

**III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar
A primeira década novo milênio: sociedade, instituições e inovações
Universidade do Sul de Santa Catarina, SC, Brasil, 9, 10 e 11 de maio de 2011**

**O SOCIAL EM FOCO: INFLUÊNCIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E
VENEZUELANA SOBRE A COESÃO SOCIAL NACIONAL E REGIONAL¹**

Ana Paula Becker²

Erika Medina Barrantes³

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ

Resumo

A globalização amplia as repercussões das políticas públicas interna e externamente e requer que se estudem os fenômenos nacionais sob novas perspectivas. Analisa-se aqui comparativamente o impacto das políticas externa de Brasil e Venezuela sobre a geração de coesão social nacional e regional entre 2000-2010, a partir do discurso oficial dos países e de dados estatísticos para cinco países da região. A coesão social sul-americana cresceu nesse período, indicando que temas sociais foram incluídos na agenda de política externa, mas de forma insuficiente. O Brasil fomentou a coesão social e regional, mas há descompasso entre retórica diplomática e compromisso institucional. Na Venezuela há polarização, pois a política externa gera coesão social na região com projetos de cooperação, mas no plano interno registram-se pioras.

Palavras-chave

Política Externa Brasileira; Política Externa Venezuelana; Coesão Social.

Abstract

Globalization magnifies impacts of public policies internally and externally. Due to that, it is required a study of the national phenomena from new perspectives. It is analyzed through a comparison, the impact of brazilian and venezuelan external policies on how they generate social cohesion in national and regional level in the 2000-2010 period, using official discourse and statistical data for five countries within the region. Social cohesion grew in South America pointing out the fact that social issues were included in the foreign policy agenda, but in a insufficient way. In Brazilian case, there is divergence between diplomatic discourse and institutional commitment. In Venezuela

¹ Trabalho apresentado ao GT4 “Relações Internacionais” do III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar – Florianópolis, 9,10 e 11 de maio de 2011.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa “Economia Política Internacional e Integração Regional”. Contato: anapaulabecker81@gmail.com

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa “Estudos de Política Externa”. Contato: erika_medina@hotmail.com

there is polarization because foreign policy generates regional social cohesion through cooperation but the internal level registers worsening process.

Keywords

Brazilian Foreign Policy; Venezuelan Foreign Policy; Social Cohesion

INTRODUÇÃO

A América do Sul é um continente de disparidades,⁴ dada heterogeneidade estrutural resulta, em parte, de dinâmicas econômicas em que crescimento econômico nem sempre coincidia com desenvolvimento econômico e social. Nos séculos XIX e XX, o modelo agroexportador era motor da economia e, a despeito da industrialização regional promovida pelo modelo cepalino de Substituição de Importações entre 1950 e 1970, no início do século XXI a economia sul-americana não superou sua dependência do setor primário. Pelo contrário, a adesão ao Consenso de Washington⁵ implica em reformas estruturais que vulnerabilizam ainda mais economia e sociedade sul-americana. Esse contexto de desigualdades econômicas e sociais gera intensa polarização e segmentação social expressas na baixa coesão social do subcontinente.⁶

Em paralelo, a globalização atua em duplo sentido sobre esse cenário. No plano econômico acentua o déficit de coesão social, pois permite a expansão do comércio internacional, mas dificulta o desenvolvimento equitativo. Enquanto politicamente amplia a atuação do estado nas agendas regional e global em temas como integração regional, democracia e direitos humanos. Assim, a política externa, como política pública, tem impactado em processos internos próprios e de outros países, tal como na promoção do desenvolvimento e da coesão social.

⁴ Dentre mais de 575 milhões de seus habitantes, 180 milhões vivem em situação de pobreza e 72 milhões em situação de indigência. Cf: CEPAL. *Anuario Estadístico da CEPAL, 2010*. Disponível em: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/docs/ANUARIO2008.pdf; *Panorama social de América Latina, 2010*. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf> Acesso: 20/10/2010.

⁵ Em 1989, em Washington, uma reunião entre economistas neoliberais cuja pauta era a economia da América Latina, determina os 10 pontos consensuais que condicionariam a concessão de créditos para os países da região. Esses pontos ficaram conhecidos como Consenso de Washington.

⁶ MACHINEA, J. L.; HOPENHAYN, M. *La Esquiva Equidad en el Desarrollo Latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética*. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

O presente estudo analisa comparativamente os impactos da política externa venezuelana e brasileira sobre a geração de coesão social nacional e regional e sugere uma reflexão a respeito do papel do estado e da influência das variáveis externas no plano nacional.

A COESÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL

Há distintas definições de coesão social, porém, todas vinculadas ao objetivo de unificação e igualdade social, oposto à desintegração e exclusão social. Segundo Sorj, a coesão social coexiste em três níveis: o macro refere-se ao imaginário da nação e ao sentido de pertencimento; a meso-escala refere-se a políticas e instituições, à satisfação de demandas sociais e aos valores comuns; na micro-escala, há práticas sociais e estratégias de construção de identidade.⁷

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), coesão social é dada pelos fatores que estabelecem os equilíbrios básicos entre os indivíduos de uma sociedade e se manifesta no grau de integração econômica, social, política e cultural.⁸ Nos termos da CEPAL, a coesão social é a dialética entre mecanismos de inclusão/exclusão social e as respostas e disposições da cidadania frente ao modo com que esses mecanismos operam o sentido de pertencimento dos indivíduos em sociedade.⁹ No caso do BID, dá-se primazia à integração social e, na CEPAL, à idéia de inclusão e sentido de pertencimento.

Não existe um modelo único de coesão social, pois o mesmo submete-se à determinação histórica de modo que regiões diferentes plasmam concepções correspondentes às características, necessidades e trajetórias locais. Na América Latina o eixo da coesão social é o “laço social”, mas também se apóia na idéia de

⁷ SORJ, B.; TIRONI, E. *Coesão Social: uma visão desde América Latina*. Santiago de Chile: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, 2007, pp 33-35.

⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La cohesión social en América Latina y el Caribe (2006)*. Disponível em: <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/IADBPublicDoc.pdf> Acesso: 11/12/2010.

⁹ CEPAL, “*Cohesion Social y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*”. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/27814/2006-932-Cohesion%20social-Sintesis.pdf> Acesso: 18/12/2011.

desenvolvimento econômico, social e político da sociedade¹⁰ que faz referência a uma *sociedade*, e não ao *Estado*, de bem-estar na qual é relevante o papel da sociedade civil.

A AVALIAÇÃO DO SUBCONTINENTE

A abordagem cepalina de coesão social origina um sistema de indicadores composto por três variáveis que, inter-relacionadas, atuam sobre os processos de coesão – distâncias, institucionalidade e sentido de pertencimento – cada qual formada sub-indicadores próprios.¹¹

Para os fins do presente estudo, nesta sessão, foca-se na coesão social de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela, considerados relevantes na liderança de políticas de convergência e integração social. Destarte, o levantamento de dados sobre a coesão social na América do Sul serve de contexto para a análise da política externa venezuelana e brasileira na década de 2000 e indica a divergência/convergência de prioridade dada ao tratamento comum de questões estruturais.

Fig.1 - Distância: Pobreza e Renda: Razão entre renda quintil mais rico e mais pobre.¹²

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	...*	21.8	20.6	16.6	16.5	16.2	15.5	...	...	...
Brasil	36.9	36.9	...	29.4	29.3	29.0	27.2	26.0	26.2	...
Chile	19.5	...	18.4	18.4	...	15.7	15.7	...	...	...
Colômbia	...	29.6	28.5	29.1	29.0	27.8	...	...	...	...
Venezuela	...	18.1	18.1	14.9	14.9	17.9	12.3	10.6	9.7	...

* Dados não disponíveis.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

A razão entre quintis extremos de renda (fig.1) indica que este grupo de países condiz com a condição de região mais desigual do mundo. O Brasil manteve a mais acentuada distância de renda entre grupos sociais; o Chile como país menos desigual; exceção feita à Colômbia, todos os países reduzem as desigualdades sociais, ainda

¹⁰ SORJ, B; TIRONI, E., op. cit., p. 34.

¹¹ A CEPALSTAT disponibiliza os referidos indicadores, dos quais utilizaremos os mais pertinentes à pesquisa. A lista completa dos sub-indicadores dos componentes da coesão social está disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

¹² Os quintis extremos de renda são, respectivamente, a renda dos vinte por cento mais ricos e dos vinte por cento mais pobres da população.

que em diferentes ritmos. Venezuela e Brasil têm as reduções mais significativas da década, com a aproximação dos quintis extremos em cerca de dez pontos.

Fig. 2 - Institucionalidade: Democracia: Índice de democracia (Freedom House)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1.5	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Brasil	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Chile	2.0	2.0	1.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Colômbia	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5
Venezuela	4.0	4.0	3.5	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.5

Escala de 1 a 7, em que 1 está para liberdade e 7 para a ausência de liberdade.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

Fig.3 - Institucionalidade: Estado de Direito: Índice de percepção de corrupção

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	3.50	3.50	2.80	2.50	2.50	2.80	2.90	2.90	2.90	2.90	2.90
Brasil	3.90	4.00	4.00	3.90	3.90	3.70	3.30	3.50	3.50	3.70	3.70
Chile	7.40	7.50	7.50	7.40	7.40	7.30	7.30	7.00	6.90	6.70	7.20
Colômbia	3.20	3.80	3.60	3.70	3.80	4.00	3.90	3.80	3.80	3.70	3.50
Venezuela	2.70	2.80	2.50	2.40	2.30	2.30	2.30	2.00	1.90	1.90	2.00

Escala de 1 a 10 em que 1 está para altamente corrupto e 10 para altamente transparente.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

A institucionalidade do Estado de Direito é apontada por diversos autores como um dos problemas mais sensíveis dos países da região, da qual dependem a coesão social e a qualidade da democracia que aqui se consolida.¹³ A partir dos indicadores acima (fig. 2, 3) é possível sustentar que a democracia brasileira, viu ampliada suas liberdades, enquanto a Venezuela reduziu-as de forma significativa.

Incontestavelmente, houve pior desempenho no andamento dos níveis de corrupção (fig. 3); apenas a Colômbia reduz a corrupção. A Venezuela, considerada o país mais corrupto, teve posição oscilante no período indicado. O Brasil apresenta tendência de melhoria desde 2006, ano de início do segundo mandato do governo Lula.

¹³ VIGEVANI, T. Os Novos Paradoxos Latino-Americanos. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 14, n. 04, 2006.

Figura 5: Pertencimento: Capital Social e Participação: Confiança cidadã nas instituições do Estado e nos Partidos Políticos

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	29.0	17.0	8.9	13.9	21.1	26.5	25.3	23.6	31.3	27.4
Brasil	18.6	23.8	25.2	28.6	35.3	26.5	31.3	23.7	34.0	31.6
Chile	37.0	32.9	31.4	22.8	30.0	37.0	30.2	29.8	32.1	38.0
Colômbia	24.3	14.5	17.5	13.0	24.7	28.6	28.7	29.9	28.0	34.9
Venezuela	33.6	40.6	37.7	22.1	32.9	50.2	56.1	56.5	42.2	40.9
A. Latina	28.6	24.9	23.4	16.3	24.8	29.5	27.5	28.6	32.1	...

Valores expressos em percentual da população.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

A dimensão do sentimento de pertencimento demonstra que as instituições ganharam grau importante de confiança. O aumento passa de 10% da população brasileira e cerca de 7% da população venezuelana, ao longo da década. O Chile recupera o índice de confiabilidade a partir de 2008 e a Argentina termina a década com instituições menos confiáveis com relação ao período inicial.

Há tendência gradual, apesar de lenta, ao progresso dos indicadores: distâncias de renda, democracia e confiança nas Instituições do Estado de Direito e Partidos Políticos - que pode ser atribuído à redemocratização. Os dados analisados sugerem que Venezuela e Brasil continuam vulneráveis no terreno da coesão social ainda que os governos progressistas tenham imprimido mudanças positivas. Esse é o indício de que há um descompasso entre riquezas, potencial de desenvolvimento, e realidade social.¹⁴ Essa questão distributiva pode ser enfrentada conjuntamente com de esforços nacionais consertados para uma estratégia comum de construção de coesão social.

TEMAS SOCIAIS NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DA REGIÃO

A ascensão de governos progressistas na América do Sul, de forma acentuada, a partir de 1999 com a eleição de Hugo Chavez, abre novas possibilidades para a formulação da agenda de política externa de países da região. Para Vigevani, as novas esquerdas na política regional são a consolidação da prática democrática; representam a emergência política de populações que antes tinham acesso restrito ou nulo ao Estado.¹⁵ Os programas políticos focam-se em formas alternativas de gestão e

¹⁴ Ibidem, p. 5.

¹⁵ Ibidem, p. 7.

promoção do desenvolvimento; como conseqüência, os temas sociais, tradicionalmente relegados à política doméstica, são incorporados pela política externa com programas de cooperação regional e internacional.¹⁶

Outro impulso à inclusão do “social” na agenda internacional é o compromisso global, assumido no ano de 2000, de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.¹⁷ Esse fato legitima a defesa das questões sociais e reforça os programas de política externa dos governos da “nova esquerda” latino-americana.

Com o século XXI, portanto, a coesão social, que é aspecto central das políticas sociais, é levada ao cerne do debate acadêmico e político sobre desenvolvimento e democracia na América do Sul. Iniciativas são promovidas por organizações internacionais, regionais e por governos nacionais, algumas das quais são tratadas na sessão a seguir.¹⁸

O CASO BRASILEIRO

A análise da influência da política externa brasileira (PEB) sobre a coesão social, no período de 2000-2010, abrange parte do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, FHC, bem como a eleição e reeleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva. Ambos governos promoveram esferas vinculadas à coesão social – democracia, desenvolvimento econômico e social e integração regional – embora com estratégias e visão de mundo que impuseram diferenças em termos de resultados alcançados.

Segundo Saraiva, uma crise de paradigma no governo Collor levou à divisão da chancelaria brasileira em duas correntes prevalentes: institucionalistas pragmáticos e autonomistas. No governo de FHC, predominaram os institucionalistas pragmáticos que

¹⁶ LIMA FLORÊNCIO, S. A. Política Externa e Políticas Sociais. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 12, n. 02, 2003, p.121.

¹⁷ Os Estados-Membros das Nações Unidas comprometem-se a: erradicar pobreza e fome; universalizar o ensino básico; promover igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS; garantir a sustentabilidade ambiental; realizar parcerias mundiais para o desenvolvimento, até o ano de 2015. Cf.: PNUD. Disponível em: www.pnud.org.br/odm/index.php

¹⁸ FARREL, G. *APUD: FLACSO. Governabilidad y Convivencia Democrática em América Latina: documentos*, 2010.

priorizaram a governança mundial através de regimes internacionais com uma estratégia de política externa pragmática.¹⁹ Isso se traduziu em uma postura crítica das assimetrias de poder no plano internacional; na projeção da liderança brasileira na América do Sul na defesa de valores universais; e em um regionalismo de baixa institucionalidade. Factualmente, inicia-se a construção da Comunidade Sul Americana de Nações, CASA, hoje Unasul; forma-se a IIRSA e intensificou-se a cooperação, no eixo Sul-Sul, em termos de segurança e estabilidade democrática.²⁰

Seguindo a guinada à esquerda sul-americana, a eleição de Lula, em 2002, redirecionou a PEB. Durante seus dois mandatos prevalece a corrente dos autonomistas representada pelas figuras-chave do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. A conotação nacionalista e desenvolvimentista traduz-se em um papel pró-ativo do Brasil na política internacional em benefício próprio e dos países do Sul; na vinculação do desenvolvimento às iniciativas de integração regional e cooperação; e em um projeto de ascensão à potência global imbuído de intenções reformistas da ordem internacional.²¹

À diferença do governo precedente, o reformismo da política externa de Lula está vinculado explicitamente à demanda de redemocratização das relações internacionais²² e ao discurso oficial que vincula fome e pobreza à estabilidade internacional.²³ Neste ponto, intensificam-se as ações sociais, de assistência humanitária e de promoção ao desenvolvimento coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação, ABC.²⁴

Para Lima Florêncio, a cooperação técnica em temas sociais com países da América do Sul e da África atende a um novo paradigma de desenvolvimento²⁵ que vai

¹⁹ SARAIVA, M. G. A Diplomacia Brasileira e as Visões sobre a Inserção do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Revista Mural Internacional*. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/public.html> Acesso em: 10/11/2010.

²⁰ SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 50, nº 2, 2007, p. 46.

²¹ Idem.

²² AMORIM, C. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 18, n. 2, 2009.

²³ SARAIVA, 2010.

²⁴ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria/view> Acesso em: 19/01/2011.

²⁵ LIMA FLORÊNCIO, op. cit., pp.109-112.

além do crescimento e abarca a esfera social.²⁶ Ademais, a experiência de política interna da estratégia Fome Zero gera vantagens comparativas para o Brasil: dividendos políticos pelo reconhecimento internacional de sua atuação na luta contra a pobreza e em prol do desenvolvimento²⁷ e redução do custo da cooperação técnica focada em transferência de conhecimento através de profissionais especializados.²⁸

Segundo Saraiva, além de ter dado ênfase renovada à implementação da CASA/Unasul, o Brasil participou ativamente das negociações que deram origem ao Parlamento do Mercosul, Parlasul, em 2005, e da formação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, FOCEM, em 2006 como reflexo da conotação ideológica da atuação dos autonomistas no Itamaraty.²⁹

A formação do Parlasul e do FOCEM, no que concerne à construção de coesão social, são medidas de maior significado da PEB na última década, pois são instrumentos que atuam construtivamente sobre a coesão regional e sobre a consolidação da integração regional. O fundo estrutural ameniza e compensa os efeitos assimétricos presentes em toda união de comunidades. Sua função, mais do que meros instrumentos de política redistributiva, é a de estimular a competitividade das regiões aumentando a capacidade produtiva local resgatando as responsabilidades inerentes à cooperação ao desenvolvimento nas áreas essenciais de educação, infra-estrutura e assistência técnica.³⁰ Já a institucionalização, com órgãos novos ou reforçados, contribui com a melhora da governabilidade dos processos democráticos,³¹ o aumento da representatividade dos processos regionais e a confiabilidade das instituições do Estado de Direito e, por fim, contribui com o aumento do sentimento de pertencimento à região, que refletem diretamente nos indicadores de coesão social.³²

²⁶ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria/view> Acesso em: 19/01/2011.

²⁷ AMORIM, op. cit.

²⁸ LIMA FLORÊNCIO, op. cit., pp. 111, 112.

²⁹ SARAIVA, 2010.

³⁰ CEPAL. *Integración Económica y Cohesión Social: lecciones aprendidas y perspectivas - Documento de proyecto*. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2005 pp.5-7.

³¹ Idem.

³² Idem.

Em desfecho, infere-se que a política externa brasileira tem abordado as dimensões que interessam à coesão social de forma integrada; ou seja, os temas integração regional, desenvolvimento social e defesa da democracia são complementares e constitutivos da estratégia de inserção do Brasil no cenário internacional. O caso mais notável é o da Unasul, mecanismo de integração regional dos doze países da América do Sul que visa ser “um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político *entre seus povos*”³³ a partir da convergência de políticas sociais de educação, energia, infraestrutura, meio ambiente, paz, segurança e justiça social.³⁴

Contudo, embora promova a coesão social através de mecanismos como a Unasul, prevalece na política externa brasileira, desde o período FHC até Lula, a defesa da baixa institucionalidade dos mecanismos de integração regional³⁵ que dificulta a convergência de fato das políticas públicas dos países sul-americanos. Para Draibe, isso caracteriza a incoerência entre as estratégias maximalista e minimalista de integração constitutivas, respectivamente, do discurso e da prática da integração regional na América do Sul.³⁶ Logo, o discurso programático da chancelaria brasileira não pode ser a única fonte de avaliação da influência da política externa sobre a coesão social; resultados nesse sentido devem ser levantados a partir da confluência entre discurso, programas executados e monitoramento estatístico.

O CASO VENEZUELANO

A chegada de Hugo Chaves ao poder, em 1999, representa uma mudança de paradigma e de visão da política externa venezuelana (PEV). Gerou-se um novo período na história política da Venezuela com distinto projeto político-ideológico, socioeconômico e internacional.

³³ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> Acesso em 17/01/2011. Grifo nosso.

³⁴ Idem.

³⁵ SARAIVA, 2010.

³⁶ DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, vol. 23, n. 2, 2007, p. 179.

Visando os objetivos desse estudo, serão utilizados três aspectos fundamentais da política externa em sua vinculação com a geração de coesão social: democracia, desenvolvimento econômico e integração regional.

Em sua dimensão política, a coesão social se estende “desde a qualidade das instituições democráticas, passando pela preservação de vínculos sociais, criação de sociedades equitativas, sistemas de proteção social e solidariedade ou a participação ativa dos agentes econômicos e sociais”.³⁷ É, então, uma questão vinculada e eminentemente política, o que faz da intervenção do Estado, com suas instituições e normas, um fato necessário.

No que se refere ao aspecto de democracia, o preâmbulo da constituição venezuelana de 1999, na seção de relações internacionais, refere-se à “democratização da sociedade internacional” e também à “democracia participativa” propostas como eixos fundamentais. Essas idéias apresentam a Venezuela, no cenário internacional, como um país defensor da democracia não só no plano interno, como também externo. A atuação contraditória da PEV frente a diferentes organismos internacionais chama a atenção no que tange à proteção da democracia contida em cláusulas e protocolos de sistemas de integração como o Grupo de Rio, a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul. Também é interessante analisar a rejeição de diferentes comissões de organizações não governamentais e missões observadoras por parte do governo venezuelano, como foi o caso dos senadores chilenos nas eleições legislativas de 2010. Esse debate é apresentado por Cardozo no que se refere à coesão social e é fundamental para a avaliação crítica do processo venezuelano.³⁸

Ademais, a não aprovação da Carta Democrática Interamericana gerou interrogantes quanto ao modelo democrático venezuelano. O motivo da rejeição fora a denominação de democracia *representativa*, contudo, pode-se dizer que a Venezuela manteve congruência na sua posição, já que sua constituição define a democracia

³⁷ Comisión Europea. 1957-1988 The origins of EU cohesion and regional policy. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_es.htm Acesso: 18/12/2011.

³⁸ CARDOZO, E. *La Política Exterior del Gobierno Bolivariano y sus Implicaciones en el Plano Doméstico*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2010.

participativa. A Carta Democrática foi primeiramente aplicada na crise venezuelana de 2002 e em 2006, quando a Venezuela se opôs aos postulados sobre a crise hondurenha.

Na teoria observa-se um compromisso de grande escala com a democracia, mas, na prática, o país se envolve em situações de grande complexidade política. Por exemplo, observando o Índice de Democracia da Freedom House, a Venezuela possui um dos mais altos valores no que se refere à ausência de liberdade, cifra que não tem melhorado durante o governo Chávez.

A integração é um dos objetivos principais no governo Chávez. A constituição venezuelana visa “promover a integração latino-americana e caribenha, para afrontar com maior força as desigualdades sociais e os profundos níveis de pobreza que afetam aos países da região”.³⁹ Coerentemente, os processos de integração na América Latina e Caribe têm grande importância na PEV, porquanto o governo atual tem como eixo o fortalecimento da soberania em prol da integração multipolar. Entretanto, o foco principal dessa política tem sido levado à cabo em matéria bilateral, abrindo caminho para projetos de cooperação que priorizam o aspecto político.

A estratégia de integração está dominada pelo econômico através da utilização do petróleo como um elemento fundamental para a articulação de novas alianças críticas ao modelo neoliberal. Outra característica é a afirmação da política de integração em detrimento da Comunidade Andina de Nações (CAN) que teve sua institucionalidade quebrada pela retirada da Venezuela, 2006, acompanhada pela saída do Grupo dos Três e a tentativa de incorporação ao MERCOSUL; além dos intentos por propulsar a integração bolivariana através da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA).

A alta prioridade dada à América Latina e ao Caribe se manteve, mas com um foco diferente que se orienta principalmente à área social, à geopolítica das alianças

³⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Disponível em: <http://www.gobiernoonlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>. Acesso em: 20/11/2010.

ideológicas e aos esquemas de aproximação estratégica. Nesse sentido a nova política exterior venezuelana incluiu algumas ações muito visíveis, como foram as alianças com Cuba, Iran, China e Rússia.

Quando faz-se referência à vinculação da coesão social com o desenvolvimento econômico, deve-se estabelecer que isto implica em achar uma trajetória contínua de crescimento de aspectos macroeconômicos que levem a um desenvolvimento social. Neste ponto é importante destacar, no caso venezuelano, vários aspectos, tais como o energético, o comercial, de investimentos e a cooperação internacional.

No Mapa Estratégico (2004) propõe-se a configuração de um “eixo bolivariano” e a conversão da Venezuela em uma “potência energética mundial”,⁴⁰ posição reafirmada pelo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 2007-2013 também conhecido como o “Primeiro Plano Socialista”.⁴¹ Todavia, observa-se que a Venezuela é o país da América Latina que mais problemas terá para superar a recessão econômica da região junto com o Caribe, de acordo com o informe “Perspectivas Econômicas Mundiais” (2010) do Fundo Monetário Internacional,⁴² o que resulta contraditório tendo a Venezuela vivido o maior incremento dos preços do petróleo de sua história.

O comércio exterior é deficitário devido aos elevados números de importação de produtos básicos, principalmente alimentos, de acordo com cifras apresentadas pelo Banco Central da Venezuela.⁴³ Isso é consequência dos acordos de troca de petróleo por produtos, da falta de uma estrutura produtiva adequada, da estatização da economia e do controle cambial de divisas estrangeiras; mas é importante ressaltar que esta situação se apresenta em outras regiões da América Latina.

⁴⁰ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *El Nuevo Mapa estratégico*, 2007. Disponível em: http://www.aporrea.org/audio/2004/12/objetivos_nueva_etapa_17_nov_02.pdf Acesso: 12/12/2010.

⁴¹ GOVERNO BOLIVARIANO DA VENEZUELA. *Primeiro Plano Socialista*, 2007-2013. Disponível em: <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf> Acesso: 12/12/2010

⁴² FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas Económicas Mundiales*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/texts.pdf>

⁴³ BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Información Estadística*. Disponível em: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> Acesso em: 10/12/2010

Os investimentos na Venezuela têm sofrido queda considerável, de 72%, se analisadas as cifras da CEPAL no que se refere ao fluxo de investimento estrangeiro direto, entre 1997 e 2009,⁴⁴ ainda que a Venezuela seja um dos maiores investidores no estrangeiro, ocupando o quinto lugar com 1.800 milhões de dólares (2009).⁴⁵ Essa situação é resultado da falta de confiança no país por causa das expropriações de empresas e indústrias – atualmente o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID), do Banco Mundial, possui onze demandas de ressarcimento contra Venezuela.⁴⁶

Definir o impacto da PEV na geração de coesão social na região é uma tarefa complexa; para essa análise utilizam-se as três características que consideradas relevantes à descrição da Política Externa Venezuelana. No que se refere à integração regional, a Venezuela em parte tem propulsado a ALBA, que é um grupo de países que se opõem ao modelo neoliberal. Em segundo lugar, tem promovido a UNASUL, que compreende todos os países de América do Sul e tem como objetivo a consertação, coordenação e desenvolvimento do espaço sul-americano. Ainda que esse esquema seja incipiente, ele representa a idéia de uma verdadeira coesão social na região.

No entanto, existe uma polarização dentro dos esquemas de integração. Isso pode ser observado no episódio da quebra de institucionalidade da CAN e na iniciativa de ingresso ao MERCOSUL, ainda não concretizado por falta de aprovação do congresso paraguaio, em virtude da cláusula democrática. Em síntese, pode-se expressar que a integração sul-americana é um aspecto fundamental da política venezuelana, mas são necessárias políticas públicas focalizadas em uma verdadeira melhora da situação regional que visem tanto a esfera político como a econômica.

⁴⁴ CEPAL. *Informe La inversión extranjera directa en América Latina y El Caribe 2009*. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/7/39417/P39417.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt> Acesso: 13/01/2011.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ International Center for Settlement of Investment Disputes-ICSID. *Venezuelan Cases*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet> Acesso: 14/12/2010.

Ao respeito da democracia, é importante destacar que, como variável, é fundamental na ampliação da coesão, já que o desenvolvimento de políticas públicas adequadas permite que os cidadãos sejam garantes das suas liberdades através dos mecanismos implementados pelo governo. Cada modelo democrático, contudo, responde às suas circunstâncias históricas específicas, por isso devem ser analisados desde ópticas diferentes.

A esse respeito, as políticas implementadas pela Venezuela têm sido criticadas pelas organizações internacionais em decorrência de leis que, de certa forma, representam restrições à participação cidadã, como a aprovada em dezembro de 2010, que outorga plenos poderes ao presidente. A tese de Samuel Huntington⁴⁷ sustenta que as democracias dos países em desenvolvimento são pressionadas pelo excedente de demandas sociais dando margem a medidas não consensuais por parte dos governos. Referida tese pode ser utilizada para explicar o caso apresentado, contudo, não se justifica a falta de congruência no discurso democrático que tem gerado divergências no cenário internacional.

As estatísticas apresentadas demonstram problemas econômicos graves na Venezuela, a despeito da elevada renda derivada do petróleo, denunciando problemas de acesso a recursos dentro da sociedade venezuelana. A prioridade tem sido orientada à articulação de programas e acordos de cooperação com países da região, outorgando recursos para o desenvolvimento de uma grande diversidade de projetos. Aspecto que é positivo no que se refere à coesão social da região, mas internamente gera uma situação de desconforto, já que existem crescentes problemas internos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas estruturais operadas na América do Sul e em toda a América Latina dentre os anos de 1985 e 2005 estão à base do panorama econômico, político e social insatisfatório na região. Suas graves conseqüências são até hoje sentidas no baixo nível de coesão social que compromete o potencial de desenvolvimento dos países sul-

⁴⁷ HUNGTINGTON, S. *Choque de civilizaciones*. Barcelona: Paidós, 1997, pp. 238-245.

americanos. Somada a isso, a globalização, que por um lado abria oportunidades de expansão do comércio internacional e geração de riqueza, por outro não disponibilizou mecanismos de redistribuição de renda e de desenvolvimento equitativo, acentuando ainda mais a vulnerabilidade social e econômica de países cujo crescimento estava, e ainda está, vinculado a atividades econômicas de baixo valor agregado.

Por esta razão, a promoção da coesão social se torna premente na América do Sul e, acompanhando a consolidação de uma “nova esquerda” latino-americana, no início do século XXI ganha relevância no plano internacional ao ser inserida na agenda de política externa de alguns desses países.

Ao final do período de 2000-2010 interessava-nos fazer um levantamento sobre andamento da coesão social na região, em especial, no que se referia às iniciativas da política externa do Brasil e da Venezuela. Eis que, em perspectiva, constata-se que o panorama da coesão social na América do Sul, apesar de ainda insatisfatório, vem lenta e progressivamente melhorando.

Dos cinco indicadores selecionados e analisados – razão entre renda quintil mais rico e mais pobre, índice de democracia, índice de percepção de corrupção, relação Gasto Público Social/PIB e confiança cidadã nas instituições do Estado e nos Partidos Políticos – em média, apenas a percepção de corrupção aumentou incidindo de forma negativa sobre a coesão social. Mas, como sugere a CEPAL, a coesão social é um conceito sistêmico e, como tal, deve ser avaliado no complexo de seus indicadores. Ademais, o aumento da percepção de corrupção não coincide com a diminuição da confiança da população nas Instituições e Partidos Políticos do Estado, portanto, mesmo esse resultado deve ser relativizado.

Os resultados positivos mais significativos estão na esfera das distâncias de renda, que indica a diminuição das desigualdades social no subcontinente, e na esfera de confiabilidade das Instituições do Estado. Para a Argentina e o Brasil, esses avanços coincidem com a eleição de governos de esquerda, enquanto que, para o Chile, a eleição de Michele Bachelet coincidiu com a piora de ambos os indicadores.

Na Venezuela a desigualdade de renda diminuiu em proporção importante após a tentativa de golpe de 2002, a partir de quando o Presidente Chávez imprime mudanças em seu programa de governo, ao passo que a confiabilidade das Instituições do Estado e Partidos Políticos vem declinando, fato não contribui com alguns componentes da coesão social. Ademais, através da análise feita sobre três aspectos da sua política externa – a democracia, a integração regional e o desenvolvimento econômico – observou-se que a PEV deu prioridade, dentro desses aspectos, ao fator político e à influência que pode ser exercida a partir dele na região e internamente.

Os efeitos da política externa brasileira sobre a coesão social são, a partir do governo Lula, confirmados pelos indicadores do sistema de monitoramento estatístico elaborado pela CEPAL. O foco estratégico da Chancelaria brasileira traduziu-se, de fato, em ganhos para a região, bem como para o país em termos de coesão social e de projeção internacional. No entanto, ocorre ponderar que, pela intenção assumida de liderar os países da América do Sul, caberia ao Brasil atuar com mais firmeza para otimizar o uso dos recursos destinados à região e para traduzir em políticas públicas executáveis o conteúdo maximalista social contido no discurso diplomático. Assim, são exemplares os esforços do Itamaraty para promover a Unasul e setores do Mercosul Social, todavia, precisa-se ir além para honrar o compromisso de promover um novo paradigma de desenvolvimento, mais amplo, justo e sustentável.

Finalmente, pode-se dizer que tanto o Brasil como a Venezuela são países com um grande peso dentro da região pela sua relevância na promoção de coesão social na América do Sul. Os índices apresentados pela CEPALSTAT indicam que o Brasil, à diferença da Venezuela, teve um incremento positivo em termos de democracia, funcionamento do estado de direito, capital social e participação componentes da coesão social. O foco que o social tem tido nesses governos é um fator que propicia o desenvolvimento e a integração regional e deveria ser continuado e incrementado para lograr verdadeiras mudanças positivas no plano interno e regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, C. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 18, n. 2, 2009.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Información Estadística*. Disponível em: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> Acesso: 10/12/2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La cohesión social en América Latina y el Caribe (2006)*. Disponível em: <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/IADBPublicDoc.pdf> Acesso: 11/12/2010.

CARDOZO, E. *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*. Caracas: ILIS, 2010.

CEPAL. *Anuario Estadístico da CEPAL 2010*. Disponível em: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/docs/ANUARIO2008.pdf Acesso: 20/10/2010.

_____. *“Cohesion Social y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe”*. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/27814/2006-932-Cohesion%20social-Sintesis.pdf> Acesso: 18/12/2011.

_____. *Panorama Social de América Latina 2010*, Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf> Acesso: 18/12/2011.

_____. *Integración Económica y Cohesión Social: lecciones aprendidas y perspectivas - Documento de proyecto*. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2005.

CEPALSTAT. *Estatísticas e Indicadores*. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas> Acesso: 17/01/2011.

COMISSÃO EUROPEIA. *1957-1988 The Origins of EU Cohesion and Regional Policy*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_es.htm Acesso: 18/12/2011.

- DRAIBE, S. M. Coesão Social e Integração Regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, vol. 23, n. 02, 2007.
- FARREL, G. APUD: FLACSO. *Governabilidad y Convivencia Democrática em América Latina: documentos*, 2010: FLACSO. *Governabilidad y Convivencia Democrática em América Latina: documentos*, 2010.
- FERRAJOLI, L. Democracia e Direitos Humanos ante o Desafio da Globalização. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 14, n. 04.
- INTERNATIONAL CENTER FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES. *Venezuelan Cases*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet> Acesso: 14/12/2010.
- FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas Econômicas Mundiais*. Disponível: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/texts.pdf> Acesso: 14/12/2010
- GOVERNO BOLIVARIANO DA VENEZUELA. *Primeiro Plano Socialista 2007-2013*. Disponível em: <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf> Acesso em: 12/12/2010.
- _____. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999*. Disponível em: <http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>. Acesso: 20/11/2010.
- HUNGTINGTON, S. *Choque de civilizaciones*. Barcelona: Paidós, 1997.
- LIMA FLORÊNCIO, S. A. Política Externa e Políticas Sociais. *Revista Política Externa*, São Paulo, vol. 12, n. 02, 2003.
- MACHINEA, J. L.; HOPENHAYN, M. *La esquivo equidad en el desarrollo latinoamericano: una visión estructural, una aproximación multifacética*. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria/view> Acesso em: 19/01/2011.

_____. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> Acesso em 17/01/2011. Acesso: 19/01/2011.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, El Nuevo Mapa Estratégico 2007. Disponível em:
http://www.aporrea.org/audio/2004/12/objetivos_nueva_etapa_17_nov_02.pdf
Acesso: 12/12/2010.

SARAIVA, M. G. A Diplomacia Brasileira e as Visões sobre a Inserção do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Revista Mural Internacional*. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/public.html>
Acesso: 10/11/2010.

_____. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 50, n. 2, 2007.

SORJ, B.; TIRONI, E. *Coesão Social: uma visão desde America Latina*. Santiago de Chile: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, 2007.

SORJ, B.; MARTUCELLI, D. *O Desafio Latinoamericano: coesão social e democracia*. Brasília: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

VIGEVANI, T. Os Novos Paradoxos Latino-Americanos. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 14, n. 04, 2006.

VIGEVANI, T.; FAVARON, G. M.; RAMANZINI, H. Jr.; CORREIA, R. A. O Papel da Integração Regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, vol. 51, n. 01, 2008.