas para o processo de relançamento do MERCOSUL. Dentre os temas abordados na conversação, esteve a criação de uma moeda única para transações comerciais do MERCOSUL, projeto que acabou não obtendo avanços nos anos subsequentes. Ao receber Duhalde em Brasília logo na sequência, Lula afirmou que “o MERCOSUL tem de ser reconstruído, mas precisamos desenhar uma estrutura que não pense apenas nas

²⁰⁷ Bandeira, 2010b, p. 85.

oportunidades comerciais, mas também na herança cultural, políticas sociais como as de combate à fome e em fortalecer laços políticos”²⁰⁸.

Em encontro em junho de 2003, já com Kirchner presidente, os mandatários acordaram os mecanismos do relançamento, com o Documento de Integração entre Argentina e Brasil (11 de junho de 2003) expondo seus principais sustentáculos. No que tange especificamente ao MERCOSUL, se destacaram no documento os apontamentos em favor do avanço na união aduaneira, por meio da eliminação das exceções à Tarifa Externa Comum, e a sinalização em prol da constituição do Parlamento do MERCOSUL, a ser eleito por voto direto.

Esses esforços conjuntos resultaram no “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e o Lançamento do Mercado Comum, Agenda 2006”, aprovado pela cúpula do MERCOSUL em Assunção também em junho de 2003. Como bem indicaram Vázquez e Briceño-Ruiz²⁰⁹, este programa contava com quatro eixos para além dos previstos no Tratado de Assunção, abarcando I) programa político, social e cultural; II) programa para União Aduaneira; III) programa de base pró-mercado comum; IV) programa para a nova integração.

Em outubro de 2003, o Consenso de Buenos Aires marcou comprometimento conjunto de Brasil e Argentina acerca de ampla gama de temáticas vinculadas às relações bilaterais, abordando também amplamente os propósitos em prol da integração regional e da regeneração do MERCOSUL. Quanto a este, o documento

²⁰⁸ “Mercosur virtually has to be rebuilt, but we must design it not only thinking in trade opportunities but also thinking about our cultural heritage, social policies, like combating hunger, and closer political links.” LULA *apud* MERCOPRESS. “Lula and Duhalde committed to Mercosur”. **MercoPress - South Atlantic News Agency**, 2003. Disponível em: <<https://en.mercopress.com/2003/01/15/lula-and-duhalde-committed-to-mercotur>>. Acesso em: 21 de setembro de 2023.

²⁰⁹ VÁZQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. “O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois”. **Nueva Sociedad**, 2009.

assinalou não se tratar “apenas de um bloco comercial”, mas “de um espaço catalizador de valores, tradições e futuro compartilhado”, de forma que os governos se comprometeriam a fortalecer suas instituições, seus aspectos comerciais e políticas, e incentivar a incorporação de novos países. Ao tempo em que os países concordavam em manter de pé as negociações da ALCA, também reforçavam a visão em prol da aproximação com os países da CAN, reiterando, portanto, o ideal de estender os vínculos sul-americanos paralelamente ao avanço das conversações hemisféricas.

Em dezembro de 2003, o CMC adotou o Programa de Trabalho 2004-2006, abrindo caminho para completar a liberalização comercial intrabloco. O programa, dividido em três partes, incluía diversas medidas abarcando as questões econômicas, políticas, sociais e institucionais, convergindo com os ideais de relançamento do MERCOSUL esboçados pelos mandatários de Brasil e Argentina no período antecedente à sua aprovação. Assim, além das já esperadas orientações destinadas ao aperfeiçoamento da zona de livre-comércio e da união aduaneira, foram integradas novas proposições para a integração produtiva, o estímulo à participação da sociedade civil no processo de integração regional e o aperfeiçoamento institucional do bloco, com especial atenção para a proposta de criação do Parlamento do MERCOSUL e do FOCEM.

O FOCEM, criado a partir da decisão Nº 23/03 do CMC, estabelecia um fundo visando reduzir as assimetrias intrabloco, prevendo 70% do seu financiamento por parte do Brasil, 27% pela Argentina, 2% pelo Uruguai e 1% pelo Paraguai, ao tempo em que seus fundos seriam repartidos em 48% para o Paraguai, 32% para o Uruguai, 10% para a Argentina e 10% para o Brasil. Conseqüentemente, sua criação esboçava clara tendência de distanciamento da abordagem meramente comercialista adotada pelo bloco na década anterior, e atendia às reiteradas demandas dos sócios de menor envergadura no bloco, Paraguai e Uruguai. Se por um lado a “bilateralização”

entre Brasil e Argentina das conversas que envolviam este processo de reformatação do MERCOSUL incomodou a ambos, o desfecho das novas medidas lhes eram indubitavelmente favoráveis.

Também no Plano de Trabalho constavam iniciativas pertinentes à participação da sociedade civil no bloco, via instrumentos tais como a Iniciativa Somos MERCOSUL; proposições de integração produtiva, visando diminuição progressiva dos incentivos que geram distorções nas alocações de recurso e nas condições para competitividade; a proposição de criação do Parlamento do MERCOSUL; e outras medidas visando regulamentar o Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias e aperfeiçoar as matérias de cooperação em ciência e tecnologia, bem como matérias com ênfase na integração física e energética.

Na esteira do adensamento das relações do bloco com os países da região, em 2004 já se afigurava uma situação na qual todos os países sul-americanos, com exceção de Guiana e Suriname, já eram membros-associados do MERCOSUL, e a paralela criação da CASA apontava para a consolidação da articulação entre o MERCOSUL e a CAN. Estes avanços convergiam com as iniciativas que vinham ganhando momentum desde a Cúpula de Brasília, de 2000, e de certa forma reeditavam interesses da diplomacia brasileira já explicitados nas proposições envolvendo a ALCSA, na década de 1990.

Em dezembro de 2004, a Cúpula de Presidentes de Ouro Preto estabeleceria plenamente o FOCEM; em julho de 2005 o seria aprovado o Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos; em dezembro de 2005 foi criado o Parlamento do MERCOSUL; e coroando o processo de alargamento e expansão do bloco, em outubro de 2005 o presidente venezuelano Hugo Chávez anunciaria a decisão do país de ingressar plenamente no MERCOSUL, ao tempo em que a Venezuela consolidava sua retirada da CAN. O início formal do processo de adesão datou de dezembro de 2005, com as negociações para estabelecimento dos marcos deste

sendo enfim estabelecido em maio de 2006, com os presidentes dos países do bloco aprovando a Venezuela como membro-pleno em julho de 2006, situação ainda a ser confirmada pelas ratificações dos respectivos parlamentos nacionais e pela adesão do país aos trâmites do MERCOSUL.

Como bem se percebe, a reaproximação entre Brasil e Argentina envolveu diretamente temáticas vinculadas ao relançamento e maior aprofundamento das temáticas integracionistas do MERCOSUL. Ao tempo em que adotava políticas econômicas heterodoxas visando recompor o parque industrial argentino, Kirchner deu maior ênfase na busca por modificações na estrutura institucional do MERCOSUL. Nesse sentido, apelava por uma maior coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais com o Brasil e pelo aperfeiçoamento da integração de infraestrutura e institucional²¹⁰. Assim, o MERCOSUL aparecia para a política externa de Kirchner como o eixo central dos seus vínculos internacional, a partir do qual articulava as negociações comerciais mais amplas em curso – ALCA, União Europeia, OMC, etc. – em consonância com o Brasil²¹¹.

A coincidência de matriz ideológica das coalizões governantes em Brasil e Argentina facilitou a convergência em prol do alargamento das instituições mercosulinas para além da dimensão comercial. Daí as reiteradas proposições conjuntas dos países em favor de agregar maior institucionalidade política e uma dimensão social ao bloco. Ao pressionar o Brasil por maior atenção às assimetrias

²¹⁰ SARAIVA, Miriam; BRICEÑO RUIZ, José. “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52 (1), pp. 149-166, 2009.

²¹¹ BERNAL-MEZA, Raúl. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 154-178, 2008.

nas relações bilaterais e intrabloco, a visão argentina também caminhava de mãos dadas com as críticas de Uruguai e Paraguai às desigualdades e necessária criação de mecanismos para lidar com estas. Tanto as discussões favoráveis ao fomento do PARLASUL quanto o estabelecimento do FOCEM avançaram nesse sentido, massem um aprofundamento que atendesse os objetivos mais amplos destes países.

Dentro desse escopo, foi assinado em 2006 o Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14), que instituiu o Mecanismo de Adaptação Competitiva. Tal medida convergia com as discussões envolvendo a resolução de assimetrias existentes no interior do bloco, e dialogava essencialmente com o teor das proposições argentinas que vinham ganhando corpo nos últimos anos. O mecanismo visava estabelecer medidas que contribuíssem para a adaptação competitiva, a integração produtiva e a expansão equilibrada e dinâmica do comércio entre as partes, cuidando para evitar que o aumento substancial das importações de um determinado produto originário de um Estado-parte afetasse sobremaneira a indústria doméstica de outro ²¹². As pressões pela institucionalização deste mecanismo responderam principalmente às demandas argentinas, inspiradas por uma compreensão industrialista acerca dos rumos estratégicos da integração regional:

Nesse sentido, tendo em vista que a região está associada a um pensamento industrialista por excelência, a aparição de setores que colocam em contradição esta situação constitui uma luz de alerta muito clara para os defensores do projeto integracionista. Novamente, assim como a região é vista como reduto de autonomia em termos políticos, e qualquer contradição a este princípio põe em questão o próprio vínculo, a existência de um componente desindustrializador no comércio regional questiona a própria

²¹² MERCOSUL. **Mecanismo de Adaptação Competitiva**. 2006.

premissa da necessidade de vinculação econômica com a região, colocando em crise a estrutura que fundamenta essa política.²¹³

Tradicionalmente, o Brasil impunha a necessidade de liberalização mais ágil do comércio de automóveis, ao tempo em que a Argentina seguia postergando essas medidas para buscar maior competitividade de suas empresas. O principal problema desta questão dizia respeito ao vigoroso déficit comercial da Argentina com o Brasil, com especial vinculação com a indústria de autopeças, já que o setor automobilístico respondia por cerca de 50% deste déficit bilateral argentino²¹⁴. Portanto, é evidente que a posição argentina não dizia respeito tanto à aceleração da composição da união aduaneira, como pretendido pelo Brasil, mas sim à proliferação de novas dimensões integracionistas no MERCOSUL, que ampliassem a convergência política e macroeconômica entre os membros, por um lado, e lidasse com maior assertividade com os dilemas das assimetrias, por outro.

Como assinalou Bernal-Meza²¹⁵, quatro problemas-chave eram identificados pelos argentinos nas relações com o Brasil e especialmente em suas posições com

²¹³ En este sentido, dado que la región está asociada a un pensamiento industrialista por excelencia, la aparición de sectores que pongan en contradicción esta situación constituye una luz de alarma muy clara para los defensores del proyecto integracionista. Nuevamente, así como la región es vista como reducto de autonomía en términos políticos, y cualquier contradicción a este principio pone en cuestión el propio vínculo, la existencia de un componente desindustrializador en el comercio regional cuestiona la propia premisa de la necesidad de vincularse económicamente con la región, poniendo en crisis la estructura de sentido que fundamenta dicha política.” PAIKIN, Damián. “La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista”. **Perspectivas**, v. 42, p. 139-158, 2012, p. 153.

²¹⁴ Bernal-Meza, 2008.

²¹⁵ Ibid

relação ao MERCOSUL: 1) a necessidade de modificação dos critérios sobre os rumos da integração regional; 2) a diferente hierarquia constitucional acerca das normas jurídicas relacionadas à institucionalidade do MERCOSUL; 3) as desigualdades produtivas dos setores industriais, vinculadas ao impacto destas no comércio bilateral e expressivo déficit argentino; 4) a convicção de que o Brasil estaria negociando acordos comerciais com a União Europeia por fora da fórmula “4+1” do MERCOSUL.

Além disso, a diplomacia argentina também via com restrições as movimentações brasileiras que fomentavam a criação de novas instituições multilaterais e integracionistas na América do Sul. Ao invés de sobrepor mecanismos de cooperação regional, os argentinos defendiam a recomposição e aprofundamento daqueles já existentes dentro do MERCOSUL, a servir como antessala para qualquer posterior expansão. Na contramão destes interesses, o Brasil legava maior peso às dinâmicas com menor profundidade e maior amplitude regional, o que explicava seu protagonismo na criação da CASA.

Foi diante desta conjuntura, de dilemas acerca do papel que o MERCOSUL deveria assumir nessa nova fase ascendente do regionalismo sul-americano, que Hugo Chávez declarou a intenção da Venezuela de ingressar no MERCOSUL em 2005, na esteira dos acontecimentos que levaram à retirada venezuelana da CAN. Desde o governo de Rafael Caldera, na década de 1990, a Venezuela já vinha esboçando tentativas mais claras de aproximação com os países do MERCOSUL²¹⁶, e em 2000 já tinha formalizado a solicitação para se tornar membro-associado do bloco.

²¹⁶ VILLA, Rafael Duarte. “Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez”. **Cuadernos del CENDES**, v. 21, n. 55, 2004, pp. 21-45.

Com a derrota definitiva da proposição da ALCA na V Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata em 2005, os Estados Unidos passaram a buscar a conclusão de tratados de livre comércio bilaterais junto aos países sul-americanos, com especial foco no Chile, na Colômbia e no Peru²¹⁷. Tendo em vista a abordagem crítica de Chávez aos TLCs, a Venezuela acabou assumindo uma posição de isolamento no âmbito da CAN. Em abril de 2006, após a CAN acatar exigências estadunidenses vinculadas à definição de direitos de propriedade intelectual de produtos farmacêuticos sem consulta prévia aos venezuelanos, Chávez anunciou o definitivo desligamento da Venezuela no bloco.

Essa conjuntura explica as razões que levaram os venezuelanos a solicitar formalmente ainda em outubro de 2005 a adesão ao MERCOSUL como membro-pleno, impulsionando o slogan *nuestro norte es el sur*²¹⁸. Em dezembro de 2005 foi estabelecido o acordo-marco para inclusão da Venezuela no bloco, e em julho de 2006 foi assinado o Protocolo de Adesão, pendente de aprovação pelos Congressos dos quatro países-membros e pelo próprio Congresso venezuelano. Contrastando a celeridade dos Congressos de Venezuela, Argentina e Uruguai, que prontamente ratificaram o protocolo, Brasil e Paraguai prolongaram as discussões internas, levando a uma demora na resolução do quadro.

O Protocolo de Adesão estabelecia que a Venezuela adotaria os protocolos, decisões e resoluções do MERCOSUL de forma gradual, em até quatro anos, contados a partir de seu pleno ingresso no bloco. Enquanto a Nomenclatura Comum do MERCOSUL e a TEC teriam de ser adotadas nesse limite de quatro anos, o

²¹⁷ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, p. 31.

²¹⁸ Briceño Ruiz, 2013.

estabelecimento das zonas de livre-comércio variaria conforme os membros – até janeiro de 2012 com Brasil e Argentina, e até 2012 com Paraguai e Uruguai²¹⁹.

Para além do atraso nas ratificações da adesão venezuelana pelos parlamentos de Brasil e Paraguai, a própria falta de celeridade e vontade política venezuelana em aderir às medidas liberalizantes exigidas para o pleno ingresso também retardava sua efetivação, o que demonstrava a falta de sinergia entre os interesses político-estratégicos venezuelanos e o formato das instituições integracionistas do MERCOSUL²²⁰. O governo venezuelano jamais chegou a terminar a negociação envolvendo o programa de desoneração comercial, por exemplo, especialmente com Brasil e Argentina²²¹. E à época eram amplamente conhecidas as críticas de Hugo Chávez ao modelo de integração proposto pelo MERCOSUL, que ele entendia ser herdeiro dos ideais neoliberais, vinculados ao paradigma do regionalismo aberta e com inequívoco viés comercialista.

Em 2006, mesmo após solicitar adesão plena da Venezuela ao bloco, Chávez declarou que “o MERCOSUL está morto, e a Comunidade Andina também, estão com uma sobredose de morfina e completamente paralisados”²²². Em visita ao Rio de Janeiro para cúpula do MERCOSUL em 2007, afirmou que o ingresso da Venezuela estava “descontaminando” o bloco da “contaminação mortal do

²¹⁹ MERCOSUL. **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL**. 2006.

²²⁰ Briceño Ruiz, 2010c.

²²¹ Vázquez e Briceño Ruiz, 2009.

²²² “El Mercosur está muerto, también la Comunidad Andina (CAN), están como una sobredosis de morfina, completamente paralizadas.” CHÁVEZ apud EL PAÍS. “Chávez: El Mercosur ha muerto, también la Comunidad Andina”. **El País**, 2006. Disponível em: <https://elpais.com/diario/2006/12/10/internacional/1165705207_850215.html>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

neoliberalismo e do imperialismo”²²³. No entanto, ao tempo em que subia o tom das críticas ao modelo de integração do MERCOSUL, também afirmava a relevância que este podia ter no panorama regional: “o destino da América do Sul depende do destino do MERCOSUL”²²⁴.

Claramente, o ingresso da Venezuela no MERCOSUL aparecia para a diplomacia chavista como um meio para influir na reconstrução do bloco. No entendimento de Chávez, existia uma conjuntura favorável para influir neste processo de reformatação, conduzindo o MERCOSUL para uma dinâmica integracionista mais ampla que assumisse compromissos geopolíticos e ideológicas anti-imperialistas, na mesma linha das demais proposições de cooperação regional que emanavam da diplomacia venezuelana. Por isso as razões das críticas vorazes ao modelo comercialista do MERCOSUL, pois Chávez buscava explorar as contradições entre os membros do bloco para conduzi-lo a um novo patamar e paradigma integracionista: “nossas contradições econômicas não têm solução nos marcos em que temos funcionado, baseados no mercantilismo e no comércio... temos que avançar para uma nova arquitetura do MERCOSUL”²²⁵.

²²³ CHÁVEZ, Hugo *apud* MAGALHÃES, Mário. “‘Vou descontaminar o Mercosul’, afirma Chávez na chegada”. **Folha de São Paulo**, 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1901200713.htm>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

²²⁴ CHÁVEZ, Hugo *apud* GLOBO. “Hugo Chávez diz que destino da região depende do Mercosul”. **Globo**, 2007. Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL228602-5602,00-HUGO+CHAVEZ+DIZ+QUE+DESTINO+DA+REGIAO+DEPEND+DO+MERCOSUL.html>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

²²⁵ “Nuestras contradicciones en lo económico no tienen solución en el marco en el cual hasta ahora hemos venido funcionando: el mercantilismo y el comercio. Hay que ir hacia una nueva arquitectura del Mercosur.” CHÁVEZ, Hugo *apud* MESA REDONDA. “Llama Chávez em Uruguay a un nuevo Mercosur”. Disponível em: <<http://mesaredonda.cubadebate.cu/noticias/2011/12/21/llama-chavez-en-uruguay-a-un-nuevo-mercotur/>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

Analisando esse processo, Serbin²²⁶ assinalou que a saída venezuelana da CAN afetou pesadamente o setor agrícola e os segmentos vinculado às chamadas exportações não-tradicionais (ENT), de caráter industrial, e que economicamente o ingresso no MERCOSUL tendia a gerar mais perdas do que os benefícios que já detinha na condição de país-associado, no marco das negociações entre o MERCOSUL e a CAN. Essa leitura reforça as motivações estritamente políticas da estratégia chavista, e seu cálculo acerca das possibilidades de influir sobre os novos rumos do bloco.

Briceño-Ruiz²²⁷ indicou que as dificuldades em alterar o equilíbrio de forças com relação às visões de Brasil e Argentina sobre o bloco levaram a Venezuela a gradualmente perder interesse no bloco, passando a direcionar maiores esforços para a construção da ALBA. Esse processo de esvaziamento das intenções venezuelanas, ainda que sem desistir do ingresso no bloco, estiveram relacionados, portanto, com três fatores-chave: 1) desinteresse chavista na adoção das medidas liberalizantes requeridas para a plena adesão e funcionamento junto ao MERCOSUL; 2) tardia ratificação do Protocolo de Adesão pelos Congressos de Brasil e Paraguai, com a situação só tendo um desfecho favorável ao ingresso venezuelano em 2012; 3) incapacidade de alterar as visões de Brasil e Argentina acerca dos moldes a serem adotados pela estrutura de integração do bloco.

Apesar das distintas abordagens de Brasil e Argentina sobre os rumos a serem assumidos pelo bloco, ambos rechaçavam o viés geopolítico e ideológico das proposições chavistas, e viam o MERCOSUL como um necessário fórum de

²²⁶ SERBIN, Andrés. **Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

²²⁷ Briceño Ruiz, 2010c.

convergência política e aprofundamento dos laços comerciais e econômicos. Mesmo que concordassem em ampliar o arco de instituições mercosulinas para além da dimensão comercial – como demonstraram as discussões para implementação do FOCEM e do PARLASUL -, estas se dariam de forma complementar aos demais avanços na área comercial, e não em contradição com essa e tampouco assumindo orientações que gerassem fricções junto aos demais membros-associados e mesmo com os Estados Unidos.

O próprio escopo e profundidade destas novas iniciativas do MERCOSUL na primeira década do século XXI demonstravam a timidez das intenções dos países do bloco com relação à sua total reconstrução. Como indicou Barbosa (2008), os recursos destinados ao FOCEM representavam menos de 1% do PIB do MERCOSUL, ineficazes para corrigir as assimetrias identificadas. E apesar das tentativas de Chávez de buscar nos sócios-menores como Paraguai e Uruguai aliados para sua retórica revisionista – chegando a afirmar que os dois países seriam os mais beneficiados pelo ingresso venezuelano no bloco²²⁸ -, os interesses destes se concentravam muito mais em barganhar a possibilidade de conclusão de tratados comerciais por fora do MERCOSUL do que em modificar o seu escopo²²⁹, ainda que demandantes de novas ferramentas para lidar com as assimetrias.

Os interesses internos ao bloco que explicam a aproximação e posterior adesão da Venezuela residiram, portanto, muito mais nas iniciativas da política externa argentina do que dos demais países-membros. Como destacou Bernal-

²²⁸ LLAMBÍAS, Felipe. “En Uruguay, Chávez destaca aporte de Venezuela a Mercosur”. **Reuters**, 2011. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-mercosur-chavez-idLTASIE7BI0DI20111221>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

²²⁹ BATISTA JR., Paulo Nogueira. “A América do Sul em movimento”. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, p. 226-238, 2008.

Meza²³⁰, a persistência brasileira em utilizar o MERCOSUL como instrumento de sua própria estratégia internacional e sem pagar os custos econômicos de sua liderança regional levaram o governo de Cristina Kirchner a aprofundar os laços econômicos com a Venezuela e retomar maiores vínculos com o México. Foi nesse contexto em que não só os argentinos recrudesceram as pressões pelo ingresso venezuelano, como também Cristina chegou a sugerir que o México integrasse o MERCOSUL, uma possibilidade contra a qual o Brasil opunha pesadas restrições²³¹. Esta compreensão estratégica acerca da construção de triangulações perante o Brasil esteve, portanto, umbilicalmente vinculada com o estabelecimento das parcerias estratégicas bilaterais da Argentina com a Venezuela, em 2006, e com o México, em 2007.

Com uma perspectiva crítica acerca dos acontecimentos do período, Barbosa²³² apontou que o conjunto destes processos resultou não em uma expansão e aprofundamento, mas sim na estagnação do MERCOSUL, ainda que reconhecendo os consideráveis avanços em termos de volume comercial intrabloco, que atingiu nível recorde ao longo destes anos. Segundo Barbosa²³³, as agendas externas de negociações comerciais do bloco seguiram sem maior efetividade, com o acordo de livre-comércio do MERCOSUL com Israel (primeiro deste tipo firmado pelo bloco, em 2007) representando apenas uma tímida medida frente a uma conjuntura na qual os países do Pacífico avançavam em tratativas bilaterais com gigantes como os Estados Unidos, a China, o Japão e a Coreia.

²³⁰ Bernal-Meza, 2008, p. 174

²³¹ Ibid, p. 174

²³² Barbosa, 2008.

²³³ Ibid

Nesse mesmo sentido, a frustração dos países menores do bloco, Uruguai e Paraguai, com essa situação estaria levando a uma constante demanda por flexibilização das regras do MERCOSUL, questionando, portanto, a própria razão de ser do bloco, tendo em vista a insuficiência de instrumentos como o FOCEM para lidar com o complexo desafio das assimetrias²³⁴. Bernal-Meza²³⁵ reforçou percepção nesse sentido, ao destacar a estagnação nos avanços de conversações com a União Europeia, que desde 1995 havia estabelecido junto do MERCOSUL o *Framework Cooperation Agreement* e seguia sucesso na tentativa de estabelecer uma zona de livre-comércio. Mas para além da já destacada insatisfação dos países menores do bloco com seus rumos, o autor também enfatizou que diversas movimentações do MERCOSUL ao longo destes anos se deram sem participação direta das lideranças argentinas, o que reforçaria a tese de que o Brasil estaria manobrando o bloco em favor de seus interesses.

Chanceler do Brasil à época, Celso Amorim analisou as intenções e o processo de ingresso da Venezuela no MERCOSUL da seguinte forma:

Para Chávez, a entrada no MERCOSUL tinha objetivos mais políticos e simbólicos do que propriamente econômicos. Avesso ao livre-comércio, que tendia a ver sob a ótica das propostas da ALCA, o líder venezuelano considerava o ingresso no bloco sul-americano uma reorientação do relacionamento internacional do país. voltado até então para o norte. Na prática, a dependência do petróleo faria com que essa orientação se mantivesse por muitos anos. Com uma economia pouco diversificada, talvez a Venezuela não pudesse extrair muitos benefícios da liberalização comercial entre os quatro países do MERCOSUL. Daí também a ênfase em projetos

²³⁴ Barbosa, 2008

²³⁵ Bernal-Meza, 2008

grandiosos, nos quais a presença do Estado era determinante. De minha parte, via importantes ganhos estratégicos na incorporação da Venezuela, que criaria uma espinha dorsal para a integração de toda a América do Sul, além de abrir um corredor para o Caribe. Sabia que o desequilíbrio da balança comercial em nosso favor continuaria a crescer, como de fato ocorreu. Mas achava que esse desnível poderia ser compensado por investimentos brasileiros.²³⁶

Em síntese, uma análise da expansão do MERCOSUL no período permite vislumbrar elementos-chave da dinâmica das relações triangulares Brasil-Argentina-Venezuela.

Para o Brasil, esta expansão não estava necessariamente associada ao aprofundamento dos mecanismos de integração e dos compromissos supranacionais do bloco, mas sim à sua “sul-americanização”. Daí a prioridade em estabelecer uma área de livre-comércio junto dos países da CAN, reeditando interesses presentes na diplomacia brasileiras da década de 1990, quando da proposição da ALCSA, e reiterados nos eventos da Cúpula de Brasília, em 2000. Nesse sentido, o MERCOSUL aparecia como peça adicional da estratégia brasileira de construção de mecanismos amplos e flexíveis de cooperação regional, tendo como principal modelo aquele estabelecido com a criação da CASA. Assim, a expansão do escopo e abrangência das temáticas mercosulinas convergia com as matrizes ideológicas progressistas do governo brasileiro, e se encaixava na abordagem minimalista de suas proposições para o regionalismo sul-americano.

²³⁶ AMORIM, Celso. **Laços de confiança: o Brasil na América do Sul**. Benvirá, 2022, p. 8763.

Conforme indicou Seitenfus²³⁷, tal dualidade de instrumentos de integração tendo como base iniciativas paralelas da diplomacia brasileira não constituiu uma novidade. O dilema aprofundamento versus alargamento já estivera presente em 1994, num contexto em que o MERCOSUL se preparava para definir sua institucionalização e a proposição da ALCSA forjou uma possibilidade de refundação do bloco a partir de uma nova institucionalidade, situação de certa forma replicado pela proposição da CASA no alvorecer do século XXI. Para o autor, o projeto da CASA constituiria exatamente o contrário de um mercado comum, gerando uma contradição entre as opções de alargamento e aprofundamento: distintamente do MERCOSUL, que poderia ser um mecanismo de integração regional profunda, ela representaria um modelo puramente interestatal e restrito à dimensão comercial.

Para a Venezuela, o ingresso no MERCOSUL aparecia como uma oportunidade para impulsionar sua estratégia de revisão dos principais paradigmas reinantes nos mecanismos de integração sul-americana. A solicitação da adesão se deu na esteira da retirada venezuelana da CAN e do aumento do tom crítico de Chávez ao modelo comercialista historicamente adotado pelo MERCOSUL. Ainda que simpáticas à expansão dos eixos temáticos que envolveu o “relançamento” do bloco, as proposições venezuelanas para sua remodelação eram ainda mais ousadas, emulando os padrões maximalistas que seriam posteriormente adotados na ALBA. Se por um lado a demora na ratificação da adesão venezuelana pelos parlamentos de Brasil e Paraguai retardou o pleno ingresso pelo do país andino, por outro o próprio desinteresse venezuelano em adotar as medidas técnicas para essa adesão também esvaziou o ideal que originou sua própria intenção de ingresso no MERCOSUL,

²³⁷ SEITENFUS, Ricardo. “O Mercosul e a penhora da casa”. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 75-84, 2005.

Analisando a postura venezuelana nesse processo, Villa²³⁸ assinalou flagrante contradição entre as visões de Venezuela e Brasil acerca dos rumos do bloco. Ao tempo em que a Venezuela priorizaria os aspectos substantivos de construção de instituições políticas e sociais no âmbito do MERCOSUL, o Brasil estaria centrando seus esforços no aprofundamento de suas dimensões econômicas, em detrimento de articulações políticas supranacionais ou de parcerias que não resultassem num benefício comercial e financeiro mais objetivo para os países do bloco.

Para a Argentina, o MERCOSUL aparecia como eixo fundamental de sua inserção no regionalismo sul-americano. Distintamente de Brasil e Venezuela, que almejavam liderar a modulação de novos mecanismos de concertação regional, a Argentina guiou sua inserção regional por uma compreensão da necessidade de criar margens de manobra para renegociar o padrão de sua relação bilateral com o Brasil. É nesse sentido que se compreende, para além da dimensão ideológica, a aproximação do país com a Venezuela, bem como seu patrocínio fundamental à adesão dos venezuelanos ao MERCOSUL. Antes de enfatizar a “sul-americanização” da integração regional, os argentinos viam, portanto, a reformulação do MERCOSUL e o adensamento das relações com os sócios MERCOSULinos como pré-condição para esse avanço. Como indicou Bernal-Meza²³⁹, tal convicção da diplomacia argentina provém da compreensão da impossibilidade de sua inserção internacional ativa para além dos marcos de uma aliança estratégica com o Brasil, tendo em vista as dificuldades nas negociações comerciais multilaterais e as políticas restritivas dos países desenvolvidos.

²³⁸ VILLA, Rafael Duarte. “As estratégias da Venezuela para a integração regional sul-americana: tensões entre Mercosul e ALBA”. **Pontes**, p. 21-22, agosto/2007.

²³⁹ Bernal-Meza, 2008.

Em síntese, a expansão sem aprofundamento do MERCOSUL no período registrou nítido exemplo do impasse resultante das distintas visões do “triângulo estratégico”, envolvendo Brasil-Argentina-Venezuela, acerca dos rumos do regionalismo sul-americano. No dilema entre expansão, aprofundamento e sul-americanização, o bloco avançou um pouco em cada dimensão, atendendo também parcialmente às demandas de Paraguai e Uruguai acerca das assimetrias intrabloco, mas sem superar os históricos problemas vinculados às limitações de área de livre-comércio e dos próprios avanços em prol do estabelecimento de uma união aduaneira. O bloco acabou ficando em segundo plano, e o centro nevrálgico da formatação do novo regionalismo sul-americano se deslocou para os debates pertinentes à constituição da CASA/UNASUL.

4.2. DA CASA À UNASUL: ENTRE A UNIDADE E O DISSENSO SUL-AMERICANOS

Distintamente da Argentina, que via o fortalecimento e reformatação do MERCOSUL como um passo prévio para a ampliação do escopo e abrangência da integração regional, a política externa dos governos Lula concedeu maior prioridade à construção de uma ferramenta de cooperação de perfil mais brando, mas capaz de abarcar o conjunto dos países sul-americanos. Para compreender os passos que levaram à proposição brasileira da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), se faz necessário observar o processo a partir do qual desde os anos 90 o Brasil ensaiava iniciativas nesse sentido.

Em 1993, durante o governo de Itamar Franco, o chanceler Celso Amorim, que posteriormente também coordenaria as relações exteriores do governo Lula, propôs

o lançamento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), no contexto de soerguimento da proposição hemisférica que sistematizaria os debates sobre a ALCA. Tal movimentação se alinhava com a perspectiva brasileira acerca da necessidade de se estabelecer uma maior integração entre as economias sul-americanas como antessala para qualquer avanço das proposições de caráter hemisférico²⁴⁰. Mais do que mera contraposição ao projeto da ALCA, a ALCSA serviria como uma ferramenta para fortalecer o poder de barganha do Brasil e do conjunto dos países sul-americanos diante das negociações frente aos demais atores.

Com uma agenda minimalista limitada ao comércio, tal instrumento não propunha adoção de quaisquer instituições decisórias supranacionais, ou qualquer instrumento que conectasse ambições de desenvolvimento industrial regional ou mesmo para promoção de maior convergência políticas entre os países sul-americanos²⁴¹. Apesar da iniciativa não obter adesão à época, simbolizou intenções brasileiras que também estiveram interligadas na insistência pelas negociações em bloco do MERCOSUL com relação a terceiros países ou agentes, a partir da fórmula 4+1.

Em 2000, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil foi o grande proponente do I Encontro de Presidentes da América do Sul, na Cúpula de Brasília, que constituiu o primeiro encontro formal entre os presidentes de todos os países sul-americanos. Principal documento decorrente do encontro, o Comunicado de Brasília forneceu as bases para o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), e abriu caminho para maior convergência entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina para negociações

²⁴⁰ Bandeira 2010a.

²⁴¹ Briceño Ruiz, 2010c.

em prol do estabelecimento de acordos de livre comércio. Nesse mesmo sentido, o encontro exortou Chile, Guiana e Suriname e se engajarem junto aos países da CAN e do MERCOSUL em direção à “meta compartilhada de formação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul”, baseado na “progressiva liberalização do intercâmbio de mercadorias e serviços, na facilitação dos investimentos e na criação da infraestrutura necessária para a consecução desse objetivo”²⁴².

Em setembro de 2002, o II Encontro de Presidentes da América do Sul, na Cúpula de Guayaquil, reiterou as intenções de promoção de coordenação e cooperação em prol da conformação de um espaço comum sul-americano. Em síntese, as iniciativas impulsionadas pela diplomacia de Fernando Henrique Cardoso desenharam os contornos do que viria a se tornar CASA, em 2004. Com Lula, o Brasil deu continuidade aos esforços de estruturação de ferramentas de cooperação que abrangessem o conjunto dos países sul-americanos, e em dezembro de 2003 concluiu a assinatura do tão aguardado tratado de livre-comércio entre a CAN e o MERCOSUL. Em dezembro de 2004, nova reunião entre os presidentes sul-americanos, em Cusco, enfim estabeleceu a criação da CASA, que sistematizava o projeto minimalista do Brasil para a integração regional sul-americana:

O modelo de integração proposto pelo Brasil na CASA não se opunha ao livre comércio. A convergência da Comunidade Andina e do MERCOSUL em uma área de livre-comércio era um de seus pilares. Apesar disso, ela era entendida como crucial para permitir à América do Sul lidar com problemas como a escassez de infraestrutura, considerada uma limitação para o crescimento da interdependência comercial e até mesmo de fortalecer os laços entre as sociedades sul-americanas. Outras questões como

²⁴² CÚPULA DE BRASÍLIA. **Comunicado de Brasília**. Brasília, 2000, ponto 32.

investimentos em ciência e tecnologia ou governança democrática também foram consideradas pela CASA.²⁴³

Mas apesar de ter logrado num primeiro momento o objetivo de estabelecer um mecanismo de cooperação regional com os exatos moldes que planejava, o Brasil logo teria que se defrontar com as notáveis divergências de percepções dos vizinhos acerca dos rumos que este deveria assumir. Enquanto a Argentina insistia no aprofundamento da integração mercosulina como passo prévio para demais movimentações sul-americanas, outros países como Colômbia e Peru legavam maior ênfase aos acordos de livre comércio com os EUA, o Chile mantinha sua tradicional postura de distanciamento e logo os países com governos de viés “bolivariano” – Venezuela, Bolívia e Equador – passariam a contestar os pilares da CASA, que entendiam como demasiadamente comedidos para uma plena integração da região.

Na I Reunião de Chefes de Estado da CASA, realizada em Brasília em setembro de 2005, essa ascendente rivalidade ainda não se delimitava de forma tão clara. Nela foram reafirmados os princípios, objetivos e o respectivo desenho institucional da entidade. Foi estabelecido que a Secretaria *Pro Tempore* da Comunidade seria exercida de forma rotativa entre os países-membros, via mandatos de um ano, tendo o Brasil ficado com a incumbência de exercê-la até a II Reunião de Chefes de Estado da CASA.

²⁴³ “The integration model proposed by Brazil in SACN was not opposed to free trade. The convergence of the Andean Community and Mercosur into a free trade area (SAFTA) was one of its pillars. Despite this, it was understood that it was crucial for South America to address problems such as the lack of infrastructure, considered a limitation to increasing trade interdependence or even to furthering stronger ties between South American societies. Other issues such as investments in science and technology or democratic governance were considered in SACN.” BRICEÑO RUIZ, José. “From the South American free trade area to the Union of South American Nations: The transformations of a rising regional process.” **Latin American Policy**, v. 1, n. 2, 208-229, 2010, p. 217.

Às vésperas do encontro em Cochabamba, os efeitos das alterações na correlação de forças políticas na América do Sul já se faziam sentir. As recentes eleições de Evo Morales na Bolívia, em 2005, e de Rafael Correa no Equador, poucos dias do encontro (embora só tomasse posse em 2007), fortaleceram o eixo bolivariano, tendo em vista a similaridade dos processos de “refundação” nacional destes países com aquele em curso na Venezuela desde a ascensão de Chávez²⁴⁴. Dias antes do encontro, Evo divulgou carta aberta na qual criticava o conteúdo da integração sul-americana então em voga, e especialmente as características dos investimentos da IIRSA, que estariam por demais enfocados em questões comerciais, e não nos interesses do povo e na promoção do *buen vivir*²⁴⁵.

Nesse contexto, o documento resultante do encontro manteve os principais sustentáculos originários da CASA, mas alargou substancialmente o escopo e profundidade de sua agenda. Resumidamente, pode-se dizer que o intento revisionista ganhou ímpeto, redimensionando os pilares fundamentais da construção da CASA e questionando a hegemonia das proposições minimalistas encabeçadas pelo Brasil. A partir daí, se abriria o caminho que fornecia os elementos para a posterior transformação da CASA em UNASUL.

Conforme indicou Cabarcas²⁴⁶, foi na I Cúpula Energética Sul-Americana, organizada em Isla Margarita, na Venezuela, em 2007, que a contestação à hegemonia das proposições brasileiras tomou formato mais nítido. Impulsionada principalmente por Venezuela, Argentina, Equador e Bolívia, a reunião serviu para

²⁴⁴ KLACHKO, Paula; ARKONADA, Katu. **As lutas populares na América Latina e os governos progressistas: crises e desafios da atualidade**. Expressão Popular, 2017.

²⁴⁵ GUDYNAS, Eduardo. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. **Más allá del desarrollo**, v. 1, p. 21-54, 2011.

²⁴⁶ CABARCAS, Fabio Sánchez. **UNASUR: poder y acción en Suramérica**. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2017.

que diversas dimensões da estratégia de inserção regional brasileira sofressem questionamentos, envolvendo as dimensões financeira, energética e institucional da integração regional²⁴⁷. Para além de ter dado rumo definitivo à transposição da CASA em UNASUL, o encontro afirmou também o estabelecimento da nova sede da entidade em Quito, e não no Rio de Janeiro, como propunha o Brasil.

Além disso, as propostas venezuelanas de constituição da OPPEGASUR, do Banco do Sul e do Gasoduto do Sul também foram abordadas, conjuntamente às declarações chavistas em oposição ao programa de cooperação Brasil-Estados Unidos para produção de biocombustíveis. Se por um lado a Argentina se alinhou ao bloco bolivariano nos questionamentos à CASA e nas demandas em prol de relançamento desta já sob a nomenclatura de UNASUL, o mesmo não ocorreu na maioria dos demais choques entre as concepções venezuelanas e brasileiras²⁴⁸. Claramente, o encontro em Isla Margarita demonstrou uma polarização entre os ideais de integração sul-americana apresentados por Brasil e Venezuela, consolidando uma rivalidade que já vinha se desenhando no último período.

Ainda assim, como destacou jornalista brasileira que analisou os desdobramentos da cúpula, os intentos não foram suficientes para garantir maiores ganhos aos interesses venezuelanos no panorama regional:

No confronto com o venezuelano, Lula aparentemente ganhou todas. Conseguiu incluir na declaração dos países sul-americanos uma boa referência ao biocombustível (como interessava ao Brasil) e excluir referências à 'OPEP do gás' (proposta de Chávez e Morales) e ao Banco do

²⁴⁷ MALAMUD, Carlos. "La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones." **Boletín Elcano**, n. 92, p. 24, 2007.

²⁴⁸ Malamud, 2007.

Sul (visto com simpatia pelos dois e pelo argentino Kirchner). E o que ganhou Chávez? A resposta brasileira veio com ironia: ele conseguiu uma vitória retórica ao derrubar o nome do novo grupo sul-americano, que era CASA, sugerido pelo Brasil, e trocá-lo por UNASUR – em português, UNASUL. Vitória? Há controvérsias.²⁴⁹

Burges²⁵⁰ indicou o apoio de Chávez ao processo de nacionalização de ativos da Petrobras em solo boliviano pelo presidente Evo Morales em 2006 como o ponto de inflexão da postura brasileira frente aos intentos de hegemonia chavista na América do Sul. Se por um lado Chávez articulava o bloco bolivariano e assediava principalmente a Argentina em favor de suas proposições revisionistas, o Brasil agora passava a atuar para isolar os posicionamentos venezuelanos na esfera multilateral regional. Para além de buscar nova aproximação com seus parceiros regionais tradicionais, o Brasil se apresentou como uma liderança mais moderada e responsável não apenas para os países sul-americanos mais distantes da retórica chavista – Chile, Colômbia e Peru -, mas também junto aos Estados Unidos²⁵¹.

Em maio de 2008, a Terceira Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul ocorreu em Brasília, referendando o Tratado Constitutivo da UNASUL. A conversão da CASA em UNASUL não foi, no entanto, uma transformação meramente semântica, mas de filosofia da integração regional: de um processo anteriormente baseado na convergência entre a CAN e o MERCOSUL, na promoção da infraestrutura regional

²⁴⁹ CASTANHÊDE, Eliane. Questão de afinidade. **Folha de São Paulo**, 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2204200703.htm>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

²⁵⁰ BURGESS, Sean. "Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1343-1358, 2007.

²⁵¹ PECEQUILO, Cristina Soreanu. "Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula (2003-2010)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, 2010.

e na concordância política, evoluía agora para um ambicioso projeto com ampla diversidade de objetivos²⁵². Em seu preâmbulo, o Tratado Constitutivo afirmava ter suas inspirações nas anteriores declarações de Cuzco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006), reivindicando, portanto, as medidas pactuadas ao longo da existência da CASA. Alargando seu escopo e intenções, afirmava a busca de “construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir com o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe”²⁵³.

O artigo 2, versando sobre o objetivo geral da organização, simbolizava claramente a expansão dos eixos de atuação temática da UNASUL:

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento, o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.²⁵⁴

²⁵² Vázquez e Briceño Ruiz, 2009, p. 45.

²⁵³ UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 2008, p. 6.

²⁵⁴ UNASUL, 2008, p. 8.

Ao compararem-se os objetivos específicos da CASA, constantes na Declaração de Cusco, e da UNASUL, em seu Tratado Constitutivo, são evidentes as distinções no que tange à dimensão estratégica das organizações:

Quadro 2 - Objetivos específicos da CASA

Concertação e coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas
Aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a esse processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas.
A integração física, energética e de comunicações na América do Sul com base do aprofundamento das experiências bilaterais, regional e sub-regionais existentes, considerando os mecanismos financeiros inovadores e as propostas setoriais em curso, que permitam uma melhor efetivação dos investimentos em infraestrutura física para a região.
A harmonização de políticas que promovam o desenvolvimento rural e agroalimentar.
A transferência de tecnologia e de cooperação horizontal em todos os âmbitos da ciência, educação e cultura.
A crescente interação entre as empresas e a sociedade civil na dinâmica de integração desse espaço sul-americano, levando em consideração a responsabilidade social empresarial.

Fonte: CASA²⁵⁵ (elaboração própria)

Quadro 3 - Objetivos específicos da UNASUL

Fortalecimento do diálogo político entre os Estados-Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional.
O desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região.
A erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos.
A integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região
O desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômicos sustentáveis.
A integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados-Membros.
A proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática.
O desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa.

²⁵⁵ CASA. "Declaração de Cusco". Em: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005.

<p>A consolidação de uma identidade sul-americana por meio do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado-Membro residentes em qualquer outro Estado-Membro, visando alcançar uma cidadania sul-americana,</p>
<p>O acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde.</p>
<p>A cooperação em matéria de migração, com um enfoque integral, baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas, para a regularização migratória e a harmonização de políticas.</p>
<p>A cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmica, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza.</p>
<p>A integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva.</p>
<p>A definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios.</p>
<p>A promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região para o fortalecimento de suas identidades.</p>
<p>A participação cidadã por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana.</p>
<p>A coordenação entre os organismos especializados dos Estados-Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras armas, assim como para promover o desarmamento, a não-proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem.</p>

A promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros da UNASUL.
O intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa.
A cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã.
A cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Fonte: UNASUL²⁵⁶ (elaboração própria)

Tais modificações impactaram a estratégia brasileira de inserção no órgão regional multilateral, mas não necessariamente desestruturaram seus pilares pretéritos:

Para o Brasil, a UNASUL se tornou um espaço para construção de um mecanismo sul-americano de diálogo e cooperação política, especialmente no que tange às questões de segurança regional. Isso explica a proposta para criação de uma Comunidade Sul-Americana de Defesa e o papel dado à UNASUL na solução de conflitos entre os países-membros. Nesse sentido, pode-se argumentar que estes serão os aspectos da UNASUL cuja diplomacia brasileira investirá mais recursos. Isso não quer dizer que o Brasil tenha desistido de atingir seus objetivos vinculados à IIRSA e à ALCSA, mas talvez que para atingir estes objetivos a CASA (agora UNASUL) não é mais necessária. A convergência entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL em uma zona de livre-comércio tem tomado forma desde a assinatura do Acordo de Complementação Econômica nº 59. Complementarmente, a IIRSA é uma iniciativa que tem seu próprio contexto, e continuou progredindo na

²⁵⁶ UNASUL, 2008.

construção de infraestrutura sul-americana para além dos marcos da formalização da CASA em UNASUL.²⁵⁷

Apesar da mudança de nomenclatura e objetivos estratégicos da UNASUL afetarem seus pressupostos teóricos, na prática permaneceu sendo uma ferramenta de diálogo e cooperação política dos países sul-americanos, que seguiriam buscando construir seus mecanismos com base em consensos. Como observou Giacalone²⁵⁸, a evolução da CASA para UNASUL manteve um caráter intergovernamental e de baixa institucionalidade, tal como apregoado pelo Brasil, tendo a incorporação de um tratado constitutivo com personalidade jurídica e de uma secretaria geral como triunfos de propostas venezuelanas. Mas essas modificações não foram capazes de estabelecer no âmbito da UNASUL um caráter de supranacionalidade ou a adoção de esquemas que viabilizassem uma força militar operativa, com os avanços chavistas se limitando à diluição dos aspectos comerciais antes propostos para a CASA. Há de se destacar, conforme Sanahuja²⁵⁹, que essa perda de intensidade dos

²⁵⁷ “For Brazil, UNASUR became a space to build a South American area of dialogue and political cooperation, especially on matters concerning regional security. This explains the proposal to create a South American Community of Defense and the role given to UNASUR in the solution of conflicts that may arise between member countries. It can be argued that these will be the aspects of UNASUR in which Brazilian diplomacy will invest the most resources. This does not mean that Brazil has given up on achieving goals such as IIRSA and SAFTA, but perhaps to achieve these goals, SACN (now UNASUR) is no longer needed. The convergence between the Andean Community and Mercosur in a free trade zone has been taking place since the signing of Economic Complementation Agreement no. 59. In addition, IIRSA is an initiative that has its own momentum, and continued progress in the creation of a South American infrastructure exists beyond the formalization of SACN and UNASUR.” Briceño Ruiz, 2010b, p. 226.

²⁵⁸ GIACALONE, Rita. “Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político”. *Desafíos*, v. 25, n. 1, 2013.

²⁵⁹ Sanahuja, 2012.

aspectos econômicos e comerciais se alinhava à perspectiva de falta de consenso entre os países acerca dos rumos da integração nessas dimensões.

Observando a visão de Celso Amorim acerca da dinâmica de inserção da Venezuela nos processos de integração sul-americana da época, se verifica a plena caracterização desta dinâmica na qual suas proposições voluntaristas abriam espaços para o pragmatismo do Brasil preponderar na agenda multilateral:

Como já notei, Chávez era um entusiasta da integração sul-americana, ao tempo em que a dificultava com seus arroubos retóricos. Queria ações rápidas, de forte repercussão midiática, mas desprezava instrumentos práticos fundamentais que contribuiriam para o objetivo. Frequentemente, se insurgia contra as medidas para o livre-comércio regional, esquecendo (ou ignorando) que processos históricos de integração, como o da União Europeia, e até mesmo a formação de Estados nacionais, como a Alemanha no século XIX, tiveram origem na eliminação de barreiras tarifárias e na formação de uniões aduaneiras. O conteúdo fortemente estatizante da concepção chavista sobre a integração, acrescida de boa dose de voluntarismo, assustava alguns dirigentes de países sul-americanos cujas economias estavam baseadas em uma visão de mercado, ainda que sob governos social-democratas.²⁶⁰

Os interesses brasileiros no ambiente regional eram claramente sistematizados no formato de implementação da CASA, que foi projetada e politicamente articulada a partir de uma iniciativa de Brasília:

²⁶⁰ Amorim, 2022, p. 8631.

Entre as motivações (estímulos que levaram à criação da CASA) e os objetivos que o governo brasileiro esperava alcançar destacam-se, entre os primeiros, assentar as bases de uma organização que deixasse o México, tradicional rival do Brasil, de fora; entre os segundos, desenvolver a integração sul-americana em comércio, infraestrutura e energia, necessários para o desenvolvimento nacional brasileiro. Um acordo comercial CAN-MERCOSUL buscava contrabalançar as perdas de mercado do Brasil diante do México na América do Norte após a conclusão do Tratado de Livre Comércio da América do Norte de 1994. A infraestrutura era uma preocupação brasileira de longa data, impulsionada pelas dificuldades de comunicação em direção ao Pacífico via Amazônia, reativada pelos efeitos da expansão agrícola no Mato Grosso e o auge das exportações para a China. A energia, ou mais precisamente a falta de recursos energéticos, era o calcanhar de Aquiles do desenvolvimento brasileiro, e o petróleo venezuelano e o gás boliviano completavam, portanto, os interesses brasileiros na América do Sul.²⁶¹

²⁶¹ “En comparación, entre las motivaciones (estímulos que llevaron a la creación de la CSN) y los objetivos que el gobierno brasileño esperaba alcanzar destacan, entre las primeras, sentar las bases de una organización regional que dejara afuera a México, tradicional competidor de Brasil; entre los segundos, desarrollar la integración sudamericana en comercio, infraestructura y energía, necesarios para el desarrollo nacional brasileño. Un acuerdo comercial CANMercosur buscaba contrarrestar las pérdidas de mercado de Brasil frente a México en América del Norte, después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— (1994). La infraestructura era una preocupación brasileña de larga data impulsada por las dificultades de comunicación hacia el Pacífico a través de la Amazonia, reactivada por la expansión agrícola en el Matto Grosso y el auge de las exportaciones a China. La energía, o más bien la falta de recursos energéticos, era el talón de Aquiles del desarrollo brasileño, y el petróleo venezolano y el gas boliviano completaban el interés brasileño por Sudamérica.” Giacalone, 2013, p. 134.

Como observaram Giacalone²⁶² e Illera²⁶³, os objetivos estratégicos de Brasil e Venezuela no contexto regional expunham importantes diferenciações nos formatos de integração. Enquanto o projeto brasileiro pressupunha a estabilidade, previsibilidade e paz regionais como necessárias para a expansão de negócios, comércio, construção de infraestrutura, obtenção de recursos energéticos e potencialização da projeção global com base na segurança regional, o projeto venezuelano se baseava na inevitabilidade de um conflito assimétrico com os Estados Unidos e seus aliados. Essa visão de mundo, atrelada ao norte da política interna chavistas, consagrava um *modus operandi* regional que privilegiava as afinidades ideológicas, descartando a liberalização comercial e métodos integracionistas tradicionais como vias de desenvolvimento.

Era essa matriz diplomática que impulsionava uma visão chavista de integração regional baseada na construção de uma aliança defensiva, com assertivo tom ideológico e securitário, subvertendo a lógica dos acordos de cooperação já existentes e atacando frontalmente suas dinâmicas nas esferas econômico e comercial²⁶⁴. Giacalone²⁶⁵ observou que o documento oficial do governo venezuelano *Marco Filosófico de la Nueva Integración del Sur*²⁶⁶ distinguia o modelo de democracia representativa liberal da CASA, da CAN e do MERCOSUL daquele imperante na Venezuela desde a Constituição de 1999, baseado em uma democracia “participativa

²⁶² Ibid

²⁶³ ILLERA, Olga. “La política exterior de Chávez: proyección de la Revolución Bolivariana en las relaciones internacionales”. **Desafíos**, v. 12, p. 209-240, 2005.

²⁶⁴ Illera, 2005.

²⁶⁵ Giacalone, 2013.

²⁶⁶ VENEZUELA. **Marco filosófico de la nueva integración del sur 2007**. Caracas, 2007, p. 39.

e protagonista”. Assim, o documento indicava a necessidade de agregar a América Central e o Caribe ao processo de integração, que até o momento era reconhecido como desenvolvido “sob tutela” do Brasil com a CASA e restrito à América do Sul. Assim, indicava que a Venezuela deveria “tomar o controle do processo de integração latino-americano e caribenho”, logrando expandir seus mecanismos “para toda a região da América Latina e do Caribe”²⁶⁷.

A Argentina não tinha convergência e tampouco proximidade com o modelo de integração regional articulado a partir de Caracas e do eixo bolivariano. Sua aproximação das posições venezuelanas no processo de transposição da CASA para a UNASUL diz muito mais respeito à busca de contrabalanceamento do poderio regional brasileiro do que a uma composição de suposta aliança estratégica Caracas-Buenos Aires. Na ausência de um projeto de integração articulado pela própria Argentina, convinha ao país desestabilizar o perfil assimétrico exercido pela liderança brasileira na formulação da CASA. Daí a razão das alianças táticas com o eixo bolivariano para promover a troca do nome da entidade, o seu país-sede, indicar Néstor como secretário-geral e aprovar determinados tópicos no novo Tratado Constitutivo. Entretanto, quando as divergências Brasil-Venezuela se referiam a questões mais profundas concernentes à integração regional, a Argentina tendia a se posicionar junto do Brasil, a exemplo do que fazia a grande maioria dos países sul-americanos frente ao radicalismo das propostas de Caracas.

Conclusivamente, há de se perceber que esse conjunto de divergências não significava um rechaço venezuelano ao avanço do estabelecimento da UNASUL nesses moldes, mas sim um distanciamento de seu formato daquele que era

²⁶⁷ Ibid, p. 72.

considerado pela Venezuela como o ideal. Afinal, a consolidação da UNASUL satisfazia a um só tempo interesses diversos dos muitos países da região:

Para o Chile, a UNASUL pode servir como instrumento para atenuar a potencial instabilidade e conflito com a Bolívia, aliviar a complexa relação bilateral com a Argentina, e ajudar a resolver seus problemas de segurança energética trabalhando em um contexto regional. Além disso, as exportações chilenas podem alcançar o mercado sul-americano através da ALCSA, como um acordo de comércio regional mais flexível que o existente no MERCOSUL. Para a Bolívia, a UNASUL ofereceria um mercado regional para suas exportações de gás, dando apoio e estabilidade ao projeto de mudanças sociais promovido pelo governo de Evo Morales, e facilitando o acesso aos portos do Pacífico, a partir de uma organização regional que pode reduzir o antagonismo de longa data com o Chile. O Peru também reforçou seu papel e aspirações com relação aos seus portos do Pacífico e sua estratégia internacional de *hub and spoke* em apoio às suas metas de desenvolvimento econômico. Ademais, a integração energética via UNASUL criaria um importante mercado para as exportações de gás a partir dos campos peruanos de Camisea. A Colômbia poderia ser capaz de diversificar sua política exterior, que dependia altamente dos Estados Unidos, ao tempo em que buscaria reajustar suas complexas relações bilaterais com a Venezuela utilizando-se de um marco regional. Caracas viu na UNASUL uma oportunidade de levar adiante suas estratégias energéticas em direção à América do Sul e promover o projeto bolivariano do Presidente Hugo Chávez de integração regional. Equador, Uruguai e Paraguai também incrementariam suas posições internacionais e seu peso como membros desta organização regional e, nos últimos casos, poderiam balancear as assimetrias de poder que enfrentam no MERCOSUL. Por fim, a UNASUL poderia melhorar a estabilidade e governabilidade democráticas (como fez o MERCOSUL com

alguns de seus membros) e gerar um novo desenho e agenda para a integração regional e cooperação.²⁶⁸

Assim, a conjuntura para implementação de instrumentos de integração regional mais profundos e com viés geopolítico e anti-imperialista, tais como os propostos pela Venezuela, seguiriam encontrando obstáculos políticos perante as visões distintas dos vizinhos. Não apenas os países com estratégias de recorte mais liberal ou pragmático, mas também os próprios aliados do eixo bolivariano, como Equador e Bolívia, demonstrariam ressalvas às proposições chavistas nas dimensões de securitárias e de integração de infraestrutura²⁶⁹. Por outro lado, as

²⁶⁸ Para Chile, UNASUR puede ser un instrumento para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia, aliviar la compleja relación bilateral con Argentina, y ayudar a resolver sus problemas de seguridad energética trabajando en un contexto regional. Además, las exportaciones chilenas pueden alcanzar el mercado sudamericano a través de del ALCSA, como un acuerdo de comercio regional más flexible que en el MERCOSUR. Para Bolivia, UNASUR ofrecería un Mercado regional para sus exportaciones de gas, dando apoyo y estabilidad al proyecto de cambio social del gobierno de Morales, y facilitando el acceso a los puertos del Pacífico en una organización regional que puede aminorar el antagonismo de larga data con Chile. Perú también refuerza su rol y aspiraciones en relación a sus puertos del Pacífico y su estrategia internacional de “hub and spoke” en apoyo a sus metas de desarrollo económico. Además, la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas desde los campos peruanos de Camisea. Colombia podría ser capaz de diversificar su política exterior, la cual depende altamente de Estados Unidos, mientras al mismo tiempo, intentar reajustar sus complejas relaciones bilaterales con Venezuela vía el marco regional. Caracas ha estado viendo UNASUR como una oportunidad de llevar adelante sus estrategias energéticas hacia Sudamérica y promover el proyecto “Bolivariano” del Presidente Hugo Chávez de integración regional. Ecuador, Uruguay y Paraguay también incrementarían su posición internacional y su peso como miembros de esta organización regional y en los últimos casos, rebalancear las asimetrías de poder que enfrentan en MERCOSUR. Finalmente, UNASUR podría mejorar la estabilidad y gobernabilidad democráticas (como MERCOSUR hizo con algunos de sus miembros) y generar un nuevo diseño y agenda para la integración regional y la cooperación.” Sanahuja, 2012, p. 37.

²⁶⁹ BRICEÑO RUIZ, José. “¿Gobernanza regional o soft balancing de ‘Estados revolucionarios’?: El discurso y la práctica del ALBA”. *Pensamiento propio*, n. 42, 2015.

proposições brasileiras eram bastante mais palatáveis aos distintos interesses dos países da região, tendo em vista a capacidade de geração de consenso oriunda de suas estruturas mais flexíveis.

Como destacou Sanahuja²⁷⁰, um dos fatores mais relevantes para o avanço da UNASUL foi exatamente sua flexibilidade e poucas demandas com relação ao comércio e estratégias de desenvolvimento, com a capacidade de agregar distintos perfis e focar sua agenda de cooperação setorial em outros segmentos para além do comércio. Isso explica, em grande parte, mais um capítulo do triunfo do modelo de integração articulado a partir de Brasília, que, apesar de alguns reveses pontuais, logrou se estabelecer nos principais pontos de estruturação do projeto da CASA/UNASUL, contemporizando com projetos e polos de poder dissonantes, e logrando o consentimento e adesão do conjunto dos países da América do Sul.

4.3. O BANCO DO SUL E A CENTRALIDADE DA DINÂMICA TRIANGULAR

A criação do Banco do Sul esteve inserida no marco do debate mais amplo acerca da construção de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR)²⁷¹, que envolveu especialmente os países vinculados à ALBA e, portanto, às visões venezuelanas acerca dos rumos da integração regional. Tal arquitetura apontava não apenas para criação de novos bancos de desenvolvimento regional (como o Banco do Sul e o Banco da ALBA), mas também para a formatação de um fundo de reservas,

²⁷⁰ Sanahuja, 2012.

²⁷¹ PÉREZ, Pedro Páez. “La Nueva Arquitectura Financiera Regional, premisa indispensable para la integración latinoamericana”. **Perspectivas para la Integración de América Latina**, p. 121, 2012.

via Sistema Unitário de Compensações Regionais (o SUCRE), e a busca de consolidação de uma “moeda do sul”.

A constituição de um fundo de reservas regional se proporia a garantir atuação coordenada para o enfrentamento dos impactos das crises financeiras, gerando maior articulação entre os bancos centrais dos países e a utilização das reservas para a implementação de políticas anticíclicas. Nesse sentido, contrabalançaria a dependência dos países da região frente ao FMI, e se valeria da utilização de moedas locais como meio de respaldo adicional às reservas internacionais²⁷². Apesar de sua proposição no âmbito do Grupo de Integração Financeira da UNASUL, não obteve maiores avanços, tendo parcial materialização do projeto apenas no âmbito dos acordos da ALBA, via constituição do Fundo de Reservas e Convergência Regional do SUCRE²⁷³.

O objetivo da NAFR de consolidar um espaço de soberania monetária regional passaria pela coordenação das políticas monetárias, pela criação de um sistema de compensação regional, a maior interconexão entre bancos centrais e pelo debate sobre a criação de moeda regional, permitindo concomitante reforço das modas locais e habilitação da utilização de uma moeda regional para as transações intrarregionais²⁷⁴. Da mesma forma que o fundo de reservas regional, iniciativas em prol de uma moeda regional destinada às transações locais ficaram mais restritas ao

²⁷² CASTIGLIONI, Lucas. **La Nueva Arquitectura Financiera Regional**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

²⁷³ BENZI, Daniele; GUAYASAMÍN, Tomás; VERGARA, Mónica. “¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP”. **Revista iberoamericana de estudios de desarrollo= Iberoamerican journal of development studies**, v. 5, n. 1, p. 32-61, 2016.

²⁷⁴ Castiglioni, op. cit.

circuito de debates da ALBA, com a criação do SUCRE, não obtendo maiores avanços no âmbito da CASA/UNASUL.

Foi nos debates acerca da criação de novos bancos regionais de desenvolvimento que a NAFR logrou se expandir para além do circuito ALBA, com a proposição do Banco do Sul. Nesse processo, mais uma vez restaram evidentes as divergências nas visões de Brasil e Venezuela, e a atuação pendular e pragmática da Argentina diante das proposições. A proposta venezuelana de criação do banco tem suas origens na campanha presidencial de Hugo Chávez de 1998²⁷⁵, apesar de apenas ter aparecido com maior ênfase em 2004, quando anunciada na UNCTAD em discurso de Jesús Arnaldo Pérez, Ministro das Relações Exteriores da Venezuela. Daí em diante, a Venezuela passou a advogar a necessidade da criação do instrumento em diversos foros multilaterais, abrangendo desde encontros de instituições multilaterais latino-americanas, como a ALBA, até ambientes de maior alcance geográfico, como nas cúpulas do Movimento de Países Não-Alinhados (MNOAL).

Um dos principais entusiastas da NAFR e do impulso ao Banco do Sul, Eric Toussaint definiu a possibilidade de criação desta nova instituição de uma forma ainda mais ampla, com uma abrangência geográfica englobando o conjunto do sul global:

O Banco do Sul teria como objetivos, em particular, romper a dependência dos países periféricos frente ao mercado financeiro internacional, canalizar

²⁷⁵ CARCANHOLO, Marcelo Dias. “O Banco do Sul – arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul”. Em: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011.

capacidade própria de economia de recursos, deter a fuga de capitais, canalizar os principais recursos para as prioridades de um desenvolvimento econômico e social independente, modificar as prioridades de investimento, etc. Se trataria de um banco público alternativo ao Banco Mundial e aos bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Desenvolvimento.²⁷⁶

Mas foi no ambiente sul-americano que a iniciativa encontrou acolhida e logrou avanços materiais. Em fevereiro de 2007, Argentina e Venezuela assinaram Memorando de Entendimento em prol da criação do Banco do Sul, fixando 120 dias dali em diante para a sua plena constituição. Na sequência, a iniciativa ganharia a simpatia e apoio de Bolívia e Equador, levando o Brasil a aderir aos entendimentos em prol da criação do Banco do Sul em maio, junto de Paraguai e Uruguai, convencendo os países-membros a retomarem as negociações acerca de seus moldes novamente desde o estágio inicial. Chile e Peru adentrariam posteriormente a iniciativa apenas como observadores. A análise da adesão e das proposições brasileiras são de crucial importância para entender os rumos assumidos pelo novo banco.

Quando das primeiras sondagens venezuelanas sobre uma possível cooperação do Brasil para com o projeto, a negativa foi a tônica da postura brasileira.

²⁷⁶ “El Banco del Sur tendría como objetivos, en particular, romper la dependencia de los países periféricos del mercado financiero internacional, canalizar la capacidad propia de ahorro, detener la fuga de capitales, canalizar los recursos centrales a las prioridades de un desarrollo económico y social independiente, cambiar las prioridades de inversión, etc. Se trataría de un banco público alternativo al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.” TOUSSAINT, Eric. **Banco del Sur y nueva crisis internacional**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008, p. 40.

Em termos de instituições financeiras regionais, a diplomacia brasileira tinha um entendimento de que entidades tradicionais tais como a Corporação Andina de Fomento (CAF) possuíam maior experiência e credibilidade para garantir avanços consistentes em termos de cooperação financeira²⁷⁷. Foi a partir do entendimento entre Venezuela e Argentina, em fevereiro de 2007, que a estratégia brasileira se alterou, visando condicionar os rumos do debate sobre a formatação do Banco do Sul.

Sem alterar sua prioridade no fortalecimento de instituições financeiras regionais tradicionais, como a CAF, o Brasil passou a atuar incisivamente nas negociações envolvendo o Banco do Sul, visando alterar o conteúdo inicial que tinha como centro as propostas oriundas das formulações venezuelanas, que contavam com o apoio do bloco bolivariano. Ainda que fazendo importantes concessões²⁷⁸, o Brasil logrou alterar o conteúdo e funcionamento iniciais pensados para a instituição.

As posições da Argentina no processo de formatação do Banco do Sul também elucidam diversas facetas da complexa relação triangular junto de Brasil e Venezuela no período. Tendo em vista a centralidade da questão financeira nos cálculos estratégicos da política externa argentina, apoiar a iniciativa de criação de uma nova instituição regional tenderia a fortalecer a opção da Argentina por diversificar fontes de financiamento internacional. Na esteira da aproximação bilateral com a Venezuela - que envolvia, por exemplo, a compra de títulos da dívida externa argentina pelo

²⁷⁷ STRAUTMAN, Gabriel; SOARES, Daniel. "O Banco do Sul desde a perspectiva brasileira". Simpósio Internacional sobre Dívida Pública Construindo uma Nova Arquitetura Financeira. Caracas, 17, 18 e 19 de novembro de 2007.

²⁷⁸ CARVALHO, Carlos Eduardo. "Integração e cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa: algumas reflexões". Em: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **El regionalismo 'post-liberal' em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

governo venezuelano -, a proposição do Banco do Sul aparecia como uma oportunidade não apenas de diversificação para tais fontes, mas também de esboçar alternativas regionais de financiamento por fora dos mecanismos já endossados pelo Brasil, forçando seu principal parceiro comercial a ensejar negociações sobre a arquitetura financeira regional.

Como destacou Carvalho²⁷⁹, a conduta da diplomacia brasileira durante a crise de 2001 na Argentina gerou uma série de controvérsias na relação entre os dois países no que tange à questão financeira. Diante da grave crise econômica que levou à ruptura da conversibilidade, bloqueio dos depósitos bancários e moratória da dívida externa argentina, o Brasil adotou uma política de indiferença ao processo, que seria mantida nos anos subsequentes tendo em vista a estratégia governamental de manter um perfil brasileiro de posições pró-mercado e condizentes com a responsabilidade fiscal. Esse contexto ampliava, portanto, a necessidade de a Argentina buscar alternativas regionais para além do Brasil no que se refere ao debate da arquitetura financeira, como meio para inseri-lo, num segundo momento, na mesa de negociações.

Em síntese, o processo que antecedeu a fundação do Banco do Sul contou com um conjunto de reuniões envolvendo discussões afins com seus paradigmas no âmbito do MERCOSUL e do grupo técnico-financeiro da UNASUL em 2006; a assinatura do Memorando de Entendimento para a Constituição do Banco do Sul em fevereiro e março de 2007; a Declaração de Quito, de 3 de maio de 2007; a Declaração de Assunção, de 22 de maio de 2007; a Declaração do Rio de Janeiro, de 8 de outubro de 2007; e, por fim, a Ata Fundacional do Banco do Sul, firmada

²⁷⁹ Carvalho, 2012.

pelos presidentes de Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela em dezembro de 2007.

A Declaração de Quito foi firmada na cidade de San Francisco de Quito, na República do Equador, no dia 3 de maio de 2007, no contexto da reunião do presidente equatoriano Rafael Correa com os ministros de Economia, Finanças ou Fazenda da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Equador. Nesse encontro, foram estabelecidas as diretrizes gerais da NAFR, indicando as principais iniciativas necessárias para sua materialização. Nesse sentido, dentre as principais definições da reunião constaram 1) a prioridade da criação do Banco do Sul como um banco de desenvolvimento; 2) o compromisso dos países em analisarem a possibilidade de avançar na criação de um Fundo de Estabilização, a partir do fortalecimento do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR); 3) o reforço dos esforços em prol do desenvolvimento de um sistema monetário regional que permitisse o comércio bilateral em moedas domésticas, a exemplo do que estavam fazendo Brasil e Argentina; 4) o acordo para que no marco da UNASUL todos os governos dos países da América do Sul fossem convidados para se incorporarem aos acordos do convênio constitutivo do Banco do Sul.

No encontro de Assunção, do dia 22 de maio de 2007, os ministros de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela firmaram declaração que consolidou seis acordos pertinentes às diretrizes de criação do Banco do Sul. Além de reafirmarem a busca de consolidação do novo instrumento como um banco de desenvolvimento e o convite para a adesão de todos os países da UNASUL, estabeleceram representação igualitária de todos os sócios no banco. À época, a ministra argentina Melisa Miceli destacou que o formato do banco deveria se

distanciar da “forma de governar das entidades financeiras internacionais, nas quais a hegemonia se impõe por aquele que detém o maior tamanho”²⁸⁰.

Foi em 28 de junho de 2007, durante a Cúpula de Presidentes do MERCOSUL em Assunção, que o Uruguai anunciou seu ingresso ao banco. Em 8 de outubro de 2007, a Declaração do Rio de Janeiro já contou com a assinatura dos ministros de Economia, Finanças ou Fazenda de Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Uruguai, Paraguai e Venezuela, chegando a um consenso acerca dos rumos da Ata Fundacional do Banco do Sul, na mesma ocasião que em que a Colômbia manifestou seu interesse de ingressar na nova instituição. Por fim, no dia 9 de dezembro de 2007 foi firmada a Ata Fundacional do Banco do Sul, em Buenos Aires, em encontro com a presença dos presidentes de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Colômbia, Paraguai, Uruguai e Venezuela. A Ata Fundacional ²⁸¹ elencou sete pontos norteadores da construção do banco:

- I) A criação do Banco do Sul como um banco de desenvolvimento econômico e social dos países da UNASUL membros do banco, visando fortalecer a integração regional, reduzir as assimetrias e promover a equitativa distribuição dos investimentos entre os países do banco;
- II) A definição de sua sede principal na cidade de Caracas, capital da República Bolivariana da Venezuela, com subsedes em Buenos Aires e La Paz;

²⁸⁰ “(...) de esta manera nos alejamos de una forma de gobernar de las entidades financieras (internacionales), en las que la hegemonía la impone aquel de mayor tamaño.” MICELE, Melisa *apud* LA NACIÓN. “Banco del Sur tendrá participación igualitaria”. **La Nación**, 2007. Disponível em: <<https://www.nacion.com/economia/banco-del-sur-tendra-participacion-igualitaria/WAWVQ4TSLVGDTF2HEX63U2OAVY/story/>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

²⁸¹ BANCO DO SUL. **Ata Fundacional do Banco do Sul**. Buenos Aires, 2009.

- III) As principais funções do banco definidas como: financiar projetos de desenvolvimento em setores-chave da economia, orientados para melhorar a competitividade e o desenvolvimento científico e tecnológico, agregado valor e priorizando o uso de matérias-primas dos países-membros; o financiamento de projetos de desenvolvimento em setores sociais para reduzir a pobreza e a exclusão social; o financiamento de projetos que favorecessem o processo de integração sul-americana, administrando fundos especiais de solidariedade social e de emergência diante de desastres naturais, a partir de operações financeiras ativas, passivas e de serviços;
- IV) O caráter autossustentável do banco, a ser regido com critérios profissionais de eficiência financeira para evitar gastos adicionais e garantir a geração de novos recursos a serem reinvestidos nos países-membros.
- V) Representação igualitárias dos membros nos órgãos de direção do banco, com funcionamento em sistema democrático.
- VI) Compromisso dos Ministros de Economia, Fazenda ou Finanças dos signatários para adotarem as medidas necessárias para conclusão do processo de elaboração do Convênio Constitutivo do Banco do Sul num prazo de 60 dias após a assinatura da Ata Fundacional.
- VII) Reforçar o convite para todas as nações da UNASUL aderirem ao Banco do Sul e assinarem seu Convênio Constitutivo.

Claramente, as definições da Ata Fundacional já guardavam importantes diferenciações em termos e escopo se comparadas às das declarações anteriores, já elucidando parte das divergências entre a Venezuela, principal promotora da iniciativa, e o Brasil, ascendentes principalmente após a adesão do Brasil aos

debates sobre a constituição do banco. Como destacaram Alves e Biancareli²⁸², foram cinco os principais aspectos destas divergências: 1) a forma de captação de recursos do banco; 2) seus mecanismos de governança; 3) as funções do banco; 4) a localização da sede do banco; 5) a abrangência geográfica da atuação do banco.

Quanto às questões de captação, a proposta venezuelana era de que fossem utilizada parte das reservas internacionais dos países-membros, diante do contexto de acúmulo destas pelos países sul-americanos nos anos anteriores. O Brasil, na contramão dos venezuelanos, entendia que este seria um movimento de alto risco e defendia, em seu lugar, a captação tradicional através do mercado de capitais.

Com relação aos mecanismos de governança, o Brasil apresentava uma visão alinhada à perspectiva de manutenção do modelo das organizações multilaterais financeiras globais, com o poder dos países sendo diretamente proporcional às suas contribuições de capital junto ao banco. A Venezuela, com apoio da maioria dos países-membros, sustentou a tese de distribuição igualitária de poder entre os membros. Diante do impasse, a tese defendida pelo ministro brasileiro Guido Mantega passou a ser de aceitar a divisão igualitária de poder, desde que as contribuições para a formação de seu capital fossem também igualmente divididas²⁸³.

No que tange às funções do banco, surgia aí a principal condicionamento exposto pelo Brasil para o sucesso das negociações: diferentemente do projeto defendido pela Argentina e a Venezuela - que viam no banco a possibilidade de ajuda

²⁸² ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELI, André Martins. "Cooperação financeira e distintos projetos regionais: o caso do Banco do Sul". **Nova Economia**, 25 (3), p. 717-736, 2015.

²⁸³ GLOBO. "Brasil diverge sobre criação do Banco do Sul". **Globo**, 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1517639-9356,00-BRASIL+DIVERGE+SOBRE+CRIACAO+DO+BANCO+DO+SUL.html>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

aos países-membros na defesa contra eventuais crises financeira e turbulência de mercado, de certa forma fornecendo uma alternativa ao FMI -, o Brasil alegava a necessidade de foco exclusivo deste no financiamento de projetos de desenvolvimento. Aliada aos países de menor envergadura econômica, a Venezuela replicou as demandas já existentes no interior do MERCOSUL para a constituição de meios de redução de assimetrias entre os países-membros, ensejando debates acerca da prioridade do banco para financiamento de obras de infraestrutura em áreas de menor desenvolvimento relativo.²⁸⁴

Com relação à sede, a Venezuela defendeu que fosse instalada em Caracas, enquanto o Brasil argumentou por uma localização mais central no continente sul-americano. Assim como no debate acerca da sede da UNASUL – que distintamente da CASA, que tinha sede no Brasil, se deslocou para o Equador -, os apelos do bloco bolivariano prevaleceram, com a sede direcionada para um país do circuito ALBA. Essa polêmica se estendia à própria questão do alcance geográfico do Banco do Sul: enquanto o Brasil defendia sua restrição aos países sul-americanos da UNASUL, a Venezuela replicava sua estratégia de buscar consolidar um mecanismo que englobasse outras regiões latino-americanas, como forma de estender suas ações junto aos países da ALBA não pertencentes à América do Sul.

Analisando os documentos emitidos pelos países-membros do Banco do Sul, pode-se perceber o desfecho de cada uma das polêmicas. No que tange à natureza e forma de captação de recursos do banco, o Brasil logrou aproximá-lo de um perfil mais condizente com os mecanismos tradicionais de mercado. Apesar das declarações apontarem para uma sinergia do novo banco com o paradigma na NAFR, este foi claramente caracterizado como um banco de desenvolvimento e seu Tratado

²⁸⁴ UGARTECHE, Oscar. “Brasil vs. Banco del Sur”. VoltaireNet, 2007.

Constitutivo já ressaltava a necessidade de ser regido por critérios profissionais que evitassem atividades dispendiosas para os signatários. A não-aprovação da proposta venezuelana acerca da utilização das reservas internacionais dos países caminhou nessa mesma linha, registrando um triunfo da tese fundamental brasileira para os parâmetros a serem seguidos pelo Banco do Sul. Ainda assim, a Venezuela seguiria insistindo na defesa das linhas de financiamento a fundo perdido, com maior direcionamento para projetos sociais e com flexibilidade nos critérios técnicos para concessão de crédito, e também persistiu na oposição ao modelo tradicional e captação de recursos no mercado de capitais internacionais²⁸⁵.

Os mecanismos de governança acabaram por adotar a fórmula de um voto por país, igualando o poder dos membros no interior da instituição. A proposta brasileira de reduzir o montante investido pelos países, de forma a equalizar os investimentos, compatibilizando-os com o poder equânime dos países-parte na gestão do banco, não foi aprovada, e a reunião da Comissão Ministerial, em abril de 2008, regulamentou aportes iniciais díspares de capital para cada membro. Tais aportes foram divididos em três categorias, totalizando US\$ 7 bilhões. Enquanto países de menor envergadura econômica como Bolívia e Paraguai aportariam apenas US\$ 100 milhões, Uruguai e Equador constituiriam uma faixa intermediária, investindo US\$ 400 milhões cada, enquanto Brasil, Argentina e Venezuela contribuiriam cada um com US\$ 2 bilhões, mas mantendo a equalização da distribuição de poder entre os países do banco. Essa estrutura materializava nitidamente a relevância do triângulo Brasil-Argentina-Venezuela na constituição da entidade, bem como os interesses cruzados dos três: no caso, prevaleceram as visões de Venezuela e Argentina sobre maior

²⁸⁵ Alves e Biancarelli, 2015.

proporcionalidade na distribuição de poder, ao tempo em que impediam uma redução dos recursos disponibilizados pelo Brasil²⁸⁶.

A oficialização da sede em Caracas se alinhava com a tendência do momento de ascensão das demandas oriundas do bloco revisionista bolivariano no interior das instituições multilaterais sul-americanas. Ao tempo em que o antigo projeto brasileiro da CASA, com sede em território brasileiro, era desarticulado em prol do surgimento da UNASUL, com sede no Equador, o Banco do Sul também surgia como um projeto originário de uma maior aproximação e convergência política da Argentina junto ao bloco bolivariano, e especialmente a Venezuela. Não por acaso, a sede do banco foi instalada em Caracas, e suas subsedes em La Paz, na Bolívia, país-membro da ALBA, e em Buenos Aires, na Argentina, país-chave para a potencialização dos projetos venezuelanos no ambiente regional. Ainda assim, a restrição das sedes ao território sul-americano endossou a visão brasileira de defesa de um multilateralismo estritamente sul-americano, em detrimento da vontade política venezuelana de ampliar o escopo e abrangência territorial do banco.

Em setembro de 2009, reunião em Porlamar, na Venezuela, estabeleceu o Convênio Constitutivo do Banco do Sul, que especificava o conjunto destas medidas, detalhando as diretrizes de funcionamento e organização do banco. Este já previa a divisão de aporte de recursos em novas categorias, englobando a possibilidade de adesão do conjunto dos países sul-americanos, e totalizando US\$ 10 bilhões, conforme os números a seguir:

Quadro 4 – Participação dos países-membros no orçamento do Banco do Sul

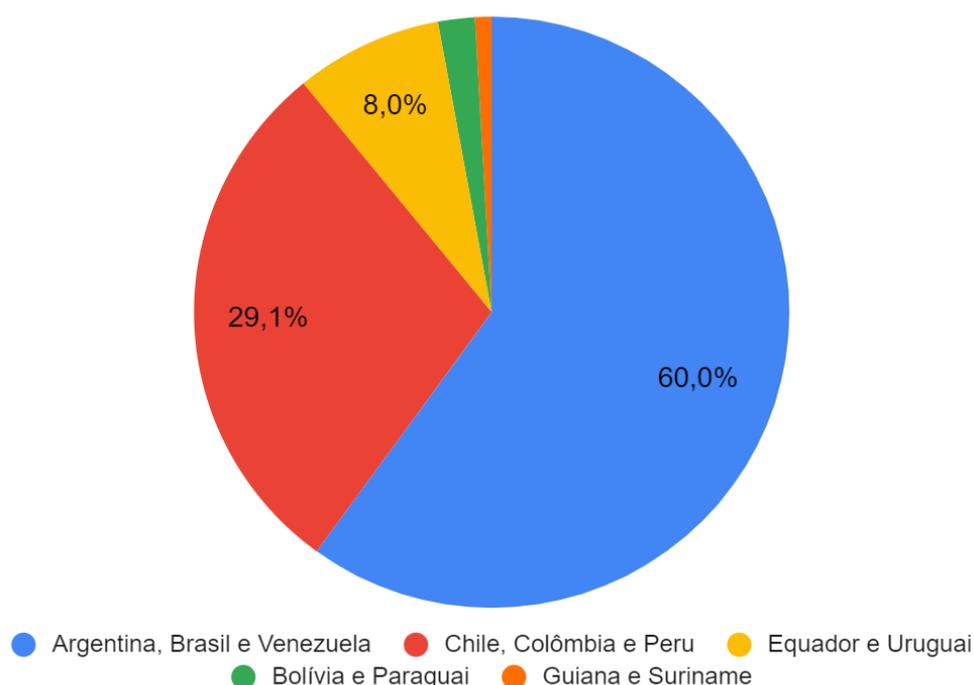
²⁸⁶ Alves e Biancareli, 2015.

Grupo	País	Montante aportado por país (em milhões de US\$)	Total do aporte por grupo de países (em milhões de US\$)
1	Argentina, Brasil, Venezuela	2.000	6.000
2	Chile, Colômbia, Peru	970	2.910
3	Equador, Uruguai	400	800
4	Bolívia, Paraguai	100	200
5	Guiana, Suriname	45	90

Fonte: Convênio Constitutivo do Banco do Sul²⁸⁷ (elaboração própria)

Figura 3 – Porcentagem por grupo de países do aporte inicial de US\$ 10 bilhões do Banco do Sul

²⁸⁷ BANCO DO SUL. **Convênio Constitutivo do Banco do Sul**. Porlamar, 2009.



Fonte: Convênio Constitutivo do Banco do Sul²⁸⁸ (elaboração própria)

Conforme estabelecido no Convênio, a vigência formal da instituição apenas teria início após a ratificação do documento por ao menos quatro dos sete países fundadores do banco. Essa situação apenas foi atingida em dezembro de 2011, após ratificação por parte do Uruguai. Em mais uma demonstração de ambiguidade acerca da vontade política para criação do Banco do Sul, o Poder Executivo brasileiro apenas encaminhou a proposta para o Poder Legislativo em fevereiro de 2012, já durante o governo de Dilma Rousseff. O conjunto destes atrasos levou a I Reunião do Conselho de Ministros do Banco do Sul a ocorrer apenas em 12 de junho de 2013, numa conjuntura política regional já distinta daquela estudada nestas páginas (2003-2010).

Cabe também observar que em 2009 foi anunciado que o fundo anticíclico funcionaria como ampliação do Fundo Latino-Americano de Reserva (FLAR), com

²⁸⁸ Banco do Sul, 2009.

sede em Bogotá e criado para ajudar os membros em dificuldades financeiras. Em 2011, Brasil e Argentina decidiram ingressar no FLAR, o enxergando não como um substituto, mas como um agente complementar aos esforços do FMI. Entretanto, ao final de 2011 o fundo ainda não havia entrado em funcionamento, e Venezuela e Equador passaram a manifestar intenções de criar um novo fundo que servisse para desenvolver um mercado regional de créditos²⁸⁹. O conjunto destes desfechos demonstra as dificuldades encontradas pelos países do eixo bolivariano para fazer avançar as iniciativas vinculadas à NARF. Como destacou Giacalone²⁹⁰, os chamados de Chávez em prol do abandono dos países da região do BID e do fechamento da CAF também não encontraram ressonância entre os países da UNASUL.

Diferentemente do que ocorreu em iniciativas como o lançamento da IIRSA, da CASA e do próprio CDS, a iniciativa em prol da criação do Banco do Sul não partiu da liderança regional brasileira. Como já observado, as origens do Banco do Sul remontam aos debates envolvendo a construção da Nova Arquitetura Regional Financeira, e estiveram estritamente vinculados aos parâmetros de regionalismo impulsionado a partir da ALBA e sua principal liderança regional, a Venezuela chavista. Tendo em vista ser o revisionismo frente às instituições financeiras internacionais um ponto em comum entre as agendas das políticas externas dos países da ALBA e da Argentina durante os governos dos Kirchner, isso possibilitou um alinhamento inesperado em prol da criação de uma nova instituição financeira regional.

²⁸⁹ Giacalone, 2013.

²⁹⁰ Ibid

Antes da adesão da Argentina ao processo de criação do banco, o Brasil não esboçou qualquer vontade política de aderir à iniciativa. Claramente, a política externa brasileira diante das questões financeiras internacionais e regionais seguia um perfil mais pragmático e conservador. Defendia no panorama hemisférico um fortalecimento de bancos multilaterais de desenvolvimento já existentes, como a CAF e o BID, ao tempo em que robustecia a presença do BNDES²⁹¹ na América do Sul e, conseqüentemente, no conjunto da América Latina – ainda que financiando exclusivamente obras de empresas brasileiras no exterior.

No entanto, o panorama de ascensão dos intentos revisionistas do bloco bolivariano dentro das instituições multilaterais sul-americanas era claro, e foi evidenciado pelas ofensivas venezuelanas nos debates envolvendo: 1) a questão energética na I Cúpula Energética Sul-Americana, em Margarita, 2007; 2) a transformação da CASA em UNASUL; 3) os posicionamentos venezuelanos em prol da nacionalização de ativos da Petrobras pela Bolívia em 2006; 4) a questão financeira, com impulso à Nova Arquitetura Financeira Regional; 5) a questão de segurança e defesa, fortalecendo a chamada pela constituição de um aliança militar anti-imperialista dos países da região; 6) a entrada no MERCOSUL, que era acompanhada de críticas de Hugo Chávez ao padrão supostamente neoliberal do bloco.

O conjunto destas ações configurava um flagrante questionamento por parte da Venezuela ao perfil da liderança regional exercida pelo Brasil. No entanto, a maioria destes intentos acabou ficando limitada ao apoio dos países do circuito ALBA, que na América do Sul se restringiam à Venezuela, Bolívia e Equador, tendo imensas dificuldades para atrair os demais países da CAN, do MERCOSUL, o Chile, Guiana

²⁹¹ À época, o BNDES operava na região uma carteira de investimentos maior que a do Banco Mundial (ALVES; BIANCARELI, 2015)

e Suriname. Foram os debates envolvendo a transformação da CASA em UNASUL e a criação do Banco do Sul que lograram maior amplitude de apoio, e em comum os dois tinham a convergência de Venezuela e Argentina como seu eixo propulsor. E foi visando evitar a formalização de um eixo Venezuela-Argentina de oposição aberta à liderança regional brasileira que o Brasil optou por adentrar o processo de criação do Banco do Sul.

A entrada brasileira não apenas evitou a criação de uma instituição financeira sul-americana que envolvesse os países do circuito ALBA e MERCOSUL sem a sua presença, mas também condicionou os próprios rumos da criação do banco, reduzindo seu conteúdo revisionista e o levando a adotar diretrizes mais conservadoras. O posterior retardamento da ratificação do Convênio Constitutivo reforça a tese de desinteresse brasileiro no triunfo da iniciativa. Essa foi a visão, por exemplo, exposta por Eric Toussaint²⁹², colaborador do governo equatoriano no processo de proposição do Banco do Sul: para ele, o Brasil teria sido o principal responsável pela paralisia do banco. Nesse sentido, resta evidente a centralidade da dinâmica triangular Argentina-Brasil-Venezuela para a compreensão do processo de criação do Banco do Sul, bem como dos seus rumos. A convergência entre Argentina e Venezuela não apenas fez o Brasil alterar sua postura de inicial desinteresse para a de proatividade, visando alterar o paradigma constitutivo do banco, como também o levou a, num terceiro momento, adotar uma estratégia de obstrução do avanço da instituição.

²⁹² TOUSSAINT, Eric. “O Banco do Sul poderia ser uma alternativa; o mesmo não se daria com a proposta dos BRICS” (entrevista). IHU Unisinos, 30 de agosto de 2014.

4.4. O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E O TRIUNFO DO PRAGMATISMO BRASILEIRO

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, a agenda hemisférica de segurança e defesa esteve alinhada com o paradigma oriundo das formulações estratégicas dos Estados Unidos, que redundaram na criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, a partir do Tratado do Rio de Janeiro, no formato de uma aliança defensiva regional em consonância com o paradigma da Guerra Fria. Suas origens remontam à Conferência Interamericana sobre os Problemas de Guerra e Paz, realizada em 1945 na Cidade do México, que teve como sua principal resultante a Ata de Chapultepec. A ata já definia a vontade política dos países presentes em garantir ação conjunta contra eventuais agressões extrarregionais aos países americanos.

Na década de 1980, a decisão dos Estados Unidos de apoiar os interesses britânicos na Guerra das Malvinas gerou uma série de duros questionamentos dos países latino-americanos acerca da real efetividade do TIAR²⁹³. A omissão estadunidense em se alinhar à Argentina diante de uma agressão extrarregional expôs as contradições do instrumento, que apesar de criado para repelir conjuntamente ataques de terceiros às nações americanas, acabava, no final, por apenas servir como ativo geopolítico dos Estados Unidos no contexto bipolar. Da mesma forma, a ingerência estadunidense na política interna dos países latino-

²⁹³ GUEVARA, Walter. El TIAR a la luz del conflicto de las Malvinas. **Revista Nueva Sociedad Nro**, v. 62, 1982.

americanos ao longo da Guerra Fria, com a exportação das Doutrinas de Segurança Nacional de natureza anticomunista, serviram para aumentar desconfianças de grande parte dos países da região no período pós-redemocratização²⁹⁴.

Em 2001, o presidente mexicano Vicente Fox contribuiu substancialmente para ampliar a crise de legitimidade do TIAR e do aparato hemisférico de cooperação securitária, ao anunciar na OEA o início de consultas internas em seu país para a retirada do México do tratado. Em seu discurso na sede da entidade, disse que o TIAR “não só representa hoje um caso grave de obsolescência e inutilidade, mas também tem impedido, contra seus próprios propósitos, a geração de uma ideia de segurança adequada aos alcances e necessidades do hemisfério”²⁹⁵, e também lembrou o fracasso do instrumento diante do conflito das Malvinas em 1982. Cerca de um ano depois, em setembro de 2002, o México oficializaria sua retirada do TIAR. Segundo Villa e Bragatti²⁹⁶, tal acontecimento ocorreu concomitantemente ao contexto de proliferação de acordos bilaterais entre os próprios países latino-americanos ou com parceiros extrarregionais para compra de armas, demarcando uma conjuntura de perda relativa de mercado de armamentos estadunidenses na região.

²⁹⁴ AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. Unesp, 2002.

²⁹⁵ OEA. “Mexico anuncia en la OEA su posible retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”. **OEA – September Pres Release**, 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%C3%B1o99/a%C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

²⁹⁶ VILLA, Rafael Duarte; BRAGATTI, Milton Carlos. “Complexificação das instituições de defesa na América do Sul”. **Carta Internacional**, 10 (1), pp. 4-22, 2015.

No pós-Guerra Fria, a estratégia de segurança e defesa hemisférica apresentada pelos americanos ao longo da década de 1990 foi enfocada no combate às chamadas “novas ameaças”. Frente ao aumento do consumo de narcóticos no continente, especialmente nos Estados Unidos, e a disparada dos índices de criminalidade violenta, o governo americano passou a tratar os crimes transnacionais como um problema de segurança pública e nacional. Foi nesse contexto em que países como Peru, Colômbia e Bolívia passaram a receber maiores investimentos, além de cooperação política e financeira, na esteira da potencialização do combate ao narcotráfico²⁹⁷. Isso resultou na consecução do Plano Colômbia, em 2000, e na Iniciativa de Mérida, iniciada em 2007 e voltada para o combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas no México e na América Central.

Diante das mudanças da política externa estadunidense após os atentados do 11 de setembro de 2001, a Conferência Especial sobre Segurança, realizada no México em 2003, determinou um novo paradigma para as questões hemisféricas de segurança e defesa, determinando o caráter “multidimensional” das “novas ameaças”. Nesse sentido, foi ampliado o entendimento acerca de quais seriam os eventos de risco para a segurança estatal e regional, abrangendo distintas questões permeando o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de drogas, os desastres naturais, o tráfico de pessoas, etc.²⁹⁸ Consequentemente, assuntos antes tratados internamente pelos Estados, mediante políticas públicas e órgãos de segurança internos, passavam a

²⁹⁷ PÁDUA, Adriana Suzart de; MATHIAS, Suzeley Kalil. “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”. *Íconos*, n. 38, p. 55-65, 2010.

²⁹⁸ AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. Unesp, 2002.

dialogar diretamente com o panorama interestatal, abrindo margens para a utilização de Forças Armadas em suas atividades de contenção²⁹⁹.

No que tange especificamente à América do Sul, a agenda de segurança dos Estados Unidos no começo do século XXI apontava para a potencialização do estabelecimento de bases operacionais, econômicas e militares, realização de exercícios militares conjuntos e ações cívico-sociais, aumento do comércio de armas com parceiros estratégicos e propagação de *staff talks* e programas de ensino e treinamento³⁰⁰. Paralelamente, tais atividades se desenvolveram junto da do contexto de reativação da IV Frota do Comando Sul para o Atlântico Sul, de constituição do Comando da África em 2008, e do aumento da presença militar estadunidense na América Central e no Caribe³⁰¹. Tudo isso em simbiose com a doutrina estratégica de combate às “novas ameaças”, interconectando as dimensões securitária e econômica da presença estadunidense no hemisfério. Como destacou Bandeira³⁰², o *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) conectava a concessão de preferências tarifárias unilaterais dos Estados Unidos para países que combatessem o narcotráfico em consonância com as diretrizes de formulação americana.

Com a ascensão da chamada “onda rosa” e a potencialização de instrumentos multilaterais de cooperação exclusivamente latino-americanos ou sul-americanos

²⁹⁹ Pádua e Mathias, op. cit.

³⁰⁰ PADULA, Raphael. O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

³⁰¹ BORÓN, Atilio. **América Latina en la geopolítica del imperialismo**. Hiru, 2013.

³⁰² Bandeira, 2010b.

também no começo do século XXI, o surgimento de alternativas ao padrão securitário hemisférico irradiado dos Estados Unidos também se fez constante. Particularmente na América do Sul, a constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no interior da UNASUL seria a principal novidade em termos de articulação conjunta dos países da região para lidar com a questão. No entanto, assim como em outras dimensões da integração regional no período, os debates acerca de sua formulação contaram com uma importante polarização entre os projetos esboçados por Brasil e Venezuela. E mais uma vez, as posições pragmáticas da Argentina e terceiros países da região se fizeram cruciais para a definição dos rumos do conselho. Nesse sentido, é importante analisar as visões de cada um dos países acerca das questões de segurança e defesa à época.

No que tange ao Brasil, dois documentos sistematizavam a visão do país acerca de sua política de defesa: a Política de Defesa Nacional (PDN, com primeira versão de 1996 e atualizada em 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (END, de 2008). Ambos traziam contribuições específicas pertinentes aos interesses do Brasil no ambiente regional e especificamente na América do Sul. A PDN delimitou o “entorno estratégico brasileiro” incluindo a massa terrestre da América do Sul, sua projeção pela fronteira do Atlântico do Sul e os países limítrofes da África³⁰³. Avaliando o ambiente político e securitário sul-americano, a PDN expôs o entendimento de que a região se encontrava “distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares”, considerada “uma região relativamente pacífica”, entendendo que os “processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos”³⁰⁴.

³⁰³ BRASIL. **Política de Defesa Nacional - 2005**. Brasília, 2005, p. 1

³⁰⁴ Ibid, p. 1

Nesse sentido, já na PDN se esboçava um entendimento de complementaridade entre o aprofundamento dos processos de integração regional subcontinentais e os interesses de segurança e defesa do Brasil na região. Dentre os processos de integração destacados positivamente pelo documento, constavam os do MERCOSUL, da CAN e da CASA, além de mecanismos de cooperação e diálogo tais como a OTCA, a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e os meios de intensificação das relações políticas e comerciais com os países africanos. Dentre os pontos positivos destes processos, estariam a “ampliação e a modernização da infraestrutura da América do Sul” gerando “ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração”.

Ao avaliar as possíveis ameaças na região, a PDN fez especial destaque ao entendimento de que “a segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido”³⁰⁵, ressaltando a necessidade de busca de consenso entre os países visando reduzir a criminalidade transnacional e estabelecer melhores condições para o desenvolvimento econômico e social de seus povos. Assim, conectava intrinsecamente as esferas de aprofundamento da integração regional e dos entendimentos securitários da política externa brasileira na América do Sul. A END aprofundou esse entendimento, delimitando a possibilidade de ampliação da integração regional ao ponto de englobar a própria esfera de segurança e defesa:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases

³⁰⁵ Ibid, p. 1

industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.³⁰⁶ (*grifos meus*)

Em linhas gerais, esses dois documentos sistematizam com exatidão o formato e escopo da proposição brasileira para a integração regional em segurança e defesa na América do Sul. O principal objetivo da política externa brasileira nessa seara era o de promover a criação de um mecanismo consultivo dos países sul-americanos, acoplado à UNASUL, que permitisse a concertação de posições conjuntas para prevenir conflitos no ambiente regional, e sem mediação de países alheios à região. Como destacou Vaz³⁰⁷, o ponto em prol do aprofundamento da integração das bases industriais de defesa teve sinergia com as posições de entidades como a Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), visando gerar economias de escala, ao tempo em que promovia consensos regionais para evitar desconfianças e intentos de corridas armamentistas na América do Sul.

Quanto à postura venezuelana com relação às questões de segurança e defesa, desde o seu primeiro mandato o Presidente Hugo Chávez vinha articulando tentativas de promoção de um novo paradigma para a integração regional nesse

³⁰⁶ BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa – 2008**. Brasília, 2008, p.9.

³⁰⁷ VAZ, Alcides Costa. “A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências”. Em: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. **O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?** Plataforma Democrática, 2013.

quesito. Durante evento do XX Aniversário do Parlamento Andino, em 1999, chegou a fazer apelos em prol da criação de uma Organização do Tratado do Caribe e Atlântico Sul³⁰⁸, que contrastasse com a já existente OTAN, que reunia os países do Atlântico Norte sob a égide dos Estados Unidos. Por ocasião da Cúpula de Brasília, em 2000, Chávez reiterou esse desejo, ensejando a necessidade de criação de um organismo que contrabalançasse a presença e hegemonia militar dos Estados Unidos na região, principalmente diante dos eventos vinculados à implementação do Plano Colômbia³⁰⁹. Ao longo do Encontro de Ministros de Defesa do Hemisfério, realizado em 2001, novamente a Venezuela fez proposições favoráveis a tal proposta, tangenciando a possibilidade de vislumbrar até mesmo uma futura unificação das Forças Armadas latino-americanas³¹⁰.

Em 2004, o possível instrumento pensado pelos venezuelanos já aparecia sob a alcunha de Organização do Tratado da América do Sul (OTAS), veiculada como uma aliança militar que construísse no longo-prazo Forças Armadas Latino-Americanas³¹¹. Em entrevista realizada em 2004, Chávez falou sobre a questão:

³⁰⁸ QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano. In: **IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008)**. 2008.

³⁰⁹ COMINI, Nicolás. El origen del Consejo de Defensa Suramericano: modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, 1 (2), pp. 109-135, 2015.

³¹⁰ PEDROSO, Carolina Silva. “Segurança na América do Sul: posições de Brasil e Venezuela no âmbito da UNASUL”. Em: THOMAZ, Laís Forti; MATHIAS, Suzeley Kalil; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (Org.). **Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

³¹¹ Serbin e Pont, 2014

Se existe a OTAN, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, por que nós não podemos dar vida para uma OTAS? Países como Venezuela, Brasil, Argentina, que estão de frente ou de costas ao Oceano Atlântico, temos a costa grande, nossa costa atlântica, caribenha... Esses países poderiam formar a OTAS e mais no futuro uma Organização Militar Sul-Americana.³¹²

Em encontro junto dos presidentes de Brasil e Argentina em janeiro de 2006, Chávez apresentou pela primeira vez a proposta de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, mas insistiu na utilização da nomenclatura OTAS e na sua formatação a partir de um pacto de defesa que incluísse compartilhamento de equipamentos, serviços e inteligência; um mecanismo de defesa coletiva; e a elaboração de uma doutrina comum de defesa e segurança para a América Latina³¹³. Também em 2006, diante dos debates acerca da incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, o presidente venezuelano fez nova menção ao tema, aludindo à possível unificação das doutrinas de segurança e defesa dos países MERCOSULinos³¹⁴.

³¹² “Si existe la OTAN, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, dije, por qué no podemos nosotros darle vida a la OTAS, a la Organización del Tratado del Atlántico Sur. Países como Venezuela, Brasil, Argentina, los países que están de frente o de costado con nosotros al Océano Atlántico, tenemos la fachada grande, la fachada atlántica nuestra, caribeña. Esos países podrían formar la OTAS y más adelante una Organización Militar Sudamericana.” CHÁVEZ, Hugo *apud* DIETERICH, Heinz. **La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano**. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas, 2004.

³¹³ Villa e Bragatti, 2015.

³¹⁴ OTÁLVORA, Edgar C. **Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica**. Caracas: ILDIS, 2006.

Diante da crescente ajuda militar estadunidense à Colômbia ³¹⁵, progressivamente o governo venezuelano foi respondendo à presença americana em seu entorno com o fortalecimento das Forças Armadas, ao tempo em que acentuava suas demandas por maior convergência dos países da região em temáticas de segurança em defesa. Foi no âmbito da ALBA que as políticas venezuelanas encontraram maior adesão em termos multilaterais, estabelecendo uma estratégia de defesa integral dos países-membros, que pressupunha que as forças armadas convencionais dividissem responsabilidades em matéria de defesa nacional com civis. Na VI Reunião da Cúpula da ALBA, de 26 de janeiro de 2008, Chávez anunciou a criação de uma aliança militar defensiva envolvendo Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e Dominica. Foi nessa esteira em que esteve inserida a inauguração da Escola de Defesa ALBA-TCP, em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, em 2011, com a participação, para além do país-sede, de Venezuela, Cuba, Equador e Nicarágua³¹⁶.

Ainda assim, como destacaram Serbin e Pont³¹⁷, tais propostas da Venezuela encontraram resistência mesmo no circuito dos países da ALBA-TCP, com os laços militares de maior envergadura ficando restritos aos acordos bilaterais da Venezuela com Cuba e Bolívia. Apesar da VII Cúpula Extraordinária da ALBA-TCP, de 2009, ter debatido a adoção de um pacto de defesa mútua, este não foi incluído oficialmente nos documentos do encontro³¹⁸. Ao final, seus mais importantes avanços foram a

³¹⁵ LONDOÑO, Juan Fernando. "Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar". Em: CARDONA, D. (Org.). **Colombia: una política exterior en transición**, p. 235-272, 2011.

³¹⁶ DIAMINT, Rut. "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA". **Revista CIDOB d'afers internacionals**, p. 55-79, 2013.

³¹⁷ Serbin e Pont, 2014.

³¹⁸ Villa e Bragatti, 2015.

instalação da Escola de Defesa Regional, em 2011, e a denúncia do TIAR por Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela em 2012, mas sem garantir consenso sobre uma doutrina comum para as Forças Armadas dos países do bloco. Como observaram Villa e Bragatti³¹⁹, as distinções entre as estruturas militares de países como Equador e Nicarágua, de um lado, e Cuba e Venezuela, de outro, dificultavam equalizações nesse sentido, já que dificilmente os primeiros conseguiriam adaptar suas instituições para o modelo de união cívico-militar então hegemônico nos segundos.

Entre 2003 e 2010, Caracas adquiriu mais de US\$ 4 bilhões em material bélico russo³²⁰. O conjunto das diretrizes que orientariam a visão venezuelana sobre segurança e defesa expostas nos meandros da Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana³²¹, aprovada em 2008. Esta lei consolidou a formatação da Milícia Nacional Bolivariana (MNB), como complemento da Força Armada Nacional Bolivariana (FANB) e visando armar e preparar a população para eventual necessidade de mobilização total contra uma agressão estrangeira. Claramente, esta série de proposições venezuelanas no plano multilateral e interno demonstram o total foco de sua estratégia de segurança e defesa na hipótese de um conflito militar assimétrico contra o imperialismo estadunidense.

A Argentina sistematizou suas principais visões de segurança e defesa na publicação do Livro Branco de Defesa, de 2010. Em seu segundo capítulo, o documento reserva uma análise específica para os objetivos argentinos no cenário regional. Compartilhando das visões também presentes nas análises brasileiras, o

³¹⁹ Villa e Bragatti, 2015.

³²⁰ ABDUL-HAK, Ana P. N. **O conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

³²¹ VENEZUELA. **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana**. Caracas, 2008.

Livro Branco destaca que com o final da Guerra Fria e o aprofundamento dos processos de integração regional foi forjada uma tendência à “progressiva desaparecimento de históricas hipóteses de conflitos regionais”³²² na América Latina. Nesse sentido, reconhecia a existência de uma profunda diferença na conjuntura das questões de segurança interestatal e de segurança transnacional: enquanto as últimas décadas registraram significativa melhora no ambiente pertinente às relações interestatais, simultaneamente geraram deterioração nas condições de segurança interna, a partir de uma crescente expansão dos desafios de caráter transnacional.

Avaliando essa melhora no ambiente das relações entre os Estados, o documento a credita aos processos de democratização e à crescente sinergia dos mecanismos de integração regional desde a década de 1980. A partir desta análise, expõe que o cenário de segurança e defesa da América Latina estaria caracterizado por 13 questões fundamentais:

Quadro 5 – Visão argentina sobre o cenário de segurança e defesa da América Latina (2010)

--	Característica	Detalhamento
----	----------------	--------------

³²² “El escenario latinoamericano en materia de defensa y seguridad internacionales ha experimentado transformaciones estructurales en el transcurso de las últimas dos décadas por causas de variado origen: algunas exógenas derivadas de la desaparición del orden bipolar de la Guerra Fría y otras endógenas vinculadas a la construcción de procesos de integración regional y, como consecuencia, la progresiva desaparición de históricas hipótesis de conflictos regionales.” ARGENTINA. **Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina**. Buenos Aires, 2010, p. 29.

1	O compromisso generalizado para preservar a região como zona livre de armas de destruição em massa;	Consolidação do status regional de zona livre de armas nucleares, químicas e biológicas, por meio de múltiplos organismos regionais e sub-regionais.
2	A garantia do direito internacional como mecanismo para a solução pacífica de controvérsias;	Renúncia às alternativas de resolução de conflitos por meios militares.
3	A consolidação de posturas estratégicas defensivas;	Região guiada pelo princípio de legítima defesa e concepções defensivas do artigo 51 da Carta da ONU.
4	O incremento das medidas de fomento à confiança mútua e à segurança;	No nível político: iniciativas de transparência nos gastos militares. No nível militar: contatos recíprocos entre as Forças Armadas da região para cooperação e exercícios conjuntos.
5	O compromisso generalizado com as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas;	Região garante 10% do pessoal das operações ao nível mundial, com grande sinergia da região nas operações da MINUSTAH, no Haiti.
6	A orientação do esforço fiscal em prol do desenvolvimento econômico-social;	Com relação a outras regiões, América do Sul registrando um dos mais baixos níveis de gastos em defesa.
7	Os avanços nas matérias de integração regional;	Cita a CAN, o CARICOM, o MERCOSUL, a ALBA-TCP e a UNASUL.
8	A criação de um organismo regional de defesa;	O CDS, visando: a) consolidar a América do Sul como zona de paz; b) construir uma identidade sul-americana em matéria de

		defesa; c) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.
9	A coexistência de dinâmicas sub-regionais diferenciadas;	Sendo elas: a) sub-região antiga com maior densidade de desafios derivados do narcotráfico e de grupos armados irregulares; b) sub-região do Cone Sul encaminhando níveis de abertura e transparência em matéria de defesa que se aproximam aos da experiência de integração europeia; c) México, progressivamente vinculado à dinâmica da América do Norte; América Central e Caribe, fortemente afetados por problemas de narcotráfico e segurança pública.
10	A persistência de esquemas autônomos de defesa nacional;	Crescente cooperação regional em matérias de segurança e defesa não gera renúncia à busca dos países por garantir esquemas autônomos de defesa e segurança nacional.
11	Uma marcada desigualdade na distribuição de renda;	Alta desigualdade social, complexificando desafios securitários da região.
12	A heterogeneidade regional com respeito às ameaças transnacionais ou do crime organizado;	Regiões não consideram estes desafios de forma homogênea, não sendo dotadas dos mesmos instrumentos para enfrentá-las (alguns tratam como questão exclusiva de segurança pública, outros de defesa nacional).
13	Uma superioridade relativa da região com relação à disponibilidade de recursos energéticos e naturais não-renováveis;	Fator que poderá produzir tensões na disputa por essas reservas, enquanto o mundo passa por um contexto de acirrada disputa pelo acesso aos recursos estratégicos como

		petróleo, gás, minerais, água doce e alimentos.
--	--	---

Fonte: *Libro Blanco de la Defensa Nacional Argentina 2010*³²³ (elaboração própria)

Partindo deste quadro, o documento indica que os parâmetros de defesa da Argentina detinham dupla dimensão, apresentando concomitantemente faces autônomas e cooperativas. Logo, isso implicaria que o desenho de suas forças e capacidades não-ofensivas se vinculariam e se complementariam com compromissos multilaterais, tais como os do CDS, no marco da UNASUL³²⁴. Assim, estabelece como “política de Estado da Argentina” a de “aprofundar o nível regional de cooperação em defesa” e, paralelamente, “avançar na construção de um sistema sub-regional de defesa que transcenda os atuais níveis de confiança mútua e nos permita chegar a estágios qualitativamente superiores”³²⁵.

Claramente, o documento assinala uma série de semelhanças com as visões expostas no PDN e na END brasileira ao analisar o cenário regional de segurança e defesa. Os esforços em prol da integração regional e do aprofundamento da cooperação multilateral em matéria de segurança e defesa aparecem como pontos centrais da estratégia argentina no período, e contam com similaridade no perfil dos

³²³ Argentina, 2010.

³²⁴ Ibid, p. 44.

³²⁵ “Procurando condiciones que consoliden el mantenimiento de la paz, es política de Estado en Argentina profundizar a nivel regional la cooperación en defensa y, al mismo tiempo, avanzar –según las voluntades de los Estados vecinos– en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores. Esta política refleja fielmente el compromiso y la vocación integracionista de la República Argentina.” Ibid, p. 47.

instrumentos propostos pelo Brasil, tal como se percebe pela ênfase dada à construção do CDS no âmbito da UNASUL. Cabe destacar que ainda em 2001 a Argentina propôs ao Brasil a criação de um Centro Regional de Estudos Estratégicos, visando cooperação em prol da estruturação de estratégias, planos de ação e operações conjuntas no âmbito do MERCOSUL³²⁶. No entanto, à época o Brasil rechaçou a proposição.

Na contramão dos documentos venezuelanos, não se verifica nas visões argentinas maior ênfase na construção de uma doutrina estratégica contra-hegemônica, e tampouco um aprofundamento da integração de segurança e defesa para além de fóruns de concertação política tais como o CDS. Um sinal de aproximação com a Venezuela em temáticas de segurança e defesa apenas se materializaria em 2012, com a assinatura de um memorando que criava um Comitê Bilateral de Defesa entre argentinos e venezuelanos³²⁷.

Quanto ao processo de construção do CDS, Abdul-Hak³²⁸ indicou que seu marco normativo foi baseado em três declarações presidenciais aludindo à conformação de uma zona de paz na América do Sul: 1) a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile que resultou na criação de uma zona de paz, em julho de 1999; 2) a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, resultante da II Reunião de Presidentes da América do Sul, em julho de 2002, e ratificada por Resolução da AGNU em novembro do mesmo ano; 3) a Declaração de São Francisco

³²⁶ Pereira, 2016.

³²⁷ Ibid, 2016.

³²⁸ Abdul-Hak, 2013.

de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de julho de 2004, também ratificada por Resolução da AGNU, em dezembro de 2004.

Em junho de 2005, a Conferência sobre Segurança Cidadã da CASA, iniciativa brasileira organizada em Fortaleza, foi responsável por gerar importantes acúmulos para o debate em prol de maior cooperação em matéria de segurança entre os países sul-americanos. O conjunto destes esforços regionais redundou na organização da I Conferência de Ministros da Defesa da CASA, em julho de 2006 em Bogotá, na Colômbia. Apesar da Venezuela se oferecer para sediar a II Conferência de Ministros de Defesa da CASA, que ocorreria em 2007, essa acabou por jamais ser convocada³²⁹. Foi por insistência venezuelana que a CASA optou pela criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americana, que teve entre parte de suas deliberações a qualificação de “fundamental importância de uma reflexão sobre o possível desenvolvimento de uma doutrina de defesa regional que reflita as reais necessidades e preocupações da região, e o desenho de organismos que poderão implementá-la futuramente, como uma Junta Sul-Americana de Defesa”³³⁰.

Mas foi do Brasil que partiram as iniciativas mais incisivas em prol da criação do CDS. No contexto de deterioração do ambiente de segurança regional, com as crescentes tensões entre Colômbia, de um lado, e Venezuela e Equador, de outro, foi potencializado o entendimento acerca da necessidade de promoção de um espaço permanente de concertação sobre defesa que aglutinasse os países sul-americanos. Nesse sentido, o Brasil se valeu das previsões de convocação de reuniões ministeriais existentes no Tratado Constitutivo da UNASUL para propor a criação do

³²⁹ Abdul-Hak, 2013.

³³⁰ CASA *apud* Abdul-Hak, 2013, p. 143.

CDS em substituição ao antigo mecanismo de cooperação regional sobre defesa da CASA.

No primeiro semestre de 2008, Nelson Jobim, Ministro da Defesa brasileiro, percorreu todas as capitais sul-americanas para dialogar com as lideranças regionais em prol da criação do conselho³³¹. A proposição brasileira de formatação do CDS foi feita publicamente ainda em março de 2008, e contou com consultas e informes prévios do país aos Estados Unidos, por meio da Secretária de Estado, Condoleezza Rice, antes mesmo de abrir conversações com quaisquer dos demais países sul-americanos³³². Tais consultas, também executadas por Nelson Jobim, visavam dirimir possíveis más-impressões americanas sobre os interesses brasileiros com a criação do conselho, e buscavam consolidar uma visão de complementaridade entre os interesses estadunidenses e dos países sul-americanos para a segurança hemisférica. Distintamente das proposições venezuelanas, o ideal brasileiro não consistia na constituição de uma aliança defensiva, mas antes na formatação de um foro de diálogo sobre temas de defesa, sem decisões vinculantes junto aos membros.

O Marco Político-Estratégico³³³ da proposta brasileira estabelecia objetivo de forjar uma visão regional comum em matéria de defesa, garantindo maior previsibilidade e segurança à região. Desta forma, valores e princípios comuns tais como respeito à soberania, autodeterminação, integridade territorial, não-intervenção, defesa dos direitos humanos e solução pacífica de controvérsias estariam entre os pilares desta visão a ser construída. Os segmentos de cooperação incluiriam distintas

³³¹ MEDEIROS, Oscar. “A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 203-220, 2017.

³³² Comini, 2015.

³³³ BRASIL. **Conselho Sul-Americano de Defesa - Marco Político-Estratégico**. Brasília: 2008.

facetas e amplo escopo, envolvendo maior transparência sobre as atividades militares dos países-membros; busca de integração das indústrias de defesa; coordenação de atuações humanitárias e exercícios conjuntos, etc. Como já destacado, as decisões do conselho não teriam natureza juridicamente vinculante, possuindo caráter meramente declaratórias e tornando ele, portanto, um fórum de concertação política regional para os temas de segurança e defesa.

O próprio Marco Político Estratégico já explicitava as diferenças da proposição brasileira frente às anteriores elucubrações oriundas dos centros formuladores do chavismo. O texto afirmava que não buscava estabelecer “uma aliança militar no sentido clássico, do tipo OTAN do Sul”, tampouco um arranjo que “articulasse ações no plano operacional, como uma força sul-americana de paz”, e menos ainda um eventual “conselho de segurança sul-americano”³³⁴. Esse formato tendia a facilitar a aceitação da constituição do conselho entre os países sul-americanos, já que as profundas divergências destes em questões sensíveis das áreas de segurança e defesa dificilmente permitiriam plena sinergia ao ponto de instauração de uma aliança militar, como ficou claro no próprio fracasso desta tentativa no interior da ALBA-TCP – mesmo sendo este um bloco muito mais homogêneo em termos ideológicos e estratégicos do que a UNASUL.

Durante as consultas de Jobim aos países sul-americanos, se destacou a proposta de Chávez em prol da instalação de um “conselho operativo com forças militares”, que foi rechaçada pelo Brasil³³⁵. De todos os consultados, apenas a Colômbia manifestou rechaço à criação do conselho, aludindo à priorização de diálogos desta natureza via OEA – o que de certa maneira encontra respaldo na

³³⁴ Brasil, 2008.

³³⁵ Abdul-Hak, 2013.

estratégia mais geral colombiana de alinhamento com os Estados Unidos no campo securitário regional. Nesse mesmo ínterim, o presidente Uribe também demonstrou redução no entusiasmo com a inserção do país no conjunto do processo de ampliação dos mecanismos multilaterais sul-americanos: além de anunciar desistência de sediar a III Cúpula da UNASUL em Cartagena, recusou assumir a Presidência de turno da UNASUL³³⁶.

Essa posição intransigente da Colômbia foi reforçada quando da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL, durante a Cúpula Extraordinária reunida em Brasília em 2008, quando mais uma vez Uribe destacou sua discordância com a adesão do país ao CDS. Ainda assim, o Brasil logrou que o mandatário colombiano desse aval para a conformação de um Grupo de Trabalho que analisasse de forma mais minuciosa a proposição brasileira no prazo de 90 dias³³⁷. Entre junho e dezembro de 2008, o GT organizou quatro encontros em Santiago, no Chile, discutindo fundamentalmente dois modelos apresentados para a criação do conselho: (1) o Marco Político Estratégico do Conselho Sul-Americano de Defesa, apresentado pelo Brasil; (2) a Estrutura proposta pela República Bolivariana da Venezuela para a Conformação do GT sobre o Conselho Sul-Americano de Defesa no Marco da UNASUL.

Quadro 6 – Reuniões do GT sobre o Conselho Sul-Americano de Defesa

Data e local da reunião do GT	Principais deliberações
-------------------------------	-------------------------

³³⁶ Ibid, 2013.

³³⁷ Ibid, 2013.

23-24/junho/2008, Santiago/Chile	Discussão entre as proposições de Brasil e Venezuela; consenso sobre os dez princípios do preâmbulo do futuro estatuto e sobre a participação das chancelarias no CDS.
22-23/julho/2008, Santiago/Chile	Precedido por comunicado colombiano indicando intuito de integração ao CDS desde que as decisões fossem tomadas por consenso, respeitassem os ordenamentos constitucionais de cada país e repudiassem grupos violentos de quaisquer origens.
26/agosto/2008, Santiago/Chile	Redação genérica sobre o monopólio do uso da força pelas instituições legalmente reconhecidas no âmbito de cada Estado-membro; rechaço às proposições venezuelanas de (1) reconhecimento explícito da participação de cidadãos como agentes ativos na defesa do Estado, e (2) de referência à reativação da IV Frota estadunidense entre as ameaças de defesa enfrentadas pela região
10-11/dezembro/2008, Santiago/Chile	Reunião final do GT, encaminhando fim das últimas arestas.

Fonte: Abdul-Hak³³⁸ (elaboração própria)

Por fim, após os encaminhamentos do GT, a Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada em 16 de dezembro de 2008 na Costa do Sauípe, no Brasil, aprovou o Estatuto do CDS, oficializando sua criação. O modelo adotado, conforme referendado pelo GT, foi o proposto pelo Brasil, definindo o CDS como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, garantindo este como um foro de

³³⁸ Abdul-Hak, 2013.

diálogo e coordenação política, sem caráter vinculante e servindo como instituição complementar aos demais mecanismos multilaterais regionais já existentes. O CDS se distanciou, nesse sentido, do perfil proposto pela Venezuela, que buscava o estabelecimento de uma força operativa, enquanto se afirmava como organismo consultivo em prol da estabilização da região, e reconhecia sua sujeição aos mandatos da ONU e da Carta da OEA – que não permitem seu funcionamento como força operativa³³⁹.

Tendo em vista que ao longo de décadas a cooperação em segurança e defesa na região esteve hegemonzada pelos padrões impostos a partir dos centros formuladores dos Estados Unidos, era natural que uma proposta exequível, tal como a brasileira, adotasse pragmaticamente um baixo-perfil e uma estrutura flexível, garantindo consenso para sua plena implementação³⁴⁰. Além disso, como indicou Fuccille³⁴¹, foi clara a interferência dos Estados Unidos a partir de seu principal aliado sul-americano naquele contexto, a Colômbia, nas negociações, visando abrandar o formato da cooperação a ser estabelecida pelo novo conselho, sem natureza vinculante ou operacional. É inegável que a constituição do CDS representou importante inflexão no panorama multilateral regional:

³³⁹ MEJÍA, Leonardo. **Geopolítica de la integración subregional: el rol de Brasil**. Havana: La Huella Ediciones, 2012.

Giacalone, 2013.

³⁴⁰ MARIANO, Marcelo Passini; RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. “O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)”. **Relações Internacionais**, 41, 2014, pp. 123-134.

³⁴¹ FUCCILLE, Luís Alexandre. “O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL: um novo modelo de defesa sub-regional?”. **VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, Lima, 22-24 de julho de 2015.

Desde a formação do sistema hemisférico de instituições de segurança e defesa, após o fim da Segunda Guerra Mundial, era quase impossível pensar-se em alguma estrutura de tal natureza em que os Estados Unidos estivessem ausentes. Se excetuarmos as estruturas geradas pela ALBA, que por razões políticas óbvias excluem os Estados Unidos, o CDS é a primeira estrutura de defesa regional latino-americana em que os Estados Unidos não têm participação nem no seu processo de formulação, nem de execução de políticas. Porém, o processo que conduziu tal resultado, de outro lado, não significou um processo traumático e conflitivo entre países sul-americanos e os Estados Unidos, no que também se diferencia do processo que conduz o surgimento dos conceitos de defesa da ALBA.³⁴²

Ainda assim, a aprovação do CDS nesse formato afirmou flagrante vitória brasileira no âmbito do regionalismo sul-americano. Como Villa e Viana³⁴³ observaram, diferentemente de outros órgãos da estrutura da UNASUL, que tiveram proposições conjuntas de distintos países, o projeto de criação do CDS partiu exclusivamente do Brasil, que articulou bilateralmente e multilateralmente o conjunto das negociações em prol de sua consecução. Mais uma vez, foram as propostas oriundas da Venezuela que exerceram antagonismo ao projeto encabeçado pelo Brasil, mas não contaram com apoio suficiente para impedir o avanço do formato proposto a partir de Brasília.

³⁴² Villa e Bragatti, 2015, p. 16.

³⁴³ VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, 2010.

Comini³⁴⁴ ressaltou que mesmo a Argentina - que vinha se alinhando com as perspectivas venezuelanas em outros embates como os da transposição da CASA para UNASUL e de criação do Banco do Sul – rechaçou prontamente o caráter de aliança militar e defesa coletiva proposto por Caracas para o CDS. O perfil suavizado do conselho convergiu melhor com a amplitude e diversidade de posições dos países sul-americanos com relações aos temas de segurança e defesa, isolou a postura mais radical proveniente do governo chavista e, num raro momento, impediu que a recorrente dinâmica triangular Venezuela-Argentina-Brasil gerasse qualquer nível de obstrução ou dificuldade aos interesses brasileiros no plano multilateral sul-americano.

³⁴⁴ Comini, 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observarmos o panorama do regionalismo sul-americano ainda no começo da primeira década dos anos 2000, alguns pontos específicos chamam atenção. Primeiramente a iniciativa brasileira de convocar a Cúpula de Brasília, consistindo na primeira reunião de presidentes sul-americanos da história, e numa iniciativa que já demonstrava as indeléveis intenções brasileiras de constituir um novo perfil de arranjo multilateral para a América do Sul. Paralelamente, a preocupação dominante dos blocos de integração regional já existentes, como o MERCOSUL e a CAN, com o andamento das negociações envolvendo a aceitação ou não da implementação da ALCA.

As desconfianças e discordâncias de alguns dos países da região com o perfil de integração da ALCA, proposto desde Washington, já eram evidentes na década de 1990. Movimentações brasileiras — tais como as exercidas via MERCOSUL, forçando as negociações em bloco, e a tentativa de criação da ALCSA — sugeriam uma clara inclinação em prol dos avanços de uma integração regional estritamente sul-americana, como um passo prévio para qualquer avanço nesta seara em termos hemisféricos. Entretanto, os ventos de Washington ganhavam *momentum* na década de 1990, e a conjuntura política da América Latina dificultava a articulação de coalizões questionadoras dos interesses estadunidenses.

Nesse sentido, é importante apontar que não foi a ascensão dos governos progressistas da “onda rosa” que iniciou o processo de questionamentos à ALCA. Mas foram, sim, os efeitos da ascensão de parte deles, especialmente dos governos de Hugo Chávez, Lula e Kirchner, que formataram uma nova conjuntura que permitiu sua obstrução na Cúpula das Américas de 2005. Mais do que isso, representaram a crise das alternativas integracionistas de viés liberal e meramente comercialistas no âmbito

sul-americano, assinalando o começo de um novo período marcado por articulações que vislumbravam maior grau de concertação política, diálogo estratégico e consolidação de arranjos institucionais próprios.

Com a queda da ALCA e a modificação da política externa estadunidense para o conjunto da América Latina, restaram aos países sul-americanos de orientação econômica e diplomáticas mais alinhadas ao paradigma liberal a mera busca de constituição de tratados de livre comércio bilaterais com os americanos. Aos governos progressistas ascendentes, se abria uma brecha histórica para a proposição de mecanismos multilaterais de cooperação propriamente sul-americanos, excluindo a presença de potências extrarregionais, e com o vislumbre de avanços mais consistentes de integração regional.

No entanto, segregar o tabuleiro da integração regional sul-americana entre os defensores de um viés liberal ou de um viés “pós-liberal” constitui, sem dúvidas, um grande equívoco, que mais confunde do que elucida os acontecimentos do período. Dentre os variados governos de esquerda e centro-esquerda que surgiram na América do Sul na primeira década dos anos 2000, existiam distintos recortes de coalizões governamentais, projetos estratégicos e, quando observando a política exterior, até mesmo rumos opostos em termos de interesses diplomáticos. E é apenas partindo desta visão que se pode compreender com maior exatidão qual a real natureza assumida pela integração sul-americana no período, bem como a configuração de instrumentos como MERCOSUL, CAN, CASA/UNASUL e ALBA-TCP, incluindo suas derivações (IIRSA, CDS, Banco do Sul, etc.).

Diante desse novo cenário, foram proposições formuladas a partir de Brasília e Caracas que apareceram com maior ênfase ao longo da década.

Pelo lado brasileiro, estas sistematizavam objetivos já anteriormente presentes na política externa do país, visando consolidar sua liderança na América do Sul como

peça-chave para uma inserção mais ativa ao nível global. Quando falando em *liderança compartilhada*, o Brasil buscava legitimar seu papel propositivo e ativo na integração regional como uma movimentação favorável ao conjunto dos países sul-americanos. Dando consequência às anteriores propostas da ALCSA, da década de 1990, e da IIRSA, de 2000, a CASA surgia como a grande síntese do que pensava o Brasil para a construção de um mecanismo multilateral regional: ampla e plural, congregando todos os países da América do Sul independentemente das orientações ideológicas de seus governos, e servindo como fórum permanente de concertação política, sem a presença de potências forasteiras e comprometido com o fortalecimento do comércio e da infraestrutura física regionais.

Do lado venezuelano, o perfil de integração regional já era alinhado a um paradigma distinto, que muito se explica pela natureza política e ideológica do chavismo, seus profundos vínculos com Cuba no cenário hemisférico e as implicações das movimentações diplomáticas para o contexto de sua política interna. Diante de um agudo conflito aberto e assimétrico com os Estados Unidos, que apoiaram diretamente a tentativa de deposição de Chávez em 2002, a Venezuela via nas suas articulações regionais uma possibilidade de debilitar a presença e influência yanque na América Central, no Caribe e na América do Sul. Desta forma, agia paralelamente em três direções: 1) formatando um bloco de integração regional alternativo, a ALBA-TCP, baseado no modelo “bolivariano” e objetivando propagar o chamado Socialismo do Século XXI; 2) aproximando-se dos governos de viés reformista de centro-esquerda para fortalecer instrumentos de integração regional sem a presença dos Estados Unidos, e tentando influenciar os rumos da formatação destes mecanismos; 3) atacando e buscando debilitar incessantemente não só os projetos estadunidenses na região, como também os governos e blocos com maior convergência política e comercial com os Estados Unidos, vide o conteúdo das relações estabelecidas com a Colômbia e a opção venezuelana por se retirar da CAN.

Portanto, é visível que Brasil e Venezuela convergiam parcialmente em suas agendas. Isso já era o suficiente para que cooperassem em prol da construção de mecanismos regionais de integração, mas não para que concordassem quanto ao perfil e os rumos que estes deveriam assumir. No meio desta contenda, o papel da Argentina, histórica parceira do Brasil nos intentos de potencialização da integração sul-americana, acabou por constituir uma peça-chave do xadrez diplomático dos novos arranjos. Analisando a diplomacia argentina em perspectiva histórica, percebe-se que sempre buscou estruturar suas relações com o Brasil no contexto hemisférico triangulando negociações com outras potências locais, tais como os Estados Unidos e o México. Frente ao cenário de distanciamento dos governos Kirchner dos americanos e de insulamento do México nas questões pertinentes ao NAFTA, se fazia necessária a busca de uma nova parceria que equilibrasse a cada vez mais assimétrica relação com os brasileiros, especialmente quando se tratando de negociações envolvendo o conjunto da América do Sul.

Isso explica em parte o estreitamento das até então escassas relações bilaterais com a Venezuela, junto da vontade política de Chávez de redesenhar o tabuleiro político sul-americano. Para além das alianças táticas no contrabalanceamento do Brasil no cenário regional – especialmente nos debates envolvendo a transformação de CASA em UNASUL e na construção do Banco do Sul -, a complementaridade econômica e mesmo financeira de Argentina e Venezuela também fortaleceu essa maior sinergia. No entanto, apesar de certas simpatias ideológicas das alas esquerdas dos movimentos kirchnerista e chavista, a natureza das coalizões governantes dos dois países era consideravelmente distinta, assim como os interesses mais profundos da agenda regional de cada um.

Ao final, apesar de certas divergências na agenda bilateral e os rompantes de disputa de liderança na América Sul, a Argentina terminou por afiançar, na maioria

das contendas dos organismos de integração regional, as proposições pragmáticas e de larga amplitude política do Brasil. Longe de fazer oposição aos esforços integracionistas irradiados a partir de Brasília, o que a Argentina buscou constantemente ao longo do período foi triangular posições com a Venezuela para barganhar melhores condições frente ao Brasil. Essa é a questão fundamental que elucida a não-adesão argentina à ALBA-TCP, às críticas de Chávez ao MERCOSUL, ao modelo de aliança militar proposto pelos venezuelanos para o CDS e até mesmo a complacência com a postura dúbia brasileira frente aos esforços de construção do Banco do Sul.

Ao longo da pesquisa, foi concluída extensa análise dos rumos de Brasil, Argentina e Venezuela entre 2003 e 2010, atendo-se para a natureza de suas coalizões governantes; o teor de suas políticas exteriores e como inseriam a integração regional sul-americana nestas; o conteúdo das relações bilaterais entre os três países; e a forma como interagiram com os debates pertinentes à construção do MERCOSUL, da CASA/UNASUL, do Banco do Sul e do CDS. Essa ampla recapitulação permite, portanto, afirmar categoricamente uma série de hipóteses esboçadas ainda durante a elaboração do projeto de pesquisa.

De fato, Brasil e Venezuela protagonizaram, apesar da cooperação na agenda bilateral, um embate de concepções de projetos regionais para a América do Sul ao longo da primeira década dos anos 2000, e tiveram nas relações triangulares destes com a Argentina um elemento definidor do rumo destas contendas. Prova disso, as únicas contestações venezuelanas às proposições brasileiras que verdadeiramente avançaram no período foram exatamente aquelas nas quais obteve o apoio argentino, para além do bloco bolivariano, como nos casos do Banco do Sul e da transformação de CASA em UNASUL. Os próprios limites posteriores aos avanços dessas iniciativas em muito se devem à postura brasileira, e a falta de vontade política e mesmo de força

da Argentina para contrastá-la com maior vigor – afinal, as relações com o Brasil seguiam sendo o eixo fundamental de sua articulação no contexto regional. As aproximações táticas com a Venezuela estiveram guiadas muito mais pela condição da busca da barganha frente ao Brasil do que pela conformação de uma oposição aberta aos interesses regionais deste.

Paralelamente, a oposição frontal dos países da CAN e do Chile às proposições de integração regional propagadas por Caracas tendiam a fortalecer ainda mais o perfil flexível e pragmático dos projetos defendidos pelo Brasil. Ademais, a falta de consenso dentro do próprio bloco bolivariano quanto a alguns temas, como no caso da constituição de uma aliança militar regional, facilitava ainda mais o adesismo ao perfil de cooperação multilateral sul-americana defendido por Brasília. Não à toa, nos quatro casos estudados se verificou, apesar de derrotas pontuais e sobressaltos, um triunfo das concepções brasileira sobre a integração regional: 1) apesar da mudança de nome, do país-sede e dos supostos objetivos gerais da CASA quando transformada em UNASUL, ela seguiu zelando pelos objetivos estratégicos constantes na concepção originária do instrumento; 2) os demais países do MERCOSUL não aderiram às críticas venezuelanas ao perfil do bloco, que manteve sua estrutura e teve posição uníssona de rechaço à não-implementação pela Venezuela das medidas técnicas do seu Protocolo de Adesão; 3) apesar do projeto do Banco do Sul ter sido inicialmente patrocinado pelos venezuelanos, o ingresso do Brasil nas negociações pela sua formatação alterou sensivelmente seu conteúdo, e o desinteresse brasileiro pelo avanço da iniciativa acabou por retardar seu lançamento e torná-la inapta; 4) no âmbito do CDS, houve consenso entre os países sul-americanos em torno do modelo proposto pelo Brasil, em detrimento daquele proposto pela Venezuela.

Esboçando um balanço acerca da tese aqui apresentada, compreende-se que esta contribui de forma importante para os estudos do regionalismo latino-americano, e conseqüentemente sul-americano, na medida em que, na contramão da maioria dos estudos sobre o período, privilegia um olhar totalizante sobre as movimentações que incidiram sobre a formatação dos mecanismos de integração pós-neoliberais. Ao privilegiar o estudo conjunto das principais divergências entre os dois principais proponentes dos mecanismos integracionistas de então, desnuda a centralidade das relações triangulares com a Argentina como uma peça-chave para a interpretação de seus rumos. Também no que tange às contribuições decorrentes deste estudo, consta a utilização de uma metodologia pouco usual, ainda que por vezes utilizada, entre os analistas da integração regional latino-americana, valendo-se de aportes do materialismo histórico-dialético para estabelecer as correlações entre coalizões governantes, políticas exteriores e construção do regionalismo. Seguindo ampla tradição recente dos estudos do regionalismo latino-americano, também se filia à busca de alternativas aos paradigmas funcionalista e neofuncionalista reinantes nas análises eurocêntricas dos processos de integração regional.

É certo que, no período subsequente ao pesquisado, a América do Sul passou por uma nova conjuntura política, na qual os governos progressistas de esquerda e centro-esquerda passaram a enfrentar sérias crises políticas e econômicas internas. Isso desarticulava grande parte dos esforços de cooperação multilateral sul-americanos lançados ao longo dos anos anteriores, ao tempo em que alternativas de perfis renovados surgiram, frente à mudança da estratégia dos Estados Unidos para a região e a ascensão da Aliança do Pacífico. Da mesma forma, uma análise pormenorizada da forma como outros países sul-americanos se portaram ao longo deste período também tende a constituir importante agenda de pesquisa ainda em aberto. Ao longo da análise dos principais acontecimentos regionais de então, foram notáveis as fissuras existentes no interior do bloco bolivariano, com posicionamentos

pouco lineares de Bolívia e Equador diante das proposições regionais venezuelanas, e chamaram especial atenção as movimentações pragmáticas do Chile diante das contendas, constantemente atuando para isolar a Venezuela, mas sem necessariamente endossar as posturas do Brasil. Todos esses são pontos a serem desenvolvidos em agendas posteriores.

É certo, porém, que, finda a pesquisa, já se pode afirmar categoricamente certo entendimento quanto aos rumos da integração regional na América do Sul decorrida entre 2003 e 2010: no embate entre as proposições de Brasil e Venezuela, venceram as do Brasil, e as relações destes dois países com a Argentina ajudam em grande parte a explicar o porquê deste desfecho.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana P. N. **O conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

AGÊNCIA BRASIL. "Lula e Kirchner intensificam cooperação entre os dois países". **Agência Brasil – Empresa Brasil de Comunicação**, 2004. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-03-16/lula-e-kirchner-intensificam-cooperacao-entre-os-dois-paises>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELI, André Martins. "Cooperação financeira e distintos projetos regionais: o caso do Banco do Sul". **Nova Economia**, 25 (3), p. 717-736, 2015.

AMORIM, Celso. "Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos." **Análise de Conjuntura OPISA**, v. 4, 2005.

_____ "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview." **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, 214-240, 2010.

_____ **Breves narrativas diplomáticas**. Saraiva Educação, 2017.

_____ **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. Saraiva Educação, 2021.

_____ **Conversas com jovens diplomatas.** Saraiva Educação, 2017.

_____ "Uma visão brasileira do panorama estratégico global." **Contexto Internacional**, v. 33, p. 265-275, 2011.

_____ *Laços de confiança: o Brasil na América do Sul.* Benvirá, 2022.

ARGENTINA. **Livro Blanco de la Defensa Nacional 2010.** Buenos Aires: Ministério da Defesa, 2010.

ARGENTINA E BRASIL. **Consenso de Buenos Aires.** Buenos Aires, 2003.

_____ **Ata de Copacabana.** Rio de Janeiro, 2004.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia.** Unesp, 2002.

AZICRI, Max. "The Castro-Chávez Alliance". **Latin American Perspectives**, v. 36, n. 1, p. 99-110, 2009.

BANCO DO SUL. **Ata Fundacional do Banco do Sul.** Buenos Aires, 2009.

_____ **Convênio Constitutivo do Banco do Sul.** Porlamar, 2009.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos, de Collor a Lula (1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____ **Brasil Argentina, e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao MERCOSUL (1870-2003)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

_____ **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010b.

_____ **O eixo Brasil-Argentina: o processo de integração na América Latina**. Brasília: Editora da UnB, 1987.

_____ **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata**. Brasília: Editora da UnB, 1995.

_____ **Estado nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. Brasília: Editora da UnB, 1993.

BARBOSA, Rubens. “A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no MERCOSUL”. **Interesse Nacional**, p. 12-21, abril/junho 2008.

BARNABÉ, Israel Roberto. “Del ABC al ABV: El eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur”. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 7, n. 14, p. 9-26, 2012.

BARROS, Pedro Silva; RAMOS, Felipe S. “O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)”. **Revista do IMEA-UNILA**, v. 1, n. 2, p. 7-20, 2013.

BARROS, Pedro Silva; LIMA, Raphael Camargo; CARNEIRO, Helitton Christoffer. **Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. “A Alca e o Brasil”. **Estudos Avançados**, v. 17, p. 267-293, 2003.

_____ “A América do Sul em movimento”. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, p. 226-238, 2008.

BENZI, Daniele; GUAYASAMÍN, Tomás; VERGARA, Mónica. “¿Hacia una Nueva Arquitectura Financiera Regional? Problemas y perspectivas de la cooperación monetaria en el ALBA-TCP”. **Revista iberoamericana de estudios de desarrollo - Iberoamerican journal of development studies**, v. 5, n. 1, p. 32-61, 2016.

BERMÚDEZ TORRES, César Augusto. “Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX: una mirada a la integración regional en el siglo XXI”. **Investigación y desarrollo**, v. 19, n. 1, p. 212-253, 2011.

BERNAL-MEZA, Raúl. "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 2, p. 154-178, 2008.

_____ "Política y economía en la segunda mitad del siglo XX: una interpretación sobre la evolución de la integración latinoamericana". **Revista del CESLA. International Latin American Studies Review**, n. 8, p. 139-158, 2006.

BIELSA, Rafael. **Desde el Sur**. Buenos Aires: Altamira, 2005.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. "Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma". **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 47: 31-38, 2013.

BORÓN, Atilio. **América Latina en la geopolítica del imperialismo**. Hiru, 2013.

BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BRASIL. **Conselho Sul-Americano de Defesa - Marco Político-Estratégico**. Brasília: 2008.

_____ **Estratégia Nacional de Defesa – 2008**. Brasília, 2008.

_____ **Política de Defesa Nacional - 2005**. Brasília, 2005.

BRASIL E VENEZUELA. “Comunicado conjunto a respeito da Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela sobre a sua implementação (18 de fevereiro de 2005)”. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, Número 96, 1º semestre de 2005, Ano 32. p. 257-261.

BRICEÑO RUIZ, José; LOMBAERDE, Philippe De. “Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria”. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 18, p. 262-284, 2018.

BRICEÑO RUIZ, José; MORALES, Isidro. **Post-hegemonic regionalism in the Americas: toward a Pacific-Atlantic divide?** Abingdon: Routledge, 2017.

BRICEÑO RUIZ, José. “De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano”. **Cuadernos Americanos**, UNAM, Vol. 5, Nº. 89, septiembre-octubre, p. 98-128, 2001.

_____ “La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE”. **Aldea Mundo**, v. 8, n. 16, p. 59-66, 2004.

_____ **La integración regional en América latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: Vice Rectorado Académico -Universidad de los Andes, 2007.

_____ “Estados Unidos y el nuevo regionalismo en las Américas. Del TLCAN a los TLC”. Em: GUERRA BORGES, Alfredo (coord.). **Fin de época: de**

la integración tradicional al regionalismo estratégico. Cidade do México: Siglo XXI, p. 155-186, 2009.

_____ "El ALBA como propuesta de integración regional". Em: ALTMANN BORBÓN, Josette (Ed.). **ALBA ¿Una nueva forma de integración regional?** Buenos Aires: Editorial Teseo – FLACSO, pp. 19-83, 2011. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, 10 (1), pp. 77-96, 2010a.

_____ "From the South American free trade area to the Union of South American Nations: The transformations of a rising regional process." **Latin American Policy**, v. 1, n. 2, 208-229, 2010b.

_____ "O MERCOSUL na política de integração de Venezuela". **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, 10 (1), pp. 77-96, 2010c.

_____ "Venezuela y Argentina en la Era Chávez y Kirchner: coincidencia ideológica o pragmatismo?". Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato.** Rosario: UNR Editora, 2010d.

_____ "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". **Estudios Internacionales**, 175: 9-39, 2013.

_____ "¿Gobernanza regional o soft balancing de 'Estados revolucionarios'?": El discurso y la práctica del ALBA". **Pensamiento propio**, n. 42, 2015.

BURGES, Sean. "Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez". **Third World Quarterly**, v. 28, n. 7, p. 1343-1358, 2007.

BUSSO, Anabella. "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos". **Estudios Internacionales**, vol. 46, no. 177, p. 9-33, 2014.

CABARCAS, Fabio Sánchez. **UNASUR: poder y acción en Suramérica**. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2017.

CANDEAS, Alessandro Warley. "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, p. 178-213, 2005.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. "O Banco do Sul – arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul". Em: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO, Carlos Eduardo. "Integração e cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa: algumas reflexões". Em: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **El regionalismo 'post-liberal' em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

CASA. "Declaração de Cusco". Em: CASA. **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005.

CASTAÑEDA, Jorge G.; MORALES, Marco A. (Ed.). **Leftovers: tales of the Latin American left**. Routledge, 2009.

CASTANHÊDE, Eliane. Questão de afinidade. **Folha de São Paulo**, 2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2204200703.htm>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

CASTIGLIONI, Lucas. **La Nueva Arquitectura Financiera Regional**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

CERVO, Amado Luiz. “A Venezuela e seus vizinhos”. Em: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Venezuela: visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2003.

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

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 133-151, 2014.

CHODOR, Tom. **Neoliberal hegemony and the pink tide in Latin America: Breaking up with TINA?**. Springer, 2014.

CÍCERO, Pedro Henrique de Moraes. Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007). **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 5, n. 10, 2016.

COMINI, Nicolás. “El origen del Consejo de Defensa Suramericano: modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, 1 (2), pp. 109-135, 2015.

CORIGLIANO, Francisco. “La política latinoamericana de Kirchner.” **Criterio**, n. 2300, 2004.

_____ “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI”. **Mural Internacional**, ano 3, n. 1, 2011.

_____ “La política latinoamericana de Kirchner”. **Revista Criterio**, v. 77, n. 2300, 2004.

CORTES, Julieta; CREUS, Nicolás. “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la Política Exterior Argentina hacia Brasil (2005-2009)”. Em: Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010.

COUTO, Leandro. “Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico”. Em: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

CÚPULA DE BRASÍLIA. **Comunicado de Brasília**. Brasília, 2000.

CURIA, Walter. **El último peronista:¿ Quién fue realmente Néstor Kirchner?**. Sudamericana, 2012.

DE LA BALZE, Felipe. “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”. **Estudios Internacionales**, ano 43, n. 166, p. 121-139, 2010.

DELAMATA, Gabriela. “Luchas sociales, gobierno y Estado durante la presidencia de Néstor Kirchner”. **Análise de Conjuntura OPSA**, v. 2, 2008.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia**. Brasília: IPEA, 2015

DIAMINT, Rut. “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA”. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, p. 55-79, 2013.

DIETERICH, Heinz. **La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano**. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas, 2004.

DINIZ, Eugenio. “O Brasil e a MINUSTAH”. **Security and Defense Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 90-108, 2005.

EL PAÍS. “Chávez: El Mercosur ha muerto, también la Comunidad Andina”. **El País**, 2006. Disponível em:

https://elpais.com/diario/2006/12/10/internacional/1165705207_850215.html.

Acesso em: 21 de setembro de 2023.

FAUSTO, Sérgio. “Modernização pela via democrática”. Em: FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERNANDES, Luis. **O enigma do socialismo real**. Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FRIEDEMANN, Sergio Martín. “La izquierda peronista de los años sesenta como fenómeno argentino de la llamada nueva izquierda”. **Tempo & Argumento**, v. 10, n. 24, p. 484-509, 2018.

FUCCILLE, Luís Alexandre. “O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL: um novo modelo de defesa sub-regional?”. **VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, Lima, 22-24 de julho de 2015.

GALVÃO, Thiago Gehre. **Uma história de parceria: as relações entre Brasil e Venezuela (1810-2012)**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____ “Brasil-Venezuela: uma parceria relutante?”. **Mural Internacional**, v. 2, n. 2, 2011.

_____ “América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, 2009.

_____ “O significado da parceria Brasil-Venezuela”. **Carta Internacional**, v. 5, n. 2, p. 26-36, 2010.

GIACALONE, Rita. **El Grupo de los Tres: Análisis de su Dimensión Política y Económica**. Caracas: Panapo, 1999.

_____ “Regionalismo assimétrico como o eixo de resistência da América do Sul para o Brasil (2000-2013)”. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 13, n. 1, p. 163-192, 2018.

_____ “Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político”. **Desafíos**, v. 25, n. 1, 2013.

GLOBO. “Brasil diverge sobre criação do Banco do Sul”. **Globo**, 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1517639-9356,00-BRASIL+DIVERGE+SOBRE+CRIACAO+DO+BANCO+DO+SUL.html>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

_____ “Hugo Chávez diz que destino da região depende do MERCOSUL”. **Globo**, 2007. Disponível em: <<https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL228602-5602,00-HUGO+CHAVEZ+DIZ+QUE+DESTINO+DA+REGIAO+DEPENDEN+DO+MERCOSUL.html>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. **La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional**. Caracas: Serie Política Internacional – ILDIS, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. **Más allá del desarrollo**, v. 1, p. 21-54, 2011.

GUEVARA, Walter. “El TIAR a la luz del conflicto de las Malvinas”. **Revista Nueva Sociedad Nro**, v. 62, 1982.

HAAS, E. B. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HALLIDAY, Fred. **Rethinking the international relations**. Londres: Macmillan Press, 1994.

HARNECKER, Marta. **Hugo Chávez Frías, um homem, um povo (entrevista)**. São Paulo: Expressão Popular, 2004

ILLERA, Olga. “La política exterior de Chávez: proyección de la Revolución Bolivariana en las relaciones internacionales”. **Desafíos**, v. 12, p. 209-240, 2005.

JÁCOME, Francine. **Venezuela en el contexto de la seguridad regional**. Caracas: ILDIS, 2007.

JESUS, Diego Santos Vieira de. “Noites tropicais: o Brasil e a nova era da não proliferação e do desarmamento nucleares (2003-2010)”. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 43-57, 2012.

KATZ, Claudio. ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, p. 224-249, 2015.

_____ **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

KLACHKO, Paula; ARKONADA, Katu. **As lutas populares na América Latina e os governos progressistas: crises e desafios da atualidade**. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

KUNRATH, Bruna; DA SILVA, André Luiz Reis. Brasil e Índia na Reforma do Conselho de Segurança da ONU: o posicionamento dos membros permanentes e os apoios regionais. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 121-143, 2014.

LA NACIÓN. “Banco del Sur tendrá participación igualitaria”. **La Nación**, 2007. Disponible em: <<https://www.nacion.com/economia/banco-del-sur-tendra-participacion-igualitaria/WAWVQ4TSLVGDTF2HEX63U2OAVY/story/>>. Acceso em 21 de setembro de 2023.

LANDER, Edgardo. **La implosión de la Venezuela rentista**. Amsterdam: Cuadernos de la Nueva Política, 2016.

_____ “El papel del gobierno de los EE.UU. en el golpe de estado contra el Presidente Chávez: una exploración preliminar”. Em: LANDER, Edgardo et al. El abril venezolano: golpe de estado y resistencia popular. **OSAL, Observatorio Social de América Latina (Buenos Aires) N**, v. 7, 2002.

LECHINI, Gladys. **Argentina y África en el espejo de Brasil**. CLACSO, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 167-201, 2013.

LLAMBÍAS, Felipe. “En Uruguay, Chávez destaca aporte de Venezuela a Mercosur”. **Reuters**, 2011. Disponible em: <<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-mercosur-chavez-idLTASIE7BI0DI20111221>>. Acceso em 21 de setembro de 2023.

LONDOÑO, Juan Fernando. “Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar”. Em: CARDONA, D. (Org.). **Colombia: una política exterior en transición**, p. 235-272, 2011.

LÓPEZ BELSUÉ. **La gestión Kirchner y los tratados bilaterales**. Buenos Aires: Centro de Estudios para una Nueva Mayoría (CEUNM), 2007.

LÓPEZ MAYA, Margarita. "Venezuela: the political crisis of post-Chavismo". **Social Justice**, v. 40, n. 4 (134, p. 68-87, 2013).

Venezuela: el gobierno, Hugo Chávez y sus fuerzas bolivarianas. Cidade do México: Colección Temas de la Democracia, 2009.

_____ "Venezuela". In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (coord.) **Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

MAGALHÃES, Mário. "Vou descontaminar o MERCOSUL', afirma Chávez na chegada". Folha de São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1901200713.htm>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

MALAMUD, Andrés. "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy". **Latin american politics and society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

_____ "Fragmentação e divergência na América Latina". **Relações Internacionais**, p. 61-73, 2009.

MALAMUD, Carlos. “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones.” **Boletín Elcano**, n. 92, p. 24, 2007.

_____ “La crisis de la integración se juega en casa”. **Nueva sociedad**, v. 219, p. 97-112, 2009.

MANDUCA, Paulo César. La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, v. 57, n. 216, p. 81-100, 2012.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. “O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)”. **Relações Internacionais**, 41, 2014, pp. 123-134.

MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MCLELLAN, David. “A concepção materialista da história”. Em: HOBBSAWM, Eric. **História do marxismo: o marxismo no tempo de Marx, v.1**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MEDEIROS, Oscar. “A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 203-220, 2017.

MEJÍA, Leonardo. **Geopolítica de la integración subregional: el rol de Brasil**. Havana: La Huella Ediciones, 2012.

MERCOPRESS. “Lula and Duhalde committed to Mercosur”. **MercoPress - South Atlantic News Agency**, 2003. Disponível em: <https://en.mercopress.com/2003/01/15/lula-and-duhalde-committed-to-mercosur>. Acesso em: 21 de setembro de 2023.

MERCOSUL. **Mecanismo de Adaptação Competitiva**. 2006.

_____ **Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL**. 2006.

MESA REDONDA. “Llama Chávez em Urugay a un nuevo Mercosur.” **Mesa Redonda**, 2011. Disponível em: <http://mesaredonda.cubadebate.cu/noticias/2011/12/21/llama-chavez-en-uruguay-a-un-nuevo-mercosur/>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

MIGUEZ, María Cecilia. “La Política Exterior Argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI”. **Relaciones Internacionales (Heredia)**, v. 89, n. 2, p. 125-142, 2016.

MORALES FAJARDO, María Esther. “Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional”. **CONfines de relaciones internacionales y ciencia política**, v. 9, n. 17, p. 37-66, 2013.

MOREIRA, Gabriel Boff. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018.

MORGANTE, Martín Adolfo. “La Reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas”. **Relaciones Internacionales**, v. 18, n. 37, 2009.

MYERS, D. **Threat perception and strategic responses of regional hegemons: a conceptual overview**. Em: MYERS, D. (org.). *Regional hegemons: threat perceptions and strategic responses*. San Francisco: Westview Press, 1991.

MYERS, Margaret. China’s Regional Engagement Goals in Latin America. **Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy**, p. 1-7, 2020.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto internacional**, v. 38, p. 545-565, 2016.

OEA. “Mexico anuncia en la OEA su posible retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”. **OEA – September Pres Release**, 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%C3%B1o99/a%C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

OLIVEIRA, Renata Peixoto de. “Política externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos”. Em: OLIVEIRA, R. P.; NOGUEIRA, S. G.; MELO, F. R. (Org.). **América Andina: integração regional, segurança e outros olhares**. Campina Grande: EDUEPB, 2012.

OTÁLVORA, Edgar C. **Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica**. Caracas: ILDIS, 2006.

ORÉ, Diego. Cronología – Elecciones en Venezuela durante los 14 años de Hugo Chávez. **Reuters**, 14 de abril de 2013. Disponible em: <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-elecciones-venezuela-idLTASIE93C00S20130413>

PÁDUA, Adriana Suzart de; MATHIAS, Suzeley Kalil. “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”. **Íconos**, n. 38, p. 55-65, 2010.

PADULA, Raphael. “O pensamento geoestratégico e os documentos estratégicos dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria”. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

PAGLIAI, Graciela De Conti. “Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, 2006.

PAIKIN, Damián. “La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista”. **Perspectivas**, v. 42, p. 139-158, 2012.

PAREDES RODRÍGUEZ, Rubén. “Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente – Una región lejana y sensible en la política exterior”. Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org.). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: UNR Editora, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. “Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula (2003-2010)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, 2010.

PEDROSO, Carolina Silva. “Segurança na América do Sul: posições de Brasil e Venezuela no âmbito da UNASUL”. Em: THOMAZ, Laís Forti; MATHIAS, Suzeley Kalil; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (Org.). **Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2016.

PÉREZ, Pedro Páez. La Nueva Arquitectura Financiera Regional, premisa indispensable para la integración latinoamericana. **Perspectivas para la Integración de América Latina**, p. 121, 2012.

POCHMANN, Marcio. **Brasil sem industrialização: a herança renunciada**. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.

PUNTIGLIANO, Andrés. “De CEPAL a ALALC: tres vertientes del pensamiento regionalista en Latinoamérica”. Em: BRICEÑO RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola e CASAS-GRAGEA (Org.). **Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía**. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, p. 846-864, 2012.

QUINTANAR Silvia. “Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética regionales de Venezuela y Brasil”. Em: BERNAL-MEZA, Raul; QUINTANAR, Silvia (Org.). **Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2012.

QUINTANAR, Silvia; LÓPEZ, Rodolfo. La creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Em: **IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2008)**. 2008.

REIS DA SILVA, André Luiz. “Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)”. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

REIS DA SILVA, André Luiz; SILVEIRA, Isadora Loreto da. “Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental”. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 425-447, 2012.

REIS DA SILVA, André Luiz; COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da. “A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003-2015)”. **Meridiano 47**, v. 19, 2018.

RIGGIROZZI, Pia. “The social turn and contentious politics in Latin American post-neoliberal regionalism”. Em: HURRELMANN, Achim; SCHNEIDER, Steffen (Org.). **The legitimacy of regional integration in Europe and the Americas**. Londres: Palgrave, 2015, p. 229-248

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America**. Springer, 2012.

RODRÍGUEZ, Alí. **Antes de que se me olvide**. La Habana: Editora Política, 2012.

RODRÍGUEZ, Rubén Paredes. "Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a medio oriente - Una región lejana y sensible en la política Exterior". Em: BOLOGNA, Alfredo Bruno (Org). **La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato**. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.

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

_____ **La política exterior de la Venezuela Bolivariana**. Plataforma Democrática: 2010.

_____ "Venezuela y Estados Unidos: una relación esquizofrénica". **Nueva Sociedad**, n. 206, dez. 2006.

ROMERO, José Luis. **Breve historia de la Argentina**. Fondo de Cultura Económica Argentina, 2022.

RUSSELL, Roberto. "Argentina y Estados Unidos: una relación distante". **Agenda Internacional**, ano 6, n. 21, p. 26-45, 2010.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e expectativas”. **Plataforma Democrática**, n. 19, 2011.

“A Crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: continuidade e mudança nas relações triangulares”. **Contexto Internacional**, v. 26, p. 107-148, 2004.

RUSSELL, Roberto. “América Latina ¿Entre la integración y la polarización?, Un falso dilema”. Em: WOLLRAD, Dörte; MAIHOLD, Günther; MOLS, Manfred (org.). **La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas**. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2011.

SANAHUJA, José Antonio. “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”. Em: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (eds.). **Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur**. Madrid: Fundación CIDOB, p. 87-136, 2010.

“Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”. Em: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **El regionalismo ‘post-liberal’ em América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Buenos Aires: CRIES, 2012.

“Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. **Pensamiento Propio**, v. 44, p. 29-75, 2016.

“Seguridad y defensa em Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”. Em: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (coord.). **Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los câmbios regionales y los desafios globales**. Buenos Aires: CRIES, 2014.

SANTORO, Maurício. **Ideias, Diplomacia e Desenvolvimento: Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina**. Tese (Doutorado em Ciência Política). 151f. Rio de Janeiro: 2008.

SARAIVA, Miriam; BRICEÑO RUIZ, José. “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52 (1), pp. 149-166, 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”. **Revista CIDOB d’afers internacionals**, nº 97-98, p. 87-100, 2012.

SECCO, Lincoln. **História do PT**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2015.

SEITENFUS, Ricardo. “O MERCOSUL e a penhora da casa”. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, p. 75-84, 2005.

SEOANE, María. “Argentina”. Em: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana (coord.) **Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

SERBIN, Andrés; PONT Andrei Serbin. “Quince años de política exterior bolivariana: entre el *soft-balancing* y la militarización?”. **Pensamiento propio**, 39, pp. -, 2014, 287-326.

SERBIN, Andrés. “Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 297-327, 2013.

_____ “Entre UNASUR y ALBA:¿ otra integración (ciudadana) es posible?”. **Anuario CEIPAZ**, n. 1, p. 183-288, 2007, p. 193.

_____ **Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SMINK, Veronica. Video reaviva caso del maletín. **BBC**, 2009. Disponible em: https://www.bbc.com/mundo/america-latina/2009/11/091120_1930_argentina_maletín_sao. Acesso em 21 de setembro de 2023.

SIMONOFF, Alejandro. “Te quiero mucho, poquito, nada: las relaciones argentino-brasileñas en la era de Kirchner y de Lula”. **Relaciones Internacionales**, n. 29, 2005.

_____ “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”. **CONfines**, n. 5, v. 10, 2009.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

STRAUTMAN, Gabriel; SOARES, Daniel. “O Banco do Sul desde a perspectiva brasileira”. Simpósio Internacional sobre Dívida Pública Construindo uma Nova Arquitetura Financeira. Caracas, 17, 18 e 19 de novembro de 2007.

TESCHKE, Benno; WYN-JONES, Steffan. “Marxism in foreign policy” Em: HUDDY, Leonie; BANKERT, Alexa. **Oxford research encyclopedia of politics**. Oxford: 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Latinoamérica y el complejo integracionista: um concepto a debate”. **Desarrollo Económico**, v. 51, n. 204, p. 475-492, 2012.

_____ “Sudamérica vive un clima de receios”, entrevista de Rodrigo Lara a Juan Tokatlian, **El Mercurio**, Santiago, 24 de outubro de 2004.

_____ “La OEA: Repensando su crisis”. **Revista Nueva Sociedad**, v. 72, p. 9-13, 1984.

TOUSSAINT, Eric. **Banco del Sur y nueva crisis internacional**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2008.

_____ “O Banco do Sul poderia ser uma alternativa; o mesmo não se daria coma proposta dos BRICS” (entrevista). **IHU Unisinos**, 30 de agosto de 2014.

UGARTECHE, Oscar. “Brasil vs. Banco del Sur”. **VoltaireNet**, 2007. Disponível em: <<https://www.voltairenet.org/article151101.html>>. Acesso em 21 de setembro de 2023.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 2008.

VADELL, Javier Alberto. “A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 194-214, 2006.

VALENTE, Leonardo; SANTORO, Maurício. “A diplomacia midiática do governo Hugo Chávez”. **Carta Internacional**, v. 2, n. 1, 2007.

VANBIERVLIET, Sebastien Adins. “El proyecto regional bolivariano y las consecuencias de la muerte de Hugo Chávez para América Latina”. **Agenda Internacional**, n. 31: p. 9-30, 2013.

VARESI, Gastón. “Neo-desarrollismo y kirchnerismo Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina 2002-2008”. **Cuadernos del CENDES**, v. 33, n. 92, p. 23-58, 2016.

VAZ, Alcides Costa. “A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências”. Em: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio. **O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?** Plataforma Democrática, 2013.

_____ **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI, 2002.

VÁZQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. “O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois”. **Nueva Sociedad**, 2009.

VENEZUELA. **El Nuevo Mapa Estratégico 2004**. Caracas, 2004.

_____ **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana**. Caracas, 2009.

_____ **Marco filosófico de la nueva integración del sur 2007**. Caracas, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. “Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez”. **Cuadernos del CENDES**, v. 21, n. 55, 2004, pp. 21-45.

_____ “As estratégias da Venezuela para a integração regional sul-americana: tensões entre MERCOSUL e ALBA”. **Pontes**, p. 21-22, agosto/2007.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGATTI, Milton Carlos. “Complexificação das instituições de defesa na América do Sul”. **Carta Internacional**, 10 (1), pp. 4-22, 2015.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. "A política externa da Venezuela frente à globalização (1989- 2001)". Em: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (Org.). **Venezuela: visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2003a.

_____ **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____ **A Guerra Fria: o desafio socialista à ordem americana**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004.