

A política externa brasileira para Colômbia e Venezuela nos governos Lula da Silva (2003-2010): aproximações e divergências sob o prisma do neodesenvolvimentismo

Mateus Webber Matos*
Vinícius Henrique Mallmann**

* Doutorando e Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação (PPGEEI) da UFRGS. Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas (UFRGS, 2019). Bacharel em Relações Internacionais (UNIVALI, 2017). Participou, em 2012, como voluntário do Escritório de Relações Internacionais (ERI) vinculado à UNIVALI. Atuou como mentor de alunos cotistas de graduação do Programa de Mentoria para Estudantes de Relações Internacionais (PROMERI) da UFRGS (2020-2021). Editor-assistente da Revista *Conjuntura Austral* vinculada ao PPGEEI/UFRGS (2021-Atual) e integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais do Sul Global (NEPRISUL). [mateus.webber@hotmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-6995-174X].

** Doutorando e Mestre em Ciência Política pelo programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS (PPGCP) e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Professor substituto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). No âmbito da editoração e da divulgação científica, é editor-assistente da Revista *Conjuntura Austral* e parecerista de diversas revistas. Trabalha principalmente com temas relacionados à Política Externa Brasileira, à Análise de Política Externa e à Política Internacional, sobretudo com questões ligadas ao regionalismo sul-americano e aos países emergentes e do Sul Global. [viniciush.mallmann@hotmail.com]; [https://orcid.org/0000-0001-5995-5002].

Recibido: 17 de julio de 2023 / Modificado: 4 de septiembre de 2023 / Aceptado: 19 de enero de 2024.

Para citar este artículo:

Webber Matos, M. y Mallmann, V. H. (2024). A política externa brasileira para Colômbia e Venezuela nos governos Lula da Silva (2003-2010): aproximações e divergências sob o prisma do neodesenvolvimentismo. *Oasis*, 41, 77-101.

doi: <https://doi.org/10.18601/16577558.n40.05>

RESUMO

A partir de 2003, o paradigma neoliberal deu espaço às práticas neodesenvolvimentistas no governo Lula da Silva. A pergunta central é: em que medida a estratégia neodesenvolvimentista brasileira, concebida ao longo dos governos Lula da Silva (2003-2010), afetou as relações do país com Colômbia e Venezuela? O objetivo geral é analisar as relações entre o Brasil e estes dois países no intuito de compreender as posturas do governo brasileiro diante de duas vertentes ideológicas distintas, como as de Uribe e de Chávez. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, com base em documentos oficiais e com o apoio da bibliografia acadêmica especializada. Os resultados deste estudo indicam que, em grande medida, a política externa brasileira foi pragmática, mas que em alguns casos houve entrosamento e rejeição a ambos os modelos. A estratégia neodesenvolvimentista brasileira obteve relativo sucesso quando utilizada com seus vizinhos sul-americanos, sobretudo Colômbia e Venezuela.

Palavras-chave: Neodesenvolvimentismo; política externa brasileira; Colômbia; Venezuela.

La política exterior brasileña hacia Colombia y Venezuela durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010): similitudes y diferencias desde la perspectiva del neodesarrollismo

RESUMEN

A partir de 2003, el paradigma neoliberal dio paso a prácticas neodesarrollistas en el gobierno de Lula da Silva. La pregunta central es: ¿en qué medida la estrategia neodesarrollista brasileña, concebida durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2010), ha afectado las relaciones del país con Colombia y Venezuela? El objetivo general es analizar las relaciones entre Brasil y estos dos países para entender la postura del gobierno brasileño frente a dos vertientes ideológicas distintas, como son las de Uribe y Chávez. Se trata de una investigación con enfoque cualitativo, basada en documentos oficiales y apoyada en la literatura académica especializada. Los resultados de este estudio indican que, en gran medida, la política exterior brasileña ha sido pragmática, pero que en algunos casos ha habido interacción y rechazo de ambos modelos. La estrategia neodesarrollista brasileña tuvo relativo éxito cuando se utilizó con sus vecinos sudamericanos, especialmente Colombia y Venezuela.

Palabras clave: neodesarrollismo; política exterior brasileña; Colombia; Venezuela.

Brazilian Foreign Policy towards Colombia and Venezuela during the Lula da Silva Administrations (2003-2010): Convergences and Divergences under the Perspective of Neo-Developmentalism

ABSTRACT

Since 2003, the neoliberal paradigm has given way to neodevelopmentalist practices under the Lula da Silva administrations. The central question is: to what extent has Brazil's neo-developmental strategy, conceived during the Lula da Silva administrations (2003-2010), affected the country's relations with Colombia and Venezuela? The main objective is to analyze the relations between Brazil and these two countries in order to understand the Brazilian government's stance towards two different ideologies, those of Colombian President Uribe and Venezuelan President Chávez. This is a qualitative study, based on official documents and supported by specialized academic literature. The results of this study indicate that, to a large extent, Brazil's foreign policy has been largely pragmatic, but

that in some cases there has been coordination and rejection of both models. Brazil's neo-developmental strategy has been relatively successful when applied to its South American neighbors, particularly Colombia and Venezuela.

Keywords: Neo-developmentalism; Brazilian foreign policy; Colombia; Venezuela.

INTRODUÇÃO

O esgotamento do paradigma neoliberal no final dos anos 1990 no Brasil e a eleição de Luiz Inácio 'Lula' da Silva em 2002 foram eventos que ensejaram a idealização de novas estruturas e relações econômicas para o país no novo século. Essa nascente abordagem político-econômica elaborada pelo governo Lula, que previa maior diálogo entre Estado e mercados e defendia a melhoria de mecanismos de distribuição de renda, foi denominada de 'novo-desenvolvimentismo'¹ (Bresser-Pereira, 2004). Analisando de maneira retrospectiva, as políticas macroeconômicas novo-desenvolvimentistas foram uma das condições para o avanço de alguns indicadores sociais e produtivos do país. Ademais, influenciaram a elaboração e a condução da política externa brasileira, especialmente para seus

¹ A literatura aponta para uma equivalência entre os termos novo-desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo. Mesmo assim, ao se analisar pesquisas seminais sobre o tema no Brasil, percebe-se que o primeiro tem maior adesão, como em Bresser-Pereira (2004, 2010, 2016, 2020, 2022), Sicsú *et al.* (2007), Moraes e Saad-Filho (2011), Castelo (2012), Gonçalves (2012), Mollo e Fonseca (2013), ainda que o segundo se destaque nos trabalhos de Lamoso (2012), Klemi e Menezes (2016), Cristaldo *et al.* (2018) e Faria (2022).

vizinhos latino-americanos (Saraiva, 2011; Bresser-Pereira, 2016).

A posição do então governo Lula foi diferente dos paradigmas universalista e autonomista, que prezam, respectivamente, pelo envolvimento sem restrições com qualquer Estado e pela manutenção, sempre que possível, de um espaço de manobra frente aos países desenvolvidos (principalmente os Estados Unidos) ou a acordos internacionais. O objetivo de Lula, em contrapartida, era estruturar uma estratégia de política externa que privilegiasse relações de cooperação com países do Sul Global, sem, no entanto, abandonar premissas históricas da política externa brasileira, como autonomia e universalidade (Vigevani *et al.*, 2003; Vigevani e Cepaluni, 2007). Na visão de Saraiva (2011, p. 57), essa nova abordagem, em especial quando relacionada à América do Sul, teria suas raízes em um grupo “mais ideológico”, ligado a partidos políticos e à academia, que exercia influência nas decisões sobre política externa.

Discordando da visão de Saraiva (2011), que reduz a influência de outros grupos políticos, econômicos e sociais na formulação da política externa do então governo Lula e que não depreende atenção especial às particularidades do bloco no poder (Granato e Batista, 2018; Merino, 2018), utilizamos o entendimento de Gardini (2011) sobre ideologia e pragmatismo na concepção e na análise de política externa. É interessante salientar, contudo, que a interrelação entre ideologia e pragmatismo não constitui determinantes primordiais das orientações da política externa. A função predominante

da ideologia reside na influência sobre o arcabouço de convicções individuais (do líder, dos grupos políticos, das elites etc.) no contexto da consecução de metas políticas (Carlsnaes, 1987). É essa influência das ideias (ideologia) sobre a prática política que vai determinar, segundo Gardini (2011), se uma política externa pode ser considerada mais pragmática ou mais ideológica.

Para o autor, uma abordagem de política externa de natureza pragmática é fundamentada no axioma segundo o qual utilidade, viabilidade e praticidade das ideias, políticas e proposições constituem os critérios determinantes do seu mérito (Gardini, 2011, p. 17). Nesse contexto, destaca-se a supremacia da ação sobre a aderência rígida a doutrinas, e da experiência sobre princípios dogmáticos. A ênfase substancial recai sobre a criteriosa avaliação de declarações e ações a partir de suas implicações práticas e tangíveis. Nesse sentido, uma política externa com abordagem pragmática se distingue por sua associação com um planejamento de médio prazo e pela orientação centrada no “interesse nacional”, transcendendo a perspectiva meramente governamental. Ao adotar tal enfoque, as decisões e estratégias são delineadas com base na consideração meticulosa das realidades práticas, resultando em ações que almejam a consecução de objetivos tangíveis e a resolução efetiva de desafios internacionais (p. 17).

Uma política externa ideológica, por sua vez, faz referência a políticas concebidas para curto prazo, que são elaboradas em consonância com visões de determinados

líderes ou partidos políticos em detrimento do “interesse nacional” e que priorizam fórmulas pré-concebidas para os desafios que se apresentam (Gardini, 2011, p. 17). No entanto, é necessário pontuar que não há como eliminar completamente aspectos ideológicos presentes nas ações políticas, nem mesmo naquelas “mais pragmáticas”, já que todas as ações apresentam valores e são executadas por atores que têm distintas aceções sobre o funcionamento do mundo e de sua realidade (Carlsnaes, 1987; Tfouni e Pantoni, 2005; Silva, 2009).

É interessante notar, contudo, que o autor não define o que são e nem como são considerados/elaborados os “interesses nacionais”, a quem eles se destinam ou a quem eles respondem (Gardini, 2011). Esse interesse nacional pode ser avaliado, no caso brasileiro, por aquilo que Saraiva (2011, p. 54, tradução nossa) denominou de “ideologia brasileira”, que seria a ideia da autonomia e de universalismo que percorrem, em graus diversos, a elaboração da política externa brasileira desde a gestão do Barão do Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores (1902-1912). Dessa forma, autonomia e universalismo seriam uma espécie de “diretriz” da política externa que, mesmo em graus diferentes, estariam presentes de forma contínua na política externa brasileira.

Diante dessa perspectiva, o governo manteve laços (com variados graus de proximidade) e relações cordiais com países cujos líderes assumiam identificações ideológicas, por vezes, opostas. Esse foi o caso da Colômbia de Álvaro Uribe (2002-2010) e

da Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013). Enquanto o primeiro apresentava postura mais associada ao neoliberalismo e de proximidade com os Estados Unidos, Chávez mantinha-se fiel ao discurso anti-imperialista, com práticas clássicas do nacional-desenvolvimentismo (Borges, 2015). Diante deste cenário, busca-se analisar em que medida a estratégia neodesenvolvimentista brasileira, concebida ao longo dos governos de Lula da Silva (2003-2010), afetou as relações do país com a Colômbia e a Venezuela.

Sendo assim, analisam-se as relações entre o Brasil e estes dois países no intuito de compreender as posturas do governo brasileiro diante de duas vertentes ideológicas distintas, como as de Uribe e de Chávez. Para além disso, busca-se identificar práticas e políticas neodesenvolvimentistas elaboradas pelo governo brasileiro que, mais tarde, ajudariam a moldar a política externa do país para a América do Sul. A hipótese aqui defendida é que a ideologia foi o principal vetor de aproximação e distanciamento nas relações do Brasil com a Venezuela e a Colômbia, respectivamente, durante os primeiros governos Lula.

Nesse sentido, partindo de uma abordagem qualitativa e apoiando-se em pesquisa documental e bibliográfica, analisaram-se as iniciativas do Brasil para a Colômbia e para a Venezuela por meio de três categorias que, ao nosso entender e seguindo a conceitualização de Gardini (2011), poderiam ajudar a caracterizar a política externa como ideológica ou pragmática: 1) a exportação de um “modelo” brasileiro, o novo-desenvolvimentismo, via Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, principal instrumento de financiamento dos projetos brasileiros no exterior) e Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, principal iniciativa regional de integração física e energética); 2) os fluxos de comércio e investimento para os dois países; 3) os acordos de cooperação firmados entre o Brasil e seus dois vizinhos.

Essas três características-chave do modelo novo-desenvolvimentista buscam, antes de tudo, auferir a ideia, bastante presente na literatura (Castañeda, 2006; Levitsky e Roberts, 2011; Sader, 2013), de que a Onda Rosa² significou um “alinhamento” dos países de cunho ideológico semelhante na América do Sul. Ou seja: essas características-chave servirão como variáveis para averiguar se a política externa brasileira do período possuía um caráter pragmático (cujo principal objetivo era o aumento de influência, de comércio, de investimentos, do desenvolvimento nacional, etc.) ou preponderantemente ideológico (se o aumento do nível de comércio e de investimento e o desenvolvimento nacional eram secundários, respondendo antes ao interesse/alinhamento do governo e de seu líder com países do mesmo campo político).

Dessa forma, o presente artigo foi dividido em três seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, abordam-se as principais premissas do novo-desenvolvimentismo e

as suas implicações, tanto internas quanto externas, ao longo dos governos Lula. A seguir, analisa-se a política externa brasileira deste período para seu entorno regional e a exportação do modelo novo-desenvolvimentista. A última seção busca reduzir o recorte geográfico e compreender como as práticas novo-desenvolvimentistas brasileiras foram aplicadas nas relações do país com a Colômbia e a Venezuela e quais as influências de conceitos como ideologia e pragmatismo nesse contexto.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO E AS PREMISSAS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Ao longo do século xx, o Brasil empregou diferentes modelos econômicos, com características e repercussões variadas. Os dois principais foram o nacional-desenvolvimentismo (ou antigo desenvolvimentismo) – com raízes na Revolução de 1930, perdurando até o início dos anos 1980 – e o neoliberalismo, adotado, eminentemente, na década de 1990, em conformidade com os princípios estabelecidos pelo Consenso de Washington. Os teóricos nacional-desenvolvimentistas – muito influenciados pelo pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – defendiam que o fomento à industrialização do país, por meio do processo de substituição de importações (ISI), deveria ser conduzido pelo Estado. Durante os

² Como ficou conhecida a ascensão de diversos chefes de Estado com caráter progressista ou de esquerda.

anos 1950 –ainda que possam ser divididos em fases de maior e menor expansão– em que esteve em vigor, esse modelo de desenvolvimento significou maior autonomia do Brasil em relação às cadeias produtivas das potências centrais e aproximou o país da consecução de sua revolução capitalista (Bresser-Pereira, 2010).

A transição para o neoliberalismo ocorreu em meio ao esgotamento do projeto nacional-desenvolvimentista na América do Sul nos anos 1980, além do aumento da dívida externa brasileira e das novas práticas nas relações entre Brasil e Estados Unidos. Ao contrário de sua antecessora, a ideologia neoliberal pregava a abertura das economias em desenvolvimento e menor participação do Estado na regulação e na indução da economia. Essa abertura significou a perda da capacidade competitiva de distintos segmentos da indústria nacional frente às grandes indústrias norte-americanas (fortemente subsidiadas), europeias e japonesas.

Nesse momento de desmonte da indústria nacional, contudo, a Cepal pouco contribuiu para o debate sobre a participação do Estado nas cadeias produtivas globais e sobre os efeitos da flexibilização econômica adotada por países sul-americanos (Bresser-Pereira, 2020). Isso significa que se enfraqueceram as capacidades do Estado como interventor e transformador da economia e da sociedade e da dinamização de políticas públicas que visavam à correção de assimetrias estruturais (Granato e Batista, 2018).

Os primeiros anos do século XXI foram, mais uma vez, palco de transformações na

estratégia de desenvolvimento brasileiro. A posse de Lula em 2003 e a adoção de políticas baseadas em um tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação) representaram a continuidade de políticas neoliberais para alguns críticos (Morais e Saad-Filho, 2011; Castelo, 2012; Gonçalves, 2012). Entretanto, é precisamente nesse momento –no qual reformas administrativas eram novamente realizadas e a capacidade estatal revigorada– que foram iniciadas pesquisas acerca de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, o novo-desenvolvimentismo (ou neodesenvolvimentismo) (Sepúlveda, 2021). Gestado no seio da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o modelo despontava a partir de uma quase estagnação de longo prazo da economia brasileira (Castelo, 2012).

ESTADO X MERCADOS: CARACTERÍSTICAS PRÁTICAS DO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

A ênfase do Estado como principal ator-promotor do processo de industrialização perdera espaço no novo-desenvolvimentismo em relação ao nacional-desenvolvimentismo, muito embora o primeiro tenha sido construído com base na visão cepalina estruturalista tão característica do segundo (Sicsú *et al.*, 2007). O papel do Estado nesse novo cenário seria de simbiose com os mercados, cada qual atuando nas esferas nas quais demonstrassem maior eficiência. A partir de uma releitura do Estado “interventor” e “transformador” (Granato e Batista,

2018), suas atribuições seriam, agora, a implementação de uma política cambial ativa (fator essencial para as exportações de bens de alto valor agregado), equilíbrio dos cinco preços macroeconômicos, combate à doença holandesa, fortalecimento do mercado interno, contenção do endividamento externo e priorização da distribuição das riquezas para reduzir as desigualdades sociais (Sicsú *et al.*, 2007; Bresser-Pereira, 2016).

Nesse sentido, os mercados assumiram, dentro da abordagem novo-desenvolvimentista, papéis fundamentais na promoção da livre concorrência e da equidade de oportunidades, ainda que sob a regulação e fiscalização do Estado (Mollo e Fonseca, 2013). A supervisão estatal era necessária, entre outras coisas, para inibir a formação de monopólios, do aumento da taxa de desemprego e da oscilação desenfreada de preços. Todo esse movimento tinha como objetivo mais amplo preparar as empresas nacionais para a competitividade dos mercados internacionais. Era necessário, portanto, o fortalecimento tanto do Estado quanto dos mercados, além da defesa do nacionalismo econômico (Villaverde e Rego, 2019).

Do ponto de vista produtivo, o novo-desenvolvimentismo entende que a estratégia de *export-led* é a mais adequada para o Brasil. No entanto, as exportações que deveriam ganhar destaque não seriam as de *commodities*, e sim as de bens manufaturados de maior valor agregado, promovendo, assim, a inovação e a tecnologia no setor industrial do país. Ocorre que o movimento de desindustrialização brasileira se intensificou mesmo após a entrada de Lula em

2003, muito em virtude da apreciação da taxa de câmbio ao longo da década de 2000 (Oreiro e Feijó, 2010). Prova disso é que, de acordo com dados do IpeaData (2022), em 2003 –ano de posse do então presidente Lula– o dólar era cotado a R\$ 3,07, enquanto em 2010 – último ano de governo do seu segundo mandato – essa cotação caiu para R\$ 1,76.

Outra particularidade do neodesenvolvimentismo é sua aplicabilidade. Idealizada para ser uma estratégia de desenvolvimento nacional e não uma teoria econômica, essa abordagem tem como principal objeto de estudo os países de renda média e seus esforços para alcançar as economias centrais em termos de indicadores econômicos (Bresser-Pereira, 2010). O enfoque nesse bloco de países se dá em razão de seus parques industriais já contarem com certa maturidade e terem vivenciado, em momentos e estágios diferentes, acumulação primitiva e revolução industrial. O novo-desenvolvimentismo, desse modo, coloca-se como alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia liberal (ou neoliberalismo).

Voltando ao Brasil, percebe-se que o debate sobre os ideais e a viabilidade das políticas neodesenvolvimentistas suscitam questionamentos importantes. Há autores que apontam a natureza híbrida da matriz econômica da administração Lula. Isso significa que houve precarização do setor industrial brasileiro e a combinação de políticas macroeconômicas neoliberais voltadas à estabilidade monetária de um lado e, de outro, a presença marcante do Estado no incentivo à dinamização dos mercados

internos (e externos) e na contenção das desigualdades de renda (Morais e Saad-Filho, 2011). Essas contradições do modelo novo-desenvolvimentista fazem parte da configuração do então governo e das demandas provenientes dos diversos e distintos núcleos (econômicos, burocráticos, da sociedade civil e dos partidos políticos) que o apoiavam (Merino, 2018).

Nota-se, assim, que a abordagem neodesenvolvimentista apresenta conceitos e propostas interessantes para se pensar não somente os desafios da economia brasileira, mas também os de outras esferas públicas, como a política externa. O Brasil faz parte de um bloco de países de renda média, historicamente exportadores de matérias-primas para grandes centros, e que aplicaram os paradigmas nacional-desenvolvimentista e/ou neoliberal em algum momento de seu passado recente. Desse modo, na seção a seguir, é analisada a política externa do Brasil com seu entorno regional e com a Colômbia e a Venezuela sob a perspectiva novo-desenvolvimentista.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O ENTORNO REGIONAL: APROXIMAÇÃO COM OS VIZINHOS E EXPORTAÇÃO DE UM MODELO

As práticas do novo-desenvolvimentismo foram consoantes com a política externa “ativa e alta”, de Lula e Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores (2003-2011), que propunha elevar o *status* do Brasil internacionalmente, corrigindo antigas

e persistentes assimetrias no desenvolvimento dos países do Sul Global (Milani *et al.*, 2017). Nesse sentido, a PEB do então presidente se propôs a diversificar parcerias estratégicas e coalizões de geometria variável (Silva, 2015b), ao passo que reforçava o multilateralismo da reciprocidade e optava por priorizar as relações Sul-Sul, já que entendia como necessária a integração destes países na agenda de reformas do Sistema Internacional (ONU, FMI, Banco Mundial etc.) (Milani, 2018; Maia, 2023).

No que diz respeito à América do Sul, a política externa para a região foi estabelecida como prioritária, com o Brasil reivindicando a liderança regional e assumindo grande parte dos custos do processo de integração. Para tanto, fortaleceu as relações político-comerciais com vizinhos via alargamento do Mercosul e via instituição da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), dois dos principais instrumentos de projeção da política externa brasileira para a região (Saraiva, 2011; Vigevani e Ramanzini Jr., 2014).

Há, sob esse viés, autores que enxergam a projeção brasileira como subimperialista, ou uma forma de neocolonialismo ou hegemonia. Contudo, esse estudo partilha da visão daqueles que defendem a ideia de que a liderança brasileira foi empregada como forma de fortalecimento da autonomia regional frente aos avanços das potências extrarregionais. Por esse motivo, houve a tentativa da diplomacia brasileira de estreitar vínculos com todos os países sul-americanos, independentemente dos traços

ideológicos dos partidos no poder (Vigevani e Ramanzini Jr., 2014; Silva, 2015b; Milani, 2018).

Dessa forma, entende-se que a política externa foi desenhada no sentido de angariar apoio a seu projeto de estruturação regional ao internacionalizar as práticas neodesenvolvimentistas que estavam sendo implementadas internamente (Merino, 2018). Essa internacionalização pode ser vista de forma mais transparente na intensificação dos projetos de infraestrutura regionais que receberam grande apoio do Estado brasileiro via investimento e redirecionamento das capacidades estatais a esse tipo de demanda, principalmente por meio do BNDES e das campeãs nacionais (Singer, 2018). Nesta lógica, entende-se a importância depreendida pela PEB de Lula ao aprofundamento da IIRSA (posterior Cosiplan)³, que passa a ser um dos principais vetores de integração e de redução das assimetrias regionais, e, na mesma medida, ao aumento dos recursos destinados ao Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)⁴ (Vigevani e Cepaluni, 2007).

Não obstante os objetivos de autonomia se mostrassem similares, a Venezuela, liderando a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), ofereceu resistência ao projeto regional brasileiro ao apresentar uma nova proposta de integração regional (Vigevani e Cepaluni, 2007; Vaz, 2018). Essa resistência, na visão de Gardini (2011), foi também em relação ao projeto norte-americano da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que continha natureza confrontativa à ordem internacional liderada pelos Estados Unidos, o que, na visão do autor, seria uma das principais marcas da política externa ideológica do governo de Hugo Chávez.

Essa resistência não impediu, entretanto, que a Venezuela passasse a figurar como um dos principais parceiros regionais do Brasil, nem que se integrasse, também, ao projeto brasileiro lançado na Unasul. Ademais, intensificou-se, ao longo dos anos, uma parceria comercial que buscava sua aceitação como membro-pleno do Mercosul, então liderado pelo Brasil. Um exemplo desta ligação pode ser interpretado pelo

³ Lançada no ano 2000, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) foi o primeiro instrumento regional puramente sul-americano criado pelas Reuniões de Presidentes Sul-americanos. A Iniciativa visava interligar os países por meio da infraestrutura (terrestre, fluvial, aérea, elétrica etc.) e, com isso, fortalecer os vínculos políticos, sociais e econômicos dos 12 países sul-americanos e o aumento da autonomia regional (com a diminuição da dependência externa ao aproximar/interligar as cadeias de produção e consumo). Posteriormente, a IIRSA foi incorporada à Unasul como um dos principais conselhos da organização, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento, e seguiu tendo a redução das assimetrias regionais como um de seus principais objetivos.

⁴ O aumento dos recursos do Focem visava a superação das assimetrias entre os sócios do Mercosul de modo a aumentar a complementaridade das economias do bloco e a competitividade no cenário internacional. As empresas brasileiras eram responsáveis por grande parte das obras de infraestrutura contempladas pelo Focem, sendo que, por vezes, eram também financiadas pelo BNDES.

estabelecimento do acordo entre a Comunidade Andina das Nações (CAN) e o Mercosul, que fora iniciado na gestão Cardoso e efetivada na administração Lula (Vigevani e Cepaluni, 2007). Essa postura venezuelana denota que a política do país, embora marcada por traços doutrinários, fosse também, em certa medida, pragmática.

A despeito de projetos divergentes, a relação do Brasil com a Venezuela durante a gestão Lula foi positiva do ponto de vista colaborativo e integracionista. Logo no início do mandato, Lula propôs a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, com o objetivo de mediar a crise política interna do país e, posteriormente, em 2004, formou um eixo estratégico com Caracas e Buenos Aires para forçar a ALCA a retroceder (Vigevani e Cepaluni, 2007). Ademais, ambos os países convergiam na necessidade de intensificar o diálogo político e consensuado sul-americano por meio da Unasul (criada em 2008) e de estabelecer estratégias unificadas de ação para a resolução de crises regionais e para o tratamento de questões securitárias, com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), também em 2008⁵.

No que diz respeito à política externa brasileira para a Colômbia, cabe destacar que, historicamente, essas relações foram marcadas por um distanciamento mútuo, que vão da época colonial, perpassando pelas ditaduras militares de ambos os países,

até o início dos anos 2000. Recentemente, esse distanciamento pode ser entendido, em parte, considerando que a fronteira estratégica brasileira, até o início da década de 1990, era voltada para a região do Prata. Ainda, há o fato de o Brasil ter priorizado relações com o Cone Sul e, por outra parte, pela Colômbia ter centralizado a sua política externa no eixo Washington-Bogotá, preterindo, com poucas exceções, vizinhos sul-americanos (Moreira *et al.*, 2010; Silva, 2015a). Na visão geopolítica clássica de Cetina (2011), a Colômbia e o Brasil rivalizariam a posição de centro estratégico (*heartland*) da América do Sul, para onde os demais países deveriam convergir suas atenções, ao passo que manejavam a influência (positiva e negativa) dos Estados Unidos sobre a região.

Essa opção colombiana causou apreensão nos vizinhos sul-americanos, principalmente depois da instauração do Plano Colômbia, que previa a ajuda militar estadunidense para combater o narcotráfico na região andina (Ramírez-Orozco, 2004; Pedraza, 2012). O plano, paradoxalmente, serviu para aproximar Brasília e Bogotá, já que com o governo Lula a política externa foi orientada para uma resolução do conflito utilizando meios institucionais, por entender que a crise política afetava a região dos Andes como um todo, dificultando relações entre países sul-americanos

⁵ A criação do CDS surgiu por uma proposta brasileira logo após a crise entre a Colômbia e o Equador no início de 2008. A Venezuela apoiou a proposta brasileira e aderiu ao CDS, mesmo com divergências explícitas em relação a alguns pontos do texto do tratado (Teixeira Jr., 2013).

e, por consequência, projetos de integração regional⁶.

A reaproximação brasileira é consoante com a declaração da América do Sul como prioritária para a defesa nacional, afirmada pela Política Nacional de Defesa de 2005, e reafirmada em 2008, pela Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2012). Condição, ademais, com a internacionalização do modelo neodesenvolvimentista interno brasileiro e com a ideia de protagonizar os esforços de diálogo entre países sul-americanos de modo a encontrar, entre vizinhos, a solução para conflitos ou empasses regionais e de demarcar a região sul-americana como o espaço estratégico de inserção internacional do país (Saraiva, 2011; Merino, 2018). Essa ideia foi um dos pontos centrais, inclusive, para a criação, posteriormente, da UNASUL como fórum de debate regional puramente sul-americano (Vigevani e Ramanzini Jr., 2014).

A LÓGICA NOVO-DESENVOLVIMENTISTA INSERIDA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A COLÔMBIA E A VENEZUELA

Ainda que se dedique à compreensão e superação do atraso econômico brasileiro com

ênfase no âmbito doméstico, a estratégia novo-desenvolvimentista busca inserir cadeias produtivas nacionais na conjuntura global. Isso significa dizer que uma das saídas para países de renda média como o Brasil seria o estímulo às indústrias nacionais com orientação exportadora de produtos manufaturados de maior valor agregado. Além disso, a participação de investidores internacionais nos mercados brasileiros promoveria a entrada de investimentos externos que, quando somados às iniciativas de fomento estatais, formariam uma relação na qual cada parte (Estado e mercados) desempenharia funções para as quais fosse mais capacitada (Bresser-Pereira, 2016).

Tendo em vista a utilização da abordagem novo-desenvolvimentista para o entendimento da política externa dos governos Lula para a Colômbia e a Venezuela, analisou-se o relacionamento do Brasil com ambos os países e procurou-se identificar, seguindo a conceitualização de Gardini (2011) e as três variáveis elencadas anteriormente⁷, aproximações e conflitos que pudessem, de alguma forma, denotar a adoção de políticas externas pragmáticas ou ideológicas. A pesquisa, assim, procurou investigar se foram feitas distinções de cunho ideológico

⁶ É interessante pontuar, também, que a Colômbia foi o país sul-americano mais resistente à proposta brasileira de criação do CDS. Segundo Teixeira Junior (2013), a Colômbia condicionou sua entrada no Conselho mediante a condição de que a Unasul rechaçasse a presença (e a atividade) de grupos armados ilegais (uma forma velada de neutralizar politicamente as FARC). Esse ponto acabou sendo inserido no documento de criação do CDS como um princípio básico de seu funcionamento (Unasul, 2008, p. 3), o que acabou por aproximar o Brasil e o país andino e a dar subsídios para o tratamento das negociações de Paz entre as Farc e a Colômbia.

⁷ São elas: 1) a exportação de um “modelo” brasileiro, o novo-desenvolvimentismo, via BNDES e IIRSA; 2) os fluxos de comércio e investimento para os dois países; 3) os acordos de cooperação firmados entre o Brasil e seus dois vizinhos.

(entendidas como preferências alinhadas às posições político-partidárias) nas parcerias com os dois vizinhos ou se o pragmatismo da política externa de Lula e os preceitos novo-desenvolvimentistas prevaleceram.

AS RELAÇÕES BRASIL-COLÔMBIA

As relações entre Brasil e Colômbia estiveram, por muito tempo, à sombra da presença dos Estados Unidos na região. Ilhada em meio a governantes sul-americanos dos mais variados matizes ideológicos do campo progressista, a Colômbia da década de 2000 comportava-se como aliada norte-americana e defensora de preceitos liberais. Essa estratégia era seguida pois o país julgava que a parceria com os Estados Unidos traria melhores possibilidades de desenvolvimento, mesmo que isso significasse perda de soberania e autonomia nas agendas internacionais (Pedraza, 2012; Simmonds, 2014; Borges, 2015).

Para além disso, o país possuía elementos (população, tamanho geográfico, capacidade militar e robustez econômica) que permitiam caracterizá-lo como potência secundária na América do Sul (Buelvas e Piñeros, 2013). Apesar disso, a Colômbia apresentou certo distanciamento de projetos como a IIRSA, na medida em que havia incompatibilidade entre os modelos de desenvolvimento executados por ambas. A primeira priorizava a exportação de recursos naturais para destinos fora do subcontinente sul-americano; já a IIRSA fomentava a industrialização e o aumento dos fluxos

de mão de obra e bens (Simmonds, 2014, p. 259).

Muito embora não tenha representado parte significativa dos investimentos brasileiros na América do Sul, houve a atuação de empresas nacionais em solo colombiano. A Odebrecht é o caso mais conhecido, participando de obras como a Estrada do Sol II, localizada na região norte da Colômbia e iniciada em 2010. Contudo, assim como ocorrera em outros países sul-americanos (Argentina, Equador, Peru, Venezuela), a empresa foi alvo de denúncias de pagamento de subornos a diversos agentes colombianos e foi condenada, em alguns desses episódios, a pagar indenizações milionárias aos Estados lesados (Alessi, 2017; AFP, 2018; Poder360, 2018).

Nessa linha, alguns outros obstáculos políticos e históricos dificultaram o estreitamento da cooperação entre Colômbia e IIRSA. Um dos principais foi a agenda de securitização interna e externa do país andino. Se a esse fator for somado o estreitamento das relações bilaterais (e de cunho neoliberal) com os Estados Unidos, nota-se certo afastamento e desinteresse da Colômbia no que diz respeito aos arranjos de integração regional na América do Sul.

Nesse sentido, as relações internacionais colombianas nos anos 2000 podem ser consideradas um reflexo da agenda securitária interna (Buelvas, 2011; Pedraza, 2012). Caso fosse de interesse dos governos colombianos ampliar a atuação no seu entorno, “o país teria que se dispor a desempenhar um papel ativo na assunção de custos de alguns

dos componentes da integração, partindo desde uma abordagem sub-regional, com o Eixo Andino da IIRSA como espaço estratégico” (Simmonds, 2014, p. 261).

O insucesso na formação da ALCA, em Mar del Plata, na Argentina em 2005, também foi um fator que afastou a Colômbia das iniciativas de integração regional (Buelvas, 2011; Pedraza, 2012). Isso porque o Brasil e a Venezuela surgiram como grandes críticos do modelo de livre comércio apregoado pela organização liderada pelos Estados Unidos e apoiada pela Colômbia. Na parceria entre o Brasil, de Lula, e a Venezuela, de Chávez, era latente a oposição sistemática à “ingerência econômica, militar e ideológica dos norte-americanos na América do Sul” (Buelvas, 2011, p. 5; Pedraza, 2012). O comércio bilateral Brasil-Colômbia, entretanto, intensificou-se desde 2003, conforme tabela abaixo:

TABELA 1. BALANÇA COMERCIAL BRASIL-COLÔMBIA (2003-2010) EM MILHÕES DE US\$

Ano	Exportações	Importações	Saldo
2003	\$ 748.029,00	\$ 105.860,00	\$ 642.169,00
2004	\$ 1.034.515,00	\$ 156.356,00	\$ 878.159,00
2005	\$ 1.414.486,00	\$ 151.305,00	\$ 1.263.181,00
2006	\$ 2.138.703,00	\$ 266.726,00	\$ 1.871.977,00
2007	\$ 2.337.942,00	\$ 457.627,00	\$ 1.880.315,00
2008	\$ 2.292.869,00	\$ 907.758,00	\$ 1.385.111,00
2009	\$ 1.800.110,00	\$ 615.957,00	\$ 1.184.153,00
2010	\$ 2.195.080,00	\$ 1.171.330,00	\$ 1.023.750,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base na ALADI (2021).

Pelos dados apresentados, é possível verificar que, em um período de oito anos, as exportações brasileiras mais que triplicaram, e as importações aumentaram em mais de 10 vezes. Analisando os valores dos anos de 2007 e 2008, é razoável inferir que, caso não houvesse a crise do *subprime*, as cifras poderiam ter sido ainda mais expressivas. Somando o total das trocas comerciais, pode-se perceber que o valor passou de cerca de US\$ 853 milhões em 2003 para mais de US\$ 3,35 bilhões em 2010, um aumento de quase 400%. Ainda que de maneira modesta, a participação brasileira no volume total de comércio da Colômbia aumentou de 3,6%, em 2004, para 4,2%, em 2010 (Moreira, 2011).

Outra questão sensível que mobiliza esforços de ambos os países é a região fronteira e a questão do tráfico de narcóticos. Tendo em vista a preocupação securitária colombiana e o desejo brasileiro por uma liderança regional, Lula e Uribe estreitaram relações, especialmente entre 2003 e 2008, no sentido de combater o crime organizado e o terrorismo. Importante notar que a securitização da região também era uma questão para o Brasil que acompanhava de perto o fortalecimento da posição norte-americana na América do Sul, em especial, por meio do estabelecimento ou uso de bases militares. Para isso, os ministérios das Relações Exteriores, da Defesa e da Justiça de Brasil e Colômbia passaram a trabalhar em conjunto, a partir de uma coordenação judicial, aérea e militar.

Além disso, “a empresa brasileira Embraer virou um importante fornecedor da Força Aérea Colombiana, que conta com 25 caças Super Tucano AV-29 e AT-27, assim como aviões de transporte e treinamento” (Ramírez, 2009, p. 99). O governo brasileiro, portanto, assumiu a posição de auxílio no combate ao narcotráfico colombiano (principalmente após o estabelecimento do CDs), um dos principais problemas enfrentados no país e cujo combate, historicamente, estimulou a investida norte-americana sob o país e sob a Região Andina (Cetina, 2011; Pedraza, 2012).

AS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA

As relações Brasil-Venezuela, por outro lado, recebiam menor atenção pelos reduzidos índices demográficos, limitada atividade econômica e poucos casos de conflitos com narcotraficantes na região fronteira, apesar de seu grande potencial mineral, energético, hidrográfico e de biodiversidade (Barros *et al.*, 2011). Uma das alternativas para melhorar as trocas comerciais na região foi aproveitar as possibilidades de variados modais de transporte, como ferroviário, aquaviário e rodoviário, tendo em vista a grande capacidade tecnológica e produtiva da Zona Franca de Manaus e as demandas venezuelanas neste setor. Estes eram projetos contemplados pela IIRSA com o intuito não só de promover a integração regional como também de facilitar o escoamento das produções de países sul-americanos para destinos fora do subcontinente, sobretudo

para Estados Unidos, China e Índia (Barros *et al.*, 2011).

TABELA 2. BALANÇA COMERCIAL BRASIL-VENEZUELA (2003-2010) EM MILHÕES DE US\$

Ano	Exportações	Importações	Saldo
2003	\$ 603.937,00	\$ 303.064,00	\$ 300.873,00
2004	\$ 1.455.949,00	\$ 230.848,00	\$ 1.225.101,00
2005	\$ 2.221.656,00	\$ 290.078,00	\$ 1.931.578,00
2006	\$ 3.558.970,00	\$ 614.802,00	\$ 2.944.168,00
2007	\$ 4.713.634,00	\$ 391.240,00	\$ 4.322.394,00
2008	\$ 5.133.344,00	\$ 630.957,00	\$ 4.502.387,00
2009	\$ 3.598.336,00	\$ 647.280,00	\$ 2.951.056,00
2010	\$ 3.848.053,00	\$ 913.264,00	\$ 2.934.789,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base na ALADI (2021).

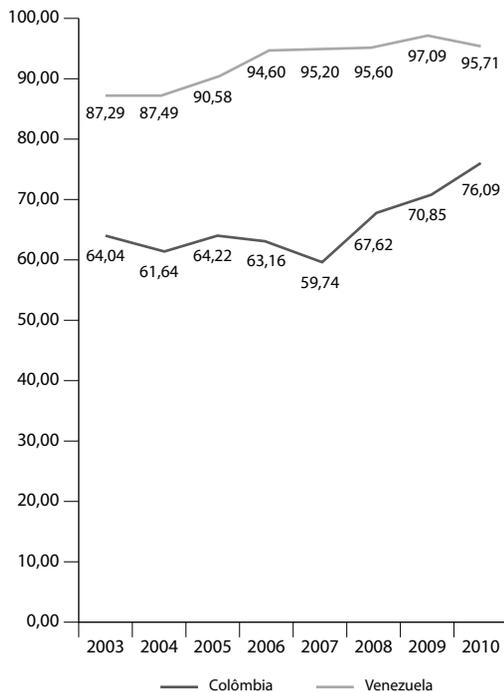
Percebe-se, pela tabela acima, que os intercâmbios comerciais entre Brasil e Venezuela tiveram um incremento ainda maior que entre Brasil e Colômbia no mesmo período. Entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras saíram de US\$ 600 milhões para atingir o topo do período com US\$ 5,13 bilhões em 2008 e recuar para US\$ 3,84 bilhões no final da década de 2000. As importações brasileiras oriundas do país vizinho triplicaram no intervalo estudado, e a soma total do comércio saiu de pouco mais de US\$ 900 milhões em 2003 para mais de US\$ 4,76 bilhões, o que significa um aumento de cinco vezes. Como prova desse estreitamento de laços, Brasil e Venezuela assinaram, em 2008, o Memorando de Entendimento para a Implementação do Programa de Trabalho em Matéria de Cooperação Industrial,

cujos pilares estratégicos eram: cooperações no setor industrial, agrícola, educacional e o desenvolvimento da Amazônia (Barros, 2013).

Aqui, é importante fazer uma distinção entre o comércio de *commodities* e de bens manufaturados, englobados nas relações Brasil-Colômbia e Brasil-Venezuela, já que esta distinção pode auxiliar no entendimento das políticas externas como ideológicas ou pragmáticas dada a exportação, ou não, das práticas do modelo

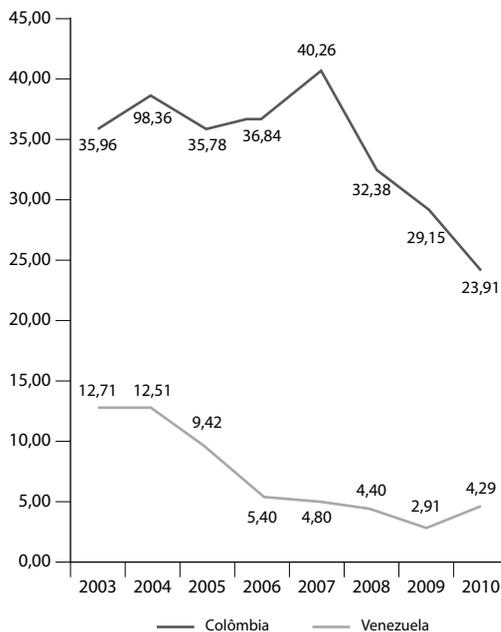
novo-desenvolvimentista (uma das variáveis de análise desse trabalho). Por isso, os gráficos abaixo apresentam dados sobre as exportações brasileiras em ambos os segmentos para os dois respectivos vizinhos. Em um primeiro momento, é possível notar que as exportações brasileiras de produtos primários cresceram, em média, 10%, se considerarmos os dois destinos somados. Em contrapartida, o comércio de bens de maior valor agregado retraiu, também, a um ritmo de 10% no intervalo de oito anos.

GRÁFICO 1. PORCENTAGENS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A COLÔMBIA E A VENEZUELA DEDICADAS ÀS COMMODITIES (2003-2010)



Fonte: Elaborado pelos autores com base na Cepalstat (Cepal, 2023).

GRÁFICO 2. PORCENTAGENS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A COLÔMBIA E A VENEZUELA DEDICADAS A BENS MANUFATURADOS (2003-2010)



Fonte: Elaborado pelos autores com base na Cepalstat (Cepal, 2023).

Constatou-se que, ao passo que o setor da agroexportação se fortaleceu nas relações do Brasil com a Colômbia e a Venezuela, a indústria e o setor de alta tecnologia não receberam o mesmo destaque no período 2003-2010. A explicação para isso reside na perda do espaço reservado aos bens manufaturados na pauta de exportações brasileiras, cuja queda foi de 51,6%, em 2003, para 36,2%, em 2010 (Cepal, 2023). Os dez produtos mais vendidos pelo Brasil para a Colômbia no ano de 2010 atestam esse percentual, com destaque para o milho (1º), o propeno (2º), produtos alimentícios (4º), o açúcar (6º) e o alumínio (8º) (Moreira, 2011). A lista é completada por itens manufaturados, sobretudo por aqueles associados à indústria automotiva como pneus, chassis e motores à combustão. Para além disso, com exceção de alguns poucos casos como o comércio de aço e carvão, a baixa complementaridade entre os sistemas produtivos brasileiro e colombiano era um obstáculo à diversificação dos intercâmbios (Ramírez, 2009).

Com a Venezuela, havia mais potencialidades do que resultados práticos. Possibilidades de desenvolvimento abarcavam setores como petroquímico, agroindustrial, mineração, construção civil e fertilizantes, sobretudo considerando uma eventual integração entre a Zona Franca de Manaus e a região do Orinoco e a exploração das potencialidades de transporte fluvial a baixo custo (Barros *et al.*, 2011). O que se viu em 2010, no entanto, foi uma concentração de quase 74% (isto é, US\$ 2,8 bilhões de um total de US\$ 3,8 bilhões) de exportações

brasileiras para a Venezuela em apenas dez itens, dos quais animais vivos (16,4%), carnes e miudezas (12,6%) e açúcares e produtos de confeitaria (11,5%) foram os mais importantes (Barros *et al.*, 2021).

Passados 13 anos do final dos dois primeiros mandatos de Lula, constata-se que esse projeto de integração entre a Zona Franca de Manaus e a região do Orinoco, na Venezuela, não se concretizou. A primeira causa para o insucesso, segundo Barros (2013), foi a concentração das atividades produtivas venezuelanas no norte do país, na qual se encontra a porção caribenha. Além disso, a saída de Lula da presidência em 2011 e a morte de Chávez em 2013 desaceleraram as relações bilaterais, já que a política externa de Dilma Rousseff (2011-2016) sofreu mais limitações internas e externas que Lula e, da mesma forma, o sucessor de Chávez, Nicolás Maduro (2013-Atual), também encontrou cenários interno e externo mais conturbados (Oliveira e Mallmann, 2020).

Em razão de suas grandes reservas de petróleo, a bacia do rio Orinoco despertou o interesse da Petrobrás e, em 2006, Lula e Chávez firmaram acordo que previa a construção de uma refinaria na região em uma parceria Petrobrás-PDVSA, estatal venezuelana equivalente à brasileira e que exerce funções relevantes tanto internamente quanto na política externa do país, ora influenciando dinâmicas sociais, ora como agente fomentador de projetos de infraestrutura na América Latina (Matos e Fogolari, 2021). Entretanto, em 2010, o governo brasileiro manifestou que não pretendia dar

continuidade à proposta alegando priorização financeira para as bacias recém-descobertas do pré-sal (Neto *et al.*, 2014).

Esse fortalecimento do setor agro-exportador e a debilidade da indústria nacional inverteram a ordem *Export-led* defendida pelo novo-desenvolvimentismo. É certo que, nos anos de governos Lula (2003-2011), houve distribuição de atividades e responsabilidades entre Estado e mercados, com o intuito de otimizar a economia e estimular e proteger empresas brasileiras diante da competitividade do comércio internacional, por meio de uma atuação direta do então presidente.

Em contrapartida, o comércio exterior do Brasil, especialmente com seus parceiros do Sul Global, foi essencial para sanar uma questão importante para o novo-desenvolvimento: o endividamento externo. Em 2008, o montante das reservas internacionais brasileiras era praticamente equivalente ao seu endividamento externo (Esposito, 2017). Portanto, se por um lado houve a promoção de incentivos para a internacionalização de companhias brasileiras de maior tecnologia, por outro, ela não foi suficiente para se sobrepôr às exportações de produtos agropecuários.

Além disso, percebeu-se que a Venezuela se engajou regionalmente, independentemente do projeto (ALBA ou Unasul), para a estruturação de uma dinâmica integrativa mais abrangente, que compreendesse os países sul-americanos e reforçasse os laços político-econômicos da região. Assim, foi receptora, também, das práticas brasileiras de expansão de projetos de cooperação

protagonizadas pelo aparato novo-desenvolvimentista, aceitando a inserção das campeãs nacionais brasileiras em seu território via financiamento do BNDES.

A construção das linhas do Metrô de Caracas e a contratação de serviços para a construção do estaleiro Astialba e da Siderúrgica Nacional no estado de Bolívar são exemplos dessa relação (Gombata e Schüffner, 2017). A Venezuela, diferentemente da Colômbia, foi também bastante beneficiada, na série histórica analisada, pelos aportes do BNDES às empresas brasileiras que se destinavam à exportação de bens e serviços nas modalidades pós e pré-embarque, constituindo-se como um mercado importante no que concerne ao modelo industrial até então em vigor (Bndes, 2022a; 2022b; 2022c; 2022d). O tabela 3 ilustra essas trocas:

De forma oposta, a Colômbia não foi tão receptiva às propostas brasileiras de integração regional (Unasul e Mercosul), pois elas se distanciavam dos interesses econômicos do país, muito mais ligado aos Estados Unidos e ao Pacífico. Além disso, os “valores”, como denominaram Flandes e Castro (2018), que aqui poderemos considerar como marcas do caráter ideológico dos governos em questão, não eram convergentes em muitos domínios (como a temática da intervenção armada, apoiada pela Colômbia e rechaçada pelo Brasil na guerra americana contra o Iraque; a cooperação Sul-Sul defendida pelo Brasil e Norte-Sul pela Colômbia, etc.), o que acabou por distanciar os dois países no âmbito multilateral e, conseqüentemente, refletiu-se também

TABELA 3. OPERAÇÕES DO BNDES DE APOIO À EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DO BRASIL PARA A VENEZUELA (2003-2010)

Exportador	Data da contratação	Descrição da operação	Setor/Subsetor de atividade
Alstom Hydro Energia Brasil LTDA	31/12/2003	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Obras de infraestrutura
Cotia Trading S.A.	30/08/2005	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas
CNO S.A.	26/03/2008	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Serviços especializados para construção
CNO S.A.	11/12/2008	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Serviços especializados para construção
CNO S.A.	27/03/2009	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Serviços especializados para construção
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	31/12/2004	Exportação de bens e serviços	Exportação de bens e serviços para a construção do trecho El Valle-La Rinconada, com 6,2 km de extensão, 3 estações e 1 intercâmbio intermodal, integrante da linha 3 do metrô de Caracas/Venezuela.
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	12/11/2009	Exportação de bens e serviços	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à construção da linha II do Metro de los Teques, na Venezuela, com 12 km de extensão e 6 estações em seu percurso.
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	12/11/2009	Exportação de bens e serviços	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à construção da linha V do metrô de Caracas, na Venezuela.
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	30/12/2010	Exportação de bens e serviços	Exportação de bens e serviços de engenharia, destinados à construção da Usina Siderúrgica Nacional no estado de Bolívar, na Venezuela.

Fonte: Adaptado de Barros *et al.* (2021, pp. 85-86).

no regional. Esse distanciamento, contudo, não impediu que o Brasil adotasse uma política pragmática para a Colômbia e tentasse promover, como demonstrado acima, a expansão de seu setor industrial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho, dentro de suas limitações espaciais, procurou estabelecer uma relação entre o projeto novo-desenvolvimentista

assumido pelo Estado brasileiro durante a gestão presidencial de Lula (primeiro e segundo mandato) e a recepção das práticas deste projeto por países com diferentes matizes ideológicos. Ao propor a análise da integração da Colômbia e da Venezuela ao modelo brasileiro de inserção estratégica, almejava-se o encontro ou a cisão de ideologia e pragmatismo nas referidas políticas externas. A hipótese inicial, dessa forma, não pôde ser confirmada.

O que se encontrou, todavia, parece refletir muito mais uma postura pragmática e a complexa teia decisória dos países em questões referentes às suas políticas públicas e ao modelo de inserção internacional que ao caráter ideológico dos distintos governos. A hipótese inicial não se sustentou uma vez que as variáveis analíticas (os fluxos comerciais, o volume de investimento e os acordos de cooperação assinados) não apontaram para uma política externa brasileira unicamente preocupada com parcerias de cunho ideológico. Houve, por parte do governo brasileiro, o desejo de projetar sua influência e interesses regionais para o âmbito regional e internacional independentemente do país com o qual se relacionava. A política externa brasileira exportou o modelo novo-desenvolvimentista via internacionalização de suas empresas (com financiamento público) e foi recebida de maneira distinta nos dois países estudados. Percebe-se, assim, que as exportações brasileiras no setor agropecuário, tanto para a Colômbia quanto para a Venezuela, cresceram de forma sólida no período. Por outro lado, as vendas de empresas brasileiras dedicadas a produtos mais especializados (e, assim, de maior valor agregado) sofreram com o processo de desindustrialização pelo qual o Brasil atravessava.

Apesar disso, foram realizados investimentos públicos brasileiros na realização de obras de grande porte, sobretudo, na Venezuela de Chávez. A recepção desses investimentos foi mais elevada na Venezuela não porque houvesse maior vínculo ideológico,

mas porque a política externa do então presidente Hugo Chávez estava orientada à construção de um aparato de integração regional que visava maior autonomia para o país e para a América do Sul, o que era convergente com a política externa do então presidente Lula para a região. Além disso, a Venezuela apresentava carência de investimentos em setores de maior valor agregado, o que possibilitou ao Brasil expandir o seu mercado para o país. Contrariamente, a recepção foi mais baixa na Colômbia pois o país executava, naquele momento, uma política externa menos integrativa (e menos receptiva ao projeto de liderança regional do Brasil) e mais aliada (como fora historicamente) aos Estados Unidos, conferindo às empresas brasileiras menor protagonismo na diversificação de investimentos.

Dessa forma, ambos os países andinos executaram políticas pragmáticas de recepção do modelo (e do mercado) brasileiro que eram concernentes, também, com a sua pauta política/ideológica e ao seu alinhamento na estrutura de poder do sistema internacional. Por conseguinte, percebe-se que a ideologia, muito antes de auferir conexões diretas entre modelos similares de inserção internacional, pouco influenciou na escolha e na receptividade de investimentos de empresas brasileiras. O pragmatismo na escolha destes investimentos parece ter se conectado muito mais às alianças situacionais da Colômbia e da Venezuela com a própria região (América do Sul) do que com diferenças ou similitudes ideológicas do então governo Lula.

REFERÊNCIAS

- AFP (2018). *Odebrecht e a trama de corrupção e morte na Colômbia*. VEJA. <https://veja.abril.com.br/mundo/odebrecht-e-a-trama-de-corrupcao-e-morte-na-colombia>
- Alessi, G. (4 January 2017). *A Odebrecht abre sua caixa de Pandora na América Latina*. El País Brasil. https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/30/politica/1483103066_414575.html
- Associação Latino-americana de Integração (ALADI) (2021). *Totales por país o región*. Aladi.org. <https://accesoamercados.aladi.org:8443/PLG-NJavaEnvironment/com.plgn.maintotxpais>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2022a). *Apoio à exportação de serviços de engenharia*. BNDES. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia/>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2022b). *Central de Downloads*. BNDES. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldownloads/>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2022c). *Operações de exportação pós-embarque*. BNDES. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2022d). *Operações de exportação pré-embarque*. BNDES. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/>
- Barros, P. (2013). *Desenvolvimento, integração e co-operação entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela: políticas públicas para a integração Amazônia-Orinoco* [Tese de Doutorado]. Universidade de São Paulo (USP).
- Barros, P., Padula, R. e Severo, L. (2011). A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. *IPEA*, 7, 33-41. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4575/1/BEPI_n7_integracao.pdf
- Barros, P., Lima, R. e Carneiro, H. (2021). Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira. 1999-2021. *IPEA*, 1, 1-131. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11153/4/publicacao-preliminar_td_brasil_venezuela_evolucao_das_relacoes_bilaterais.pdf
- Borges, F. (2015). Um balanço das relações Brasil e Colômbia: desconfianças e convergências. *PAIAGUÁS*, 1(2), 90-102.
- Brasil. Ministério da Defesa. Brasília (2012). *Política Nacional de Defesa*. <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-nacional-de-defesa-pdf>
- Bresser-Pereira, L. C. (2004). *Artigo: O novo desenvolvimentismo*. Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>
- Bresser-Pereira, L. C. (2010). Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. *Fundação Getúlio Vargas*, 108-129. http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentismo.ccf.pdf
- Bresser-Pereira, L. C. (2016). Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. *Cadernos do Desenvolvimento*, 11(19), 145-165. https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/teoria_novo-desenvolvimentista_0.pdf

- Bresser-Pereira, L. C. (2020). Novo desenvolvimentismo: um segundo momento do estruturalismo latino-americano. *Revista de Economia Contemporânea*, 24(1), 1-20. <https://doi.org/10.1590/198055272415>
- Bresser-Pereira, L. C. (2022). Quase estagnação no Brasil e o novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, 42(2), 503-531. <https://doi.org/10.1590/0101-31572022-3328>
- Bresser-Pereira, L. C., Oreiro, J. L. e Marconi, N. (2019). *Developmental macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy*. Routledge.
- Brignoli, H. P. (2018). *Historia global de América Latina: del siglo XXI a la independencia*. Alianza Editorial.
- Buelvas, E. (2011). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil* (pp. 2-23). Plataforma Democrática. http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf
- Buelvas, E. y Piñeros, D. (2013). Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y de un mundo multipolar emergente. *Papel Político*, 18(2), 613-650. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v18n2/v18n2a09.pdf>
- Carlsnaes, W. (1987). *Ideology and Foreign Policy: problems of comparative conceptualization*. Basil Blackwell.
- Castañeda, J. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85(3), 28. <https://doi.org/10.2307/20031965>
- Castelo, R. (2012). O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 613-636. <https://doi.org/10.1590/s0101-66282012000400002>
- Cetina, M. del P. (2011). Aplicación de modelos geopolíticos en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 53, 147-167. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-85742011000200008&script=sci_abstract
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2023). *CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. Statistics. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=en>
- Cristaldo, R., Senna, J. e Matos, L. (2018). As narrativas fundamentais do mito do desenvolvimento econômico e o neodesenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 52(3), 527-553. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612169612>
- Esposito, M. (2017). Desindustrialização no Brasil: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 46, 120-146. <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/293>
- Faria, L. A. E. (2022). A bússola e o pêndulo: desenvolvimento e inserção internacional do Brasil. *Revista de Economia Política*, 42(2), 283-303. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572022-3278>
- Flemes, D. & Castro, R. (2018). Colombian foreign policy: Contestation by institution building. In H. Ebert & D. Flemes, *Regional Powers and Contested Leadership* (pp. 85-110). Palgrave Macmillan.
- Fonseca, P. C. D., Arend, M. e Guerrero, G. A. (2020). Política econômica, instituições e

- classes sociais: os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil. *Economia e Sociedade*, 29(3), 779-809. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n3art05>
- Gardini, G. L. (2011). Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for analysis. In G. L. Gardini & P. Lambert, *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 13-34). Palgrave Macmillan.
- Gombata, M. e Schüffner, C. (9 January 2017). *Sem BNDES, Venezuela pode se tornar "canteiro de obras"*. Valor Econômico. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2017/01/09/sem-bndes-venezuela-pode-se-tornar-canteiro-de-obras.gh.html>
- Gonçalves, R. (2012). Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 637-671. <https://doi.org/10.1590/s0101-66282012000400003>
- Granato, L. e Batista, I. R. (2018). Estado, autonomia e integração regional na América Latina. State, autonomy, and regional integration in Latin America. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 0(66), 261-287. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.66.56962>
- IPEADATA (2022). *Taxa de câmbio*. <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924>
- Klemi, M. M. e Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Cadernos CRH*, 29(3), 135-150. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000400010>
- Lamoso, L. P. (2012). "Neodesenvolvimentismo" brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. *Revista Soc. & Nat.*, 24(3), 391-404.
- Levitsky, S. & Roberts, K. (Eds.) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. The Johns Hopkins University Press.
- Maia, E. (2023). Três frentes da política externa do governo Lula para a América Central e o Caribe. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 1(76), 201-226. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2023.76.57527>
- Matos, M. W. e Fogolari, J. A. (2021). O populismo na construção de uma política externa integrativa: o caso da Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013). *Conjuntura Austral*, 12(58), 38-49. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110774>
- Merino, G. E. (2018). Del apogeo "lulista" a la destitución de Dilma: el devenir nacional popular neodesarrollista en Brasil. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 66, 223-259. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.66.56957>
- Milani, C. (2018). *Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Appris.
- Milani, C., Pinheiro, L. e Lima, M. R. S. (2017). Brazil's foreign policy and the "graduation dilemma." *International Affairs*, 93(3), 585-605. <https://doi.org/10.1093/ia/iix078>
- Mollo, M. e Fonseca, P. C. D. (2013). Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. *Revista de Economia Política*, 33(2), 222-239. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572013000200002>
- Moraes, L. e Saad-Filho, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31(4), 507-527. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572011000400001>

- Moreira, L., Quinteros, M. e Silva, A. L. R. (2010). *As Relações Internacionais da América Latina*. Vozes.
- Moreira, M. M. (2011). *Derrubando a parede: comércio e integração entre Brasil e Colômbia*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Neto, W., Mariano, M. P., Padula, R., Hallack, M. y Barros, P. (2014). Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia. In *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. IPEA.
- Oliveira, G. Z. y Mallmann, V. (2020). A política externa brasileira para a África de Lula a Temer. *Carta Internacional*, 15(3). <https://doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.990>
- Oreiro, J. L. e Feijó, C. A. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, 30(2), 219-232. <https://doi.org/10.1590/s0101-31572010000200003>
- Pedraza, L. D. (2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 54, 37-73. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-85742012000100003&lng=es&nrm=iso
- Poder360 (14 December 2018). *Odebrecht é multada em US\$ 251 milhões pela Colômbia em caso de corrupção*. Poder360. [https://www.poder360.com.br/economia/odebrecht-e-multada-em-us-251-milhoes-pela-colombia-em-caso-de-corrupcao/#:~:text=5%C2%AA%20feira%20\(13.-](https://www.poder360.com.br/economia/odebrecht-e-multada-em-us-251-milhoes-pela-colombia-em-caso-de-corrupcao/#:~:text=5%C2%AA%20feira%20(13.-)
- Ramírez, S. (2009). A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. *Nueva Sociedad*, 9, 90-107. <https://nuso.org/articulo/a-colombia-e-o-brasil-separados-e-unidos-pelo-comercio-e-pela-seguranca/>
- Ramírez-Orozco, M. (2004). Plan Colombia: ¿Estados Unidos ante un nuevo enemigo América Latina? *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 38(1), pp. 77-115. <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/handle/11250/2437892>
- Sader, E. (Ed.) (2013). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Boitemp/FLACSO Brasil.
- Saraiva, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: Causal beliefs in formulation and pragmatism in practice. In G. L. Gardini y P. Lambert, *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism* (pp. 53-66). Palgrave Macmillan.
- Sepúlveda, M. (2021). A reforma administrativa e a capacidade estatal no Brasil e na Venezuela em análise comparada. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 0(73), 41-67. <https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2022.73.57256>
- Sicsú, J., Paula, L. F. de, e Michel, R. (2007). Por que novo-desenvolvimentismo? *Brazilian Journal of Political Economy*, 27(4), 507-524. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000400001>
- Silva, A. L. R. da. (2015b). Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). *Contexto Internacional*, 37(1), 143-184. <https://doi.org/10.1590/s0102-85292015000100005>
- Silva, R. (2009). Linguagem e ideologia: embates teóricos. *Linguagem Em (Dis)Curso*, 9(1), 157-180.
- Silva, R. (2015a). Relações Brasil-Colômbia: das origens de um desencontro a uma perspectiva de aproximações. *Cadernos de Política Exterior (FUNAG)*, 139-172.

- Simmonds Pachón, O. (2014). Brasil y Colombia frente a la integración infraestructural: entre la construcción de región y el ostracismo. *Papel Político*, 19(1), 237-263. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092014000100011
- Singer, André. (2018). *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do governo Dilma (2011-2016)*. Companhia das Letras.
- Teixeira Júnior, A. W. M. (2013). *O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda*. repositorio.ufpe.br/handle/123456789/37553?mode=full.
- Tfouni, L. e Pantoni, R. (2005). Sobre a ideologia e o efeito de evidência na Teoria da Análise do discurso francesa. *Achegas*, 25.
- Unasul (2008). Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. *IIRSA*. www.iirsa.org/Event/Detail?Id=163.
- Vaz, A. C. (2018). Restraint and Regional Leadership after the PT Era: An Empirical and Conceptual Assessment. *Rising Powers Quarterly*, 2(1), 25-43. <https://rpquarterly.kureselcalismalar.com/quarterly/restraint-and-regional-leadership-after-the-pt-era-an-empirical-and-conceptual-assessment/>
- Vigevani, T. e Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335. <https://doi.org/10.1590/s0102-85292007000200002>
- Vigevani, T., Oliveira, M. e Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31-61. <https://doi.org/10.1590/s0103-20702003000200003>
- Vigevani, T. e Ramanzini Jr., H. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, 57(2), 517-552. <https://doi.org/10.1590/0011-5258201415>
- Villaverde, J. e Rego, J. M. (2019). O Novo Desenvolvimentismo e o desafio de 2019: superar a estagnação estrutural da economia brasileira. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39(1), 108-127. <https://doi.org/10.1590/0101-35172019-2851>