

As causas econômico-políticas da entrada da Venezuela no Mercosul, através da teoria do intergovernamentalismo liberal

The causes of the economic and political inclusion of Venezuela in Mercosur, through the theory of liberal intergovernmentalism

Jairo Diniz Pinto

Resumo

O Mercosul completou dezoito anos em 2009 e, mesmo sendo o bloco econômico mais dinâmico da América Latina, se depara com uma série de problemas a serem resolvidos, como a adoção de uma tarifa externa comum, a diminuição da disparidade econômica e a competição entre os Estados-membros. Este artigo tem como objetivo entender a evolução do Mercosul por meio da teoria do intergovernamentalismo liberal, discutindo os impactos econômico-políticos que podem refletir-se no Mercosul com a possibilidade da participação direta da Venezuela, além de analisar a influência e articulação de grupos sociais internos aos Estados-membros e sua participação no processo de integração.

Palavras-chave: Mercosul. Intergovernamentalismo liberal. Grupos sociais. Interações políticas. Neoliberalismo.

Abstract

Mercosul completed eighteen years old in 2009 and it is the most dynamic economic group of Latin America, it faces a whole series of problems, which need to be solved like the adoption of a common outside tariff, the reduction of economic disparities and the competition among members. So, this article has the objective to understand the evolution of Mercosul through liberal theories of Liberal Intergovernmentalism during its evolution, talking the political economics impacts that will Mercosul, with the possibility of direct participate of Venezuela, beside of pointing out the influence and articulation social group of Members and their participation, that the integration process.

Key words: Mercosul. Liberal Intergovernmentalism. Social group. Political relationship. Neoliberalism.

O fim das ditaduras militares na década de 1980 e a reaproximação entre Brasil e Argentina, a partir do compromisso de integrar suas economias, na Declaração de Iguazu (1985), se tornaram a base para a criação do Mercosul. Este trabalho tem por objetivo entender como aconteceu o processo de integração que envolveu Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, formando o bloco econômico mais dinâmico da América Latina. Esse processo será explicado pela teoria do intergovernamentalismo liberal, englobando os seus limites e contribuições, a fim de se analisar a participação de grupos sociais (empresários, partidos políticos, ONGs, comerciantes, igreja etc.) no bloco, enfatizando-se como essa integração se construiu no interior dos países-membros. A participação desses grupos e os interesses partidários servirão como aspectos fundamentais no argumento, utilizando-se como referência estudos de Andrew Moravcsik, ao passo que serão elencados os efeitos político-econômicos que incidirão com a entrada da Venezuela no bloco.

O intergovernamentalismo liberal: um estudo teórico

O intergovernamentalismo liberal faz parte de uma das mais tradicionais teorias de integração regional, segundo o intelectual norte-americano Andrew Moravcsik. Essa corrente teórica tem como pontos principais: a primazia dos atores sociais, a representação das preferências dos Estados interna e externamente e a interdependência econômica. Seu mecanismo de funcionamento consiste no impacto que o crescente intercâmbio tem

sobre a capacidade dos Estados, tomados separadamente, para gerenciar individualmente níveis mais elevados de interação complexa. A necessidade dos Estados de aumentar as exportações e o comércio intraindustrial auxilia na liberalização comercial, que, ao seu turno, contribui para o escopo da integração regional.

Os principais artigos de Andrew Moravcsik foram publicados pela Universidade da Califórnia em 1993 e 1998¹ e retratam a sua visão liberal da integração e a primazia da articulação entre os grupos sociais. Nesses artigos é possível analisar a utilização da teoria liberal, para explicar empiricamente as relações entre o Estado e a sociedade. O autor utiliza a teoria liberal como um ponto de partida para estudar a política internacional, tendo como objetivo mostrar as interações entre os grupos sociais (empresários, cooperativas, partidos políticos, sindicatos, igreja etc.) e sua relação nas decisões estatais. Para Moravcsik (1998), o intergovernamentalismo liberal seria uma alternativa pragmática às teorias mais utilizadas em relações internacionais: realismo e institucionalismo.

Moravcsik aborda a teoria liberal como uma teoria positiva para as relações internacionais. Parte do princípio de que as **preferências do Estado** e a maneira como estão configuradas internamente são centrais para se entender a posição deste na política internacional. As instituições e os grupos sociais são, em grande parte, responsáveis por moldar e influenciar as preferências do Estado, que não são explicadas fora do contexto social doméstico e das relações transnacionais. Tais informações permitem entender que o autor escolhe abrir a **caixa preta** (*black box*) do Estado para identificar suas características internas. No artigo sobre a cooperação das guerras franco-germânicas, Moravcsik (1993, p. 7) analisa os atores internos de um Estado e a condução da política. A partir disso, retrata a influência de grupos sociais e a sua inserção na política doméstica, as quais conduzirão o Estado nas tomadas de decisões.

No artigo escrito em 1998 sobre as preferências do Estado, estabelece que a premissa fundamental da teoria liberal parte da relação social interna e das relações internacionais como os pontos basilares, que moldam e influenciam as preferências do Estado (MORAVCSIK, 1998, p. 5). O autor utiliza três hipóteses centrais, as quais denomina de *assumptions* (MORAVCSIK, 1998, p. 6), que formarão três pressupostos do intergovernamentalismo liberal. Ao se analisar as *assumptions*, considera-se

1. Moravcsik publicou em 1993 *Armaments among allies: Franco-German Weapons cooperation, 1975-1985*. In: *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, em 1998, *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*.

primeiramente a “primazia dos atores sociais”, aos quais o autor atribui a abertura da “caixa preta” do Estado, a fim de apontar que este não é o ator único tomador de decisão no cenário internacional. Ou seja, ele é constituído por diversos outros grupos internos (empresários, partidos políticos, ONGs, movimentos sociais, igrejas, sindicatos etc.), que se articulam internamente e externamente, influenciando nas decisões da alta e baixa política. É ainda nesse recorte que o autor afirma que não há uma harmonia dentro do país, ou um sentimento nacional único que seja capaz de homogeneizar todas as demandas internas, uma vez que os recursos econômico-políticos são escassos. Logo, o ambiente interno é um ambiente de disputa política e de interesses constantes, necessitando a todo instante de negociações.

Moravcsik (1998, p. 12) considera a representação e as preferências do Estado como sua segunda base teórica, a fim de analisar o ambiente interno estatal. Por isso, a figura do governo é constituída por diversos atores internos, os quais buscam seus interesses conforme o volume dos recursos (financeiros, de influência ou políticos). Não haveria um interesse nacional único de fato. Este seria, na verdade, o interesse de um grupo que chega ao poder, podendo eleger suas preferências. Logo, o Estado, como uma instituição representativa, pode mudar constantemente. Se for uma democracia, estará sujeito a diversas modificações em suas preferências, uma vez que o grupo no poder e os grupos que o influenciam podem mudar com a eleição de um novo representante ou a posse de um novo grupo dominante. O resultado da influência no Estado pode ser aferido pela força de interação entre os grupos sociais e a disponibilidade dos recursos almejados. Por esses motivos, o autor pondera a importância desses grupos, além das preferências, que precisam primeiro passar por uma intensa negociação doméstica, uma vez que os recursos são disputados e a representação do Estado é fundamental.

No intergovernamentalismo liberal de Moravcsik (1998), há uma relação entre interdependência e o sistema internacional. Ele afirma que a preferência do Estado não é moldada apenas por atores internos, mas acaba sendo influenciada e constrangida pelo próprio sistema internacional. É importante citar o sistema internacional e a interdependência dos Estados como fator para definir a preferência estatal, uma vez que, em um sistema de interdependências, as preferências e externalidades na interação entre Estados irão interferir nas preferências e no comportamento interno desse ator. Há, além disso, um esforço de cada Estado em demonstrar a sua preferência, externamente para todos os demais, o que pode ser considerado como uma externalidade que afetará de alguma

forma a preferência de outros Estados com menor poder relativo (financeiros e militares principalmente). Logo, o mesmo processo de disputa que ocorre no nível doméstico ocorre também no nível internacional, e quanto maior poder relativo tem um Estado, mais facilmente ele poderá, externamente, demonstrar sua preferência, que será acatada pelos Estados com menor poder relativo. Além disso, é possível estabelecer uma relação de causalidade, bem como de constituição entre os níveis doméstico e internacional. Segundo Moravcsik (1998, p. 25), a preferência do Estado que causa resultados no âmbito doméstico é comparável aos efeitos que um ato de um país relativamente mais poderoso causa em um Estado menor, que tem de readaptar suas preferências. Portanto, o nível doméstico é capaz de constituir o internacional da mesma forma que o internacional constitui o doméstico, uma vez que sem essa relação de causalidade, as constituições de ambos os níveis seriam diferentes ou nem mesmo existiriam. A partir da explicitação das *assumptions* (primazia dos atores sociais, preferências do Estado, a interdependência e o sistema internacional), Moravcsik (1998, p. 27) considera três variantes: o liberalismo ideacional, o liberalismo republicano e o liberalismo comercial, de acordo com a interação entre os grupos sociais e suas relações nas tomadas de decisão do Estado. Cada uma delas se relaciona com as demandas estatais intrínsecas às *assumptions*. Logo, o *liberalismo ideacional* está ligado às questões de identidade e à ordem social, fazendo menção à primazia dos atores sociais, quando aborda a importância das identidades sociais domésticas como determinantes para moldar as decisões do Estado. Já o *liberalismo republicano* se refere à representação do Estado, a fim de buscar os interesses dos grupos no poder e seu nível de negociação, capaz de mudar as preferências do Estado. Por fim, no *liberalismo comercial*, o Estado vai agir também, de acordo com os incentivos do mercado para os diversos países, sabendo que as preferências destes nem sempre são convergentes, mas que se adaptam de acordo com as demandas de mercado.

Moravcsik afirma que a teoria liberal pode ter implicações mais amplas, mesmo em situações adversas, como quando há poucos países liberais, uma vez que a teoria pode explicar a variação da política externa, apontando o processo de disputa interna, a fim de definir as preferências dos grupos sociais mais influentes. O autor aponta também a troca de representação política e a mudança de preferência das decisões estatais, analisando que o poder ainda é capaz de explicar a mudança histórica no sistema internacional, abordando novamente o processo de barganha, que pode alterar o comportamento estatal no interior do sistema, entre outros casos.

A ampliação do Mercosul: a entrada da Venezuela

Recorrendo à história, percebe-se que o processo de integração nas Américas não é recente, mas remonta à época da independência, por meio das ideias do libertário venezuelano Simon Bolívar e a sua tentativa de instituir a unificação da América do Sul, sem o Brasil. Com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) em 1948, a economia e a cooperação serviram como base para uma possível integração regional, como uma estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico-social dos países mais atrasados, com uma maior relação comercial entre eles, levando-os a desempenhar um papel mais incisivo no cenário internacional. Com esse intuito surge o Mercado Comum do Sul, englobando a maior economia da América Latina.

A formação do Mercosul teve um duplo significado: para a burocracia econômica, a expectativa é que funcionasse como um mecanismo para consolidar a abertura econômica que então se iniciava; para a diplomática, como mecanismo defensivo e adicionador de poder de barganha internacional (LIMA, 2005, p. 17).

Atualmente, com dezenove anos de existência, o Mercosul planeja uma política de ampliação e fortalecimento de sua estrutura. Logo, empresários dos Estados-membros e os próprios governos desejam a entrada da Venezuela como novo membro autônomo inserido no bloco. As razões em aceitá-la residem num PIB aproximado em 150 bilhões de dólares, uma população que supera os 26 milhões de habitantes e em imensas jazidas de petróleo e gás natural (PRESIDÊNCIA DA VENEZUELA, 2009). A Venezuela protocolou o documento de adesão para a entrada no maior bloco econômico latino-americano em 2006, o qual já foi aprovado por Uruguai, Argentina e Brasil, aguardando a resposta do Paraguai. Entretanto, sua entrada no bloco pode ser considerada por vários analistas em relações internacionais como surpreendente e rápida, quando se compara o processo de formação do Mercosul de 1991 até 2005 e o intervalo de tempo entre o início e a conclusão do processo de adesão da Venezuela. Isso se torna muito visível pela forma com que a Venezuela conseguiu aderir, principalmente devido aos interesses econômicos e preferências políticas que estão sendo negociadas. Assim, à luz da teoria intergovernamentalista liberal, surge a pergunta: qual impacto político-econômico a entrada da Venezuela causaria no Mercosul?

No intergovernamentalismo liberal percebe-se que grupos internos de um país podem influenciar grupos de outro Estado, alterando as decisões tomadas pelos seus governantes. É ilustrativo o que ocorreu com

os membros do Mercosul. Como uma das medidas anticrise do governo Lula era a política de investimentos para a geração de empregos, foram disponibilizados mais de quatro bilhões de reais para a agricultura (MINISTÉRIO BRASILEIRO DA AGRICULTURA, 2008) no intuito de aumentar, modernizar e transportar a produção de forma mais acelerada. Essa decisão agradou o grupo dos agricultores, que poderiam aumentar seus financiamentos na modernização do campo. Por outro lado, a presidente Cristina Kirchner aumentou as tarifas de exportação de carne e trigo argentinas, deixando a sua venda mais cara no mercado internacional. Os agricultores portenhos reclamaram da decisão tomada, utilizando o Brasil como exemplo (CLARÍN, 2009). Devido a constantes greves e à paralisação da produção de trigo, a força do grupo dos agropecuários conseguiu influenciar na decisão final tomada pelo Senado argentino, impedindo que essa lei fosse aprovada. Adiante, a própria Comissão Parlamentar do Mercosul adotou medidas para a venda de produtos primários entre os membros, autorizando o Brasil a fazer um acordo temporário com os Estados Unidos na compra do trigo durante a greve na Argentina, a fim de não prejudicar o mercado interno. Mas o ineditismo, do ângulo da política externa, reside no fato de o movimento equilibrador estar localizado no âmbito regional, principalmente com a futura adesão da Venezuela.

Desde a sua fundação, de caráter intergovernamentalista, o Mercosul endossou no Tratado de Assunção (1991) a possibilidade de entrada de novos membros no bloco. No artigo 20,² são explicitadas as condições de futuras adesões. Para que um Estado possa ser membro do Mercosul, o Tratado de Assunção elaborou seis princípios que devem ser respeitados.³

2. “O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração [Aladi], cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados-partes depois de cinco anos de vigência deste tratado”. “Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países-membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extrarregional”. “A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados-partes”.

3. 1. Adesão ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias do Mercosul; 2. Adoção da TEC, mediante a definição de um cronograma, se for o caso; 3. Adesão do Estado aderente ao Acordo de Complementação Econômica n. 18 e seus Protocolos Adicionais por meio de um programa de liberalização comercial; 4. Adoção do acervo normativo do Mercosul, incluindo as normas em processo de incorporação; 5. Adoção dos instrumentos internacionais celebrados no marco do Tratado de Assunção; e 6. A modalidade de incorporação aos acordos celebrados no âmbito do Mercosul com terceiros países ou grupos de países, bem como sua participação nas negociações externas em curso.

Desde o final da década de 1990, a Venezuela, por meio da Comunidade Andina (CAN), realiza acordos de cooperação econômica com o Mercosul. Em 1998 foi assinado o Acordo Marco para a Criação da Zona de Livre Comércio entre a CAN e o Mercosul (FUNDAÇÃO JOÃO NABUCO, 2010). Em 1999 o Brasil assinou o Acordo de Complementação Econômica nº 39 com a Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (membros da CAN). Logo após, houve um aprofundamento das relações entre a CAN e o Mercosul com a assinatura, em 2002 e 2003, dos Acordos de Complementação Econômica nº 56 e nº 59, respectivamente. E, desde 2004, por decisão do CMC 9, a Venezuela apresenta-se na condição de Estado associado do Mercosul.⁴

Ao se analisar o maior fluxo de interesse e complementaridade industrial entre os empresários do Mercosul e da CAN, percebe-se o grande interesse da Venezuela em negociar de forma mais intensa com os países “mercosulinos”. Assim, no dia 8 de dezembro de 2005, (*FOLHA DE S. PAULO*, 2010) foi aprovada a solicitação da Venezuela no sentido de se incorporar como Estado-parte no bloco. Essa decisão apresentou o acordo-quadro para a adesão da Venezuela, estabelecendo as linhas gerais do processo de incorporação. Logo, seguindo as determinações contidas no artigo 20 do Tratado de Assunção,⁵ instaurou-se o acordo-quadro, o qual consistia num grupo *ad hoc* integrado por representantes dos membros (Paraguai, Uruguai, Argentina, Brasil) para negociar os prazos e condições que o governo venezuelano teria de adotar (MERCOSUL, 2006). Em 23 de maio de 2006 foram concluídas as negociações para a adesão da Venezuela, sendo apresentado o Protocolo de Adesão, assinado em 4 de julho de 2006, o qual definiu os compromissos e as etapas do processo de ingresso. Nele, a Venezuela se comprometeu a honrar os compromissos contidos nos documentos que constituem os pilares da integração do Mercosul, representados pelo Tratado de Assunção (caráter fundador da instituição), Protocolo de Ouro Preto (que define os órgãos e suas competências), Protocolo de Olivos sobre Solução de Controvérsias (personalidade jurídica) e Protocolo de Ushuaia (cláusula democrática e zona de paz), além de outros documentos, como os protocolos sobre compras governamentais, serviços e defesa da concorrência.

4. A condição de Estado associado se refere ao país que possui vantagens econômicas no bloco (diminuição de impostos e livre circulação de mercadorias para alguns produtos), mas não pode tomar decisões ou fazer requerimentos burocráticos.

5. Artigo 20 – “O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados-partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado”.

O documento de encerramento da reunião da cúpula do Mercosul realizada em julho de 2009 no Paraguai estabeleceu o desejo dos quatro membros do bloco de aceitar a adesão da Venezuela como algo benéfico (*EL ESPECTADOR*, 2009). É fundamental entender que o governo Hugo Chávez faz parte de uma nova onda de esquerda que eclodiu na América Latina a partir de 1999, sendo aliado político dos governos brasileiro, paraguaio, uruguaio e argentino. O governo Chávez tem interesses principalmente com o Brasil e Argentina, pois Chávez e Lula são parceiros que vão além da ideologia de esquerda. A Venezuela tem contratos com o Brasil no âmbito energético (Petrobrás e PDVSA), econômico (obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES) e militar (segurança conjunta na região norte da Amazônia).⁶ Com a Argentina, as administrações de Chávez e Kirchner se relacionam principalmente nos desenvolvimentos energéticos (construção do gasoduto Norte-Sul) e econômicos (a Venezuela é responsável por comprar a maioria dos títulos da dívida argentina).

A adesão da República Bolivariana da Venezuela como membro pleno do Mercosul foi oficializada em 2006. Passados quatro anos, verifica-se que esse processo ainda enfrenta resistências em diversos setores políticos e sociais dos países-membros do bloco regional, que impedem a sua conclusão. Há na sociedade setores desinteressados no Mercosul, em alguns casos abertamente contrários ao seu possível aprofundamento, como o encontro realizado em 2004, que reuniu diversos segmentos e entidades, como a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) e Associações de Eletroeletrônicos (Eletros) e de Comércio Exterior (AEB) e demonstrou ser razoável a adversidade ao bloco regional. As discussões giravam em torno da defesa de um passo atrás em relação ao bloco: há entre os empresários intensa discussão sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, imperfeita e perfurada, para uma área de livre comércio. Segundo os empresários, o Mercosul seria uma âncora que seguraria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Europeia. Ao retratar a Venezuela, os empresários reclamam da falta de estrutura do comércio exterior venezuelano e dos calotes sofridos durante as negociações (*ESTADO DE S. PAULO*, 2009).

6. No âmbito energético, Chávez e Lula assinaram o acordo para a construção de uma refinaria conjunta no Nordeste brasileiro. No âmbito econômico, Chávez solicitou ao BNDES um empréstimo superior a 1 bilhão de reais, para construir o metrô de Caracas. Existem projetos de cooperação contra o tráfico de drogas e armas na fronteira entre a Venezuela e o Brasil.

A Venezuela no governo Chávez: uma análise do Intergovernamentalismo Liberal

Moravcsik (1998, p. 5) considera a “primazia dos atores sociais”, demonstrando que, ao se abrir a “caixa preta” do Estado, surgem diversos grupos internos (empresários, partidos políticos, ONGs, movimentos sociais, igrejas, sindicatos etc.), os quais se articulam internamente e externamente, influenciando as decisões da alta e baixa política. O autor afirma que não há uma harmonia no país, ou um sentimento nacional único, capaz de homogeneizar todas as demandas internas, uma vez que os recursos econômico-políticos são escassos. Logo, o ambiente interno é um ambiente de disputa política e de interesses constantes, necessitando a todo instante de negociações entre os participantes. Por isso, deve-se abrir a caixa preta do Estado venezuelano, a fim de se compreender como os principais grupos sociais se relacionam e conseguem alterar a política doméstica.

Historicamente, a elite venezuelana, que representa apenas 10% da população do país, passou por três fases que a caracterizam como dominante (GALEANO, 2005). A primeira fase se deu no período da dependência até a década de 1950, com os grandes produtores de cacau e café. Com a exploração maciça de petróleo a partir de 1960, uma classe social passou a dominar o Estado, sustentada pelo lucro petrolífero, liderado por empresas norte-americanas. Logo, a formação dessa elite se apoiou em partidos políticos, grandes empresários e na mídia, legitimada pelo “Pacto de Punto Fijo”.

O Pacto de *Punto Fijo* (Ponto Fixo, em português) aconteceu em 1959, fruto de uma articulação entre Rómulo Betancourt, Rafael Caldera e Jóvito Villalba. Ele assegurava a alternância no poder de três partidos vetados pela ditadura: Acción Democrática, Copei e Unión Republicana Democrática (URD). Com isso, os partidos de esquerda foram excluídos do pacto, o que gerou a perseguição a seus líderes e, depois, a luta armada, que desencadeou a divisão da Ação Democrática no Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). (COUTINHO, 2005, p. 7)

Essa aliança durou até 1998 com a vitória da esquerda, liderada por Hugo Chávez. Segundo Magnoli (2007, p. 35), Chávez é fruto do colapso da ordem na Venezuela, decorrente da falência histórica de uma elite dirigente. O seu governo se consolidou na sequência da reforma estrutural na estatal de petróleo PDVSA e da tentativa de golpe de Estado em 2002, “os cantos de cisne da elite derrotada”. Para Magnoli (2007, p. 35), o regime chavista eliminou a fronteira que separa Estado de governo, estabelecendo a supremacia do Executivo e bombardeando a independência do Parla-

mento e do Judiciário, como na promulgação da Constituição de 1999, estabelecendo a criação da Assembleia Nacional, controlada atualmente por aliados de Chávez.

O teórico Haas (1964, p. 18) argumentava que, para o fortalecimento dos processos de integração regional, é preciso que o “interesse das principais elites seja atendido”. Se as expectativas desses atores convergissem com a interação, surgiria então uma mobilização que daria sustentação ao processo. O aprofundamento e a expansão estariam relacionados com a capacidade dos governos de garantir a continuidade dos ganhos materiais e simbólicos para as elites, visto seu papel de fiador da integração. Por isso, durante a década de 1990, o governo venezuelano era conduzido pelo modelo neoliberal. Uma parte das classes dominantes desalojou a elite tradicional e tomou o poder do Estado para facilitar o processo de globalização neoliberal, que lhe permite auferir um lucro maior. Com a vitória de Chávez em 1998, a Venezuela passou por mudanças radicais na condução social interna. As principais mudanças, segundo Rios & Maduro (2007, p. 41), são as estatizações (demissões em massa de diretores e gerentes da PDVSA, após a estatização da empresa), o aumento de impostos para as grandes fortunas (controle da remessa de lucros e dos bancos) e uma distribuição mais justa da riqueza, proveniente do petróleo.

Com a adoção dessas medidas, houve um grave descontentamento dos grupos sociais, principalmente petroleiros e grandes empresários venezuelanos, que, como afirma Moravcsik (1998, p. 6), começaram a pressionar o governo, a fim de conseguir as vantagens que tinham com o “pacto de Punto Fijo”. A força da Igreja Católica diminuiu, uma vez que Chávez, mesmo sendo católico, decretou leis de reforma agrária, fazendo a Igreja perder muitos de seus bens (terras e imóveis urbanos) (*EL ESPECTADOR*, 2009). O governo interferiu na petroleira PDVSA, mudando a sua direção, que era dominada pela elite ineficiente e corruptora. O governo contratou técnicos e engenheiros de todas as classes sociais, gerando a reação da maior associação comercial do país, “Fedecámaras”, e do poderoso sindicato “Central de Trabajadores Venezolanos (CTV)”, que organizaram uma greve dos funcionários da PDVSA, na tentativa de fragilizar Chávez. A elite dominante pressionava cada vez mais o governo, até que, em abril de 2002, Hugo Chávez sofreu golpe de Estado auxiliado pelos generais das Forças Armadas, perdendo o lugar para Pedro Carmona, presidente da Fedecámaras, com o apoio dos Estados Unidos. Entretanto, segundo Magnoli (2007, p. 36), a classe empresarial não tinha um projeto econômico-político consistente, propiciando o retorno de Chávez dois dias após o golpe. Hugo Chávez voltou ancorado pelas camadas populares, que exigiam o seu retor-

no e protestavam contra o governo em exercício, promovendo uma situação de desordem nas principais cidades do país. Os dois maiores partidos de oposição ao governo chavista (Ação Democrática e Copei) não resistiram às manifestações lideradas pelas camadas mais pobres da Venezuela, perdendo assentos na Assembleia Nacional nas eleições de 2003 (*DIÁRIO EL TIEMPO*, 2009).

A elite venezuelana, acompanhada de outros grupos sociais como associações empresariais (Fedecámaras), partidos políticos de oposição (Ação Democrática, Copei, Primero Justicia e Um Nuevo Tiempo), comerciantes e as Forças Armadas estariam satisfeitos com a entrada da Venezuela no Mercosul. Segundo Rios e Maduro (2007, p. 51), além das vantagens econômicas, derivadas das trocas comerciais, o governo Chávez teria de se comprometer a respeitar todas as regras do Mercosul, como a cláusula democrática, a livre circulação de capitais, o direito à propriedade privada, a criação de programas de segurança conjuntos na Amazônia e o auxílio à complementaridade industrial. Logo, com base em Moravcsik (1998, p. 25), entende-se que essa situação se adequaria ao *liberalismo ideacional*, que está ligado às questões de identidade e ordem social, fazendo menção à primazia dos atores sociais, no tocante às identidades sociais domésticas (tanto à direita quanto à esquerda), como determinantes para moldar as decisões do Estado, ditadas pelo desejo interno em fazer parte do Mercosul.

Outro ponto discutido por Moravcsik (1998, p. 10) é a representação e as preferências do Estado. Logo, pode-se afirmar que Hugo Chávez se manteve na presidência desde 1998 devido aos programas sociais desenvolvidos pelo governo, em conjunto com os subsídios (crédito ao exportador, baixos impostos) para o fortalecimento das pequenas e médias empresas e a estatização de setores-chave da economia (energia, transporte e financeiro). Com o controle completo da PVSA, o governo utilizou o petróleo como a sustentação de um modelo de desenvolvimento. Seus lucros foram utilizados para fomentar a criação das *misiones*, (PRESIDÊNCIA DA VENEZUELA, 2009) como os programas “Barrio Adentro” (atendimento médico gratuito em todo o território) e o “Mercal”, que promove a venda de alimentos subsidiados pelo governo. Além da construção de milhares de casas populares, melhoria do saneamento básico, diminuição de horas trabalhadas, apoio à criação de cooperativas e de empresas de produção social, formadas por pessoas que moram em um lugar pequeno e têm um projeto produtivo. Essas empresas têm assessorias técnicas e formação. E como isso tudo começa? Com uma reforma na educação. Todo mundo hoje na Venezuela está estudando. Segundo a Unesco, (2010) a Venezuela é livre do analfabetismo devido aos amplos gastos governamentais em educação com a criação de universidades

e melhorias das escolas públicas e do material didático. Com essas medidas, o governo Chávez conseguiu um amplo apoio da população mais pobre, que representa mais de 50% da população total (ORGANIZAÇÃO CEPAL, 2009). A alta popularidade, a confiança popular, a desarticulação da elite e a falta de um outro programa governamental mais robusto do que o implantado por Chávez o mantiveram no poder desde 1998, uma vez que os interesses populares auxiliam na formação das preferências do Estado. Isso remete ao que Moravcsik (1998, p. 28) define como “liberalismo republicano”, que se refere à representação do Estado, a fim de buscar os interesses dos grupos no poder e seu nível de negociação, capaz de mudar as preferências do Estado. Se é desejo do Estado fazer parte do Mercosul, por exemplo, tentarão convencer os grupos sociais internos por meio de recursos públicos, como no desenvolvimento de programas populares.

No intergovernamentalismo liberal desenvolvido por Moravcsik (1998, p. 21), percebe-se a interdependência entre o Estado e o sistema internacional. Moravcsik afirma que a preferência do Estado não é moldada apenas por atores internos, mas acaba influenciada e constringida pelo sistema internacional. Logo, as decisões tomadas pelo governo Hugo Chávez não refletem apenas os interesses internos, mas também os acontecimentos no cenário internacional, como a entrada da Venezuela no Mercosul, a crise econômica mundial, a influência norte-americana e as relações com os países asiáticos.

Considerando o Mercosul, a Venezuela conta com apoios tanto de grupos sociais internos (empresários, comerciantes, governos estaduais e a própria população) quanto externos, (governos argentino, uruguaio, brasileiro e paraguaio). Segundo Rios e Maduro (2007, p. 49), o Estado venezuelano seria um grande aliado no Mercosul, primeiro por representar a terceira maior economia da América do Sul (PRESIDÊNCIA DA VENEZUELA, 2009). E segundo por apresentar uma gama de benesses, como o mercado consumidor venezuelano, o aumento da segurança energética, as semelhanças nas ideologias, a pressão econômica, acompanhada por trocas comerciais mais intensas. Do ponto de vista dos interesses comerciais dos países do Mercosul, a adesão da Venezuela suscita quatro questões: relevância econômica e comercial do novo membro, impactos sobre as condições de acesso ao mercado venezuelano; condições de adesão da Venezuela à TEC do bloco e influência da Venezuela na agenda externa do bloco. Ao visitar o congresso brasileiro em agosto de 2009, o prefeito de Caracas e opositor de Chávez, Antonio Ledezmar, defendeu a aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul, afirmando que o povo venezuelano não pode ser punido pelo isolacionismo decorrente de certas ações tomadas pelo governo Chávez.

Ledezmar acredita que, caso houvesse uma pressão maior dos membros do Mercosul e dos interesses empresariais que ele representa, haveria uma maior pressão sobre o governo Chávez, limitando suas decisões, o que agradaria tanto a oposição quanto os aliados. Além disso, o povo venezuelano desfrutaria de um comércio mais justo, integrado e principalmente mais barato, uma vez que novos produtos começariam a circular no interior do país, auxiliados pela adoção de tarifas externas comuns. Por tratar de economia, o consultor de inteligência comercial da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados), Enio Klein, afirma como benéfica a entrada da Venezuela no bloco. Para ele, “a Venezuela não tem um parque fabril de calçados plenamente desenvolvido, mas tem muito petróleo, o que pode facilitar a importação de sintéticos daquele país”, (*ESTADO DE S. PAULO*, 2009) comenta. Em novembro de 2009, último dado contabilizado pela Abicalçados, (ASSOCIAÇÃO ABICALÇADOS, 2010) a Venezuela foi o destino de 822 mil pares de calçados verde-amarelos, sendo o oitavo maior comprador do produto brasileiro.

Com os desdobramentos da crise econômica mundial, a Venezuela ficou em risco, uma vez que os lucros advindos do petróleo caíram de forma considerável. Então o governo Chávez, temendo cortar seus gastos públicos, como os programas sociais, decidiu pressionar mais para que os membros do Mercosul incluam a Venezuela, a fim de aumentar as receitas públicas via comércio e conter o descontentamento popular. Se para Moravcsik (1998, p. 21) existe uma relação entre os interesses de grupos sociais internos e a dinâmica internacional, logo se infere que, durante o Pacto de “Punto Fijo”, houve uma intrínseca relação com os Estados Unidos, que exploravam o petróleo venezuelano e sustentavam a elite dominante. Entretanto, o governo Chávez criou distúrbios diplomáticos com o governo norte-americano, procurando novos parceiros comerciais, como a Rússia e o Irã. Para Jacome (2007, p. 66), eles não representam apenas interesses ideológicos (nenhum desses governos pertence ao âmbito da política internacional estadunidense), mas também interesse de complementação industrial (energético, alimentar) e bélico (compra de armas). Com a crise mundial, o governo Chávez se enfraqueceu, procurando acordos de complementação econômica com o Mercosul, a fim de aumentar as divisas internacionais por meio do aumento das exportações.

Referindo-nos à relação entre o sistema internacional e os interesses internos, o discurso político pode refletir-se nas ações e no comportamento dos Estados. Hugo Chávez abusa dos discursos inflamados ao conchamar toda a sociedade venezuelana a lutar contra o “imperialismo norte-americano”. O nacionalismo defendido por Chávez é prejudicial à integração

regional. Ao se opor ao governo norte-americano, à União Europeia ou à Colômbia, o líder venezuelano rompe com um dos princípios fundamentais da teoria do intergovernamentalismo liberal, o da agregação (MORAVCSIK, 1993). Ao nomear a política norte-americana como “dominadora”, da União Europeia como “novo colonialismo” ou convocar as forças armadas para a fronteira com a Colômbia, Chávez permite que a Venezuela se torne um elemento desagregador, o que pode trazer problemas ao Mercosul, principalmente nos acordos de livre comércio entre o bloco e a União Europeia. Para Magnoli (2007, p. 36), o antiamericanismo chavista se expressa na proclamada aliança Venezuela/Irã, na oposição ferrenha à OEA e na estreita cooperação com Cuba. Ao passo que o internacionalismo chavista manifesta-se na permanente interferência venezuelana na política interna dos Estados latino-americanos. Essa interferência produz alinhamentos externos prejudiciais aos interesses brasileiros (Bolívia e Equador) e atritos bilaterais (Venezuela/Colômbia, Venezuela/Peru), que solapam o projeto de integração sul-americana.

Agregar a Venezuela significa também agregar parte de seus problemas. A adoção do socialismo do século XXI, das políticas de distribuição de renda e da estatização econômica⁷ provocou uma fuga de capitais e a perda de confiança no mercado venezuelano, gerando um Estado assistencialista e atrasado tecnologicamente. A “performance” do governo Chávez gera desconfianças também na indústria brasileira (ESTADO DE S. PAULO, 2009), além dos entraves técnicos, como a falta de informações sobre a execução do cronograma de adesão às regras do Mercosul, que incluem a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC). A Confederação Nacional da Indústria (CNI) teme que o modelo econômico “intervencionista chavista” prejudique o ambiente de negócios (CONFEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA CNI, 2010). O excesso de intervencionismo estatal prejudica o livre comércio, a concorrência, levando a uma estagnação econômica, dada a falta de investimento externo direto. Se há preocupação de grupos sociais em tentar moldar as decisões dos governos, principalmente grupos sociais de outros Estados (CNI/Venezuela) quanto ao livre comércio, tem-se o que Moravcsik (1998, p. 29) denomina de “liberalismo comercial”, segundo o qual o Estado agirá também de acordo com os incentivos do mercado para os diversos países, sabendo que as preferências destes nem sempre são convergentes, mas que se adaptam às demandas de mercado. Se os recursos são escassos e a vontade entre os empresários e o Estado é grande, a negociação torna-se menos complexa, exigindo a interação entre eles e a configuração do sistema internacional.

7. Kume, H. Red Mercosur/IRDC. “Comércio e crescimento”. Montevideo, 2007.

Para Moravsik (1998, p. 16), “os grupos sociais, ao se articularem, conseguem influenciar as tomadas de decisão dos Estados”. Logo, as medidas tomadas por Hugo Chávez (estatização, aumento de impostos e crise energética) geram desconfiança entre os atores sociais (empresários e bancos principalmente), uma vez que não há clareza sobre quais são os compromissos e os prazos que a Venezuela deve cumprir para ser incorporada efetivamente ao bloco regional. Tanto assim que, ao se analisar os pressupostos do intergovernamentalismo liberal, alguns pontos críticos poderiam ser apontados nas regras do Mercosul e na influência que os grupos internos exercem na região do Cone Sul. Para Magnoli (2007, p. 38), o personalismo chavista, acompanhado do nacionalismo exacerbado, os conflitos com a Colômbia, Estados Unidos e União Europeia e o intervencionismo estatal são “espinhos” que devem ser retirados, caso a Venezuela se torne um membro efetivo do bloco. Para a maioria dos empresários (brasileiros e argentinos), a principal vantagem em comercializar com a Venezuela está no grande mercado consumidor e na falta de concorrentes ou produtos que atinjam a qualidade dos vindos do Brasil e da Argentina. Porém, ao receber a Venezuela como membro permanente no bloco, o Mercosul teria de evitar os discursos desagregadores de Chávez, restaurar a paz com a Colômbia e eliminar qualquer suspeita de calote ou fuga de capitais provenientes do Estados Unidos e da UE.

A constituição venezuelana promulgada em 1999 defende a democracia,⁸ e essa é uma prerrogativa fundamental para se entrar no Mercosul, que exige de todos os membros uma conduta democrática no interior de suas fronteiras, na referida “Cláusula Democrática”.⁹ Na Venezuela o poder executivo predomina sobre os demais, a partir de decretos presidenciais e da difícil convivência entre os partidos de oposição e de situação no interior do país. A cassação de opositores de Chávez e o fechamento de redes de televisão, como a Globovisión, que se opunha às leis outorgadas pelo governo, ilustram esse fato.¹⁰ Trazer a Venezuela para

8. Artigo 7: “La democracia como sistema político representativo y participativo es condición insustituible para el goce pleno y efectivo, por parte de las personas y las sociedades, de los derechos humanos, la justicia social y las libertades esenciales para el desarrollo de la personalidad y el progreso de los pueblos”.

9. Artigo 3: “Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados-partes do presente protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes”.

Artigo 4: “No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado-parte do presente protocolo, os demais Estados-partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”.

10. A expulsão do prefeito de Maracaibo, Manuel Rosales, e o fechamento da “Globovisión” são considerados medidas autoritárias tomadas por Chávez.

o Mercosul poderia diminuir a pressão que o governo de Chávez exerce internamente sobre a oposição, pois haveria maior troca de informações e relacionamento entre os grupos sociais, além de se respeitar os princípios elucidados em Ushuaia, uma vez que os membros do Mercosul exerceriam grande influência no país.

Um processo concreto de integração que tenha por fim, na América do Sul, reforçar as economias regionais e promover maior bem-estar social não necessita estar apoiado numa única ideologia. Melhor dizendo, quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil se torna a convergência de vontades dos líderes no sentido do bem comum, sem que isso signifique renegar as ideologias individuais ou nacionais que lhes servem de impulso. Uma política energética integrada ou uma política social convergente não é de esquerda nem de direita; é simplesmente do interesse comum das maiorias nacionais e regionais. Logo, a semelhança político-partidária entre os governos de Lula, Chávez, Cristina Kirchner, José Mujica e Fernando Lugo tem efeitos benéficos para o desenvolvimento do Mercosul, uma vez que representam visões ideológicas comuns, que reconhecem a importância de grupos sociais, respeitando a propriedade privada e o livre fluxo de capitais. Esses governos deram uma nova consistência às políticas públicas e outro papel ao Estado, que, comparando com o papel neoliberal da década de 1990, ficou mais forte, mais interventor, mas sem a pretensão de mudar o modelo econômico. Isso propicia o aumento das trocas comerciais e a criação de tratados que englobam as preferências internas e as interações entre os grupos sociais. A entrada da Venezuela no Mercosul não decorre apenas da vontade política intergovernamental, mas abrange a vontade de grupos sociais internos. Alguns setores, principalmente o petroleiro e das indústrias de gás, têm um grande interesse na integração, uma vez que poderiam aumentar a transação comercial. Os setores de serviços, como frigoríficos, supermercados e lojas de eletrodomésticos aguardam ansiosamente a entrada oficial da Venezuela no Mercosul, a fim de aumentar a variedade interna de produtos, intensificando a concorrência e diminuindo os preços. Esses grupos empresariais veem na “fusão” venezuelana um elemento agregador, atraindo investimentos e aumento dos negócios. Não é possível analisar o Mercosul focando apenas a vontade dos Estados (intergovernamentalismo), mas, para entender o que ocorre no interior do bloco, é preciso abrir a “caixa-preta”, verificando a articulação entre os grupos sociais e sua influência sobre os governos, uma vez que os recursos são escassos.

Conclusão

Ao se analisar todo o processo histórico que envolveu o Mercosul, percebe-se que sua evolução se deu a partir da vontade dos Estados, que ora preferiam uma maior integração (Sarney e Alfonsín), ora priorizavam as relações com os Estados Unidos (Collor e Menem). O Brasil sempre foi o ator principal na constituição do Mercosul, já que ele é o que mais se beneficia com a integração. Com *superávits* acima de seus parceiros, o Brasil demonstra um maior poder de barganha do que os outros, como ao procurar manter sua liderança na América Latina. A teoria do intergovernamentalismo liberal foi exposta de acordo com a evolução do Mercosul. Logo, ficou claro que a formação do Mercosul e a entrada da Venezuela no bloco se deram por vontade dos Estados-membros e pela interação dos grupos sociais, sejam eles empresários, sindicatos, comerciantes etc. Tanto que, mesmo com a série de mudanças pelas quais os governos passaram, não houve alterações significativas que colocassem em risco o futuro do bloco, uma vez que grupos sociais sempre se articularam e desejaram o fortalecimento do Mercosul, a fim de assegurar seus interesses. Por fim, não se pode entender a entrada da Venezuela no bloco apenas do ponto de vista político, mas considerar também sua importância econômica e estratégica.

Referências

- ABICALÇADOS, Associação Abicalcados. *O mercado de calçados da Venezuela*. Disponível em: <<http://www.abicalcados.com.br/pesquisa/mercosul>>. Acesso em: 18 jan. 2010
- BRASIL. Ministério da Agricultura. *Acesso a dados de referência a política nacional agropecuária*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/dados2009/download.htm>>. Acesso em: 2 jan. 2010.
- CALLEY, Stephen. *Regionalism in the Pos-Cold War World*. Aldershot: Hampshire, 2000.
- CANESE, Ricardo. *La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay*. Assunção: El ombligo del mundo, 2008.
- CARPINETA, Maria Laura. Tensión por los brasiguayos. *El mundo*, Buenos Aires, p. 12, 25 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-113938-2008-10-25.html>>. Acesso em: 1 ago. 2009.
- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.org/dados/venezuela>>. Acesso em: 18 out. 2009.
- CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA – CNI. Disponível em: <<http://www.cni.org.br>>. Acesso em: 18 jan. 2010.
- COUTINHO, M. J. V. *Crises institucionais e mudança política na América do Sul*. 2005. Tese (Doutorado em Neoliberalismo e a política atual na América do Sul) - IUPERJ, Rio de Janeiro.

- EL ESPECTADOR. La verdadera religión de Chávez. *El Espectador*. Disponível em: <<http://www.elespectador.com/politica>>. Acesso em: 11 out. 2009.
- EL TIEMPO. La fuerza de las partes de gobierno em Venezuela. *El Tiempo*. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com>>. Acesso em: 13 mar. 2009.
- FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2. ed. São Paulo: USP, 2000.
- FOLHA. Os verdadeiros interesses dos empresários brasileiros no Mercosul. *Folha de S. Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2406200710.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- FUNDAÇÃO NABUCO. *Pernambucana João Nabuco de incentivo a pesquisa e estatística*. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/iris.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2010.
- GALEANO, Eduardo. *Memória do fogo: século do vento*. Porto Alegre: L&PM, 2005.
- HAAS, F. B. *Beyond the Nations State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- HERZ, Mônica. *Organizações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- JÁCOME, Francine. Segurança e integração “bolivariana” no marco da política exterior da Venezuela (1999-2006). *Cadernos Adenauer: união Europeia e Mercosul: dois momentos especiais de integração regional*, Rio de Janeiro, v. 1, maio 2007.
- JORNAL Clarín. Disponível em: <<http://www.clarin.com/diario/noticiasmercosur>>. Acesso em: 18 out. 2009.
- KUME, H. *Comércio e crescimento*. Montevideo: Red Mercosur/IRDC, 2007.
- MAGNOLI, Demétrio. Mercosul + 1: o chavismo contra o Mercosul. *Cadernos Adenauer: união Europeia e Mercosul: dois momentos especiais de integração regional*, Rio de Janeiro, v. 1, maio 2007.
- MENEZES, Alfredo da Mota. *Integração regional: blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MERCOSUL. Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/es/Protocolo%20Venezuela%20ES.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2009.
- MORAVSIK, Andrew. Armaments Among Allies: Franco-German Weapons Cooperation, 1975-1985. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert (Ed.). *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 128-168.
- OS PROBLEMAS do Comércio Brasil-Venezuela. *Estado de S. Paulo*. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/economia>>. Acesso em: 18 nov. 2009.
- RAMOS, Leonardo. *A União Europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- RIOS, Sandra; MADURO, Lúcia. A adesão da Venezuela ao Mercosul. *Cadernos Adenauer: União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais de integração regional*, Rio de Janeiro, v. 1, maio 2007.
- ROBERSON, Roland. *Globalização: teoria social e cultura*. Petrópolis: Vozes, 1999.

JAIRO DINIZ PINTO

SOUCHAUD, Carmo. Mobilidade populacional e migração no Mercosul: a fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai. *Teoria e Pesquisa*, v. 16, n. 1, jan./jun. 2007.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a ciência e a cultura. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/publicacoes/venezuela>>. Acesso em: 27 jan. 2010.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Funag, 2002.

VENEZUELA. República Bolivariana de Venezuela. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.ve>>. Acesso em: 12 jun. 2009.