

Barros, Pedro Silva; Lima, Raphael Camargo; Carneiro, Helitton Christoffer

Working Paper

Brasil-Venezuela: Evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021)

Texto para Discussão, No. 2761

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Barros, Pedro Silva; Lima, Raphael Camargo; Carneiro, Helitton Christoffer (2022) : Brasil-Venezuela: Evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999-2021), Texto para Discussão, No. 2761, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2761>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265281>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2761

**BRASIL-VENEZUELA: EVOLUÇÃO
DAS RELAÇÕES BILATERAIS
E IMPLICAÇÕES DA CRISE
VENEZUELANA PARA A INSERÇÃO
REGIONAL BRASILEIRA (1999-2021)**

**PEDRO SILVA BARROS
RAPHAEL CAMARGO LIMA
HELITTON CHRISTOFFER CARNEIRO**



**BRASIL-VENEZUELA: EVOLUÇÃO DAS
RELAÇÕES BILATERAIS E IMPLICAÇÕES
DA CRISE VENEZUELANA PARA A
INSERÇÃO REGIONAL
BRASILEIRA (1999-2021)**

PEDRO SILVA BARROS¹

RAPHAEL CAMARGO LIMA²

HELITTON CHRISTOFFER CARNEIRO³

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: <pedro.barros@ipea.gov.br>.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea. *E-mail*: <raphael.lima@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea. *E-mail*: <helitton.carneiro@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

NILO LUIZ SACCARO JÚNIOR

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação e Infraestrutura**

JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

HERTON ELLERY ARAÚJO

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais (substituto)**

JOSÉ EDUARDO MALTA DE SÁ BRANDÃO

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

ANDRÉ REIS DINIZ

OUVIDORIA: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F14; F15; F51; F52.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2761>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 CONDICIONANTES GEOPOLÍTICOS DAS RELAÇÕES BILATERAIS	9
3 HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BILATERAIS (1958-1998).....	20
4 CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA (1998-2020).....	33
5 DIMENSÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA.....	42
6 DIMENSÃO ECONÔMICO-COMERCIAL.....	85
7 DIMENSÃO DE SEGURANÇA E DEFESA.....	112
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS.....	122
APÊNDICE	139

SINOPSE

Este *Texto para Discussão* aborda o histórico e a dinâmica recente das relações entre Brasil e Venezuela a partir das dimensões político-diplomáticas, econômico-comerciais e de segurança e defesa. O estudo analisa décadas de avanços e retrocessos nos entendimentos bilaterais entre ambos os países, até os mais recentes desdobramentos da crise venezuelana e seus impactos na governança da América do Sul. Nos últimos vinte anos, as relações econômicas entre Brasil e Venezuela foram estruturadas em torno do comércio bilateral bastante superavitário ao Brasil, do financiamento à exportação de bens e serviços de engenharia, dos investimentos em infraestrutura e da parceria energética entre os dois países. Também abordam-se as excepcionalidades dos estados fronteiriços de Roraima e Amazonas nas relações bilaterais, a utilização de instrumentos financeiros de facilitação dos intercâmbios comerciais na região, os impactos geoeconômicos no comércio bilateral em função das sanções econômicas sofridas pela Venezuela, a recente migração de venezuelanos para o Brasil, entre outros temas estratégicos como a cooperação militar entre Brasil e Venezuela, a arquitetura regional de segurança e defesa, o papel central da integração regional nas relações multilaterais e o potencial de cooperação energética.

Palavras-chave: relações Brasil-Venezuela; crise; integração regional; comércio bilateral.

ABSTRACT

This *Discussion Paper* addresses the recent history and dynamics of relations between Brazil and Venezuela from the political-diplomatic, economic-commercial and security and defense dimensions. The study analyses decades of advances and setbacks in bilateral understandings between both countries up to the most recent consequences of the Venezuelan crisis and its impacts on South American governance. In the past twenty years, economic relations between Brazil and Venezuela was structured around bilateral trade with a large surplus with Brazil, financing the export of engineering goods and services, investments in infrastructure and the energy partnership between the two countries. The article addresses exceptional circumstances on the Roraima and Amazonas in bilateral relations, the use of financial instruments to facilitate trade exchanges in the region, the geoeconomic impacts on bilateral trade due to economic sanctions suffered by Venezuela, the recent migration of Venezuelans for Brazil. The study also presents other strategic issues such as military cooperation between Brazil and Venezuela, the regional security and defense architecture, the central role of regional integration in multilateral relations and the potential for energy cooperation.

Keywords: relations Brazil-Venezuela; crisis; regional integration; bilateral trade.

1 INTRODUÇÃO

A situação interna da Venezuela tornou-se um dos maiores desafios contemporâneos para a América Latina. O impasse político vivido pelo país desde a morte do presidente Hugo Chávez Frías¹ e a emergência de seu sucessor, Nicolás Maduro, em 2013, foram agravados pelo aumento de embates entre governo e grupos de oposição, a partir de 2014, e crescimento das pressões internacionais ao regime, que atingiram seu ápice em 2019. O agravamento da crise venezuelana desorganizou a governança regional na América do Sul, tornando a região mais vulnerável aos efeitos da competição entre as grandes potências² em um quadro de maior polarização das políticas domésticas dos países sul-americanos. Desse modo, o papel de atores extrarregionais, como China, Estados Unidos, Rússia e União Europeia (UE), tem se tornado cada vez mais determinante para qualquer saída política da crise venezuelana, fator de grandes implicações para a posição do Brasil na região.³

Dados socioeconômicos do país demonstram uma crise sem precedentes por qualquer perspectiva que se analise o tema.⁴ Entre 2016 e 2020, por exemplo, as quedas do produto interno bruto (PIB) venezuelano atingiram patamares de dois dígitos, com valores aproximados de 17%, 16%, 20%, 35% e 30%, ano após ano.⁵ A Venezuela é um dos países com o maior crescimento do endividamento público e que apresentou, nos últimos anos, as maiores taxas de inflação do mundo. Entre 2011 e 2018, a relação dívida pública-PIB passou de 32,6% para 121,9% e, no mesmo período, de uma inflação estimada de aproximadamente 26% para 1.698.588%.⁶ Nos últimos três anos (2019-2021), o cenário inflacionário venezuelano vem

1. Para uma coletânea de estudos sobre a Venezuela antes da crise do chavismo, ver Hausmann e Rodríguez (2014).

2. Para alguns autores, a ordem internacional pós-Guerra Fria encontra-se em crise, dado o retorno das disputas geopolíticas e da competição estratégica entre as grandes potências iniciada pela ascensão da China, as atuações mais agressivas da Rússia no Leste Europeu e a retração dos Estados Unidos como financiador da atual ordem internacional (Mead, 2014; Mearsheimer, 2018; Nye Junior, 2016).

3. De acordo com Stuenkel (2019), a crise da Venezuela é um exemplo de como os países da América do Sul abriram caminho para a maior influência de potências extrarregionais na definição dos rumos da região.

4. Para um estudo completo sobre a situação econômica da Venezuela e uma proposta de plano de recuperação econômica, ver Rodríguez e Guerrero (2020).

5. O Fundo Monetário Internacional (FMI) estimou quedas de 3,9% (2014), 6,2% (2015), 17% (2016), 15,7% (2017), 19,6% (2018), 35% (2019) e 30% (2020). Até novembro de 2021, a queda do PIB venezuelano foi estimada em 5%. Mais informações disponíveis em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/VEN?zoom=VEN&highlight=VEN>.

6. Estimativas do relatório do Bank of America Merrill Lynch denominado *Venezuela in focus: new hope of another mirage*, de 1º de fevereiro de 2019.

desacelerando. Segundo publicação recente da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a Venezuela apresentou uma inflação acumulada de 9.585% em 2019 e 2.960% em 2020. Em 2021, segundo as estatísticas do Banco Central da Venezuela (BCV), a inflação acumulada venezuelana fechou o ano com 686,4%, marcando clara trajetória descendente. Em relação ao crescimento venezuelano, apesar de não se ter dados definitivos, é possível identificar um horizonte de recuperação econômica para o ano de 2022. Segundo o *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe da Cepal (2021)*, estima-se que a taxa de crescimento do PIB venezuelano, em 2022, seja 3%.⁷ A deterioração econômica convive com o acirramento da situação social e as violações de direitos humanos no país. Segundo relatório de julho de 2019 do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), gradualmente as instituições do Estado foram militarizadas,⁸ com componente de diferentes origens,⁹ contribuindo para a situação de prisões arbitrárias, más condições de detenção, tortura, e uso excessivo de força por autoridades militares e policiais. Em 2018, por exemplo, fontes do governo registraram 5.287 mortes por “resistência à autoridade” durante operações policiais e outras 1.569 entre janeiro e maio de 2019 (OHCHR, 2019a; 2019b).¹⁰ Como resultado, emerge também uma calamitosa situação humanitária, com aumento substantivo dos fluxos migratórios de venezuelanos para países vizinhos – como migrantes pendulares em busca de insumos básicos, refugiados ou migrantes econômicos. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número de venezuelanos que deixaram o país, até outubro de 2021, superou a cifra de 6 milhões de pessoas, com mais de cerca de 5 milhões distribuídos apenas por países da América Latina. Os países da região que mais receberam refugiados e migrantes venezuelanos,

7. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/80/EE2021_Venezuela_es.pdf>; e <https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_pib_balancepreliminar-2021-port.pdf>.

8. Entre 1999 e 2013, estima-se que 1.614 militares da ativa ou da reserva ocuparam posições políticas no governo (Strønen, 2016, p. 21). Cabe notar que diversos militares passaram a ocupar posições-chave em empresas estatais, como a Petróleos de Venezuela (PDVSA).

9. Após a reforma constitucional de 1999 na Venezuela houve a reestruturação das forças armadas do país. Atualmente, são compostas por Exército Nacional bolivariano, Marinha Nacional bolivariana, Aviação Militar bolivariana, pela Guarda Nacional bolivariana e pela Milícia Nacional bolivariana, que possuem, respectivamente, uma quantidade aproximada de 63 mil, 25,5 mil, 11,5 mil, 23 mil e 220 mil militares (IISS, 2018, p. 433-434; RESDAL, 2016, p. 211). Aqui não são considerados os números referentes aos *colectivos*, que não são grupos armados oficiais parte das forças armadas bolivarianas.

10. Fontes da oposição e organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos estimam que o número seja maior.

segundo os dados atualizados até 24 de novembro de 2021, foram: Colômbia (1,84 milhão), Peru (1,28 milhão), Equador (482 mil), Chile (508 mil) e Brasil (261 mil).¹¹

Tais números desastrosos do ponto de vista econômico, social e humanitário são apenas parte da complexidade da crise. Como apontado, um dos aspectos mais fundamentais é a convivência de atores com interesses divergentes no âmbito doméstico e internacional. A luta pelo poder entre o governo chavista e a oposição no país divide espaço com uma disputa de fundo entre potências no tabuleiro geopolítico latino-americano e global. Estados Unidos, Rússia e China vêm se utilizando da Venezuela como plataforma para buscar influência na região e obter ativos políticos que potencialmente podem vir a ser negociados de forma acessória em outros conflitos globais. Paralelamente, a crise no país andino também foi capturada nos debates políticos domésticos dos vizinhos, consolidando-se como combustível para polarização. A fragmentação interna nos países latino-americanos também se transborda para o ambiente internacional, formando uma espiral de desintegração. A consequência imediata foi a perda de eficácia de diversos mecanismos de governança regional e global. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) quedaram-se paralisados por divisões e radicalizações entre seus membros, o que se refletiu na emergência de iniciativas que exigiam menor nível de consenso – como o Grupo de Lima¹² e o Grupo de Montevidéu.¹³

Considerando a importância do tema para o Brasil e para a América Latina, este texto analisa a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Venezuela durante o período de 1999 a 2021. Verificam-se as relações político-diplomáticas, econômico-comerciais, no campo da segurança e defesa, fronteiriço e migratório durante todo o período, considerando seus antecedentes. Como objetivos complementares, busca-se compreender quais foram os fatores subjacentes da decadência das relações bilaterais e como evoluiu a postura brasileira durante os impasses domésticos do país andino. A análise está dividida em três eixos centrais: i) político-diplomático; ii) econômico-comercial; e iii) segurança e defesa.

11. Para acompanhar a evolução dos dados, ver a base de dados do ACNUR disponível em: <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>>.

12. Arranjo *ad hoc* constituído em agosto de 2017 por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru. O grupo reconhece Juan Guaidó como presidente legítimo da Venezuela e defende a saída de Nicolás Maduro.

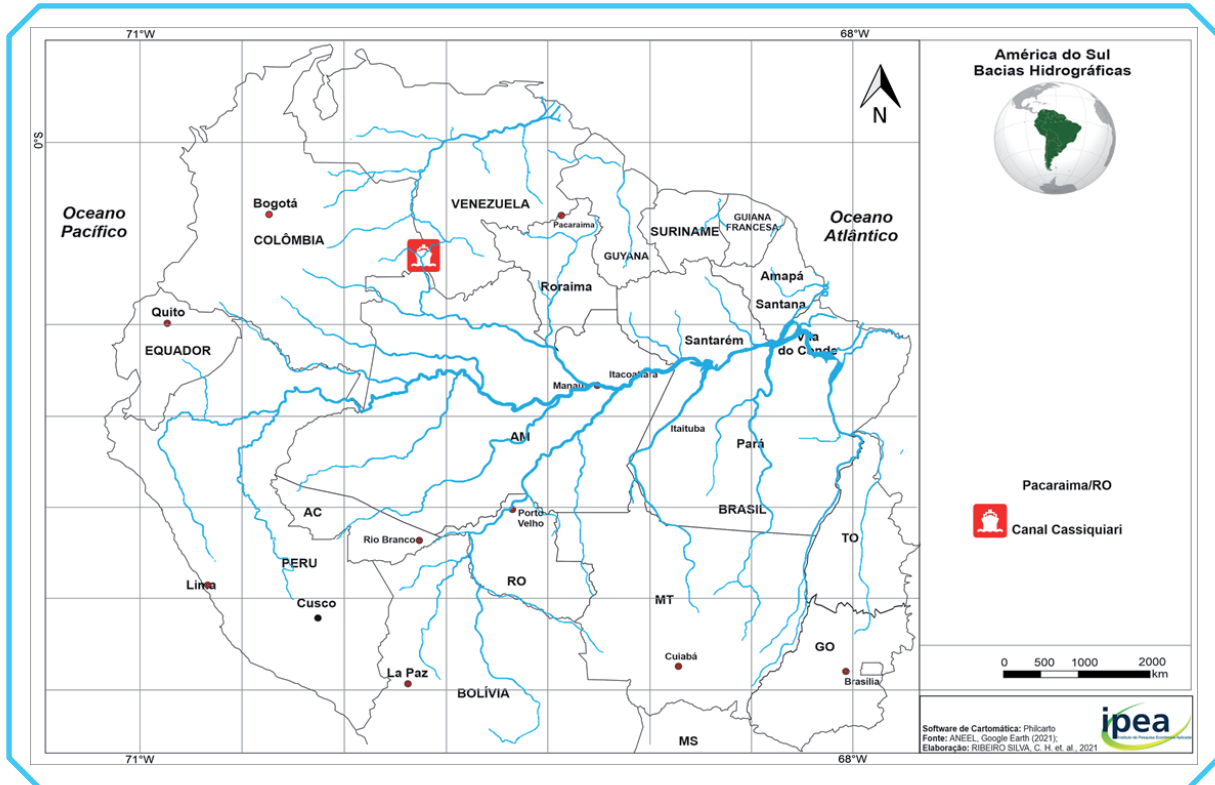
13. Arranjo *ad hoc* constituído em fevereiro de 2019 por Alemanha, Bolívia, Costa Rica, Equador, Espanha, França, Holanda, Itália, México, Portugal, Reino Unido, Suécia e Uruguai. Diferentemente do Grupo de Lima, esse conjunto de países defende o diálogo entre governo e oposição e tem um posicionamento mais moderado, muito embora diversos países-membros tenham reconhecido a legitimidade da presidência de Juan Guaidó. Aparentemente, essa iniciativa foi desativada pelo novo governo uruguaio de Lacalle Pau (março de 2020).

Para tanto, o trabalho está dividido em sete seções, considerada esta apresentação. Na primeira, debatem-se os condicionantes geopolíticos das relações entre Brasil e Venezuela. Apresenta-se de que forma a geografia, a distribuição populacional e a infraestrutura nas áreas próximas às fronteiras entre os dois países influenciaram a evolução de uma agenda bilateral ao longo dos anos. Na segunda seção, debate-se a evolução das relações bilaterais entre os dois países, nas últimas décadas. Na terceira seção, analisam-se relações contemporâneas entre os dois países, sendo apresentados os marcos gerais e a periodização adotada no estudo. Na quarta, quinta e sexta partes são abordadas, respectivamente, as relações do ponto de vista político-diplomático, econômico-comercial e de segurança e defesa.

2 CONDICIONANTES GEOPOLÍTICOS DAS RELAÇÕES BILATERAIS

Compartilhar fronteiras quase que exclusivamente secas de mais de 2 mil quilômetros de extensão em uma área de amplos recursos naturais jamais foi condição suficiente para uma relação próxima entre Brasil e Venezuela. As áreas compartilhadas pelos dois países nas bacias dos rios Orinoco e Amazonas (mapa 1) reúnem biodiversidade, minérios, bacias hidrográficas, potencial energético, solo agricultável de forma sustentável e vários outros recursos de grande importância para ambos os países. O eixo Amazonas-Orinoco é estratégico, pois contempla a maior faixa petrolífera das Américas, baixa ocupação populacional e enorme potencial produtivo e de desenvolvimento local, tanto para o sul da Venezuela como para o norte do Brasil (Barros, Padula e Severo, 2011, p. 34). Ainda assim, esse é um potencial pouco explorado por ambos os países, dado o processo de ocupação econômica tardio e as limitações de integração física nas áreas energética, rodoviária, ferroviária e hidroviária.¹⁴

14. Um importante exemplo do baixo investimento no potencial de infraestrutura da região é a chamada ilha das Guianas. Território composto por Guiana, Suriname, Brasil (estados do Amapá, Roraima e a calha norte do Amazonas de todo o estado do Pará e do Amazonas até o rio Negro), Venezuela (estados de Delta Amacuro, Bolívar e Amazonas) e França (território ultramarino da Guiana Francesa), representa a maior ilha marítimo-fluvial do mundo e cuja infraestrutura integrada ainda é muito deficitária. A região possui um amplo potencial hidrelétrico ainda inexplorado (Barros, 2015).

MAPA 1**Bacias hidrográficas: amazônica e do Orinoco**

Fonte: Banco de Informações e Mapas de Transportes (BIT) da Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A despeito dessa importância geoestratégica e de benefícios político-estratégicos e econômico-comerciais de uma aproximação, as relações entre os dois países foram distantes até 1970 e apenas adotaram agendas estruturadas a partir dos anos 1990 (Briceño-Ruiz, 2016, p. 160; Galvão, 2010; Zurita, 1999; Moreira, 2018, p. 153). Sem que se incorra em qualquer tipo de determinismo, é possível dizer que há razões geográficas para o distanciamento entre Brasil e Venezuela. Entre elas, destacam-se os padrões de ocupação, a baixa densidade populacional nas regiões fronteiriças, a distância dos polos industriais e produtivos, e a vegetação e geografia da região amazônica, que dificultam a construção de infraestrutura local ou compartilhada.¹⁵

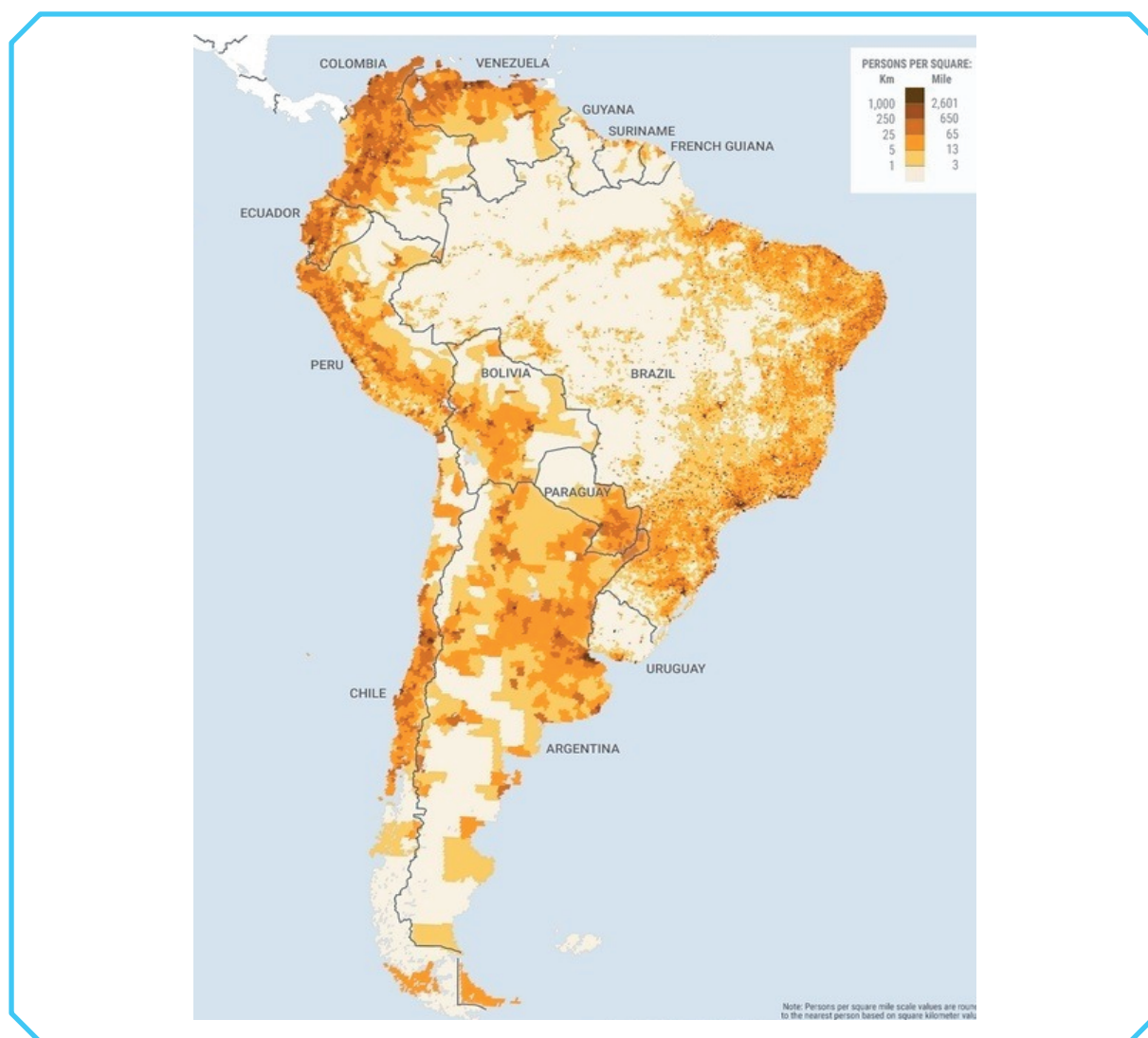
Um elemento importante para a compreensão desse distanciamento é uma suposta baixa complementaridade econômica entre os dois países e o desenvolvimento regional venezuelano

15. Sobre as relações entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela e possibilidades de planejamento conjunto das bacias da Amazônia e do Orinoco, ver Barros (2013).

TEXTO para DISCUSSÃO

concentrado na atividade petrolífera, na costa caribenha e, com menos intensidade, nos Andes fronteiriços com a Colômbia. Enquanto no Brasil, o desenvolvimento regional concentra-se no centro-sul. Tais dinâmicas refletem-se, por exemplo, nos padrões históricos de ocupação populacional ainda presentes na contemporaneidade (figura 1), ainda que haja uma tendência de desconcentração espacial do desenvolvimento do Brasil, sobretudo nos últimos anos, em função do aumento da produção e do dinamismo econômico da fronteira oeste brasileira.

FIGURA 1
Densidade populacional América do Sul



Fonte: Geopolitical Futures, 2017. Disponível em: <<https://geopoliticalfutures.com/south-americas-population-clinging-coasts/>>.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ambos os países construíram suas concentrações urbanas primordialmente partindo de áreas costeiras, o que resultou em focos diferentes: o Brasil voltou-se para o oceano Atlântico e a bacia do Rio da Prata, enquanto a Venezuela direcionou-se para o mar do Caribe e a região andina. Desse modo, os estados venezuelanos mais populosos são voltados para a bacia do Caribe (Miranda, Zulia, Carabobo, Aragua e Anzoátegui) ou situam-se nos Andes (Táchira e, em menor escala, Trujillo e Mérida). Já a porção sul do país possui dificuldades de ocupação justamente pela presença da densa floresta amazônica (Moreira, 2018, p. 154). Tal fenômeno é similar no Brasil, com ampla concentração populacional no Sul, Sudeste e Nordeste e baixa ocupação na região central e Norte, especialmente no estado do Amazonas.

Outro fator importante são as dificuldades de interações fronteiriças¹⁶ (figura 2), que tiveram um impacto importante na construção dos interesses das agendas bilaterais. Mesmo no auge das relações políticas e comerciais, entre 2004 e 2013, no que se refere ao transporte aéreo, não existem nem existiram de maneira regular voos diretos do Brasil para a Venezuela partindo de Manaus; as passagens custam, pelo menos, o dobro da conexão direta a partir de São Paulo, com um trajeto que varia entre sete a doze horas (Barros, Padula e Severo, 2011, p. 37). Na região amazônica (equivalente aos estados brasileiros e venezuelano do Amazonas), o transporte é baseado na navegação fluvial em uma área de baixíssima densidade populacional e difícil acesso. É possível observar diversos desafios de navegação entre os dois países.¹⁷

O rio Orinoco apresenta limitações para o transporte de cargas geradas em algumas épocas do ano entre Ciudad Guayana e o Norte do Brasil. O rio Casiquiare tem uma navegação difícil e limitada por ter muitas pedras e corredeiras, além de seu percurso sinuoso com curvas bastante fechadas (...). Nas águas mais baixas, a navegação melhora bastante em função do maior volume de água. Nas águas acima de Tupuruquara ou Santa Isabel até as grandes cachoeiras de São Gabriel, o rio Negro tem muitas pedras, cachoeiras e violentas corredeiras, com um desnível de 14,5 m em um trecho de quase 49 km, o que representa quase 0,3 m/km (...). Para evitá-las, de Camanaus se pode ir a São Gabriel por uma estrada de cerca de 230 km. Para que este trecho fosse navegável, seriam necessárias uma hidroelétrica perto de São Gabriel e outra perto de Santa Isabel. Já na sua parte baixa, o declive do rio Negro, desde sua desembocadura até a barra do rio Curicuari, por cerca de 995 km, é muito baixo (3 cm/km). O rio Branco, principal afluente do rio Negro que chega até Boa Vista, é navegável sobre uns 600 km desde Caracaraí até sua desembocadura, necessitando de intervenções para melhor conexão hidroviária ao extremo norte do Brasil (Barros, Padula e Severo, 2011, p. 36-37).

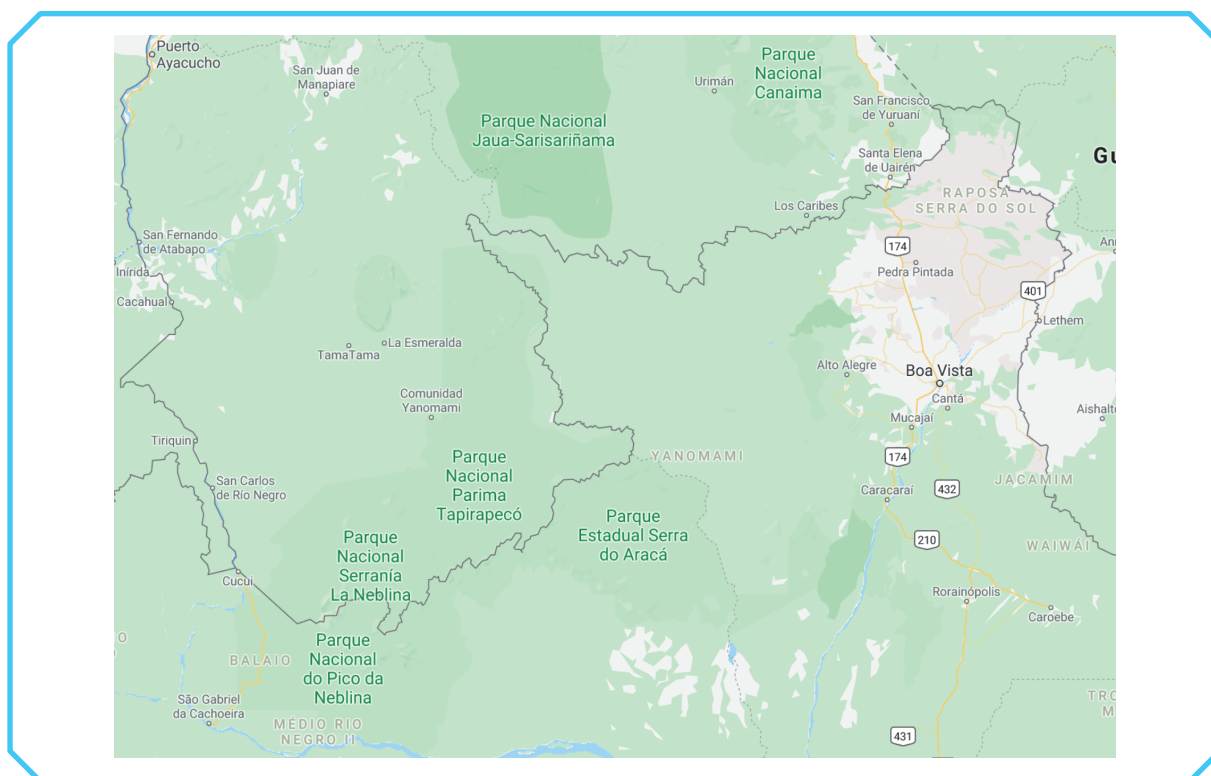
16. Para mais informações sobre as dificuldades na fronteira norte brasileira, ver Pêgo *et al.* (2018).

17. Para mais informações sobre a navegação no rio Casiquiare e as propostas para criação de um canal fluvial na região, ver Barros e Córdova (2014).

TEXTO para DISCUSSÃO

Na fronteira ocidental, o distrito brasileiro de Cucuí parte do município de São Gabriel da Cachoeira,¹⁸ e na tríplice fronteira com Colômbia e Venezuela localiza-se a 250 km da sede municipal e a 850 km de Manaus. Com uma população de aproximadamente 2,5 mil habitantes, o acesso ao distrito é difícil até mesmo partindo da sede municipal de São Gabriel da Cachoeira. A BR-307, única rodovia que corta o distrito, não é asfaltada e constantemente torna-se intransponível por fortes chuvas e deslizamento de terras. O acesso também pode ser feito por via fluvial, pelo Rio Negro, ou aérea, pelo pequeno aeroporto do distrito. Do lado venezuelano, a cidade mais próxima é a de San Carlos de Río Negro (aproximadamente 3 mil habitantes) também com uma infraestrutura logística bastante limitada. Localizada a 420 km da capital do estado venezuelano do Amazonas, Puerto Ayacucho (aproximadamente 120 mil habitantes). As demais áreas de fronteira não têm concentrações urbanas e são envoltas por densa floresta amazônica, parques nacionais, áreas de preservação e terras indígenas.

FIGURA 2
Fronteira Brasil-Venezuela



Fonte: Google Maps.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

18. Município do estado do Amazonas com aproximadamente 45.560 habitantes e uma área de 109.184,896 km. Possui uma densidade populacional de 0,4 habitante/km².

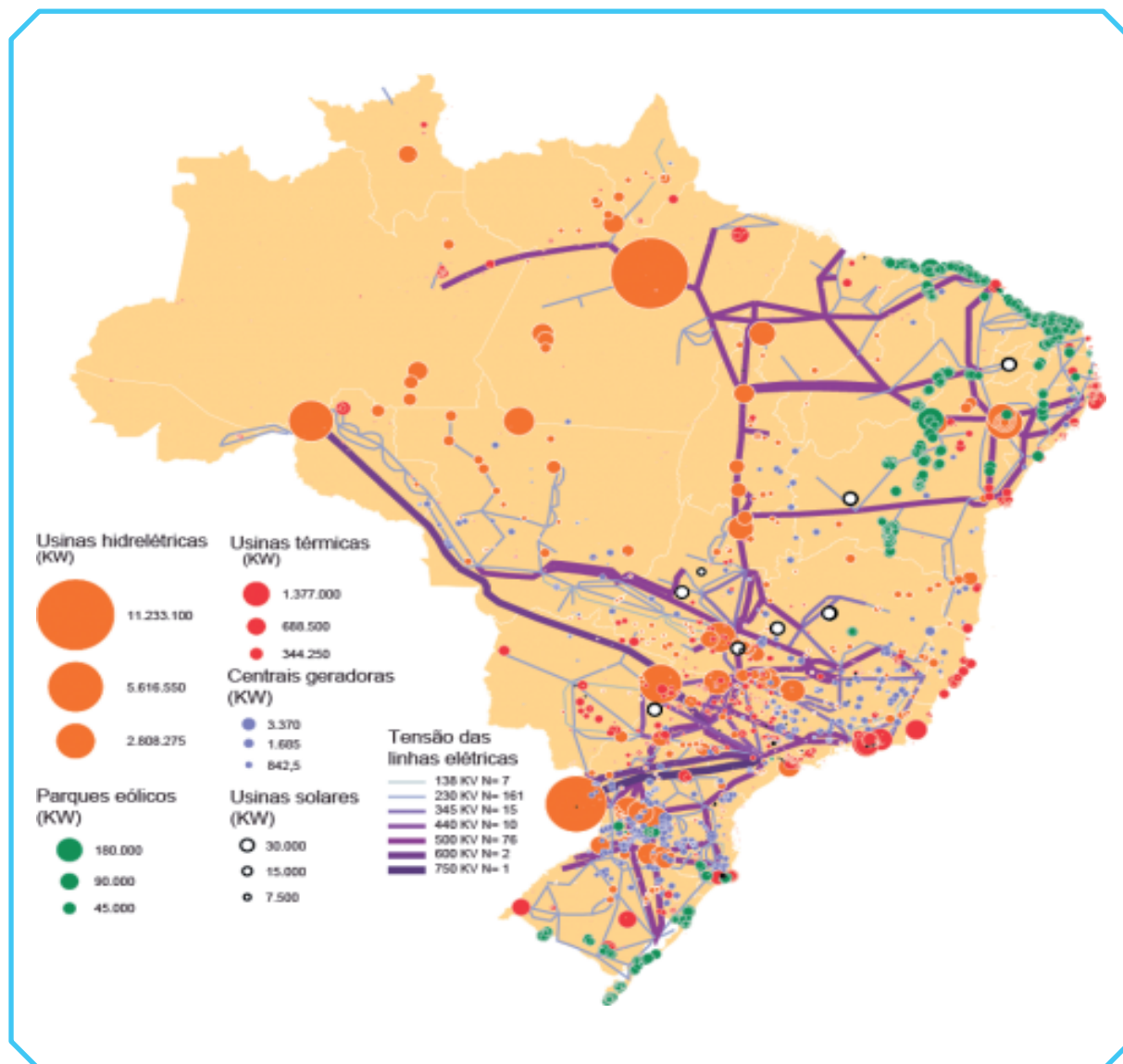
A fronteira oriental, divisa entre os estados de Roraima e Bolívar, é a área fronteira entre os dois países de maior densidade urbana, muito embora seja ainda uma área pouco populosa em comparação com o restante dos dois países. A interação entre os municípios de Pacaraima (aproximadamente 14 mil habitantes), em Roraima, e Santa Elena de Uairén (aproximadamente 30 mil habitantes), centro do município de Gran Sabana, é bem mais intensa do que a observada na fronteira ocidental. Pacaraima, por exemplo, encontra-se mais próxima de Santa Elena de Uairén (17 km) do que da capital roraimense, Boa Vista (213 km). Os dois municípios foram interligados pela construção das rodovias BR-174 e Troncal 10. A BR-174 liga Manaus, Boa Vista e Venezuela passando pelos estados de Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima e teve sua construção iniciada na década de 1970 (finalizada apenas em 1998), com uma extensão de 1.902 km.¹⁹ Já a Troncal 10 interliga Santa Elena de Uairén e Ciudad Guyana, no estado de Bolívar, com entroncamento para a Troncal 15 que segue até a capital Caracas.

Outro fator importante desse eixo foi a interligação energética entre os dois países iniciada nos anos 1990. Após uma longa negociação (desde 1993) entre os partícipes, foi assinado um acordo bilateral entre a Eletronorte e a Electricidad del Caribe (Edelca)²⁰ para fornecimento de energia elétrica venezuelana a fim de abastecer o estado de Roraima em 1997 (Aguar, 2011, p. 60-61; Cervo, 2003, p. 174-175). O acordo resultou na linha de transmissão Guri-Boa Vista com 676 km de extensão, dos quais 191 km no Brasil. Cabe destacar que a linha de transmissão possibilita o abastecimento de Roraima, desconectado do SIN (figura 3), e inexistem gasodutos, oleodutos ou outras interconexões energéticas entre os dois países (Barros, Padula e Severo, 2011, p. 37).

19. Do total previsto inicialmente de 3.319,90 km de extensão.

20. Empresa venezuelana responsável pela geração de energia elétrica.

FIGURA 3
SIN do Brasil



Fonte: Théry e Mello-Théry (2016).

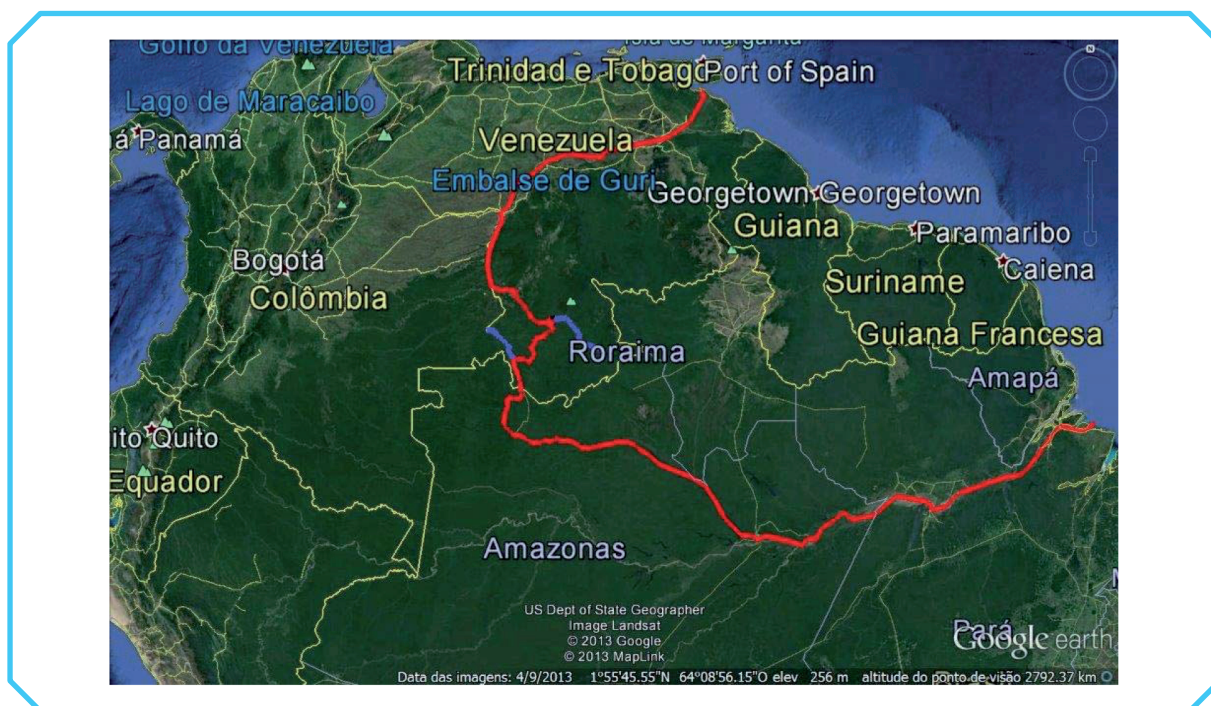
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse fator da interligação energética representa, portanto, apenas um pequeno resultado de um amplo potencial inexplorado da região. O principal exemplo é o caso da consolidação da infraestrutura na área da ilha das Guianas, que envolve Venezuela, Brasil, Guiana, Suriname e a Guiana Francesa (território ultramarino da França), como mostra a figura 4. Uma região com aproximadamente 1,7 milhão de quilômetros quadrados e quase 7 milhões de habitantes, que inclui importantes cidades industriais como Manaus (na margem externa), Ciudad Guayana (Puerto Ordaz

e San Félix) e Linden, capitais nacionais como Georgetown e Paramaribo, e polos regionais como Boa Vista, Macapá, Caiena, Puerto Ayacucho e São Gabriel da Cachoeira.

FIGURA 4

Ilha das Guianas



Fonte: Barros e Córdova (2014, p. 11).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na área, há um importante potencial hidrelétrico, com incidência de chuvas em épocas complementares às da Calha Sul do rio Amazonas, que garantiria à região Norte do Brasil abastecimento energético substantivo. Desse modo, o compartilhamento de energia elétrica, além de beneficiar o abastecimento brasileiro, poderia garantir o financiamento da pavimentação de uma estrada ligando o Brasil às Guianas e um porto de águas profundas, ainda inexistente. O conjunto dessas iniciativas concretizaria o chamado "anel de infraestrutura do Arco Norte", que envolveria interligação dos sistemas rodoviário e hidrelétrico de Brasil, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa (Barros, 2017).

Por fim, outro condicionante importante das relações bilaterais entre Brasil e Venezuela esteve presente no pensamento brasileiro sobre América do Sul. Diversos estudiosos brasileiros das áreas de geopolítica e estratégia nacional contribuíram para a forma como as elites nacionais entendiam as relações com os países sul-americanos e amazônicos. As ideias sobre os vizinhos estiveram influenciadas por elites nacionais, acadêmicos, militares e diplomatas e

podem ser divididas entre algumas linhas de pensamento – como americanistas e antiamericanistas, nacionalistas, nacional-desenvolvimentistas, e pensamento militar e geopolítico (Cervo, 2008; Garcia, 1997; Messias da Costa, 2017; Miyamoto, 1995; Vigevani e Ramanzini Junior, 2012). Tais ideias também estiveram ligadas aos problemas do seu tempo, como a rivalidade com a Argentina, a necessidade de desenvolver o país, a Guerra Fria e a preocupação com a Amazônia em fins dos anos 1970 e começo dos 1980 (Miyamoto, 1995). A despeito da ampla literatura sobre o papel do Brasil na América do Sul e as estratégias de desenvolvimento nacional, poucos desses autores abordam de modo profundo as relações com a América Latina – em especial, com a Venezuela. No geral, tanto o país amazônico como o restante da região são tratados como instrumentais para o desenvolvimento e projeção estratégica do Brasil (Vigevani e Ramanzini Junior, 2012, p. 148).

No campo dos autores clássicos da geopolítica, Mario Travassos, Carlos de Meira Mattos e Golbery de Couto e Silva, há referências indiretas ao país. No caso de Travassos, em sua obra *A Projeção Continental do Brasil*, publicada em 1935, a preocupação estava em balancear a influência da Argentina na região platina. Travassos interpretou o Brasil como composto por uma vertente Amazônica e uma Platina – ambas com suficientes saídas para os oceanos. O problema, em sua interpretação estaria em conectar e harmonizar esses dois “Brasis”. Esse desequilíbrio aliado ao crescimento da influência argentina na região platina sustenta a ideia do autor de que o país deveria construir uma política de aproximações com Peru, Bolívia e Equador (Travassos, 1935, p. 193-195). A região amazônica, que envolve Venezuela, Colômbia e parte do Equador, apareceria mais como um potencial de instabilidade geográfica futura – dado interesse e penetração e influência norte-americana no petróleo da região, a recente abertura do canal do Panamá, e a construção de um possível canal da Nicarágua – do que um problema contemporâneo para o país (Neves, 2018, p. 90-95; Oliveira, 2018, p. 116-117; Travassos, 1935, p. 46-50).

Diferentemente de Travassos, Golbery tinha uma visão ainda mais instrumental da América do Sul, entendendo-a como um campo de projeção global brasileiro. Para o autor, havia um vácuo de poder e civilização na região amazônica que precisava ser foco de políticas públicas e integração ao restante do país (Barros, 2021, p. 87-89). Ainda assim, a prioridade de Couto e Silva era a integração nacional, fronteiras ideológicas e guerras subversivas do que com cooperação com os países sul-americanos (Da-Silva e Dal-Moro, 2017, p. 128-130; Vigevani e Ramanzini Junior, 2012, p. 144). Para o autor, um dos caminhos seria desenvolver uma aliança estratégica com os Estados Unidos para, de um lado, evitar a penetração soviética em regiões como o Chaco e o Centro-Oeste brasileiro e, de outro, possibilitar a ascensão do Brasil como potência continental (Couto e Silva, 1981, 2003; Da-Silva e Dal-Moro, 2017).

Por fim, Carlos de Meira Mattos apresentou um maior interesse na cooperação amazônica e, por consequência, nas relações com a Venezuela. Para o autor, a região pode ser entendida como a Pan-Amazônia dado que a floresta, os rios e o relevo não pertencem apenas a um único país e, portanto, o Brasil deveria trabalhar junto com seus vizinhos – como Colômbia, Equador,

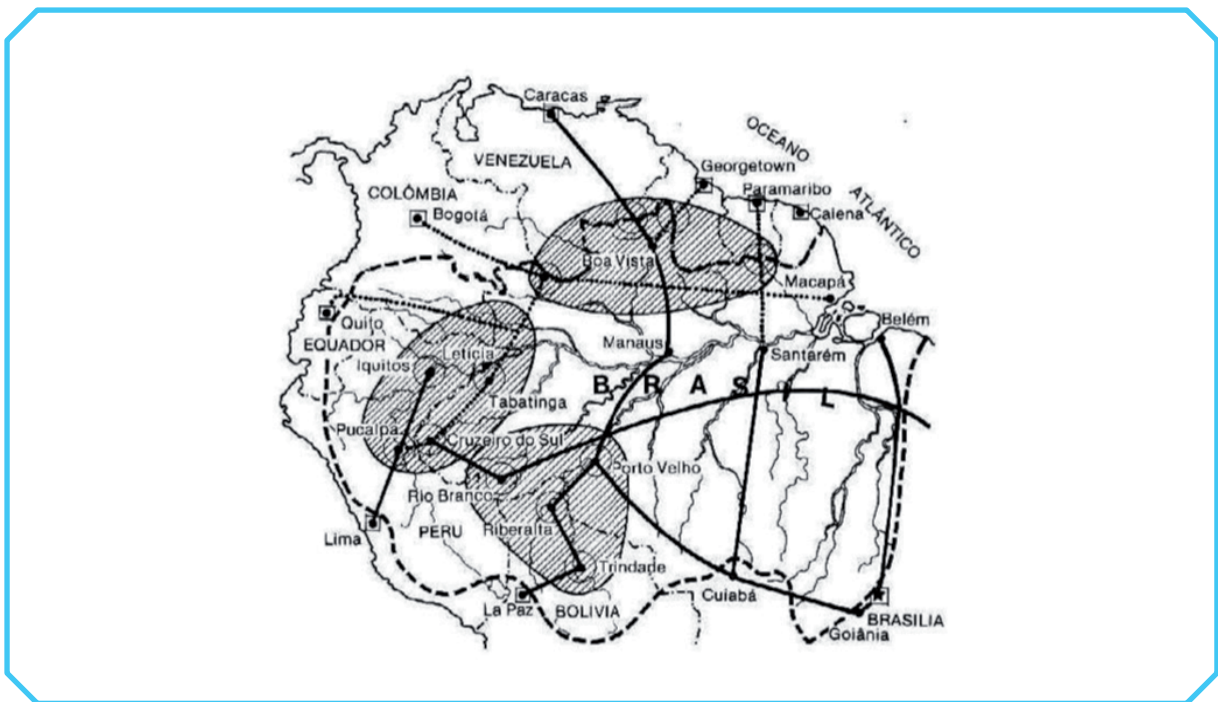
Venezuela e Peru – para desenvolver a região e reverter os problemas locais (Barros, 2021, p. 93; Da-Silva e Dal-Moro, 2017, p. 140). Segundo o autor,

as palavras Amazônia e pan-amazônia deveriam simbolizar a mesma imagem geográfica. Na realidade isso não acontece. Esta imensa região natural, portadora de ecologia uniforme, abrangendo o território de seis países tributários, é enfocada por seus condôminos sob uma visão particularizada. Assim é quando o brasileiro ou o venezuelano, colombiano, peruano, equatoriano ou boliviano refere-se à Amazônia está falando na sua Amazônia nacional. Visando a clareza das ideias, conceitos, formulações e perspectivas deste estudo, utilizamos o vocábulo Pan-Amazônia toda vez que nos referirmos ao conjunto desta região abrangente (Mattos, 1980, p. 146).

A figura 5 ilustra as ideias de integração de comunicações e infraestrutura da região, que foram consideradas pelo autor como “áreas interiores de intercâmbio fronteiro”. Além da “frente Atlântica” e da “frente do Planalto”, a área que mais diretamente refere-se às relações com a Venezuela encontra-se na frente que envolve Colômbia, Guiana e Suriname.

FIGURA 5

Pan-Amazônia: áreas interiores de intercâmbio fronteiro e sistema rodoviário planejado para a vertebração da Pan-Amazônia



Fonte: Mattos (1980, p. 154; 2002, p. 89).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

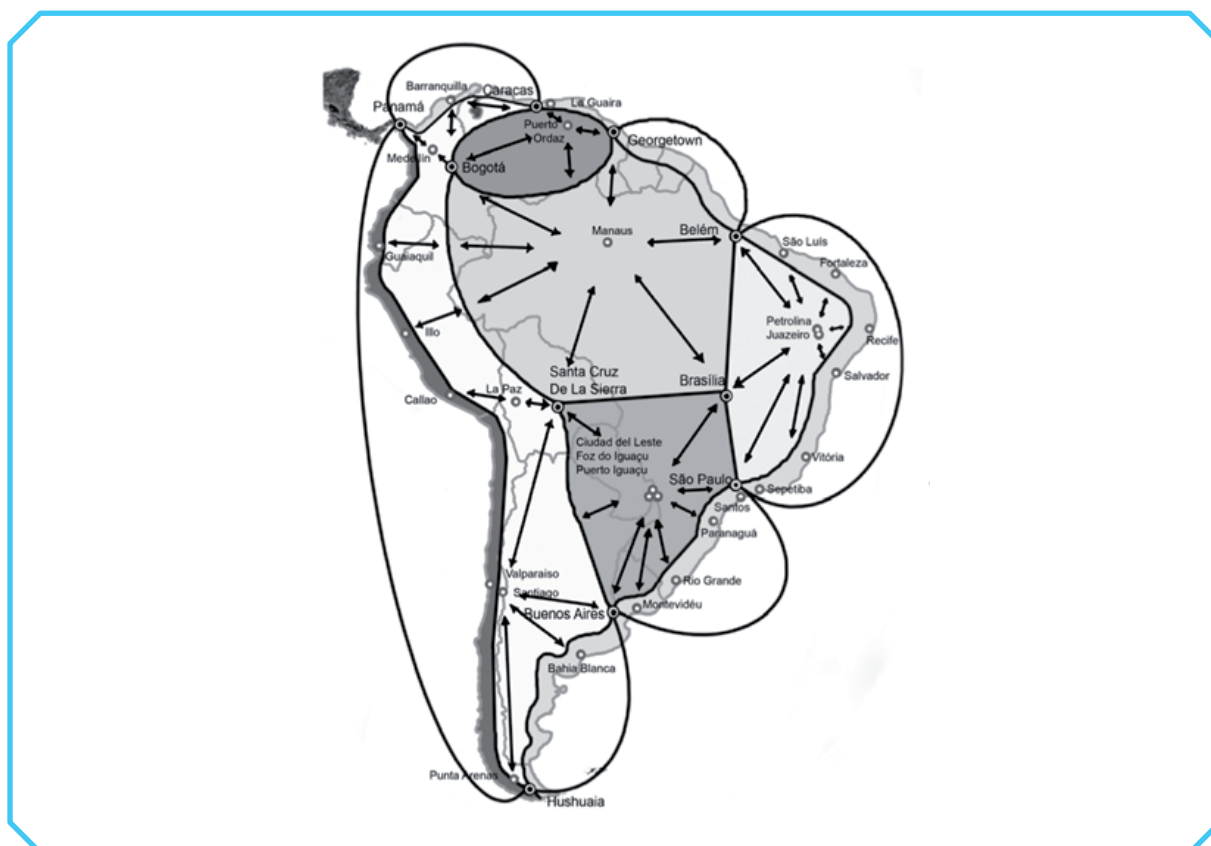
TEXTO para DISCUSSÃO

A partir de Meira Mattos, nas décadas de 1970 e 1980, nota-se uma disposição maior no pensamento nacional a fortalecer as relações com os países amazônicos, entre eles a Venezuela. Tal tendência fortalece-se a partir da democratização com os estudos de Bertha Becker e Darc Costa, que, por exemplo, ilustram essa tendência. Darc Costa, em sua obra, aponta que a América do Sul deve deter um papel fundamental na inserção geopolítica do Brasil. Para o autor, a região possuiria espaços estratégicos centrais que precisariam ser integrados, a saber: i) litoral Atlântico; ii) planalto brasileiro; iii) bacia do Prata; iv) cordilheira Andina; v) litoral do Pacífico; vi) planície Amazônica; e vii) Orenoco/Caribe (Costa, 2003; 2009). Tais eixos apresentam uma estratégia sul-americana como central para o projeto de inserção internacional do Brasil, como mostra a figura 6. Por fim, Becker reforça essa nova tendência pós-democratização apresentando um importante estudo que busca equilibrar uma análise de desafios geopolíticos contemporâneos, demandas de desenvolvimento regional, integração com os vizinhos amazônicos e a preservação das florestas (Alves, 2013; Becker, 2005; Candotti e Melo, 2019; Confins, 2013).

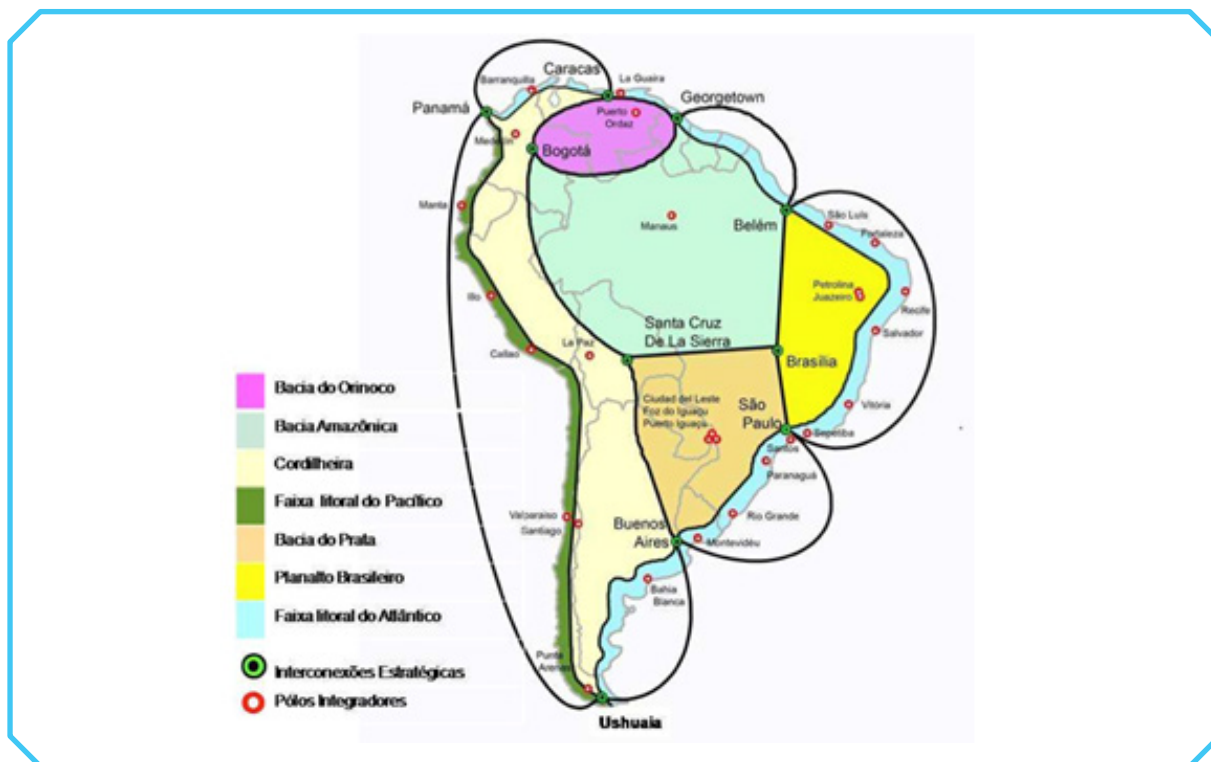
FIGURA 6

Conexões estratégicas sul-americanas de acordo com Darc Costa

6A – Principais cidades



6B – Principais bacias hidrográficas e faixas litorâneas



Fonte: Costa (2009).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Desse modo, nota-se que, no âmbito do pensamento geopolítico nacional, a região do arco fronteiriço norte da fronteira com a Venezuela e Colômbia gradualmente tornou-se uma preocupação importante dos estudiosos. Tais apontamentos apresentam, portanto, que há fundamentos relevantes para as relações bilaterais com a Venezuela que perpassam décadas de pensamento nacional sobre o papel do Brasil na América do Sul e que, desde a redemocratização, passou a reforçar a importância de uma integração de infraestrutura com os países da região amazônica.

3 HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BILATERAIS (1958-1998)

As dificuldades de integração física entre Brasil e Venezuela também se refletiram em desafios para as relações bilaterais ao longo do século XX. Do lado venezuelano, o país detinha uma clara vocação geopolítica para o Caribe e uma política regional pouco engajada para a América do Sul até meados dos anos 1970. Um dos principais condicionantes de sua política externa foi a abundância de petróleo (Cervo, 2003; Severo, 2009; Colgan, 2013; Moreira, 2018). A vocação caribenha e as grandes reservas petrolíferas possibilitaram um relacionamento econômico mais

próximo dos Estados Unidos, muito embora as relações político-diplomáticas variassem em nível de aproximação e convergência. Ainda assim, a Venezuela convive com outras identidades políticas como um país também amazônico e sul-americano, elementos que afetam diretamente as estratégias de política externa e de cooperação com os vizinhos, especialmente Brasil, Colômbia e os países caribenhos (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 157).

Esses fatores também contribuíram com um engajamento oscilante – balizado pelas capacidades materiais venezuelanas – com a América Latina. Essa política variou entre interesses hegemônicos na América do Sul e Caribe, objetivos de contrabalancear Argentina e Brasil, e esforços para obter ganhos para seu desenvolvimento via substituição de importações. Após o estabelecimento do Pacto de Punto Fijo, que garantiu a estabilidade democrática da Venezuela entre 1960 e 1980, podemos identificar três fases das relações entre Brasil-Venezuela: i) entre 1958 e 1970, período caracterizado pelo distanciamento e a rigidez do postulado da Doutrina Betancourt na Venezuela e distanciamento do Brasil; ii) entre 1970 e 1980, caracterizado por um processo de aproximação cautelosa e convergência gradual de agendas; e iii) a década de 1990, caracterizada pela construção das bases de uma agenda estruturada de cooperação regional.

3.1 O Pacto de Punto Fijo, distanciamento e excepcionalismo venezuelano (1958-1970)

No caso específico de relações com o Brasil, a posição venezuelana inseria-se em um quadro mais amplo de dificuldades de relacionamento e distanciamento de seus vizinhos, dessa vez menos por questões geográficas e mais por posições político-ideológicas oriundas do processo interno de democratização em 1958. Tal postura derivou de uma identidade internacional baseada na noção de excepcionalidade. Essa visão partia da Doutrina Betancourt, uma leitura de mundo consolidada pela política exterior do presidente Rómulo Betancourt (1959-1964) de apenas reconhecer governos cujas eleições haviam sido realizadas em consonância com as constituições dos países (Betancourt, 1979; Cervo, 2003, p. 157; Vizontini, 2003, p. 59).

No período, a Venezuela considerava-se um país que detinha uma “superioridade econômica advinda do petróleo”, “uma superioridade política advinda da tradição democrática” e atuava como defensora da democracia no continente, de forma até mais engajada do que os Estados Unidos (Cervo, 2003, p. 157). No plano econômico, houve uma relação de proximidade com os Estados Unidos, pelo fornecimento de petróleo, postura não necessariamente refletida em convergência política em todos os momentos (Moreira, 2018, p. 20-21). Essa identidade emergiu como resultado do Pacto de Punto Fijo, em 1958, definido como um acordo entre elites econômicas e políticas para democratizar e sustentar a democracia venezuelana durante o século XX a partir da

alternância de poder entre dois principais partidos (Myers, 2004, p. 11-13). O resultado prático foi a variação entre os partidos políticos Ação Democrática (AD), de postura social-democrata, e o Comitê de Organização Política-Eleitoral Independente (Copei), de postura democrata-cristã.

A política externa, composta por um corpo diplomático permeável aos interesses partidários, tornou-se parte do sistema puntofijista, sustentando-se em uma aliança entre grupos sociais heterogêneos que atuavam para controlar as instituições de modo oligárquico e fornecer apenas ganhos pontuais à população (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 150). Houve dois principais grupos que influenciaram as decisões sobre política externa no país ao longo dos anos, mas que, embora divergentes, atuavam nesse sistema de conciliação política.

Por um lado, estavam os ortodoxos, um grupo muito influente, próximo da poderosa Fedecámaras, instituição guarda-chuva do setor privado venezuelano. Este grupo sempre havia sido cético com as propostas de integração latino-americana. Considerava que, devido às características peculiares da economia do país, a integração com os países vizinhos não era a melhor opção e, em vez disso, dever-se-ia optar pela consolidação das relações com os parceiros extrarregionais tradicionais. Esse grupo era especialmente oposto à integração com países vizinhos de maior desenvolvimento industrial que pudessem pôr em risco o incipiente processo de industrialização que se estava promovendo no país. Frente a esse setor, encontravam-se os heterodoxos, mais próximos às ideias da Cepal, que consideravam a integração regional como um mecanismo para promover a transformação produtiva na região. Esse grupo propunha um tipo de integração com elementos de intervenção pública, que tomasse em conta as assimetrias existentes entre os países da região devido aos diversos níveis de desenvolvimento relativo de cada um (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 157-158).

Em suma, a Venezuela via-se, portanto, como uma democracia em meio a governos frágeis e autoritários. O Pacto de Punto Fijo e sua Doutrina Betancourt contribuiriam para a autoimagem venezuelana, de um país andino, caribenho e amazônico com uma política democrática, petrolífera, caribenha, terceiro-mundista e ocidental (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 157; Serbin, 2011, p. 13-14) – mas com relativo distanciamento de seus vizinhos. O isolamento político regional até meados dos anos 1970 afetou a relação com os vizinhos, entre os quais o Brasil. Um exemplo importante foi a suspensão das relações diplomáticas com o país após o golpe militar de 1964. No período, além do rompimento, a Venezuela instou a OEA a adotar sanções contra o Brasil e outros regimes militares instaurados na região (Cervo, 2003, p. 158-159).

3.2 Cooperação oscilante e gradual convergência de agendas: as décadas de 1970 e 1980

Essa postura mais radical foi moderada a partir dos anos 1970. Com a alta do petróleo em meados da década, a Venezuela logrou ampliar sua atuação regional em busca de uma posição de liderança e catapultar seu projeto de desenvolvimento industrial (Vizentini, 2003, p. 60). A partir da primeira gestão de Rafael Caldera (1969-1974), com a consolidação do processo democrático e redução de uma ameaça de agressão externa, o país diminuiu seu isolacionismo, engajou-se regionalmente e flexibilizou a Doutrina Betancourt em favor da tese de pluralismo ideológico – a partir da qual seria possível convergir econômica e politicamente com regimes diversos na região (Romero, 2003, p. 325-326). A política externa venezuelana do período foi marcada pelo ativismo regional.

No campo bilateral, o país aproximou-se de países do Caribe; assinou um *modus vivendi* com Cuba; firmou o Protocolo de Puerto España para congelar doze anos de controvérsia com a Guiana; promoveu negociações com a Colômbia, bem como o diferendo territorial de áreas marinhas e submarinas no golfo da Venezuela; e restabeleceu relações diplomáticas com governos autoritários, como o Brasil, em 1967 (Moreira, 2018, p. 168; Romero, 2003, p. 325). No âmbito multilateral, há três importantes exemplos do período, que foram: i) a adesão à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1970; ii) a adesão ao Acordo de Cartagena, que dava origem ao Pacto Andino (composto por Equador, Peru, Bolívia, Venezuela e Colômbia), em 1973; e iii) a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Os esforços buscavam ampliar sua influência entre os países do Caribe e liderar a América do Sul, postura que alguns críticos apontariam como além das capacidades político-econômicas do país (Cervo, 2003, p. 159-160).

Cabe destacar, todavia, que nenhuma dessas iniciativas ocorreu sem atritos e dissonâncias, dado que o interesse venezuelano de liderar encontrava-se em rota de colisão com as aspirações regionais de Brasil e Argentina. No que concerne à ALALC, por exemplo, a Venezuela entrou em contenciosos com os dois países por temores de que a adesão a vinculações tarifárias comprometesse seu projeto de industrialização em andamento (Cervo, 2003, p. 158-159; Galvão, 2011, p. 259-262; Moreira, 2018, p. 159).²¹ Ao entrar na organização, o governo venezuelano acusou os governos brasileiro e argentino de não levar em consideração as demandas dos países de menor desenvolvimento. Como resultado, instaurou-se um contencioso com o Brasil até fins dos anos 1970 (Galvão, 2011, p. 262-266).

21. O contencioso sobre a adesão da Venezuela à ALALC ocorreu de 1963 até 1967, quando o país foi incorporado ao bloco.

Já no que se refere ao TCA, o processo negociador refletia as dificuldades de relacionamento entre Brasil e Venezuela. O acordo era percebido como uma iniciativa brasileira de cunho geopolítico para contrabalancear a influência na região do Pacto Andino, organização vista pela Venezuela como capaz de balancear a influência brasileira (Carrasco, 1978; Moreira, 2018, p. 165-167). Havia uma ampla desconfiança com relação às intenções brasileiras, muito embora tais percepções não tenham impedido a Venezuela de assinar o acordo. Em suma, pode-se dizer que,

não por acaso, a Venezuela se tornou o principal foco de resistência ao Tratado de Cooperação Amazônica. Em momento de expansão da diplomacia venezuelana na América do Sul, a iniciativa brasileira no norte da América do Sul só poderia reanimar as desconfianças no vizinho. A “incurção” brasileira no entorno amazônico ameaçava, do ponto de vista de Caracas, os interesses da Venezuela em suas duas áreas de atuação prioritária: a bacia do Caribe e, de importância relativa menor, a região andina. Naquele momento, as relações bilaterais eram cordiais, mas o temor da dependência gerava dificuldades em avançar em uma agenda comum de iniciativas. Os projetos propostos por ambos os países eram esporádicos e não respondiam a uma estratégia coerente de aproximação (Moreira, 2018, p. 167).

No concernente às relações bilaterais com o Brasil, a disputa por hegemonia regional também compartilhava espaço com demandas de desenvolvimento local. Daí a característica oscilante da relação entre os dois países. Sob os auspícios do regime militar, o Brasil visava a ampliar seu engajamento com a Venezuela, também para ampliar suas importações de petróleo venezuelano, adensar a integração da região amazônica ao restante do país e obter espaço para exportações de manufaturados (Cervo, 2003, p. 160). Essa dinâmica pendular fez-se presente no primeiro encontro bilateral entre presidentes em 1973. A reunião entre Emílio Garrastazu Médici e seu homólogo venezuelano, Rafael Caldera, teve como pano de fundo o interesse em integrar o território de Roraima ao restante do país, sem, contudo, ceder a pressões de qualquer projeto de integração internacional. A preocupação do governo brasileiro era finalizar a construção do trecho Caracarái-Manaus da BR-174 antes de aderir a propostas de cooperação energética, pois se temia perder os territórios desintegrados da região Norte (Galvão, 2011, p. 320). Desse modo, o único resultado concreto do encontro foi o início da construção das estradas (BR-174 e Troncal 10) que ligariam El Dorado, Santa Elena do Uairén, Marco BV-8²² e Boa Vista (Moreira, 2018, p. 160-161).

22. Ponto que representa a divisa fronteira entre Brasil e Venezuela.

TEXTO para DISCUSSÃO

Ainda do lado brasileiro, a organização e a assinatura do TCA em 1978 também tinham objetivos geopolíticos e econômicos para o país, que afetaram diretamente as relações bilaterais com a Venezuela. Uma interpretação possível para a assinatura do TCA era a de que os signatários buscavam integrar ações dos governos em áreas como estudos hidrológicos e climatológicos, cooperação técnica na área de saúde, transportes, comunicações e preservação do meio ambiente, mas também tinham expectativas de longo prazo de que as iniciativas gerassem infraestrutura física e melhorias de vida da população local (Cervo, 2003, p. 161).

Uma interpretação adicional sobre o tratado entende-o como parte do esforço do período de integrar a região Amazônica ao restante do país. Havia uma preocupação geopolítica brasileira de coibir a cobiça externa sobre a Amazônia, dado o crescimento de discursos sobre a proteção do meio ambiente e “internacionalização da área”. Tal postura faz-se presente no texto do tratado, que ressalta a necessidade de equilíbrio entre proteção do meio ambiente e desenvolvimento regional e, principalmente, reforça a exclusiva soberania da região para os países amazônicos (Miyamoto, 2009, p. 83-84; 2013, p. 13). Em suma, o intuito brasileiro com o TCA era ampliar a integração do norte ao restante do país, oferecer um guarda-chuva multilateral para a diplomacia amazônica sob sua coordenação, dirimir as possibilidades de intervencionismo externo sobre a região e ampliar as exportações para os demais países amazônicos, afetando assim as relações com a Venezuela.

A postura venezuelana de pouca disposição para negociar com o Brasil um acordo na região amazônica foi mantida até a ascensão de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) à presidência. No período, a atuação bilateral de Pérez e seu homólogo brasileiro Ernesto Geisel (1974-1979) foi fundamental para a consolidação do TCA. O acordo seria selado na III Reunião Preparatória de Representantes Plenipotenciários, na capital venezuelana, em 1974 (Carrasco, 1978). Um traço importante da relação no período foi a mudança de política externa dos dois países com relação ao tema – o Brasil sob a ótica do “pragmatismo responsável” do chanceler Azeredo da Silveira, e a Venezuela de Pérez com uma nova postura com relação ao governo brasileiro na região que, mesmo com regimes diferentes (Venezuela democrática e o Brasil sob o regime militar), se apresentava disposta a avançar substantivamente na cooperação bilateral.

Na década de 1980, a relação entre os dois países continuou em trajetória positiva, mas foi foco de esfriamento devido às limitações do contexto. O período foi marcado por uma retração geral da política externa venezuelana e dificuldades para a política externa brasileira. Globalmente, alguns fatores como a desregulamentação do sistema financeiro internacional, os choques do petróleo, as altas taxas de juros nos Estados Unidos e o protecionismo e os subsídios aos produtores internos por parte de países desenvolvidos desestabilizaram as economias emergentes e contribuíram para as crises da dívida no período (Prado e Miyamoto, 2010, p. 67; Romero, 2003, p. 326). No

âmbito interno, o Brasil passou por uma transição de poder conturbada para a democracia, com disputas por reformas entre vários grupos, bem como o recorrente fracasso dos diversos planos de estabilização econômica e ampla pressão em virtude da crise da dívida externa, resultando, inclusive, na declaração de moratória brasileira em 1987 (Cepaluni e Vigevani, 2009; Prado e Miyamoto, 2010, p. 71).

O interesse brasileiro em contribuir com a cooperação, estabilidade e ausência de intervenção estrangeira na América Latina manifestou-se também em uma das mais inovadoras iniciativas de mediação da política externa brasileira: a missão Venturini. Na época, o governo de Desiré Delano Bouterse²³ (1980-1987) realizou um massacre contra a oposição que, no período, aproximava-se do bloco socialista. Como resposta, os governos dos Países Baixos e dos Estados Unidos optaram pelo isolamento regional. Tal postura era vista como perigosa pela diplomacia brasileira, pois, na avaliação do chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro, “pressões mal calculadas por parte de Haia e Washington podem deixá-lo [Bouterse] sem opções senão a de aproximar-se de Fidel Castro” (Avila, 2011, p. 14-15). A opção do Brasil foi enviar, em 1983, o general Danilo Venturini, então secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN), para aproximar-se do Suriname, reconhecer a liderança brasileira e retirar o Arco Norte e as fronteiras do país da órbita de grandes potências extrarregionais. Em troca do afastamento do país do bloco soviético, o Brasil ofereceu: i) crédito para a compra de equipamento militares brasileiros; ii) aumento de importações de arroz e alumina do país; iii) apoio técnico em pesquisa mineral, infraestrutura, energia e comércio; e iv) bolsas de estudo (Avila, 2011, p. 15-17).

Similarmente ao Brasil, a Venezuela também mantinha um interesse em fortalecer a cooperação regional. No período, o país propôs a primeira transnacional de petróleo entre o Terceiro Mundo, a Petrolatina, e assinou um protocolo para iniciar as negociações com México e Brasil em 1981 (Cervo, 2003, p. 162). A Venezuela também se engajou com México, Colômbia e Panamá, criando o Grupo de Contadora, em resposta à invasão dos Estados Unidos, em 1983, de Granada, e para evitar conflitos regionais e intervenções externas. O contexto, todavia, foi bastante limitante. Fatores como a crise da dívida externa entre os países latino-americanos, a queda dos preços do petróleo (à exceção de 1981 e 1982), a desvalorização da moeda venezuelana e a emergência de tensões políticas internas afetaram grandemente os projetos em andamento e o escopo dos esforços venezuelanos (Moreira, 2018, p. 170; Romero, 2003, p. 312).

A Venezuela manteve seu interesse de melhorar as relações com o Brasil, muito embora suas capacidades materiais não condissessem com o nível das ambições políticas. Os projetos de

23. O líder militar não esteve diretamente na presidência do país, mas as lideranças passavam pela aceitação de seu regime. Bouterse tornou-se oficialmente presidente do Suriname em 2010.

cooperação mais substantivos encontraram dificuldades de se consolidar. De um lado, o projeto da Petrolatina, por exemplo, não encontrou recursos econômicos para se consolidar. De outro, a ação brasileira de criar um projeto de segurança e ocupação da região amazônica, o Projeto Calha Norte, em 1985, foi percebido como uma resposta unilateral para o problema da Amazônia e uma barreira para a consolidação do TCA (Cervo, 2003, p. 162-163; Prado e Miyamoto, 2010, p. 77; Vizentini, 2003, p. 61-63).

A despeito de poucos resultados na cooperação, cabe destacar que houve, nesse período, uma crescente convergência entre as agendas e os interesses das políticas externas de Venezuela e Brasil. Destacam-se alguns eixos fundamentais, conforme descrito a seguir.

- 1) As preocupações comuns de que as crises no Caribe e no Suriname escalassem e fossem tragadas pelo conflito Leste-Oeste, dada a intervenção dos Estados Unidos em Granada (com participação do Brasil junto a Argentina, Peru e Uruguai como outros representantes da América do Sul em suporte ao Grupo de Contadora).
- 2) As posições convergentes no G77 em defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, logrando ser identificados como lideranças do Terceiro Mundo²⁴ (Cepaluni e Vigevani, 2009; Moreira, 2018, p. 172; Vizentini, 2003, p. 62-63).

Uma interpretação para tais convergências diplomáticas foi a diminuição do “temor da dependência brasileira” por parte da Venezuela, um maior ativismo venezuelano em busca de novos mercados, e a atuação comum dos dois países nos processos de paz da América Central em rejeição a uma intervenção militar norte-americana (Moreira, 2018, p. 172).

Outro elemento adicional para a convergência de agendas deriva também da nova concepção de integração regional apresentada pelo governo brasileiro de José Sarney (1985-1989) após o processo de redemocratização. No período, o Brasil buscou aproximar-se de seus vizinhos latino-americanos de modo a fortalecer sua posição junto aos países em desenvolvimento e contrapor-se a posturas desfavoráveis dos Estados Unidos em diversas áreas. Como resultado do

24. Cabe destacar que a Venezuela não aderiu ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), um dos importantes âmbitos de luta política brasileira.

apoio ao Grupo de Contadora, outro esforço importante do Brasil foi a criação do Grupo do Rio,²⁵ em 1986 (composto por Argentina, Colômbia, México, Panamá, Peru, Venezuela e Uruguai), como forma de ampliar a atuação em bloco da América Latina em oposição às políticas norte-americanas de intervenção militar, na área da dívida externa, bem como rejeitar medidas discriminatórias de potências no plano multilateral²⁶ (Cervo, 2003, p. 173; Prado e Miyamoto, 2010, p. 72).

Marcos adicionais dos esforços brasileiros de aproximação com a América Latina foram os encontros do presidente brasileiro José Sarney com o presidente argentino Raúl Alfonsín (1983-1989) e o venezuelano, Jaime Lusinchi (1984-1989). Sarney firmou, com a Argentina, o Protocolo de Cooperação que daria início à cooperação no Cone Sul e, com a Venezuela, o Compromisso de Caracas (1987), para catapultar um processo de integração na região Norte, atuando, assim, de modo pendular com margem de manobra para dar prioridade ao projeto que tivesse maior triunfo político (Cervo, 2003, p. 162-163).

3.3 Estruturando uma agenda de integração: a década de 1990

A despeito das crescentes convergências de agenda e da cooperação oscilante, o fim dos anos 1980 também abriu um corredor de tensões entre Brasil e Venezuela. Em 1989, um contencioso foi catapultado ao serem identificados grupos de garimpeiros ilegais brasileiros ultrapassando as fronteiras nacionais em busca de ouro em território venezuelano, com impactos na criminalidade e no meio ambiente, além de desmatamento (Cervo, 2003, p. 174; Galvão, 2011, p. 423-424; Vizentini, 2003, p. 66) – principalmente em áreas como Delta Amacuro (foz do rio Orinoco) e no estado de Bolívar (fronteira com o estado de Roraima). O caso do garimpo ilegal despertava antigas visões de grupos venezuelanos que viam um expansionismo brasileiro na América do Sul (Briceño-Ruiz, 2016, p. 162). Tal situação atingiu o ápice de tensão entre os dois países em 1992, quando a Guarda Nacional venezuelana abateu um avião de garimpeiros brasileiros que

25. Também denominado Grupo dos Oito ou Grupo de Apoio a Contadora, oficialmente é denominado Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe. O Grupo do Rio emerge como uma iniciativa de ampliar e substituir o Grupo de Contadora, inicialmente composto pelos membros do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela), com adição de Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. O grupo teve novas adesões em 1990 (Bolívia, Chile, Equador e Paraguai), em 2000 (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana), em 2008 (Cuba, Guiana, Haiti) e em 2009 (Jamaica e Suriname). Conta também com participações rotativas de membros da América Central, participando como bloco em 1990, 1999 e 2000, e, atualmente, a Comunidade do Caribe (Caribbean Community – Caricom) participa com representação rotativa.

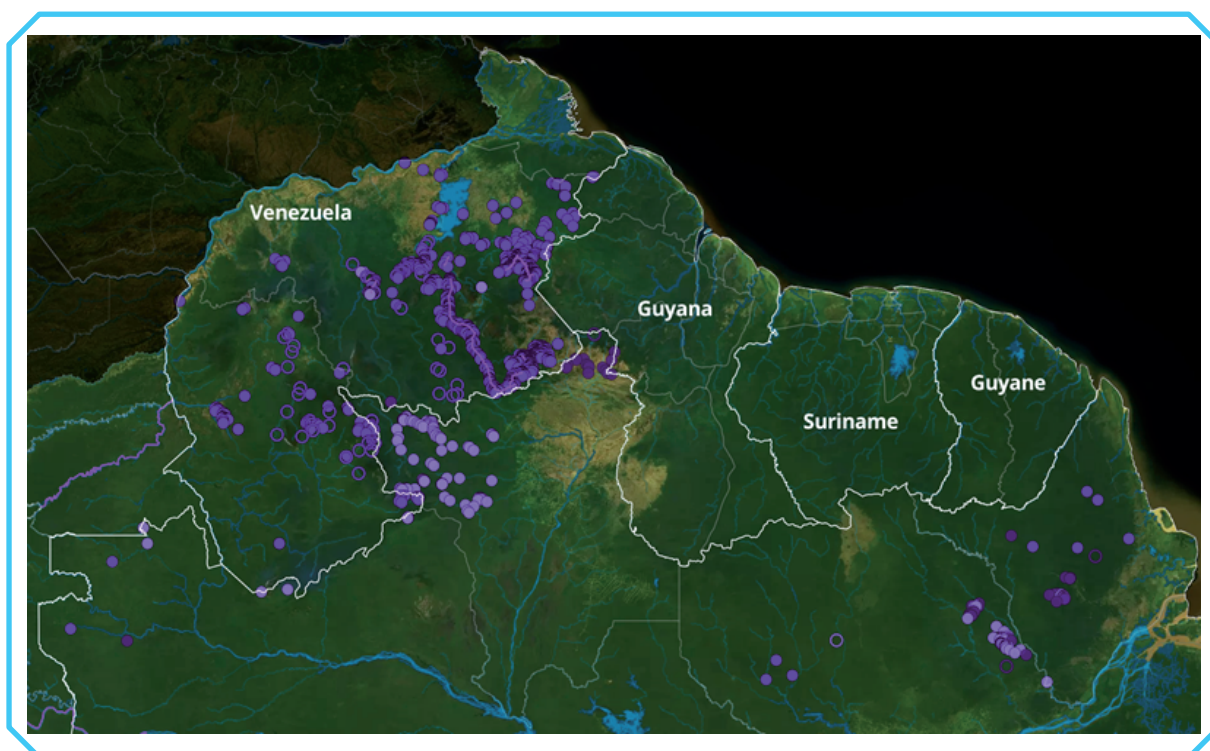
26. No período, estavam em andamento as negociações em Montevidéu, denominada Rodada Uruguai (1986-1994), que resultaria na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

TEXTO para DISCUSSÃO

sobrevoava território venezuelano (Moreira, 2018, p. 171). Cabe destacar que esse problema ainda persiste na região, em áreas similares, como pode ser observado na figura 7.

FIGURA 7

Áreas de garimpo ilegal nas fronteiras entre Brasil e Venezuela (2018)



Fonte: Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A solução para a questão emergiu de um encontro diplomático entre os presidentes Rafael Caldera (1994-1999) e Itamar Franco (1992-1994), que buscou dirimir a visão de imperialismo do Brasil e construir as bases para uma relação bilateral mais profunda (Briceño-Ruiz, 2016, p. 162-163; Cervo, 2003, p. 174; Moreira, 2018, p. 179-180). Parte da evolução nas relações bilaterais foi também estimulada pelo corpo diplomático brasileiro que, por meio da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri) do Itamaraty, reuniram em diversas ocasiões estudiosos dos dois países para construir conhecimento mútuo sobre possibilidades de cooperação, até o momento bastante precário (Cervo, 2003, p. 175).

Tais esforços conjuntos resultaram no principal marco contemporâneo da cooperação bilateral Brasil-Venezuela, o simbólico Protocolo de La Guzmanía, caracterizado como:

um documento de natureza política, que, em seus sete parágrafos declaratórios e sete operativos, definiu a orientação da relação bilateral a partir daquele momento. Na primeira parte, os chefes de Estado afirmaram o compromisso de “atribuir alta prioridade às relações bilaterais, elevando-as a uma nova dimensão, a fim de permitir o máximo aproveitamento das potencialidades de cooperação e integração, em consonância com sua vocação amazônica, sul-americana e latino-americana”, e manifestam a intenção de “realizar encontros presidenciais frequentes”. Na parte operativa, os presidentes estabelecem uma Comissão Binacional de Alto Nível [Coban], com mandato amplo, presidida pelos ministros das Relações Exteriores e integrada por ministros de outras pastas relevantes para a cooperação bilateral (Moreira, 2018, p. 179-180).

O protocolo ressalta a necessidade de consolidar a democracia na América Latina e no Caribe, promover o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável com justiça social e adotar medidas de combate à pobreza. A partir de então, a Coban, entre os chanceleres de Brasil e Venezuela, focou em temas como acordos de complementação econômica, cooperação fronteira, cooperação cultural, mineração, combate conjunto ao narcotráfico, demarcação de fronteiras, levantamento cartográfico, cooperação ambiental, ligação hidrográfica no eixo Amazônia-Orinoco e aumento do transporte terrestre de carga (Vizentini, 2003, p. 70). Em suma, abriu-se uma nova agenda bilateral baseada em uma estratégia tríplice: i) desenvolver ações na zona fronteira; ii) estimular o comércio e o investimento empresarial; e iii) buscar criar uma zona de livre-comércio na América do Sul (Cervo, 2003, p. 175).

A agenda apresentada no Protocolo de La Guzmanía inseriu-se na reconfiguração mais ampla de política externa dos países latino-americanos e da reestruturação das relações internacionais no pós-Guerra Fria. A derrocada da União Soviética, o triunfo imediato de um modelo liberal de organização econômica, a intensificação da globalização, a emergência de regionalismos e o fim da paralisia de organismos multilaterais caracterizaram o novo momento político (Alves, 2001; Buzan, 1997; Falk, 1999). Tal contexto inspirou líderes latino-americanos a realizarem reformas econômicas liberais, baseadas na adoção de medidas de austeridade, ajustes fiscais, aumento de impostos, aberturas comerciais e fim dos modelos de desenvolvimento baseados na substituição de importações. No Brasil e na Venezuela, por exemplo, os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Andrés Pérez (1989-1993) adotaram estratégias similares de abertura em

sincronismo com o receituário liberal do Fundo Monetário Internacional (FMI).²⁷ Ambos os países também assistiram a desfechos semelhantes das suas experiências de reformas econômicas liberais, com insatisfação popular, crises políticas e afastamento via *impeachment*²⁸ – muito embora os processos tenham sido diferentes e o nível de pressão social também.²⁹ Governos posteriores – Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), no Brasil; e Rafael Caldera (1994-1999), na Venezuela – adotaram posturas mais brandas e ajustes de tom, mas seguiram afetados pelo ambiente de reforma econômica e abertura comercial³⁰ (Romero, 2003, p. 326-327; Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003).

No âmbito regional, a agenda de livre-cambismo, a negociação e criação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade Agreement – Nafta)³¹ e a proposta dos Estados Unidos de criar uma Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) balizaram e constrangeram as políticas dos países latino-americanos. A Venezuela adotou uma postura de abertura comercial e de busca de acordos de livre-comércio com os países da região. Em 1989, o país começou negociações com Colômbia e México para uma área de livre-comércio (Grupo dos Três – G3) – iniciativa frustrada após o advento do Nafta – e, em 1992, assinou um acordo sobre comércio e investimento com a Caricom, além de outras iniciativas de relação comercial com a América Latina³² (Vizentini, 2003, p. 65-66). Já o Brasil também teve que lidar com esse contexto. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) originou-se, em 1991, de estratégia brasileira conjugada com Argentina e Uruguai para aproximar os países no momento de redemocratização política e abertura econômica, assim como posicionar-se melhor para negociar as propostas hemisféricas dos Estados Unidos sob a égide do

27. Parte disso derivou da necessidade de adaptações devido ao empréstimo do FMI para a Venezuela em 1989. Ainda que a política de abertura do governo Collor tenha sido realizada em consonância com as orientações do FMI, o fundo não apoiou o principal plano para estabilização de preços desse governo (Plano Collor, oficialmente chamado de Plano Brasil Novo) (Bacha *et al.*, 2015, p. 141).

28. Enquanto no Brasil o afastamento ocorreu em linha com o processo de consolidação da transição democrática, a Venezuela teve um processo altamente conturbado, palco de duas tentativas de golpe de Estado, forte agitação social e gradual desagregação do Pacto de Punto Fijo, que regia a democracia venezuelana desde 1958 (Vizentini, 2003, p. 64-65).

29. Em 27 de fevereiro de 1989, a Venezuela foi palco de largos protestos, depredações e mobilizações sociais decorrentes da alta do preço do petróleo e da adoção de medidas de ajuste econômico. O episódio ficou conhecido como Caracazo.

30. Serrafiero (2007) apresenta uma interessante comparação dos *impeachments* na Venezuela e no Brasil.

31. Área de livre-comércio entre Canadá, Estados Unidos e México, estabelecida em 1994.

32. Destacam-se também: i) Compromisso de Caracas, que estabeleceu as bases para um processo de cooperação entre o G3 e os países da América Central; e ii) a Declaração de Caracas, que garantiu as bases para um acordo de livre-comércio entre Venezuela e Colômbia, de um lado, e Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala, de outro (Vizentini, 2003, p. 66).

regionalismo aberto.³³ A opção de tornar o bloco uma união aduaneira,³⁴ com uma Tarifa Externa Comum (TEC) e uma posição conjunta em negociações hemisféricas e globais, foi fundamental nessa postura de utilizar-se do Mercosul como plataforma para os interesses globais brasileiros, sendo parte essencial da abordagem de negociações da Alca e do acordo com a UE (Cepaluni e Vigevani, 2009; Mello, 2002, p. 37-38).

Tal estratégia inseriu-se também em uma mudança de ênfase da política externa brasileira, sem alterar sua essência de buscar autonomia e margens de manobra no sistema internacional (Pinheiro, 2000; Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014). O paradigma globalista³⁵ foi adaptado para os novos tempos nos quais havia custos altos para manter-se a distância de regimes e organismos internacionais – tal como era a estratégia brasileira até 1990 para este último (Fonseca Júnior, 1998), e passou a integrá-los como forma de renovar as credenciais democráticas do país e subsidiar o processo de modernização econômica (Cepaluni e Vigevani, 2009; Cervo, 2002, p. 30-31; Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003). Um exemplo de adaptação foi a substituição do conceito de “América Latina” pelo de “América do Sul”, ainda que mantendo as estratégias de regionalismo aberto, negociações comerciais e adesão aos regimes globais (Couto, 2012, p. 24; Mariano, 2014; Mello, 2002, p. 38-39). O objetivo era não se vincular a nenhum processo decisório externo e, nesse caso, afastar-se do México, que havia se vinculado aos Estados Unidos pelo Nafta.

Desse modo, além de se utilizar do Mercosul como plataforma de inserção regional e global, o Brasil também visou à construção de outras iniciativas de comércio e integração regional que afetariam diretamente as relações bilaterais com a Venezuela. A primeira delas foi a proposta da Iniciativa Amazônica (IA), em 1992, pelo presidente Itamar Franco. A proposta referia-se a um conjunto de acordos de complementação econômica com os países do TCA, influenciada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra) meses antes. Em 1994, o Brasil anunciou o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que fosse capaz de unir o Mercosul, países andinos e o Chile, em

33. Na perspectiva do regionalismo aberto, definida pela Cepal da Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 1990, “a integração regional é entendida como um processo de liberalização econômica intrarregional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce e um estágio do processo de liberalização econômica internacional – impulsionado por alguns países e pela Rodada Uruguai do GATT, retomado na Rodada de Doha lançada no âmbito da OMC” (Padula, 2014, p. 311).

34. Decisão consubstanciada pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994.

35. Também referenciado na literatura como terceiro-mundismo, globalismo ou a tradição autonomista derivada da Política Externa Independente, refere-se à busca de diversificação de parcerias. Trata-se do oposto do foco no eixo de relações com os Estados Unidos, o paradigma americanista ou a tradição de Rio Branco (Cepaluni e Vigevani, 2009; Lima, 1994).

contraposição ao Nafta e de coordenação sul-americana em resposta à agenda da Alca (Mello, 2002, p. 38-39). A Venezuela manifestou-se positivamente tanto em relação à IA como à Alca. O país firmou acordos de complementaridade econômica (ACE) em 1994 (ACE-27) e em 1999 (ACE-39) e demonstrou interesse na criação de uma área de livre-comércio regional durante a II Reunião do Mecanismo Político de Consulta (Moreira, 2018, p. 182-183). O governo venezuelano, por sua vez, também demonstrou interesse de primeiro consolidar uma área de livre-comércio sul-americana para somente, em um segundo momento, já com os interesses dos países da América do Sul firmados, partir para uma negociação com o Nafta visando à Alca (Vizentini, 2003, p. 67-69).

Além do âmbito econômico-comercial, outro dos novos eixos centrais dessa nova cooperação Brasil-Venezuela foi o âmbito da infraestrutura energética. Nos anos 1990, Roraima enfrentava diversos problemas de fornecimento energético que resultaram em desabastecimento elétrico e racionamentos recorrentes. O custo da energia elétrica na região era alto devido ao uso de termelétricas em vez das tradicionais fontes hidrelétricas, uma vez que o estado não estava conectado ao SIN. As dificuldades de implantação de um projeto hidrelétrico na região, todavia, reforçaram a proposta de uma conexão entre Boa Vista e a Venezuela pela linha de transmissão de Guri, ideia que ganhou força após o Protocolo de La Guzmanía (Aguiar, 2011, p. 95-148). O resultado foi a assinatura do acordo de cooperação em 1997 e a implantação do Sistema Hidrelétrico do Rio Caroní (conhecido como “linhão de Guri”) até 2001 (Aguiar, 2011; Barros, Padula e Severo, 2011, p. 37; Cervo, 2003, p. 175).

4 CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA (1998-2020)

A emergência de Hugo Chávez ao poder, em 1999, ocorreu em um contexto de aprofundamento da agenda de cooperação bilateral, de tensão política na Venezuela e de estabilidade política no Brasil. No período, representativo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o governo brasileiro passava a criticar os efeitos da globalização para os países em desenvolvimento e a adotar uma nova concepção de integração regional focada em temas de infraestrutura, ainda que sob a ótica do regionalismo aberto (Cervo, 2002, p. 26; Cervo e Bueno, 2008, p. 475; Lima e Coutinho, 2007, p. 130-134; Ramanzini Júnior, 2010, p. 20; Couto, 2012).

Os esforços de cooperação energética com a Venezuela ocorreram concomitantemente com um processo de aproximação nos campos político e de infraestrutura do Brasil com a América do Sul. No período, o governo brasileiro ampliava seu engajamento em temas de cooperação política – tais como a I Reunião de Presidentes da América do Sul e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000 – e gradualmente expandiu a atuação do Banco Nacional

de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento a projetos de infraestrutura na região, em parceria com outros organismos internacionais, como recursos da Corporação Andina de Fomento (CAF), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata) (Valdez, 2011, p. 48-49; Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003, p. 48; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014, p. 536-537).

A transição política no Brasil para a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que, tal como Hugo Chávez, era identificado com o espectro político da esquerda, não apenas manteve uma trajetória de aprofundamento, como também possibilitou convergência e posições em temas centrais. A estratégia brasileira passou a basear-se na adesão às normas e aos regimes internacionais, via coalizões Sul-Sul, em especial, com grande ênfase à América do Sul, e de acordos com parceiros não tradicionais, por entender que tais iniciativas reduziriam assimetrias ante as grandes potências e ampliariam a margem de manobra do Brasil (Ramanzini Júnior, 2010, p. 71-76; Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 283; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014, p. 536).

Houve alguns temas objeto de convergência de agendas entre Venezuela e Brasil, desde a inflexão de política externa no segundo governo FHC, que beneficiaram as relações bilaterais. Destacam-se, por exemplo: i) a noção de globalização assimétrica, em vez de benéfica a todos os Estados; ii) a adoção de uma visão político-estratégica para a América do Sul; iii) as estratégias de reforçar a economia nacional como condicionantes para qualquer interdependência global; iv) a integração sul-americana como condição prévia às integrações mais amplas; v) a percepção negativa do projeto da Alca, sem reciprocidade comercial efetiva; vi) as reservas ao aspecto militar do Plano Colômbia; vii) o repúdio à presença militar norte-americana na Amazônia; e viii) o interesse de não privatizar o setor petrolífero (Cervo, 2003, p. 173).

Cabe destacar, todavia, que as visões de mundo se aproximaram somente nesses temas. O fato é que os dois países detinham leituras bastante distintas sobre a estrutura do sistema internacional, as relações com os Estados Unidos, o lugar da América do Sul e as estratégias a ser adotadas. A Venezuela chavista adotou gradualmente uma postura retórica radical anti-Estados Unidos, identificado como o principal inimigo da "Revolução Bolivariana", e compreendia mecanismos de integração regional como forma de contrabalancear os governos norte-americanos e construir alianças geoestratégicas (Briceño-Ruiz, 2016, p. 163-164; Moreira, 2018, p. 219-220).

Na visão dos formuladores da política externa chavista, deveria ser fortalecido o "eixo de desenvolvimento progressista" da América do Sul (Argentina-Brasil-Venezuela), em oposição ao eixo liberal (Chile-Colômbia-Peru), e, para tanto, seria necessário alterar a natureza comercialista dos mecanismos regionais substituindo-as por uma de caráter geopolítica e anti-imperialista – tal como evoluía a política comercial venezuelana e os esforços de integração do país no Caribe

(Moreira, 2018, p. 215-218; Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 162-163). Daí emergiu o objetivo da Venezuela ao deixar a Comunidade Andina de Nações (CAN), de foco mais liberal, e aproximar-se do Mercosul, coordenado pelo grupo de países que, em sua perspectiva, representaria um “eixo progressista” da integração sul-americana (Barros e Hitner, 2007).

Os processos de integração tiveram relevância para consolidação do bolivarianismo e estabilidade política interna na Venezuela. A saída da Venezuela da CAN foi justificada pelos tratados de livre-comércio negociados bilateralmente por Colômbia, Equador e Peru com os Estados Unidos. Em suma, havia o interesse de criar um polo de poder em oposição aos Estados Unidos, estruturado no nível sub-regional, a fim de construir novos mecanismos de integração nos moldes venezuelanos (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Alba-TCP, Petrocaribe, Petroamérica, Petrosul e Petroandina); regional, buscando alinhar-se ao “eixo progressista” e influenciar o redirecionamento de sua agenda; e, por fim, latino-americano, logrando participar ativamente de iniciativas de cooperação, como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA/Unasul) e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) para projetar a América Latina e Caribe (ALC) como polo de poder (Moreira, 2018, p. 235-236).

O Brasil, por sua vez, detinha uma posição bastante diferente da venezuelana. Muito embora desejasse construir um mundo multipolar e reformar os organismos internacionais, a postura brasileira não era de confrontação direta com os Estados Unidos,³⁶ anti-imperialista, ou antissistema; do contrário, mantinha uma relação positiva e cordial com a grande potência (Moreira, 2018, p. 188; Pecequilo e Luque, 2016, p. 38; Ramanzini Júnior, 2010, p. 67). Se, de um lado, os Estados Unidos buscavam “instrumentalizar” as relações com o Brasil, aproximando-se do país em questões regionais-chave e apresentar o governo brasileiro como um “modelo de governo de esquerda eficaz” em comparação às posições mais radicais de Equador, Bolívia e Venezuela; de outro, o Brasil buscava manter relações positivas com o país para legitimar sua ascensão como potência emergente, mas sem confrontar diretamente os governos mais radicais na região, uma vez que poderia prejudicar o objetivo de construir o espaço regional (Carmo e Pecequilo, 2016, p. 56).

No concernente à América do Sul, o Brasil buscava construir um espaço político e econômico sul-americano, que envolvesse diversos campos – político-diplomático, infraestrutura, defesa, energia, saúde etc. Até meados de 2016, o Brasil priorizou iniciativas que envolviam a totalidade geográfica dos países da América do Sul (como a expansão do Mercosul, construção da Unasul e a Celac), uma posição bastante distinta do apoio às iniciativas fragmentárias sustentadas em interesses ideológicos e geopolíticos da Venezuela (Barros e Gonçalves, 2019). Paralelamente, o

36. Muito embora alguns criticassem a ênfase maior da política externa brasileira em questões estratégicas do que econômico-comerciais (Ricupero, 2010).

Brasil detinha também interesse em oferecer oportunidades econômicas para a exportação de produtos brasileiros, ampliar a fatia de mercado de grandes e médias empresas nacionais nos países vizinhos e apoiar o projeto de construção de grandes conglomerados brasileiros com apoio do BNDES (Burgess, 2007, p. 1344; Souza, 2010, p. 49-50). Diferentemente de uma política industrial socialista venezuelana, que intentava criar uma “nova classe empresarial que comungaria os objetivos do governo”, o Brasil adotava política de induzir o desenvolvimento econômico por meio do fomento às exportações industriais associadas a projetos de infraestrutura,³⁷ com aumento de investimento público na internacionalização de empresas e na participação de alguns setores-chave, sem, contudo, limitar o papel de grupos empresariais ou entrar em conflito com eles (Berringer, 2014, p. 119-126; Cervo e Bueno, 2008, p. 492; Moreira, 2018, p. 219-220).

Desse modo, a postura brasileira para a América do Sul era de construir um entorno regional que garantisse espaços de autonomia para o país e não limitasse a estratégia de inserção global brasileira. Seja pelo fato de o Brasil não possuir recursos econômicos de países desenvolvidos, seja por não desejar perder sua margem de manobra, o fato é que se adotou uma postura ambígua, relutante em assumir plenamente os custos políticos, econômicos e sociais da integração regional – algo que, de maneira oposta, a Venezuela mostrava-se interessada em fazer com seus altos gastos em novos mecanismos regionais baseados no petróleo (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 161-162; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014, p. 542-544).

Destarte, de modo contraintuitivo ao discurso propalado nas disputas políticas internas, houve tensões e disputas entre iniciativas e visões de mundo de Venezuela e Brasil ao longo do período de Chávez (1999-2013), Nicolás Maduro (2013-2020), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Além de posições diferentes sobre os Estados Unidos e a América do Sul, temas como biocombustíveis, financiamento de infraestrutura e arquitetura de cooperação em defesa geraram dissonâncias importantes. Essas divergências não impediram um processo de cooperação bilateral sem precedentes.

Cabe também destacar que a escalada de autoritarismo, politização das forças armadas, violações de direitos humanos e limitação da liberdade dos meios de comunicação geraram tensões diplomáticas com os vizinhos e outros países. Parte da sociedade venezuelana se apresentava de forma crítica à relação bilateral com o governo brasileiro. As principais críticas eram de que o Brasil adotava uma postura imperialista na Venezuela pelo engajamento de suas empresas

37. A adoção de um modelo amplo, que seria “dirigismo estatal”, é criticada por Lazzarini (2011) ao cunhar o termo “capitalismo de laços”. O autor afirma que as relações entre os setores privado e público possibilitam a criação de monopólios, que os tornam cada vez mais fortes e, por sua vez, fortalecem também o poder do governo.

(Petrobras, empreiteiras) e de que os governos brasileiros eram cúmplices do regime venezuelano por alinhamento ideológico – portanto, contribuíram para a legitimação de um chavismo crescentemente autoritário (Briceño-Ruiz, 2016, p. 167-169).

Ainda assim, o Brasil foi entendido pela Venezuela de Chávez como uma parceria fundamental para seu desenvolvimento, preferencial pela proximidade geográfica, aproximação cultural e convergência de objetivos em torno da integração sul-americana (Moreira, 2018, p. 196). Logo em 2003, por exemplo, o Brasil dispôs-se a ajudar a Venezuela a partir do Programa de Substituição Competitiva de Importações, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (PSCI/MDIC) a fim de identificar e aproveitar a complementaridade econômica entre os dois países (Veiga, Pourchet e Markwald, 2005, p. 73). Em 2005, o governo brasileiro beneficiou-se do personalismo do regime venezuelano para construir relações próximas com Chávez, ampliar as exportações e os investimentos brasileiros no país e desenvolver uma parceria estratégica (Galvão, 2010, p. 32).

Em termos do conteúdo da agenda de cooperação bilateral, pode-se dizer que, entre 2003 e 2012, houve um processo de consolidação e diversificação de agendas. Inicialmente, em uma primeira etapa, entre 2003 e 2007, havia um foco de caráter mais diplomático, comercial e energético, com aumento substantivo do comércio bilateral, alinhamento nas críticas à Alca, grande cooperação entre Petrobras e PDVSA, implementação de projetos de infraestrutura que permitiram a atuação de grandes empresas brasileiras na Venezuela e um bom trânsito diplomático entre Lula e Chávez, o que possibilitou a mediação de crises internas e regionais (Galvão, 2010, p. 32-34; Moreira, 2018, p. 205).

A partir de 2007 e 2008, a parceria bilateral passa a adquirir contornos diferentes. Os dois países decidem ampliar as áreas de cooperação para setores como desenvolvimento industrial, agrícola e novas iniciativas. No período, a Venezuela tornou-se um importante experimento de um novo modelo de atuação da política externa brasileira, com base na internacionalização de agências nacionais para apoiar a cooperação internacional, e elevado ativismo político-econômico nacional. O país andino ocupou lugar central em um novo modelo emergente de relações bilaterais (que começara a ser desenhado em fins do governo FHC e adquiria novo impulso) baseado na internacionalização de agências estatais, descentralização do Itamaraty no processo de execução de política externa, ampla diplomacia presidencial (também referido como “presidencialização”)³⁸ e pluralização de atores engajados em temas, como áreas internacionais

38. Danese (1999, p. 51) define o conceito de diplomacia presidencial como “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou pelo chefe de governo”.

de ministérios, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a Caixa Econômica Federal (Caixa), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Ipea (Amorim Neto, 2011, p. 125-130; Cason e Power, 2009, p. 134-135; Milani e Pinheiro, 2013, p. 25-26; Moreira, 2018, p. 197; Souza, 2001).

Cabe destacar, todavia, que esse ensaio de nova atuação externa foi breve, e as iniciativas começaram a perder impulso entre 2012 e 2014, até cessarem de vez em 2015. Desde então, as relações bilaterais entraram em uma espiral de paralisia e crise, até que as interações político-econômicas se retraíram a patamares anteriores ao processo catapultado pelo Protocolo de La Guzmán, em 1994. Do lado venezuelano, fatores domésticos e internacionais contribuíram para isso. Elementos como a queda brusca dos preços do petróleo (2015-2018), o acirramento da crise interna após o falecimento de Hugo Chávez (2012), o aumento da polarização doméstica (2013-2015), a ampliação da crise econômica e fiscal do país (2013-2017), a crise migratória venezuelana (2018-2020) e a crise de sucessão (2018-2019) reduziram drasticamente a capacidade de realizar política externa ativa da Venezuela.

De modo similar, o Brasil também teve razões internas e conjunturais para a retração. A perda de fôlego político-econômico e o diagnóstico do próprio governo de que havia uma grave crise fiscal também limitou a capacidade de realizar uma política externa ativa. Similarmente, a polarização política doméstica catapultou um processo de cisão política do país e afetou várias empresas nacionais. O avanço de investigações contra a corrupção no âmbito da Operação Lava Jato – afetando as principais empresas engajadas na Venezuela, como as empreiteiras Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO S/A), Andrade Gutierrez Engenharia S/A, e do setor energético, como a Braskem e a Petrobras – e o *impeachment* de Dilma Rousseff, seguido de sua substituição pelo vice-presidente Michel Temer (2016-2018), explicam o ocorrido. Na gestão Temer, por exemplo, o Brasil alterou significativamente sua postura com relação à Venezuela e ao modelo econômico interno. O governo brasileiro adotou uma agenda econômica liberalizante, de controle de gastos públicos e de redução do investimento estatal e do fomento às exportações, combinada com menor engajamento presidencial em temas regionais. Desse modo, houve expressivas mudanças tanto nas relações do ponto de vista diplomático como econômico-comercial, que se estenderam até o momento atual (2021).

As mudanças no ambiente interno e externo foram, portanto, um fator de grande transição para a mudança paradigmática de política externa brasileira a partir de 2016. Entre as inflexões, destacam-se: i) a reconcentração da agenda do Mercosul em temas comerciais, especialmente na negociação do bloco com a UE e das alternativas para a redução da TEC; ii) a ausência de liderança em temas regionais sul-americanos (saída da Unasul e criação do Fórum para o

Progresso e Desenvolvimento da América do Sul – Prosul), baixo protagonismo no Grupo de Lima e autoisolamento na Celac; iii) tentativas de aproximação com os Estados Unidos; iv) redução da ênfase em questões políticas com o BRICS;³⁹ e v) prioridade à acesso à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa inflexão começou no governo Temer (Berringer e Forlini, 2018, p. 9-10) e foi intensificada no governo Bolsonaro (2019-2022).

Essa inflexão de política externa reforçou a tendência de retração do ensaio brasileiro de internacionalização de agências nacionais e focou a agenda em renovar as credenciais econômico-comerciais do país em busca de investimentos estrangeiros, para sustentar a agenda de reformas econômicas liberalizantes do país. Tal virada comercialista, de maior acercamento dos Estados Unidos, e de menor preocupação com o ambiente multilateral e com a construção de instituições regionais, tornou-se latente no discurso de posse do chanceler José Serra, em maio de 2016, que organizou a nova política externa brasileira em torno de dez diretrizes principais (box 1).

BOX 1

Diretrizes da política externa do governo Temer enunciadas no discurso de posse do ministro das Relações Exteriores (maio/2016)

1. Redução de influência político-partidária na política externa brasileira.
2. Defesa da democracia, liberdades e direitos humanos em qualquer país, ainda que respeitando os princípios da não intervenção em assuntos internos.
3. Responsabilidade em matéria ambiental, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.
4. Incentivar a intensificação do comércio internacional, que seguia em compasso de retração.
5. Redução do foco no multilateralismo comercial e busca de acordos comerciais nos âmbitos bilateral e plurirregional.
6. Maior atuação do Itamaraty na promoção comercial com a subordinação da Câmara de Comércio Exterior (Camex) ao órgão e maior coordenação com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.¹
7. Foco na América Latina em relações com Argentina, Chile, Colômbia, Peru e México, países com posições econômicas liberais no período.
8. Ampliar intercâmbio comercial com Estados Unidos, Japão e Europa.
9. Foco com grandes países em desenvolvimento, China e Índia, e Ásia e África baseado no intercâmbio econômico e não em cooperação Sul-Sul.
10. Atuação para aumento da produtividade do Brasil, redução de distorções tributárias e relação próxima com setores produtivos nacionais.

Fonte: Brasil (2016a).

Elaboração dos autores.

A nova ênfase de política externa afetou diretamente as relações bilaterais entre Brasil e Venezuela, especialmente considerando o fato de o regime de Nicolás Maduro ter penetrado os discursos eleitorais e as disputas político-partidárias entre o governo de Dilma Rousseff e os

39. BRICS é a denominação do bloco de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

opositores entre 2014 e 2016. Algumas das principais mudanças foram a emissão de duras notas do Itamaraty contra a Venezuela, a suspensão do país do Mercosul em fins de 2016, sob o argumento da não internalização das normativas do bloco, e a adesão brasileira ao Grupo de Lima, em 2017. Esse conjunto de iniciativas configurou uma mudança substantiva nas relações bilaterais, no marco de uma mais ampla inflexão de política externa.

Passado o período de transição do governo Temer, um rumo bastante distinto da política externa brasileira se iniciaria. Sob a presidência de Jair Bolsonaro (2019-2022) e com Ernesto Araújo à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2019-março de 2021), a posição brasileira com relação à Venezuela distinguiu-se ainda mais de períodos anteriores. Se no início do governo Temer houve uma postura crítica mais assertiva, seguida de ajuste retórico, com a emergência do novo governo o Brasil retomou a trajetória de embate. Caracterizada como nova política externa, a postura brasileira esteve organizada em torno de quatro eixos centrais, segundo o próprio chanceler: i) democracia; ii) transformação econômica e do desenvolvimento; iii) soberania; e iv) valores (Brasil, 2020c). Entre esses eixos, as relações com a América Latina⁴⁰ passariam pela exigência, defesa enfática e posicionamento duro pela democracia nos países da região.

As relações com a Venezuela foram diretamente afetadas pela nova perspectiva. O governo brasileiro não apenas passou a considerar o vizinho como um regime autoritário, mas também com qualificativos inéditos no discurso diplomático brasileiro tais como “totalitário” e associado à “criminalidade”, ao “narcotráfico” e ao “terrorismo”. Essa mudança de tom é sumarizada nas palavras do chanceler em fins de 2020, como se vê a seguir.

É impossível transformar, ajudar a transformar a região numa região como pretendemos todos que seja, de paz e prosperidade, se não trabalharmos dia e noite pela plena vigência da democracia em todos os países da região. Isso muito especialmente hoje, porque *regimes totalitários da região, particularmente a Venezuela*, não só negam a liberdade ao seu próprio povo, mas estão intimamente associados à *criminalidade, ao narcotráfico, ao terrorismo* e procuram espalhar esses malefícios, esses flagelos por todo o continente. (...) Ambos esses princípios são, hoje, claramente, continuamente negados pelo regime venezuelano ao seu próprio povo e, como dizia, com a perspectiva de exportar essa negação dos direitos humanos e da autodeterminação para o conjunto da região (Brasil, 2020c, grifo nosso).

40. Cabe destacar que o termo “América do Sul” não aparece mais com a ênfase de governos anteriores no discurso diplomático brasileiro.

Trata-se de componentes retóricos inéditos, que reforçam uma posição de críticas contundentes e crescente pressão sob o regime venezuelano de Nicolás Maduro. A situação acirrou-se com a autoproclamação como presidente do chefe da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, em 23 de janeiro de 2019. O Brasil prontamente reconheceu o novo governo e passou a tratar o governo Maduro como ilegítimo, proibiu a entrada de representantes de seu governo no Brasil, retirou as credenciais dos diplomatas da Venezuela em fins de 2019 e fechou a embaixada em Caracas e os consulados em todo o país e retirou integralmente o corpo diplomático e de outras agências brasileiras da Venezuela em 2020. Desse modo, além de acirrar o tom com relação ao governo anterior, o Brasil também rompeu os contatos diplomáticos tradicionais tanto com o regime chavista como perdeu o contato presencial com todos os demais atores nacionais e representantes dos outros países que mantêm representação em Caracas.

Considerado o panorama das relações bilaterais, há cinco períodos fundamentais das relações entre Brasil e Venezuela:

- 1999 a 2007: construção de parceria estratégica;
- 2008 a 2012: tentativa de cooperação ampla;
- 2013 a 2015: retração e paralisia da cooperação;
- 2016 a 2018: mudança de estratégia e deterioração das relações bilaterais; e
- 2019 a 2021: rompimento e pressão pela mudança de regime.

Nas próximas seções, discute-se a evolução das relações entre Brasil e Venezuela à luz desses cinco principais momentos identificados, sob as óticas político-diplomática, econômico-comercial e de segurança e defesa. No primeiro eixo, debatem-se as iniciativas de caráter diplomático entre os dois países, como acordos, viagens, reuniões e divergências de posições. No segundo, são abordadas as interações econômico-comerciais, considerando os eixos comercial, de infraestrutura e energético. Por fim, no terceiro, são consideradas as questões relativas à segurança internacional e regional e defesa, envolvendo elementos como relações militares, transferências de armamentos e negociações em âmbito regional. Em todas essas dimensões são consideradas as dinâmicas bilateral e multilateral.

5 DIMENSÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

No campo das interações político-diplomáticas, o Brasil foi palco da intensificação e deterioração de uma parceria estratégica com a Venezuela, que caminhou em paralelo com o período de ascensão e queda do engajamento regional brasileiro na América do Sul. Posteriormente, a partir de 2015, houve uma inflexão tanto no modelo de inserção internacional como no posicionamento brasileiro com relação à Venezuela, com gradual distanciamento e mudança nos principais eixos de atuação.

5.1 Relações bilaterais

5.1.1 Estruturação da parceria estratégica e o processo de ascensão e queda de um novo modelo de relações bilaterais (1999-2015)

Um dos episódios mais marcantes do período ocorreu ainda na transição de governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Lula da Silva. Em dezembro de 2002, o emissário especial do presidente eleito e futuro assessor especial da presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, encontrou-se com Hugo Chávez, com o secretário-geral da OEA, César Gaviria, e com representantes da oposição, a fim de contribuir com a mediação da crise (Cruz e Stuart, 2010, p. 71). O resultado desses encontros diplomáticos foi positivo para o desfecho da crise. O Brasil acabou por contribuir com o envio de dois navios-tanque da Petrobras com 83 milhões de litros de combustível para combater a situação de desabastecimento no país vizinho e com a articulação do Grupo de Amigos do secretário-geral da OEA para a Venezuela (também conhecido como Grupo de Amigos da Venezuela), composto por Estados Unidos, Brasil, Chile, México, Portugal e Espanha, para mediar a crise (Galvão, 2011, p. 477; Pedroso, 2015).

A postura brasileira não foi vista como tradicional, principalmente pelo fato de ser conduzida por um dirigente partidário com histórico de militância política de esquerda⁴¹ em um lugar costumeiramente exercido por diplomatas de carreira ou empresários (Cruz e Stuart, 2010, p. 72).

41. A questão foi foco de diversas críticas de acadêmicos, políticos e diplomatas sobre uma suposta partidarização da política externa brasileira, entendida como excessivamente influenciada por visões do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre o Itamaraty (Almeida, 2010; Ricupero, 2010). Outros, porém, argumentam que houve uma convergência de posições entre o pensamento preexistente em setores do MRE e do PT (Cruz e Stuart, 2010; Lima, 2015; Pinheiro, 2000; Saraiva, 2010; Vigevani e Cepaluni, 2007). Sobre a influência de partidos políticos na política externa brasileira do governo Cardoso (1995-2002) a Lula da Silva (2003-2010), ver Mesquita (2012; 2013).

TEXTO para DISCUSSÃO

Tal episódio destaca dois importantes traços das relações entre Brasil e Venezuela durante os governos Lula e Rousseff: um esforço de o governo brasileiro apresentar-se como mediador de crises regionais e a existência de canais diplomáticos não tradicionais com o governo venezuelano. Ainda que não tenha havido convergência de agendas entre os dois governos em todas as áreas, os contatos diplomáticos foram facilitados pelo histórico de proximidade ideológica entre os líderes.

Um termômetro representativo desse aumento de contatos diplomáticos são os esforços de diplomacia presidencial e de encontros dos dois países entre fins do governo FHC e o período Lula da Silva. Uma análise do somatório dos encontros bilaterais e multilaterais (tabela 1) ilustra claramente a intensificação das relações com o regime chavista no período Lula (2000-2010). Comparativamente, a Venezuela foi o país sul-americano com que o Brasil mais teve encontros bilaterais na gestão Lula. Cabe destacar também a significativa perda de impulso tanto das relações bilaterais quanto com o restante da América do Sul a partir de 2011, reforçando a hipótese de que o declínio na atuação regional se iniciou já no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) e não após a transição de governo em 2016 e 2019 (Cervo e Lessa, 2014; Saraiva, 2014). A diplomacia presidencial, medida aqui em termos de viagens dos presidentes da República, reforça essa tendência. Lula da Silva visitou a Venezuela seis vezes em seu primeiro mandato (2003-2006) e sete vezes no segundo (2007-2010), enquanto Rousseff apenas visitou o país três vezes em seu primeiro mandato (2011-2014)⁴² e nenhuma entre a sua reeleição e o *impeachment*, em 2016.

TABELA 1

Encontros bilaterais e multilaterais entre Brasil e demais países da América do Sul

Países	2000-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2019
Argentina	7	12,0	9,0	4
Bolívia	1	8,0	4,0	3
Chile	0	4,0	4,0	5
Colômbia	6	7,0	5,0	2
Equador	3	5,0	1,0	1
Guiana	2	1,0	1,0	1
Paraguai	8	11,0	9,0	7
Peru	1	2,0	2,0	1
Suriname	3	5,0	3,0	1
Uruguai	2	11,0	18,0	6
Venezuela	15	20,0	10,0	0
Média por ano	8	17,2	15,2	7,75
Total	48	86,0	76,0	31

Fonte: MRE.

Elaboração dos autores.

42. Dados do MRE.

Além do Protocolo de La Guzmán, em 1994, outro importante marco das relações bilaterais foi a elevação do *status* da Venezuela à condição de parceria estratégica, em 2005, que estabeleceu as reuniões trimestrais entre os dois países (Briceño-Ruiz, 2016, p. 163; Moreira, 2018, p. 153). Muito embora o termo seja utilizado de forma muito frágil e sem qualquer caracterização efetiva do que representa para o Brasil, de 2005 em diante, a agenda de interações entre os dois países ampliou-se substantivamente. A agenda era composta principalmente por uma cooperação no setor energético entre 1998 e 2007 e evoluiria para uma parceria em vários setores entre 2008 e 2012. Até que, a partir de 2013, as relações foram foco de gradual decadência. No campo energético, por exemplo, as relações foram marcadas pelas interações entre a Petrobras e a PDVSA e promessas de projetos de cooperação em diversas áreas – destaque para a iniciativa do projeto do Grande Gasoduto do Sul, que ligaria a Venezuela até a Argentina (debatido em detalhe na seção 6). A partir de 2008 e 2009, o marco central dessa cooperação foi a diversificação de atividades de cooperação com a instalação de diversas agências estatais brasileiras no país andino, como a Caixa, ABDI, Ipea⁴³ e Embrapa⁴⁴ (quadro 1).

QUADRO 1

Agências estatais brasileiras instaladas na Venezuela (2008-2015)

Agência estatal	Atividades	Início	Fim
Caixa	Projeto piloto para urbanizar a favela de Catia. Apoio ao Banco da Venezuela na área de serviços bancários para populações de baixa renda.	2009	2015
ABDI	Instalação de sete fábricas com tecnologia brasileira no marco do projeto de instalação de 220 fábricas (<i>Plan 200 Fábricas Socialistas</i>). Assessoria técnica para a elaboração e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Industrial da Venezuela. Cooperação técnica com vias de produzir iniciativa semelhante ao Centro de Biotecnologia da Amazônia 1 e ao desenvolvimento econômico-produtivo do eixo Puerto Ordaz-Manaus. Renovação da frota de ônibus venezuelana por veículos de transporte coletivo movidos a gás fabricados no Brasil.	2008	2010
Ipea	Facilitação do intercâmbio de informações e experiências adquiridas no Brasil na área de pesquisa econômica enfocada no desenvolvimento. Ênfase no aproveitamento dos estudos para as políticas públicas nacionais. Assessoramento dos governos por meio de estudos. Organização de cursos e seminários de capacitação (PDVSA, Banco da Venezuela, Ministério da Ciência e Tecnologia e outros).	2010	2015
Embrapa	Produção de sementes (com foco em feijão preto, soja e sorgo) e frango. Medidas para melhorar a sanidade animal. Apoio à agricultura familiar e aperfeiçoamento da genética ovina, bovina e caprina.	2008	2013

Fonte: Moreira (2018).

Elaboração dos autores.

43. Para mais informações sobre a missão do Ipea na Venezuela, ver Barros (2011; 2012).

44. Sobre a cooperação agrícola Brasil-Venezuela e a atuação da Embrapa na transferência de tecnologia para a construção de bancos de sementes, ver Hitner (2016).

O marco institucional dessa diversificação das iniciativas ocorreu durante o IX Encontro Trimestral, em outubro de 2009, que desenvolveu uma agenda bilateral estruturada nos seguintes eixos de cooperação: i) habitação, desenvolvida pela Caixa; ii) serviços bancários, a cargo da Caixa; iii) indústria, efetivada pela ABDI; iv) pesquisa, a cargo do novo escritório do Ipea em Caracas; v) infraestrutura sob responsabilidade do BNDES; vi) cooperação agrícola, a cargo da Embrapa; vii) distribuição e fornecimento de energia; viii) desenvolvimento fronteiriço; ix) desenvolvimento mineral; e x) novas áreas de cooperação com foco em temas sociais (Moreira, 2018, p. 205-206). O encontro catapultou várias áreas de cooperação além do campo energético. Concomitantemente à retração brasileira, houve aumento do engajamento de outros países, como China, Rússia, Irã e, mais recentemente, Turquia.

A despeito dessas agendas de cooperação, houve também importantes contenciosos e divergências de posições entre Brasil e Venezuela no período. Os setores de finanças, defesa, biocombustíveis e comunicações foram o foco dos principais atritos bilaterais. Adicionalmente, posições distintas sobre a integração regional foram o principal foco de diferenças. Na área financeira, as diferenças consolidaram-se em visões distintas sobre o papel e a forma de mecanismos de financiamento regionais para a infraestrutura regional. Enquanto o Brasil buscava mecanismos que não se chocassem ou substituíssem aqueles dos sistemas de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) e interamericano (BID), a Venezuela tinha o interesse de construir instituições financeiras autônomas para a região. Na área de defesa, a Venezuela também tinha uma postura mais radical que a brasileira. A diplomacia brasileira buscava mecanismos para limitar a intervenção extrarregional na América do Sul, garantir maior autonomia estratégica à região, mediar problemas regionais e coordenar posições em outros fóruns. Já o regime chavista tinha interesse de unificar as forças armadas sul-americanas e criar uma doutrina militar conjunta sob a ótica anti-imperialista, particularmente contra os Estados Unidos. No Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, durante todo seu período ativo (2008-2018), prevaleceu a visão brasileira.

O campo de energia e biocombustíveis constituiu-se outro ponto de importante divergência entre os dois países. O governo da Venezuela apresentava o argumento de que a difusão global de biocombustíveis afetaria a segurança global de alimentos em um contexto em que o Brasil lograva ampliar a demanda internacional por biodiesel e etanol, uma agenda de cooperação entre os governos brasileiro de Lula da Silva e norte-americano de George W. Bush. Tais divergências foram levadas, inclusive para o plano multilateral, no contexto da I Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007 (Serbin, 2011, p. 148-149). No encontro – cujos eixos centrais foram a integração da infraestrutura energética sul-americana, o tratamento das fontes energéticas e a construção da ideia de segurança energética para a região –, o governo brasileiro defendeu que não havia divergência, mas complementaridade entre as agendas de biocombustíveis e combustíveis fósseis (Galvão, 2011, p. 493).

Por fim, outra divergência diplomática importante no período referiu-se à postura venezuelana sobre os esforços do país em influenciar regimes da região, difundindo uma imagem positiva do regime no exterior e as limitações de liberdade dos meios de comunicação na Venezuela. Em 2006, a PDVSA financiou a escola de samba Unidos de Vila Isabel em seu samba enredo *Soy loco por ti América*, que tratou de Simón Bolívar e as ideias do bolivarianismo. A diplomacia brasileira entendeu a iniciativa da Venezuela não apenas como uma forma de divulgar os ideais chavistas, mas também como uma incursão indireta pela sociedade brasileira (Galvão, 2011, p. 489). No mesmo ano, o governo Chávez anunciou que cassaria os direitos de imagem da Radio Caracas Televisión (RCTV), classificado como “um canal golpista” que não poderia ser inserido no novo marco legal do setor. Tal situação gerou críticas no Congresso Nacional brasileiro e uma réplica de Chávez de que o Senado Federal brasileiro era, nas palavras do chefe de Estado venezuelano, “papagaio dos Estados Unidos”. O acirramento da crise produziu um incidente diplomático e levou o presidente brasileiro à época, Lula da Silva, a convocar o embaixador venezuelano no Brasil para esclarecimentos (Galvão, 2011, p. 489-491). Ainda assim, o contencioso diplomático não impediu que o Senado aprovasse a entrada da Venezuela no Mercosul, por 35 votos a 27, em dezembro de 2009.

As relações bilaterais foram marcadas por um conjunto de iniciativas frustradas entre os dois países (Moreira, 2018, p. 206-209). No campo energético, além do já constituído sistema hidrelétrico do rio Caroní (conhecido como “linhão de Guri”), nenhum dos principais projetos foi adiante, tais como o Grande Gasoduto do Sul, a parceria para a construção e operação conjunta da Refinaria Abreu e Lima e outras parcerias entre a PDVSA e a Petrobras. Outras iniciativas, como a criação de um gabinete social entre os dois países, a cooperação em mineração e a integração produtiva entre Venezuela e o estado de Roraima, também não ganharam ímpeto no período.

A partir de 2011, várias outras iniciativas bilaterais perderam força e, gradualmente, as agências estatais internacionalizadas foram fechando seus escritórios em Caracas (quadro 1). Em 2013, o Brasil havia perdido parte considerável do espaço político conquistado na década de 2000, em especial pelo ganho de espaço político-econômico da China e, em menor escala, da Rússia na Venezuela.⁴⁵ O fim do superciclo das *commodities* e a crise do modelo de desenvolvimento econômico-social induzido pelo Estado reforçaram a retração e o declínio na política

45. Em entrevista a Moreira (2018, p. 208-210), realizada em 2013, o então titular da missão do Ipea na Venezuela, Pedro Silva Barros, já apontava que a China gradualmente substituíra o espaço ocupado pelo Brasil na Venezuela: “O vácuo deixado pelo Brasil havia sido ocupado pela China, na avaliação de Silva Barros. De fato, se considerados (...) 2003, 2008 e 2012, há um aumento da presença comercial chinesa na Venezuela e um recuo brasileiro. Em 2003, as importações venezuelanas da China eram de apenas 2% (Brasil: 6%); em 2008, passaram a 7% (Brasil: 11%); e em 2012, atingiram 17% (Brasil recuou para 9%). Já as exportações mantiveram comportamento semelhante: 1% em 2003 (Brasil mesmo percentual); 4% em 2008 (Brasil: 0%); 14% em 2012 (Brasil: 1%)”.

externa brasileira em comparação ao ativismo da década anterior (Cervo e Lessa, 2014, p. 134; Vaz, 2014, p. 137).

5.1.2 Mudança de estratégia e pressão pela mudança de regime (2016-2021)

A conturbada transição política de Chávez para Nicolás Maduro, em 2013, o aumento da polarização política interna e a crescente crise econômica e social também pressionaram o Brasil para mudar de postura com relação à Venezuela. A mudança, todavia, apenas viria de forma mais brusca após o *impeachment* de Dilma Rousseff, durante seu segundo mandato (2015-2016) e sua consequente substituição por Michel Temer (2016-2018). Os dois chanceleres do governo Temer, José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018), adotaram uma postura bastante distinta da anterior. Apesar da transição pelo *impeachment* ter tido impactos mais imediatos sobre as relações bilaterais, um esboço da inflexão já se desenhava no início de 2015. A polarização política interna em função do resultado apertado das eleições de 2014 reforçaram a divisão social e a polarização política no país.

Ainda assim, já havia um esboço dessa inflexão por ações da oposição em fins de 2014 e início de 2016. O tema da política interna venezuelana havia penetrado o debate eleitoral brasileiro e, no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, também foi importante tema da polarização política nacional. No início de 2015, por exemplo, o Itamaraty apoiou a visita da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal brasileiro à Venezuela. A visita enfrentou protestos de grupos hostis à sua presença em Caracas, o que ocasionou uma manifestação do Itamaraty para solicitar ao governo venezuelano os “devidos esclarecimentos sobre o ocorrido”.⁴⁶ Em fevereiro de 2016, ainda antes da consolidação do processo de *impeachment* no Brasil, o chanceler e o parlamento brasileiros receberam a visita de uma delegação da Assembleia Nacional venezuelana composta pelos deputados Luis Florido (presidente da Comissão Permanente de Política Exterior, Soberania e Integração), e pelo deputado Williams Dávila Barrio (membro da mesma comissão).⁴⁷ O recebimento da visita denotou a continuidade do interesse brasileiro de negociar com a oposição venezuelana, algo já iniciado em anos anteriores.

A principal mudança de postura foi iniciada, todavia, nas gestões dos chanceleres Serra e Nunes. As tentativas de mediação dos anos anteriores deram lugar a um aumento da pressão brasileira contra o regime venezuelano, adotando notas diplomáticas e agrupando-se a

46. Ver Brasil (2015).

47. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20190118022213/http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13246-visita-de-delegacao-parlamentar-venezuelana>>.

países que emitiram posturas severas. A atuação brasileira teve quatro características centrais: i) isolamento da Venezuela nos organismos regionais; ii) desvalorização de mecanismos regionais recentes, como Unasul e Celac; iii) pressão contra o regime a partir de iniciativas regionais fragmentadas, como o Grupo de Lima; e iv) criação de infraestrutura para recepção e interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos.

O primeiro ponto a ser observado esteve no âmbito do Mercosul. A Venezuela foi suspensa do bloco por duas vezes, uma sob a justificativa de não adequação às normas tarifárias do bloco (2016) e outra por descumprir o Protocolo de Ushuaia do Mercosul (2017). A suspensão definitiva ocorreu quando os países-membros reconheceram a ruptura da ordem democrática no país e decidiram que, uma vez restabelecida a democracia na Venezuela, o país poderia ser reincorporado ao grupo.⁴⁸ Ambas as suspensões do país andino permitiram que o Brasil reforçasse sua nova diretriz de política externa, qual seja, enfatizar a perspectiva econômico-comercial do Mercosul, especialmente priorizar as negociações de um acordo de livre-comércio com a UE.

No que concerne ao segundo e ao terceiro pontos, o Brasil passou a rejeitar o uso das iniciativas regionais instauradas em governos anteriores, como a Unasul e a Celac, em benefício de novas iniciativas fragmentadas, no sentido de não incluírem todos os países da região. Já em junho de 2016, por exemplo, o governo brasileiro divulgou uma nota diplomática conjunta com Argentina, Brasil, Chile e Uruguai “lamentando os atos de violência” e fomentando o “diálogo pacífico com métodos democráticos”.⁴⁹ Cabe destacar que essa posição foi muito diferente, por exemplo, do tom da nota de encontro realizado entre chanceleres de Argentina, Brasil e Venezuela, pouco antes dessa reunião, em setembro de 2015, na qual o Brasil defendia a negociação e solução pacífica de controvérsias.⁵⁰

A desvalorização dos mecanismos regionais que contavam com a totalidade dos países da América do Sul (Unasul) e da ALC e a mudança de tom diplomático abriram precedentes para que, em 2017, o Brasil se engajasse na proposta peruana de um agrupamento de países das Américas para lidar com a crise da Venezuela à margem da OEA. A iniciativa foi estabelecida em 2017, com a criação do Grupo de Lima⁵¹ e as seguidas notas diplomáticas conjuntas, com tons bastante

48. Ver Brasil (2016b).

49. Ver Mercosur (2017).

50. No encontro, a nota diplomática publicada apontava que “os ministros Mauro Vieira e Héctor Timerman buscam promover e aprofundar o diálogo entre as partes, dada a importância que conferem à unidade da região e à solução pacífica e negociada das controvérsias” (Brasil, 2016b).

51. Composto inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru.

rígidos. No mesmo período, o Brasil subiu o tom em suas notas individuais. Em agosto de 2017, por exemplo, o governo brasileiro criticou em nota do MRE a destituição da procuradora-geral da Venezuela, Luiza Ortega, apontando que foi “ilegal e arbitrária” e que confirmava a “instauração de um estado de exceção na Venezuela”.⁵² No mesmo mês, após a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ser autorizada a assumir funções legislativas, reduzindo as atribuições da Assembleia Nacional, o Brasil e os países do Mercosul apontaram que houve uma “usurpação das atribuições do Legislativo”.⁵³ Apesar dessa postura, o Brasil ainda manteve no período uma preocupação com evitar qualquer solução que se utilizasse da força como resposta para a crise venezuelana.⁵⁴

Cabe destacar, todavia, que tais posturas mais vocais contra o regime venezuelano não contaram com um esforço concomitante de negociações bilaterais ou de mediação brasileira. Essa atuação foi bastante diferente do histórico brasileiro em outras crises regionais e, até mesmo com a Venezuela, durante a tentativa de golpe de 2002 e a posterior paralisação petrolífera entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003 ou os protestos de 2014, quando o chanceler brasileiro formou um grupo com seus homólogos da Colômbia e Equador para fomentar o diálogo entre governo e oposição no âmbito da Unasul.

Diferentemente de períodos anteriores, entre 2016 e 2019, o governo brasileiro não se reuniu uma única vez com Nicolás Maduro ou com o chanceler venezuelano (tabela 1). A postura brasileira de ampliar a pressão contra o governo venezuelano e pela suspensão da Venezuela do Mercosul, as notas diplomáticas conflitivas e a participação na criação do Grupo de Lima levaram, inclusive, à expulsão do embaixador brasileiro pela Venezuela em dezembro de 2017.⁵⁵ Em fevereiro de 2019, Jair Bolsonaro recebeu o autodeclarado presidente venezuelano Juan Guaidó, que foi reconhecido por Brasil, Grupo de Lima, Estados Unidos e a maior parte dos países europeus. Em 2020 e 2021, não houve encontros entre os presidentes de Brasil e Venezuela, seja com Nicolás Maduro, seja com Juan Guaidó.

Cabe destacar, todavia, que houve uma singela mudança de tom entre a chancelaria de José Serra (2016-2017) e a de Aloysio Nunes Ferreira (2017-2018) com relação à Venezuela. No início do governo de Michel Temer, o Brasil utilizou-se de termos bastante contundentes para tratar da crise venezuelana, como “usurpação”, algo pouco comum na tradição diplomática brasileira em relação aos países vizinhos. Após ascensão de Aloysio Nunes, a crítica ao regime venezuelano

52. Ver Brasil (2017a).

53. Ver Brasil (2017c).

54. Ver Brasil (2017c).

55. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42468776>>.

seguiu. Seu tom, porém, foi ajustado com a preocupação de coordenar, nas palavras do chanceler, “o respeito aos direitos humanos” e “o respeito à soberania de cada um dos povos”. O chanceler mostrou-se preocupado em como equilibrar a “pressão internacional” com “a capacidade interna de formular uma visão e uma estratégia própria” das forças democráticas da Venezuela, reforçando que o Brasil estava oferecendo o diálogo, “especialmente com as forças de defesa e segurança da Venezuela” (Brasil, 2018a).

Ainda assim, a postura crítica do governo brasileiro afetou as relações bilaterais, que vinham se deteriorando mais rapidamente desde a transição de governo. A escalada aumentou em dezembro de 2017. Após o resultado das eleições para a ANC e o início dos trabalhos, o governo venezuelano declarou o embaixador brasileiro *persona non grata*, posição repetida pelo Brasil no mesmo mês. Canais de diálogo entre os dois governos, porém, foram mantidos. Como apontaria Nunes Ferreira na OEA, em junho de 2018, um dos eixos das relações bilaterais foi mantido pela via das forças de segurança. Em setembro de 2018, o ministro da Defesa brasileiro, general Joaquim Silva e Luna (2016-2018), realizou visita à Venezuela para tratar de diferentes pontos da agenda bilateral e tentar diminuir a tensão entre os governos. O encontro não foi anunciado previamente nem incluído em sua agenda pública, para evitar problemas que uma divulgação prévia pudesse gerar. Nas palavras de Silva e Luna: “Eu procurei esconder. Foi estratégia minha, mesmo. Eu não sabia como ia ser essa recepção. As relações diplomáticas com a Venezuela estão rompidas. Nosso embaixador foi expulso. Estamos há dez meses sem ter contato com a Venezuela. É o primeiro representante do governo que vai ao país desde o rompimento” (Sassini, 2018).

De acordo com informações oficiais, o encontro não foi necessariamente secreto e o objetivo foi “estretar relações entre as forças armadas dos dois países por intermédio de reuniões bilaterais de fronteiras, grupos de trabalho, do aumento do número de militares em cursos nas escolas militares, e da criação de parcerias estratégicas na área de produtos de defesa” (Brasil, 2018a). Tal tipo de relacionamento, a diplomacia de defesa ou diplomacia militar, também é fundamental para o estreitamento de relações amistosas entre os dois países, pois permite adensamento de relações bilaterais em vários outros âmbitos. No caso daquele período, havia o interesse de se utilizar o recurso da defesa para evitar uma escalada de tensões entre os dois países e a interrupção da transmissão de energia da Venezuela para o estado de Roraima. Uma crise energética concomitante à tensão migratória poderia elevar a instabilidade fronteiriça.

Desse modo, as relações bilaterais no governo Michel Temer foram marcadas por uma pressão internacional do Brasil sob a Venezuela e uma escalada do discurso, mas, gradualmente, uma tentativa de estabelecer o diálogo ao final do governo, durante a gestão de Aloysio Nunes Ferreira. O objetivo brasileiro com essa inflexão entre chanceleres decorreu de uma dose de pragmatismo

para lidar com desafios concretos, como manter canais necessários de interlocução para reforçar o bem-estar de brasileiros na Venezuela, evitar surtos epidemiológicos, manter o abastecimento energético em Roraima e reforçar a segurança nas fronteiras entre os dois países (Brasil, 2019a).

No entanto, findo o governo de Michel Temer, a postura brasileira e as relações bilaterais retomaram a direção combativa e atingiram um novo patamar de rompimento, dadas as mudanças internas do Brasil e da Venezuela. O início da gestão de Jair Bolsonaro coincidiu com o aumento das tensões no vizinho andino. Em 23 de janeiro de 2019, o então presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, autoproclama-se presidente da República, sob alegação de que as eleições de 2018 haviam sido fraudadas e, portanto, o novo mandato de Nicolás Maduro era ilegítimo. Quando tal situação ocorre, de acordo com a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, o presidente da Assembleia Nacional assume temporariamente até que sejam convocadas novas eleições. Guaidó teve o reconhecimento de diversos países, entre os quais o novo governo brasileiro.

O Brasil passou a relacionar-se somente com Guaidó e seus representantes, e a reforçar o tom de confronto com o regime de Maduro. A diplomacia brasileira do período atuou em três eixos centrais: i) subiu o tom de confronto com o regime venezuelano; ii) buscou ampla cooperação no Grupo de Lima e de outras organizações internacionais; e iii) atuou em parceria com o governo dos Estados Unidos de Donald Trump para pressionar o regime. O alinhamento sem precedentes com o governo estadunidense foi um dos principais fatores que alteraram as relações bilaterais com a Venezuela (Vidigal e Bernal-Meza, 2020, p. 20-23).

A estratégia brasileira no período foi de reduzir os canais de comunicação com o governo Maduro, ampliar a rede de suporte internacional a Guaidó e, principalmente, a pressão para a mudança de regime. Diferentemente do governo anterior, não houve tanta preocupação em manter os contatos com o governo Maduro, mas sim em tentar criar as condições para a transição de governo. Tal postura esteve manifesta nos posicionamentos do país em notas oficiais e discursos. Em 17 de janeiro de 2019, por exemplo, o ministro das Relações Exteriores brasileiro referiu-se ao regime de Maduro como “um mecanismo de crime organizado”, “baseado na corrupção generalizada, no narcotráfico, no tráfico de pessoas, na lavagem de dinheiro e no terrorismo internacional” (Brasil, 2019b).

Um dos principais eventos dessa mudança de postura ocorreu em 23 de fevereiro de 2019. Os governos brasileiro, colombiano e norte-americano, em coordenação com o Juan Guaidó, mobilizaram um comboio de caminhões de ajuda humanitária para a Venezuela, saindo das cidades de Pacaraima, na fronteira brasileira, e de Cúcuta, na fronteira colombiana. A Venezuela fechou as fronteiras com os dois países, bloqueando a passagem dos comboios. Houve confrontos entre a guarda nacional e *colectivos* (grupos políticos informais, frequentemente associados ao chavismo)

de um lado, e a população local, de outro, resultando na passagem de alguns poucos insumos humanitários pela fronteira brasileira (Casey, Linares e Kurmanaev, 2019; Rahim, 2019). Tal postura de alta pressão sob o governo vizinho foi um rompimento substantivo com a política externa do Brasil de outros governos, e, principalmente, com a tentativa de moderação do governo anterior.

O governo brasileiro cogitava que haveria uma transição de regime em breve; porém, essa era uma posição diferente da avaliação dos Estados Unidos. Em suas memórias, o assessor de segurança nacional do governo Trump, John Bolton, descreveu a visão do ministro da Defesa do Brasil, Fernando Azevedo Silva, como otimista, pois entendia que o fim do regime estaria próximo. A visão brasileira, todavia, foi bastante distinta da visão do governo norte-americano que, mesmo tentando ampliar a pressão sobre Maduro para retirá-lo do poder e forçar uma transição de regime, entendia que o papel de Rússia e China era ainda um fator de resistência (Bolton, 2020, p. 116). Por exemplo, logo após esse evento, Rússia e China enviaram ajuda humanitária em resposta ao movimento dos Estados Unidos, e o governo russo, em especial, encaminhou especialistas militares para a Venezuela (Lima, 2019).

A visão brasileira de que a transição estava próxima foi reforçada pelo apoio manifesto à indicação do representante de Juan Guaidó, o economista Ricardo Hausmann, para o Conselho do BID e na Corporação Interamericana de Investimentos (CII). Em nota, o Itamaraty reforçou que a decisão “demonstra, uma vez mais, a rejeição internacional ao regime de Nicolás Maduro” (Brasil, 2019c). Diferentemente do que o governo brasileiro esperava, não houve uma transição no país e, até o momento, Nicolás Maduro permanece no poder. Ainda assim, o Brasil manteve a pressão contra o regime.

Em agosto de 2019, o Brasil adotou as primeiras sanções unilaterais de sua história recente contra um país vizinho, pela Portaria Interministerial nº 7, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do MRE. O documento teve a finalidade de efetivar o “impedimento do ingresso no País de altos funcionários do regime venezuelano” por contrariarem “princípios e objetivos da Constituição Federal, atentando contra a democracia, a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos”; e indicou que o Itamaraty enviaria uma lista de nomes de pessoas impedidas de entrar no Brasil para o MJSP (Brasil, 2019d).

Em março de 2020, o Brasil decidiu reforçar o rompimento diplomático com a Venezuela, data em que removeu quatro diplomatas e outros onze funcionários da embaixada e do consulado-geral do Brasil em Caracas, e dos consulados em Ciudad Guayana, Puerto Ayacucho e Santa Elena de

Uairén⁵⁶ (Brasil, 2020a; 2020b). O Brasil exigiu a saída dos representantes do regime de Maduro da embaixada em Brasília. A pressão brasileira, todavia, não resultou na saída dos diplomatas venezuelanos. Em fins de abril de 2020, por exemplo, o ministro das relações exteriores da Venezuela, Jorge Arreaza, apresentou uma nota afirmando que o Brasil estaria violando a Convenção de Viena e afirmou que o país não retiraria seus funcionários da embaixada (Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2020). Como resposta, meses depois, o governo brasileiro declarou, em setembro de 2020, o corpo diplomático do governo Maduro como *personae non gratae* (Brasil, 2020e).

Essa situação anômala de ter dois corpos diplomáticos de um mesmo país em Brasília gerou diversas tensões. Um exemplo ocorreu em novembro de 2019. Naquele mês, quando Brasília recebia os chefes de Estado da África do Sul, China, Índia e Rússia por ocasião da Cúpula do BRICS, houve uma tentativa de invasão da embaixada venezuelana por parte de apoiadores de Guaidó, gerando instabilidade e insegurança no local. O governo brasileiro, por meio do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), prontamente apresentou uma nota à imprensa para apontar que não teve relação com o incidente e que atuaria para estabilizar a segurança do local (Schreiber, 2019). Outro caso ocorreu no mês seguinte, quando cinco militares desertores venezuelanos atacaram um quartel no estado de Bolívar e, logo após, fugiram para o Brasil e pediram refúgio. O governo brasileiro optou por processar a solicitação e não responder às demandas de Nicolás Maduro pela devolução dos militares. Tal situação levou, novamente, a um ataque retórico do regime venezuelano ao Brasil em fevereiro de 2020. Segundo Maduro, o governo brasileiro estaria “arrastando as forças militares do Brasil a um conflito armado com a Venezuela” (Fernandes e Turollo Junior, 2019).⁵⁷

Nota-se, portanto, que houve uma escalada retórica e de tensões diplomáticas sem precedentes entre Brasil e Venezuela (quadro 2). Não houve, contudo, desestabilização concreta ou transição política na Venezuela.

56. A posição de ampliar a pressão contra a Venezuela é similar àquela adotada por Estados Unidos e Colômbia. Os Estados Unidos têm aplicado crescentes sanções contra o regime venezuelano desde 2017, com foco especial em limitar os contatos internacionais do regime de Nicolás Maduro e enfraquecer o setor petrolífero do país. No concernente aos contatos diplomáticos, os Estados Unidos suspenderam sua embaixada em Caracas em 12 de março de 2019 e instalaram uma Unidade de Assuntos Venezuelanos em Bogotá, na Colômbia. Disponível em: <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-venezuela/>>.

57. Ver também: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/02/maduro-acusa-bolsonaro-de-arrastar-brasil-a-conflito-armado.shtml>>; e <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/02/14/maduro-acusa-bolsonaro-de-arrastar-brasil-para-conflito-armado.ghtml>>.

QUADRO 2**Resumo dos eventos e posições brasileiras em relação à Venezuela (2016-2020)**

Decisão	Data
Criação do Grupo de Lima às margens das organizações multilaterais	Setembro de 2017
Suspensão da Venezuela do Mercosul	Dezembro de 2017
Declaração do embaixador da Venezuela no Brasil como <i>persona non grata</i>	Dezembro de 2017
Instalação da Operação Acolhida na fronteira Brasil-Venezuela	Fevereiro de 2018
Visita do ministro da Defesa brasileiro à Venezuela	Setembro de 2018
Reconhecimento de Juan Guaidó como o presidente oficial da Venezuela	Janeiro de 2019
Operação para envio de ajuda humanitária à Venezuela com Estados Unidos e Colômbia	Fevereiro de 2019
Reconhecimento do representante de Juan Guaidó no BID e na CII	Março de 2019
Impedimento unilateral da entrada de altos funcionários do regime Maduro no Brasil	Agosto de 2019
Brasil nega participação na invasão da embaixada venezuelana por apoiadores de Juan Guaidó	Novembro de 2019
Retirada dos diplomatas e funcionários brasileiros da embaixada, do consulado-geral e dos demais consulados na Venezuela	Março de 2020
Restrição temporária da entrada de venezuelanos no país devido à pandemia de covid-19 ¹	Março de 2020
Apoio à proposta de Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela sugerida pelos Estados Unidos	Abril de 2020
Declaração do corpo diplomático do regime de Nicolás Maduro como <i>personae non gratae</i>	Setembro de 2020
Última manifestação do Grupo de Lima	Janeiro de 2021
Brasil não envia representantes para a Cúpula da Celac	Setembro de 2021

Fonte: *Site* do Ministério das Relações Exteriores (2022).

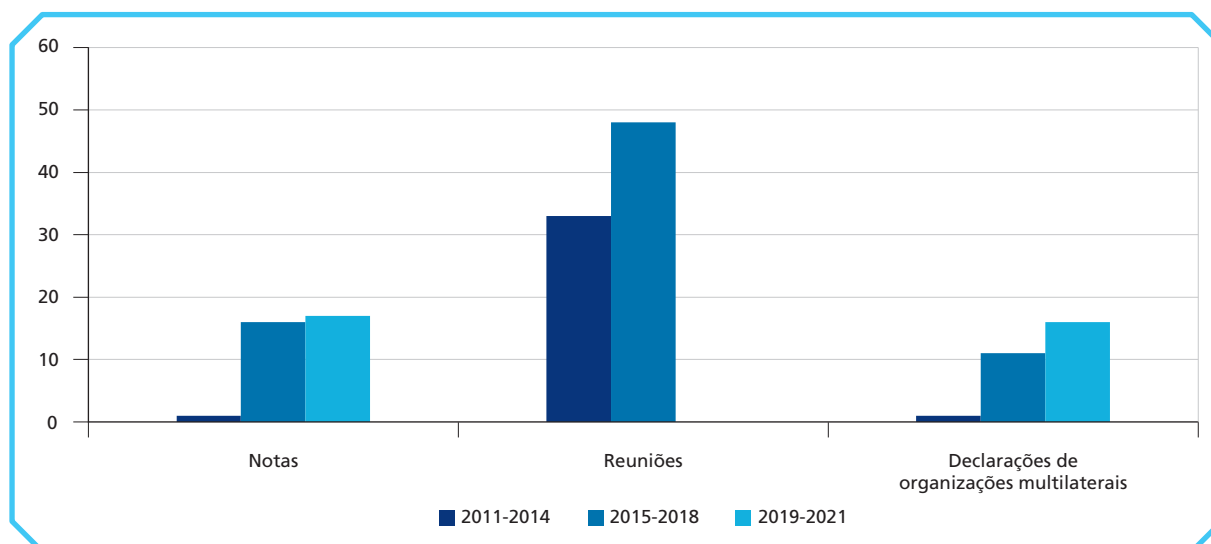
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Portaria nº 159, de 31 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-158-de-31-de-marco-de-2020-250477893>>.

O período imediatamente após a mudança de abordagem das relações bilaterais pode ser observado também no gráfico 1. Nota-se, por exemplo, que os encontros bilaterais entre os dois países desapareceram e a principal abordagem diplomática do Brasil tem sido a atuação via organismos multilaterais para ampliar a pressão ao regime.

GRÁFICO 1

Análise quantitativa das notas diplomáticas, reuniões bilaterais e declarações de organizações multilaterais sobre a Venezuela por parte do MRE do Brasil¹



Fonte: MRE. Base de dados completa disponível no apêndice. A base de dados inclui notícias e discursos que não foram incluídos na elaboração do gráfico.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados do *site* do MRE do Brasil até novembro de 2021.

A estratégia de isolar regionalmente o governo de Nicolás Maduro ao passo que os Estados Unidos impunham sanções e o Grupo de Lima ampliava a pressão internacional ainda não surtiu os efeitos desejados pelo governo brasileiro e tem impedido qualquer posição do Brasil como negociador e mediador da crise na região. A estratégia de pressão elevada contra o governo venezuelano foi, inclusive, criticada pelo ACNUDH. Em 12 de junho de 2021, Michelle Bachelet, a alta comissária da ONU para os Direitos Humanos, destacou o impacto negativo para os direitos humanos que sanções e pressões unilaterais têm para a população venezuelana. De acordo com Bachelet, sanções unilaterais contra os setores petrolíferos, mineiros e outros setores econômicos constituem uma violação do direito internacional, e a campanha de máxima pressão contra o regime venezuelano viola o princípio de soberania, igualdade entre os estados e não intervenção em assuntos internos (OHCHR, 2021).

Com a proximidade do fim do mandato da Assembleia Nacional, em janeiro de 2021, e a realização de novas eleições parlamentares, em dezembro de 2020, os governos de Brasil, Estados Unidos e do Grupo de Lima buscaram novas estratégias para realizar a mudança de regime. Ainda que o governo de Donald Trump apontasse para a ampliação das sanções econômicas sob o setor petrolífero venezuelano, no segundo semestre de 2020, a Secretaria de Estado dos Estados Unidos, liderada por Mike Pompeo, propôs, em fins de março, o que chamou de uma Moldura Institucional para a Transição na Venezuela (quadro 3).

QUADRO 3**Proposta dos Estados Unidos de nova moldura institucional para a transição democrática na Venezuela**

Etapas	Medidas	Contrapartidas
1	Retomada das atividades da Assembleia Nacional sem interferência da Suprema Corte e dissolução da ANC.	Os Estados Unidos retirem suas sanções contra os membros da ANC.
2	Libertação de todos os presos políticos.	-
3	Forças de segurança estrangeiras deveriam deixar o país e apenas permanecer na Venezuela se autorizadas por três quartos da Assembleia Nacional.	-
4	Eleição de um novo Conselho Nacional Eleitoral (CNE) e indicação de novos membros da Suprema Corte que sejam aceitos por todos os partidos ou coalizões, que tenham ao menos 25% de seus membros da Assembleia Nacional.	Os Estados Unidos retirariam as sanções contra antigos membros do CNE e da Suprema Corte.
5	Aprovação de uma nova lei para criar um Conselho de Estado que assumiria temporariamente o Poder Executivo.	-
6	Conselho de Estado adquire todos os poderes constitucionais do presidente durante a transição.	Os Estados Unidos e a UE retiraram as sanções contra PDVSA e o setor petrolífero.
7	O Conselho de Estado nomeia um novo ministério.	Os Estados Unidos retiram sanções contra membros do ministério anterior.
8	Conselho de Estado é plenamente estabelecido e as forças de segurança estrangeiras deixam o país.	Os Estados Unidos retiram as sanções contra os membros das Forças Armadas Nacionais bolivarianas.
9	A comunidade internacional proporciona apoio humanitário, eleitoral, econômico, para governança e desenvolvimento. Programas de assistência social são suplementados pelo apoio internacional e devem garantir acesso a todos os cidadãos venezuelanos.	Negociações e atuação de Banco Mundial, FMI, BID e outros programas de desenvolvimento internacional.
10	Estabelecimento de comissão da verdade e reconciliação para investigar atos de violência e violações de direitos humanos desde 1999.	Argentina, Canadá, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru retiram seu processo contra o país na Corte Internacional de Justiça (CIJ).
11	Conselho de Estado define uma data para eleições presidenciais e parlamentares em seis a doze votos.	-
12	Eleições realizadas com apoio e consenso de observadores internacionais.	Estados Unidos retiram demais sanções.
13	Comissão bipartidária no âmbito da Assembleia Nacional é formada para criar soluções de longo prazo para reabilitar a economia e refinarçar a dívida.	-

Fonte: DOS (2020).

Elaboração dos autores.

A proposta previa a substituição dos governos Maduro e Guaidó por um Conselho de Estado bipartidário, a retirada de todas as forças estrangeiras do território venezuelano (em referência à Rússia e China), um processo de transição gradual acompanhado também pela eliminação das sanções dos Estados Unidos, e continuidade dos atores atuais enquanto a transição ocorre. A proposta foi prontamente apoiada pelo governo do Brasil, que se apresentou como país pronto para apoiar a transição democrática do país (Brasil, 2020d). Desde então, as negociações e relações bilaterais entre Brasil e Venezuela permanecem paralisadas.

5.1.3 Operação Acolhida e a recepção de migrantes e refugiados venezuelanos (2018-2021)

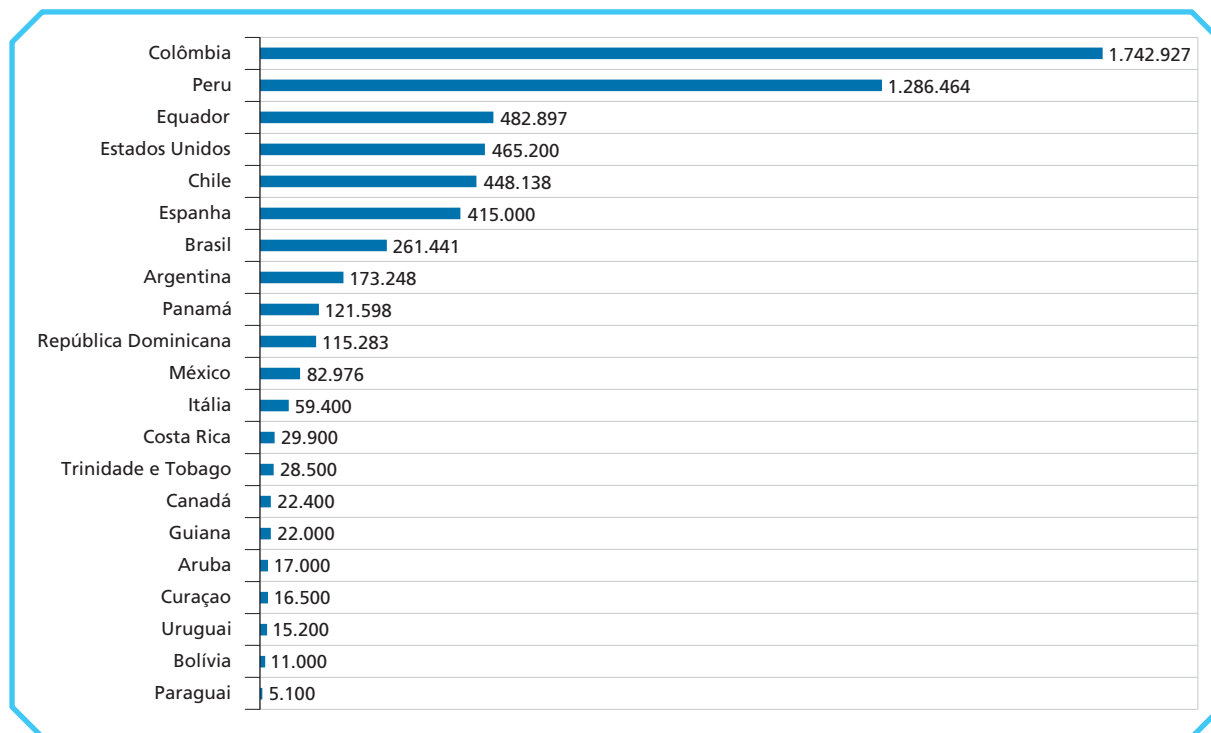
Outro ponto importante das relações bilaterais deu-se pelo aumento dos fluxos de migrantes da Venezuela e pelo acirramento da crise econômica e humanitária. A pressão sobre as fronteiras brasileiras ocorreria, principalmente, entre fins de 2017 e início de 2018. Os números de migrantes do país vizinho cresceriam tanto que, em janeiro de 2021, por exemplo, o número total de migrantes e refugiados venezuelanos em todo o globo atingiu a marca inédita de 5.914.519 pessoas – 2.596.070 venezuelanos com autorização de residência no exterior, 850.119 com solicitações pendentes de refúgio e um total de 258.824 refugiados oficialmente reconhecidos.⁵⁸

O Brasil concedeu o *status* de refugiado a 46.923 venezuelanos, tem 144.996 venezuelanos com visto de residência permanente e um total de 258.824 venezuelanos entre migrantes e refugiados no país.⁵⁹ Trata-se da maior crise humanitária do hemisfério, com o potencial de superar o número de refugiados e migrantes da Síria. De acordo com estudo de 2019, a crise venezuelana é uma das crises humanitárias com menor volume de financiamento internacional.⁶⁰ O gráfico 2 ilustra o acumulado do número de migrantes por país desde o acirramento das tensões entre governo e oposição na Venezuela, de 2014 a agosto de 2021.

58. Dados da Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), de 22 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.

59. Dados da R4V, de 22 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.

60. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/12/09/venezuela-refugee-crisis-to-become-the-largest-and-most-underfunded-in-modern-history/>>.

GRÁFICO 2**Total de migrantes da Venezuela por país, em estoques (2014-2021)¹**

Fonte: ACNUR (2020).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados da R4V. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Última atualização em novembro de 2021.

Ainda que o Brasil não seja o maior receptor de migrantes, houve fluxos muito intensos para a infraestrutura da pequena cidade de Pacaraima, no estado de Roraima. Tal situação levou o governo brasileiro a instar uma grande infraestrutura local para a recepção e o direcionamento desses migrantes, denominada de Operação Acolhida,⁶¹ instalada no início de 2018, após o agravamento da situação de segurança e infraestrutura em Roraima. A operação esteve estruturada em três eixos centrais: i) ordenamento da fronteira, no qual são emitidos documentos e é realizada a vacinação e a implementação da Operação de Controle do Exército; ii) acolhimento, no qual são ofertados abrigo, alimentação e atenção de saúde para os migrantes; e iii) interiorização, no

61. Coordenada pela Casa Civil e executada por cooperação entre agências governamentais como Polícia Federal (PF), Defensoria Pública da União (DPU), Ministério da Saúde (MS), Comitê Nacional para Refugiados (Conare), MD. A operação construiu três infraestruturas centrais para a recepção dos migrantes nas cidades de Pacaraima, Boa Vista e Manaus. O Exército é o responsável por coordenar a Força-Tarefa Logística Humanitária (FTLogHum). Mais informações disponíveis em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>>.

qual há o deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação (UF) (tabela 2).⁶²

TABELA 2

Distribuição geográfica do processo de interiorização dos imigrantes venezuelanos no Brasil entre 2018 e outubro de 2021

UF	Pessoas interiorizadas
Paraná	10.220
Santa Catarina	9.702
Rio Grande do Sul	9.101
São Paulo	9.040
Amazonas	5.107
Mato Grosso do Sul	4.035
Minas Gerais	3.916
Mato Grosso	2.027
Rio de Janeiro	1.861
Goiás	1.665
Distrito Federal	1.644
Paraíba	836
Pernambuco	815
Bahia	776
Rondônia	753
Ceará	382
Rio Grande do Norte	267
Espírito Santo	233
Pará	101
Sergipe	63
Acre	56
Maranhão	27
Tocantins	23
Piauí	15
Alagoas	9
Amapá	6

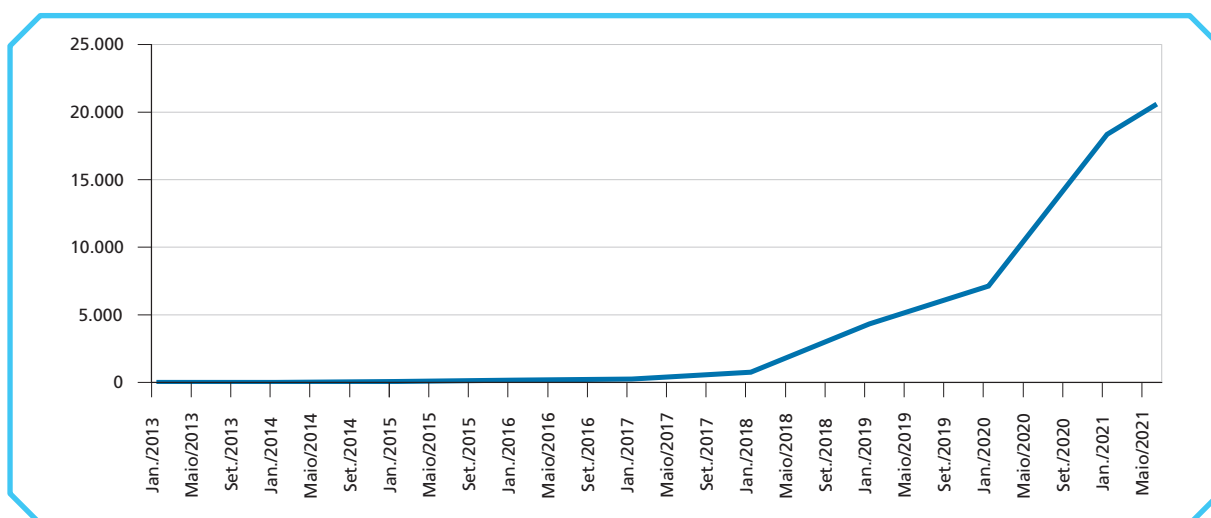
Fonte: Painel da Interiorização (Ministério da Cidadania – MDS). Para mais detalhes dos dados, ver a estratégia de interiorização elaborada pelo MDS. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Elaboração dos autores.

62. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>>.

Tal situação refletiu também nas concessões de benefícios sociais para venezuelanos no Brasil. Segundo o MDS, o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, passou de 758 em janeiro de 2018 para o valor recorde de 18.347, em janeiro de 2021.⁶³ Os estados mais afetados com esse crescimento ao longo do tempo foram, respectivamente, Roraima, Amazonas, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, conforme ilustram o gráfico 3 e as tabelas 3 e 4.

GRÁFICO 3

Número de famílias beneficiárias do PBF nascidas na Venezuela (2013-2021)



Fonte: MDS. Para mais detalhes dos dados, ver a estratégia de interiorização elaborada pelo MDS. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>.

Elaboração dos autores.

TABELA 3

Interiorização, população e famílias venezuelanas beneficiadas pelo PBF por UF (jun./2021)

	Amazonas	Paraná	Rio Grande do Sul	Roraima	Santa Catarina	São Paulo	Brasil
População total	4.269.995	11.597.484	11.466.630	652.713	7.338.473	46.649.132	213.317.639
População (%)	2,0	5,4	5,4	0,3	3,4	21,9	100
Número de venezuelanos interiorizados	5.107	10.220	9.101	-	9.702	9.040	62.680
Venezuelanos interiorizados (%)	8,1	16,3	14,5	-	15,5	14,4	100

(Continua)

63. Dados do MDS obtidos pela Lei de Acesso à Informação.

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

	Amazonas	Paraná	Rio Grande do Sul	Roraima	Santa Catarina	São Paulo	Brasil
Total de famílias beneficiadas pelo PBF	405.602	413.344	404.172	51.695	141.040	16.988.74	14.695.025
Famílias venezuelanas no PBF	2.705	1.790	1.058	8.745	1.093	1.734	20.592
Famílias venezuelanas no PBF (%)	0,7	0,4	0,3	16,9	0,8	0,1	0,1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e MDS, com dados de população obtidos pela projeção da população do IBGE para 2021 com base nos dados produzidos em 2018. Os dados de famílias venezuelanas beneficiadas pelo PBF foram obtidos por solicitação na Lei de Acesso à Informação, e os dados gerais do PBF foram obtidos no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Elaboração dos autores.

TABELA 4

Evolução do número de famílias beneficiárias do PBF de origem venezuelana (2013-2021)

UF	Janeiro de 2013	Janeiro de 2014	Janeiro de 2015	Janeiro de 2016	Janeiro de 2017	Janeiro de 2018	Janeiro de 2019	Janeiro de 2020	Janeiro de 2021	Junho de 2021
Acre	0	0	0	0	0	0	0	2	23	31
Alagoas	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5
Amazonas	0	0	5	19	37	77	274	592	2.743	2.705
Amapá	0	0	0	0	0	0	0	2	3	4
Bahia	0	0	0	0	2	3	15	49	73	102
Ceará	0	0	1	2	3	4	15	35	83	93
Distrito Federal	0	0	0	3	1	4	9	34	95	120
Espírito Santo	0	0	0	0	2	3	6	18	43	52
Goiás	0	0	2	1	6	13	26	85	196	300
Maranhão	0	0	0	0	1	4	3	18	61	62
Minas Gerais	0	0	1	4	7	8	22	138	379	565
Mato Grosso do Sul	0	0	0	0	0	1	3	74	344	389
Mato Grosso	0	0	1	2	1	3	62	90	340	412
Pará	0	0	2	4	5	9	23	71	180	204
Paraíba	0	0	0	0	0	0	22	55	130	143
Pernambuco	0	0	0	0	1	1	26	70	126	157

(Continua)

(Continuação)

UF	Janeiro de 2013	Janeiro de 2014	Janeiro de 2015	Janeiro de 2016	Janeiro de 2017	Janeiro de 2018	Janeiro de 2019	Janeiro de 2020	Janeiro de 2021	Junho de 2021
Piauí	0	0	0	0	1	0	3	7	20	64
Paraná	0	0	2	7	11	19	104	407	1.163	1.790
Rio de Janeiro	0	0	2	4	7	18	65	96	206	289
Rio Grande do Norte	0	0	0	0	1	2	10	13	45	57
Rondônia	0	0	0	0	0	2	12	78	337	380
Roraima	0	0	33	95	127	508	3.075	4.133	8.883	8.745
Rio Grande do Sul	0	0	1	3	7	11	168	294	799	1.058
Santa Catarina	0	0	2	3	3	11	34	233	726	1.093
Sergipe	0	0	0	0	0	0	2	13	20	22
São Paulo	0	0	7	18	25	57	346	512	1.319	1.734
Tocantins	0	0	0	0	0	0	0	4	8	16

Fonte: MDS, com dados obtidos via Lei de Acesso à Informação. Pedido de Informação nº 71003.083003/2021-21. Elaboração dos autores.

5.2 Relações multilaterais

No campo multilateral, as relações entre Brasil e Venezuela, do início do chavismo até a contemporaneidade, ocorreram em cinco âmbitos principais: i) na IIRSA; ii) no âmbito das reuniões de presidentes da América do Sul, que em 2004 consolidaram-se como Casa e, posteriormente, em 2008, foi reestruturada na Unasul; iii) na Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) de 2008, convertida em Celac, em 2011; iv) nos mecanismos de negociação multilateral para mediar a crise política venezuelana a partir de 2014 (Comissão de Chanceleres da Unasul em 2014-2015 e mediação da Unasul e Santa Sé em 2016); e, posteriormente, v) na postura de pressionar o regime venezuelano na OEA e no Grupo de Lima (2016-2021).

Desse modo, as relações no campo multilateral evoluíram paralelamente à projeção brasileira na América do Sul, a deterioração da situação política interna na Venezuela e a posição do país como mediador na crise venezuelana. Há, portanto, um processo de ascensão gradual da liderança brasileira no campo multilateral sul-americano, inclusive com disputas de posições geoestratégicas com o regime chavista, entre 1998 e 2012; declínio e paralisia da capacidade de liderança brasileira, entre 2013 e 2016; e, por fim, retração e mudança da postura brasileira para a região e para a Venezuela, de 2016 em diante. Para a análise do campo multilateral, divide-se a

seção em duas partes. Uma primeira na qual se abordam a evolução dos mecanismos de integração regional e a participação da Venezuela; e uma segunda na qual será debatido de que modo as tentativas de mediação se inserem no contexto das relações bilaterais.

5.2.1 Brasil-Venezuela e os mecanismos de integração regional: Mercosul, IIRSA, Unasul e Celac

O grande marco da integração sul-americana em nível presidencial foi a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em agosto de 2000, em Brasília. Pela primeira vez os chefes de Estado dos doze países do subcontinente se reuniram sem presença extrarregional. Seu principal fruto foi a IIRSA, sob gestão do BID, CAF e Fonplata (Padula, 2014, p. 291). A iniciativa foi organizada em torno da orientação de se buscar investimentos privados para infraestrutura e possibilitar novas opções de investimentos para a região em três eixos centrais: i) definição de um consenso político em torno dos principais projetos a serem financiados; ii) envolvimento de instituições financeiras internacionais reconhecidas pelo mercado, como BID e CAF, para estimular o investimento privado; e iii) harmonização regulatória que reduzisse os custos dos projetos de integração (Couto, 2012, p. 137; Padula, 2014, p. 312-313). Foram propostos dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) (figura 8) para a consecução dos projetos, focando na tentativa de atração do setor privado. Os primeiros dois anos do projeto foram apenas de organização e priorização dos 435 projetos (Couto, 2012, p. 137-138).

O projeto é importante porque demonstra a gênese de um dos movimentos brasileiros de integração regional que seriam expandidos e reestruturados em anos posteriores. A carteira de projetos da IIRSA apresentava grandes traços da agenda nacional de desenvolvimento do Brasil no período⁶⁴ (Padula, 2014, p. 312). Refletia, portanto, um grande esforço brasileiro na construção de uma agenda regional de infraestrutura sob a ótica do regionalismo aberto. O *modus operandi* de cooperação em infraestrutura iniciada nesse período seria replicado, aprimorado e ampliado nos anos posteriores e representava a visão brasileira de uma cooperação para toda a região, adaptada à institucionalidade da Unasul.

64. De acordo com Silva (1996), "a liderança brasileira na criação da IIRSA é revelada primeiramente em seu surgimento a partir de iniciativa conjunta entre o ex-presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, e o ex-presidente do BID, Enrique Iglesias. Outros dois fatores reforçam a constatação do protagonismo brasileiro na constituição da visão de planejamento da IIRSA: i) seu apoio na adoção da concepção de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), propostos por Batista (1996) e presentes desde os Planos Plurianuais (PPAs) do governo FHC, que influenciaram a concepção geoeconômica e a análise técnica da iniciativa; e ii) seu apoio na adoção da filosofia de atração do capital privado para projetos, presente principalmente nos processos de privatização e concessão no Brasil".

FIGURA 8

EIDs do IIRSA/Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan)



Fonte: Hirt (2013).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ao longo da existência da iniciativa, a Venezuela não teve o engajamento esperado. O eixo do Escudo Guianense, que envolve Brasil e Venezuela, foi aquele com menor número de projetos e de baixa participação do governo venezuelano, consolidado tanto no número de presentes nas instâncias como no escalão do governo dos funcionários enviados (Barros, Padula e Severo, 2011, p. 39). Tal postura denotou a preferência venezuelana por projetos de infraestrutura regional com enfoque geopolítico mais explícito, como o Grande Gasoduto do Sul (Argentina, Brasil, Venezuela e Uruguai), a Petrocaribe, a Petroandina (países da CAN) e Petrosul (Brasil e Argentina). O Brasil, por sua vez, valorizava as iniciativas no âmbito da IIRSA, mas, especialmente durante o governo Lula da Silva,⁶⁵ impulsionou uma participação mais ativa do BNDES no equacionamento finan-

65. A partir de 2009, a IIRSA tornou-se parte da Unasul como o Cosiplan. O órgão passou a receber diretrizes políticas dos governos de forma a reduzir a influência de BID, CAF e Fonplata (Padula, 2014, p. 191-192).

ceiro dos projetos de infraestrutura regional. O BNDES possuía capacidade de financiamento da infraestrutura regional maior do que BID, CAF e Fonplata, porém ausente da estrutura da IIRSA (Padula, 2014, p. 323-324).

Outras duas importantes iniciativas brasileiras que não enfrentaram grandes resistências da Venezuela, dada a convergência de visões em torno de se criar um espaço político sul-americano, foram a Unasul (antiga Casa, criada em 2004) e a Celac, havendo até entusiasmo por parte de Caracas. Durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, os países-membros da Casa aceitaram proposta de Hugo Chávez e alteraram o nome da organização para Unasul. Comprometeram-se também em dar personalidade jurídica internacional à organização por meio da assinatura de um tratado constitutivo, que foi firmado em Brasília em maio de 2008 pelos doze presidentes e ratificado pelos parlamentos dos doze países nos anos seguintes. A Unasul incluiu pela primeira vez em uma organização sul-americana todos os países da região. Estruturou-se em doze conselhos setoriais ministeriais. A proposta brasileira era ter um órgão que fosse capaz de respeitar a autonomia da região, unindo governos com diferentes ideologias sob a preocupação de estabilidade regional (Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014, p. 541). Essa preocupação com a estabilidade regional e com a criação de agendas comuns foi, inclusive, o que guiou a busca de mediação das tensões entre Colômbia, Equador e Venezuela, em 2009, no âmbito da Unasul e do CDS (Carmo e Pecequilo, 2016, p. 53).

A posição da Venezuela com relação à Unasul e às demais organizações regionais era, portanto, diferente da brasileira. A ótica geopolítica de contrabalanceamento de poder dos Estados Unidos na região, a partir da unidade sul-americana, foi a tônica da posição chavista, que, ainda distante da visão brasileira, entendia que se fazia necessária a criação de um espaço regional sul-americano. Tal proposta guiou a posição da Venezuela em sua decisão de solicitar a entrada no Mercosul, em 2001. O Brasil era um firme defensor da entrada da Venezuela no bloco na década de 1990 (Galvão, 2011, p. 498). A decisão de solicitar a entrada no Mercosul também se baseava na deterioração das relações da Venezuela chavista com os seus vizinhos andinos – Peru e Colômbia – que imprimiram uma visão comercialista e liberal à CAN, antigo Pacto Andino, posição oposta ao que Chávez defendia para cooperação regional (Moreira, 2018, p. 215-218). Havia, portanto, um projeto venezuelano de aderir ao Mercosul e “reformulá-lo” por dentro, convertendo-o em um mecanismo “a serviço dos povos” e de oposição às agendas norte-americanas, e não em um órgão “neoliberal” como o governo chavista o via (Saraiva e Briceño-Ruiz, 2009, p. 162-163).

Ainda assim, as estruturas propostas pelo Brasil em órgãos regionais – como o CDS, a Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), o Cosiplan, o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) – foram as que tiveram maior grau de institucionalidade. Os temas priorizados pela

Venezuela, em contraste, apresentaram participação fracionada, com recorte ideológico claro, como a Alba-TCP, ou dificuldade de institucionalização. O Conselho Energético Sul-Americano (CES) foi o único dos doze conselhos ministeriais da Unasul que não teve o seu estatuto aprovado e a Venezuela foi reticente em transferir a presidência para o tempore desse conselho para os países que exerciam a presidência da Unasul e de todas as suas instâncias.

A cerimônia de assinatura do Tratado de Assunção pela Venezuela ocorreu em dezembro de 2005, durante a Cúpula do Mercosul de Montevideu. Fazia-se necessário, contudo, a aprovação da entrada por todos os países-membros. Mesmo tendo assinado o tratado, a posição venezuelana causava divergências com os demais países do bloco. Ainda que o Brasil tenha imprimido nos anos 2000 novos direcionamentos ao Mercosul, a fim de ampliar os mecanismos de integração (como a criação de um Fundo de Convergência Estrutural – Focem, para reduzir as assimetrias entre membros do bloco, em 2004, e a instauração do Parlamento do Mercosul, em 2006), o país não compartilhava com as leituras de mundo venezuelanas, nem de expectativas para o bloco. Desse modo, a tentativa venezuelana de “albanizar” (adotar o mesmo modelo de integração da Alba-TCP) para o Mercosul não constituiu uma ameaça efetiva ao bloco, uma vez que as propostas de “refundação do bloco” apresentadas pela Venezuela, em especial a de se criar um único projeto entre Mercosul, Petrocaribe, Alba-TCP e Caricom, foram apresentadas em um período de perda de fôlego das iniciativas venezuelanas, entre 2012 e 2014 (Moreira, 2018, p. 227-228).

O controvertido processo de inclusão da Venezuela no Mercosul, em 2012, teria seu custo no futuro do bloco. Apenas o parlamento do Paraguai não apoiava a entrada do país andino. Naquele ano, o então presidente paraguaio, Fernando Lugo, sofreu um processo de *impeachment* súbito, que foi entendido pelos demais membros do Mercosul como uma ruptura da ordem democrática. Desse modo, o Paraguai foi suspenso do bloco pelo mecanismo da Cláusula Democrática, e a Venezuela pôde, assim, entrar no bloco sem aprovação do Paraguai. Apenas após a eleição de Horácio Cartes, em 2013, que o Paraguai retornaria ao bloco. Já em 2016, após o *impeachment* de Dilma Rousseff e o início da gestão de Michel Temer, houve uma inflexão do entendimento brasileiro sobre a Venezuela. Em dezembro daquele ano, o país foi suspenso do Mercosul por não ter adotado as normas técnicas do bloco no prazo estabelecido. Posteriormente, o precedente aberto com a suspensão do Paraguai facilitou a adoção de medida similar após a eleição para uma ANC e o decorrente acirramento da crise política interna no país andino, em dezembro de 2017.

5.2.2 A postura brasileira frente à deterioração da crise venezuelana no âmbito multilateral: Unasul, Grupo de Lima e OEA

A partir do crescimento da polarização e aumento da violência política na Venezuela, a diplomacia brasileira logrou utilizar-se dos instrumentos construídos nas décadas anteriores para mediar o avanço da crise venezuelana. Os principais processos de mediação podem ser divididos das seguintes formas: i) Unasul, em 2014; ii) Unasul e Santa Sé, em 2016 e 2017; iii) República Dominicana, entre 2017 e 2018; e iv) Noruega, em 2019. Somente os dois primeiros tiveram engajamento do Brasil.

Comissão de Chanceleres da Unasul (2014-2015)

A primeira grande crise entre governo e oposição na Venezuela, após o falecimento de Hugo Chávez, ocorreu em meados de 2014, com a eclosão de manifestações pelo país, confrontos entre forças de segurança e manifestantes, e a prisão do líder da Mesa da Unidade Democrática (MUD),⁶⁶ Leopoldo López. Em fevereiro, o governo de Nicolás Maduro rejeitou mediações internacionais e anunciou a Conferência Nacional pela Paz em rede nacional para negociar com a oposição, segundo o anúncio oficial, “pleno respeito à constituição, desmonte da violência e rechaço à intervenção estrangeira”. Representantes da MUD, por sua vez, rejeitaram a proposta, recusando-se a participar do que chamaram de “simulação de diálogo”.⁶⁷

Na ocasião, países sul-americanos, como Colômbia e Uruguai, e organizações regionais, como a OEA, apresentaram-se como opções para o processo de mediação, todas rejeitadas por Maduro, que argumentou não haver necessidade de interferência externa no processo (Felipe, 2014; Scharfenberg, 2014).⁶⁸ Em meados de março, o governo venezuelano passou a aceitar a atuação da Unasul, que logo se reúne extraordinariamente e se coloca à disposição de mediar a crise (Jardim, 2014; Brasil, 2014b).⁶⁹ O processo de mediação foi, portanto, realizado pelos chanceleres Luiz Alberto Figueiredo (Brasil), María Ángela Holguín (Colômbia) e Ricardo Patiño

66. Disponível em: <<https://mobile.twitter.com/unidadvenezuela/status/901928275169161217?lang=en-GB>>.

67. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/mundo/2014/02/1416847-presidente-da-venezuela-convoca-conferencia-nacional-de-paz.shtml/>>; <<https://www.dw.com/pt-br/maduro-convoca-confer%C3%A0ncia-de-paz-mas-oposi%C3%A7%C3%A3o-rejeita-participar/a-17460827>>; e <<https://www.telesurtv.net/news/Conferencia-Nacional-de-Paz-avanza-en-mecanismos-de-dialogo-en-Venezuela-20140305-0064.html>>.

68. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2014/02/27/governo-venezuelano-recusa-mediacao-de-jose-mujica-nos-protestos.htm>>.

69. Cabe destacar que a Unasul já vinha atuando na Venezuela desde meados de 2013, quando o órgão enviou uma missão eleitoral para participar das eleições do país naquele ano.

(Equador), troica respaldada pela Unasul, e o monsenhor Aldo Giordani (núncio apostólico em Caracas). O resultado foi um acordo para a rejeição da violência entre a MUD e o governo venezuelano (Brasil, 2014a). A Comissão de Chanceleres da Unasul se reuniu novamente com Maduro e a oposição em meados de 2015, por ocasião das eleições parlamentares no país, reforçando a importância de um pleito pacífico (Closa e Palestini, 2015; Meza, 2015). O Conselho Eleitoral da Unasul enviou missão chefiada por Leonel Fernández, ex-presidente da República Dominicana, para acompanhar o pleito de dezembro de 2015, que elegeu parlamentares para a Assembleia Nacional venezuelana.

Unasul e Santa Sé (2016-2017)

A significativa vitória eleitoral da oposição nas eleições legislativas de 2015 possibilitou que a MUD organizasse, em 2016, manifestações em prol da realização de um referendo revogatório. Após o CNE cancelar o referendo, sob a alegação de suspeitas de irregularidades, as tensões entre governo e oposição cresceram substancialmente, com aumento da violência nas ruas e da pressão pela realização de uma grande manifestação no início de novembro.

Ainda que várias organizações internacionais clamassem pelo fim da violência, apenas com a costura de uma mediação política com a Santa Sé, apoiada pela Unasul e Estados Unidos, que foi possível a redução das tensões (DOS, 2016).⁷⁰ A atuação do secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, e dos ex-presidentes José Luis Rodríguez Zapatero (Espanha), Martín Torrijos (Panamá) e Leonel Fernández (República Dominicana) como facilitadores da mediação foi fundamental. A coordenação desses atores permitiu que a Santa Sé adentrasse como uma mediadora aceita tanto pelo governo de Nicolás Maduro como pela MUD. A visita do subsecretário de Estado dos Estados Unidos, Thomas Shannon, em meados de novembro à Venezuela – encontrando-se com Maduro, representantes da sociedade civil e da MUD – reforçou o apoio dos Estados Unidos à iniciativa em curso (Koerner, 2016; Ellsworth, 2016; DOS, 2016).⁷¹

As rodadas de negociação foram divididas em quatro mesas temáticas: i) Paz, Respeito ao Estado de Direito e à Soberania Nacional, coordenada por José Luis Zapatero; ii) Verdade, Justiça, Direitos Humanos, Reparação de Vítimas e Reconciliação, sob coordenação do Vaticano; iii) Econômico-Social, coordenada por Leonel Fernández; e iv) Geração de Confiança e Cronograma Eleitoral, sob coordenação de Martín Torrijos. A oposição foi representada por seus principais

70. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/unasul-pede-fim-da-violencia-politica-na-venezuela.html>>.

71. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/english/portada/venezuela-s-maduro-receives-u-envoy/50000260-3083893>>.

partidos: Primero Justicia (PJ), Acción Democrática (AD) e Un Nuevo Tiempo (UNT). Compareceram Jesús Torrealba (secretário-geral da MUD), Carlos Ocariz (PJ), Luis Aquiles Moreno (AD) e Timoteo Zambrano (UNT). O governo foi representado por Jorge Rodríguez (prefeito de Caracas), Delcy Rodríguez (ministra de Relações Exteriores), Elias Jauá (parlamentar do Bloco da Pátria) e Roy Chaderton (diplomata). Cabe destacar que essas negociações não foram consenso entre a oposição. Parte dela, encabeçada por Fred Guevara (Voluntad Popular), reforçou a necessidade de realizar uma marcha para Miraflores, enquanto outra, sob liderança de Henrique Capriles, ressaltou ser difícil acreditar nas iniciativas do governo Maduro (Altman, 2016).

Essa tentativa de mediação, todavia, não durou muito. A primeira reunião entre governo e oposição foi realizada em meados de novembro e facilitada pelo arcebispo Claudio María Celli. Ainda que tenha contribuído para o cancelamento da Marcha para Miraflores, da oposição,⁷² que visava pressionar de vez o regime chavista, logo em novembro a Santa Sé foi acusada pelo regime de Maduro de ter passado muito tempo em reuniões com a oposição, enquanto o regime chavista foi questionado pela MUD por não ter se esforçado o suficiente pelo diálogo desde fins de outubro (Pope still..., 2017; Montagna, 2017).⁷³

Ainda que o diálogo tenha resultado em impasse político, em 21 de janeiro de 2017, a Unasul e o Vaticano apresentaram ao governo e à oposição uma proposta de Acordo de Convivência Democrática.⁷⁴ O texto foi fortemente rejeitado por todas as alas oposicionistas. Carlos Ocariz (PJ) afirmou que os termos do documento eram inaceitáveis e que não assinariam o termo,⁷⁵ enquanto outra ala da oposição oposta ao diálogo, representada por María Corina Machado, argumentou que “a proposta dos mediadores havia sido redigida por Cuba” (Maier, 2017). O documento pretendia realizar as eleições para governadores juntamente com a de prefeitos naquele ano e debater o cronograma eleitoral de 2018. Desse modo, essa tentativa de diálogo foi encerrada em fins de janeiro de 2017, coincidindo com o fim da gestão Ernesto Samper na Secretaria-Geral da Unasul e a vacância do cargo até a paralisia total da organização.

72. A posição de negociação foi bastante criticada por representantes mais radicais da oposição, como María Corina Machado (Koerner, 2016).

73. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/venezuelas-opposition-walks-away-from-vatican-backed-talks/a-36672319>>.

74. O acordo completo está disponível em: <<https://www.aporrea.org/actualidad/n303332.html>>.

75. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/46248/venezuela-oposicao-rejeita-proposta-de-mediadores-para-retomar-dialogo-com-governo-maduro>>.

Grupo de Lima

O fracasso das tentativas de mediação e a transição política no Brasil com o *impeachment* de Dilma Rousseff alteraram substantivamente a postura brasileira com relação ao processo de mediação. Se até 2014-2016 o Brasil ainda atuava nas iniciativas regionais construídas na década anterior, em especial, a Unasul, do final de 2016, o país passou a empregar novas iniciativas regionais fragmentadas para lidar com a crise. O primeiro indício dessa mudança de posição foi o comunicado conjunto das chancelarias de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, em 2016. Em 2017, o governo brasileiro adotou com entusiasmo o convite do governo peruano para construir um agrupamento regional a fim de lidar com a questão venezuelana. A Unasul encontrava-se em crise progressiva entre 2017 e 2019. Primeiro, pela vacância do cargo de secretário-geral, o principal da organização, a partir de fevereiro de 2017; depois, com a suspensão da participação de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) pelas disputas internas e falta de consenso, em abril de 2018, e posterior saída não coordenada de vários países, culminando com a criação, por parte de sete presidentes da região, do Prosul, em março de 2019. O Brasil não foi protagonista desses dois últimos movimentos.

Também sem exercer sua liderança regional, o Brasil participou da criação do Grupo Lima, um fórum de negociação *ad hoc* para encontrar solução para a crise na Venezuela, ocupando o espaço deixado pela paralisia da Unasul e divisão sobre o tema na OEA. A Declaração de Lima, em 2017, foi assinada por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru, e representou uma tentativa de aumentar a pressão hemisférica sobre a Venezuela, inclusive para formar a maioria qualificada na OEA e aprovar resolução contra o governo venezuelano.

Tal posição representou uma mudança na trajetória da política externa brasileira de se utilizar de mecanismos regionais e de mediação para a solução de controvérsias. Difere-se, assim, da postura brasileira na Missão Venturini (1983), o Grupo de Contadora (1985), o Grupo do Rio (1986), o Grupo de Amigos da Venezuela (2002) e da mediação via Unasul (2014), que buscavam soluções coordenadas, pacíficas, sem intervenção estrangeira para os problemas latino-americanos. A criação do Grupo de Lima representou uma iniciativa fragmentária da região e uma mudança de posição substantiva da política externa brasileira (Barros e Gonçalves, 2019).

Inicialmente criado como um grupo para coordenar posições no âmbito da OEA, o Grupo de Lima tornou-se o principal fórum de interesse do Brasil sobre a crise da Venezuela. A necessidade de se criar um grupo para coordenar posições emergiu das sucessivas tentativas frustradas de se adotar uma resolução condenando o governo da Venezuela no âmbito da organização, uma vez que muitos dos países da América Central e do Caribe, especialmente os que mantêm relação

TEXTO para DISCUSSÃO

mais estreita com Cuba e os beneficiários dos recursos petrolíferos da Petrocaribe, bloqueavam qualquer iniciativa de tom condenatório.

A evolução de declarações e posicionamentos do Grupo de Lima caminharam concomitantemente ao avanço dos acontecimentos internos na Venezuela. Se, por exemplo, antes do reconhecimento ao governo Guaidó os termos “governo da Venezuela” e “governo venezuelano” eram utilizados para tratar do regime de Nicolás Maduro, a partir de Guaidó os comunicados passaram a referir-se ao regime Maduro como “governo ilegítimo” e à ANC como “assembleia ilegítima” (Barros e Gonçalves, 2019, p. 19-20). Os quadros 4 e 5 ilustram essa diferença.

QUADRO 4

Tratamento dado aos termos do governo da Venezuela em declarações do Grupo de Lima antes do reconhecimento de Guaidó

Data	Contexto	Termos de busca
20/9/2017	Dominicana de reunir o governo e a oposição	venezuelanos, bem como a decisão de ambos os lados
	se mantenha a ruptura da ordem democrática na	Venezuela, já que seu governo viola as normas constitucionais,
5/10/2017	Processos Eleitorais daquele país. Exortam o governo	venezuelano e o Conselho Nacional Eleitoral a agir no
26/10/2017	4. Deploram que o governo da	Venezuela não permita o acesso à ajuda internacional para
23/1/2018	perda de vidas humanas, e instamos o governo	venezuelano a adotar medidas urgentes para garantir o estado
	Venezuela: 1. Rejeitam a decisão do governo da	Venezuela de convocar eleições presidenciais para o primeiro
	de a situação humanitária continuar a piorar na	Venezuela, o governo venezuelano permaneça relutante em
	humanitária continuar a piorar na Venezuela, o governo	venezuelano permaneça relutante em aceitar assistência
	um diálogo entre o governo e a oposição	venezuelana. 5. Reiteram seu pleno apoio à Assembleia Nacio
	2018, para continuar avaliando a situação na	Venezuela: 1. Rejeitam a decisão do governo da Venezuela de
7/4/2018	Panamá nos últimos dias. Lamentam que o governo	venezuelano, em vez de contribuir para os esforços da
	hub aéreo. Reiteram seu apelo ao governo da	Venezuela para que se comprometa na busca de uma

Fonte: Barros e Gonçalves (2019, p. 19).

Elaboração dos autores.

QUADRO 5**Tratamento dado aos termos do governo da Venezuela em declarações do Grupo de Lima depois do reconhecimento de Guaidó¹**

Data	Contexto	Termos de busca
8/8/2017	emanen de ella, por su carácter	ilegítimo. 3. Su pleno respaldo y solidaridad con
14/5/2018	han sido convocadas por una autoridad	ilegítima, sin la participación de todos los
4/1/2019	inicio el 10 de enero de 2019 del	ilegítimo periodo presidencial del régimen de Nic
25/2/2019	de servir como instrumentos do regime	ilegítimo de Nicolas Maduro para a opressão
	Condenam as ações deliberadas do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro que, sem considerar
	nte a comunidade internacional o regime	ilegítimo de Nicolás Maduro por estar intencional
	grupos armados a serviço do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro para obstar sua
	laços de cooperação com o regime	ilegítimo de Nicolás Maduro a promoverem a
10/3/2019	Nicolás Maduro e de seu regime	ilegítimo no poder representa uma ameaça sem
10/3/2019	responsabilizamos exclusivamente o regime	ilegítimo de Maduro pelo colapso do sistema
21/3/2019	Grupo de Lima demanda al régimen	ilegítimo y dictatorial de Nicolás Maduro la
15/4/2019	que o seu apoio ao regime	ilegítimo de exerce em nossa região. 9. Convidam
	o uso da força pelo regime	ilegítimo de Maduro. 13. Concordam em solicitar
	continue a impor sanções ao regime	ilegítimo de Maduro e a instam a
	crimes de lesa-humanidade pelo regime	ilegítimo de Nicolas Maduro. 7. Exortam as organ
	nezuelanos. 3. Consideram que o regime	ilegítimo de Nicolás Maduro não demonstrou ter
	direitos humanos cometidas pelo regime	ilegítimo de Nicolás Maduro e exigem a
30/4/2019	, econômica e moral causada pelo regime	ilegítimo e ditatorial de Nicolás Maduro, que
	liberdade, sem a opressão do regime	ilegítimo e ditatorial de Nicolás Maduro. 7) Dec
	de servir como instrumentos do regime	ilegítimo para a opressão do povo venezuelano
3/5/2019	inteligência a serviço de seu regime	ilegítimo pelo uso indiscriminado da violência p
	cessar seu apoio cúmplice ao regime	ilegítimo; 5) Concordam em propor ao Grupo de
	s, responsabilidade exclusiva do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro. 9) Exortam a comuni
	países que ainda apoiam o regime	ilegítimo de Nicolás Maduro a favorecer o
	por parte dos membros do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro, seus familiares e
a proteção, por parte do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro, a grupos terroristas	
9/5/2019	nam energicamente a repressão do regime	ilegítimo e ditatorial de Nicolás Maduro que
6/6/2019	expressam sua rejeição à decisão da	ilegítima ANC de ret
	Denunciam Nicolás Maduro e seu regime	ilegítimo como os únicos responsáveis pelo agrava
	países que ainda apoiam o regime	ilegítimo de Nicolás Maduro, notadamente com
	de venezuelanos ocasionado pelo regime	Rúss
	nte do crescente envolvimento do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro, que se converteu
mente os sistemáticos ataques do regime	ilegítimo de Nicolás Maduro em diversas formas	
		ilegítimo e ditatorial de Nicolás Maduro contra

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Data	Contexto	Termos de busca
30/6/2019	os humanos dos venezuelanos pelo regime	ilegítimo de Nicolás Maduro. Eles exortaram a
	torturas a la que el régimen	ilegítimo de Nicolás Maduro somete a quienes
23/7/2019	del poder por parte del régimen	ilegítimo y dictatorial de Nicolás Maduro. 2. Re
	a candidatura presentada por el régimen	ilegítimo de Maduro, a nombre de Venezuela,
	chos humanos perpetradas por el régimen	ilegítimo de Nicolás Maduro, que incluyen ejecuc
	funcionarios y testaferros del régimen	ilegítimo de Nicolás Maduro que los vincule
15/8/2019	uar en defensa del régimen dictatorial	ilegítimo de Nicolás Maduro. Por eso, instan
	provocativas e desesperadas do regime	ilegítimo de Maduro.
	Nacional Constituinte e/ou pelo regime	ilegítimo de Maduro contra a Assembleia Nacional
	aça da ANC	ilegítima do regime de Maduro de convocar
5/1/2020	condenan el uso de la fuerza por el	régimen dictatorial de Nicolás Maduro
6/1/2020	condenan el uso de la fuerza por el	régimen dictatorial de Nicolás Maduro
14/8/2020	Rechaçam as manobras do	regime ilegítimo de Nicolás Maduro que
	violações sistemáticas dos direitos humanos perpetradas	atentam contra
13/10/2020	Expressam seu firme rechaço à insistência do	regime ilegítimo de Nicolás Maduro em
5/1/2021	organizadas por el	celebrar eleições
		régimen ilegítimo de Nicolás Maduro

Fonte: Barros e Gonçalves (2019, p. 19).

Nota: ¹ Atualização da tabela original.

Em suma, pode-se dizer que o Grupo de Lima, uma iniciativa de característica fragmentária na região, se tornou um dos principais espaços da atuação da política externa brasileira para a Venezuela. Se, inicialmente, havia uma perspectiva condenatória, a retórica tornou-se ainda mais inflamada com o advento de Juan Guaidó e o aumento do reconhecimento internacional a ele.

Cabe destacar, todavia, que a atuação do Grupo de Lima não resultou na esperada transição de regime na Venezuela. A proposta de ampliar a pressão sobre o regime não gerou ainda os resultados visados e, diferentemente do início de 2019, em 2020, o agrupamento reduziu bastante seu engajamento (quadro 6).

Dois fatores podem explicar essa situação, além da situação excepcional da pandemia de covid-19: os baixos resultados apresentados no campo da mediação da crise venezuelana e um suposto equilíbrio instável na situação do país, que tem reduzido as expectativas de atores internacionais sobre a transição do regime a curto prazo. Um exemplo da redução de expectativas é a própria proposta dos Estados Unidos de mediação da crise venezuelana apresentada em abril de

2020, uma vez que o país substituiu a atuação de máxima pressão, para apresentar uma saída negociada entre os regimes de Maduro e Guaidó.

QUADRO 6

Datas de comunicados e declarações do Grupo de Lima

Ano	Data
2018	14 de maio
	18 de maio
	21 de maio
	13 de agosto
	15 de setembro
2019	4 de janeiro
	13 de janeiro
	25 de janeiro
	4 de fevereiro
	24 de fevereiro
	27 de fevereiro
	10 de março
	21 de março
	9 de setembro
	14 de setembro
	16 de abril
	3 de maio
	9 de maio
	6 de junho
	30 de junho
	23 de julho
	15 de agosto
	29 de agosto
	23 de setembro
27 de setembro	
18 de outubro	
8 de novembro	
2020	6 de janeiro
	20 de fevereiro
	1 de março
	2 de abril
	14 de agosto
13 de outubro	
2021	6 de janeiro

Fonte: *Site* do Ministério das Relações Exteriores (2022).

Elaboração dos autores.

A paralisia do Grupo de Lima é apenas mais um sintoma da dificuldade e da crise da governança regional na América do Sul que têm emergido desde meados da década de 2010. A ausência de mecanismos regionais sul-americanos com capacidade de mediação vem dificultando ainda mais a produção de respostas para a crise venezuelana. O Brasil reduziu seu engajamento com a Celac a partir de 2018,⁷⁶ denunciou o Tratado Constitutivo da Unasul⁷⁷ em abril de 2019 e suspendeu sua participação na Celac em janeiro de 2020. O país já vinha gradualmente reduzindo sua participação nesse espaço regional, mas o Itamaraty anunciou em nota que “não considera estarem dadas as condições para a atuação da Celac no atual contexto de crise regional” e afirmou que “qualquer documento, agenda ou proposta de trabalho que viesse a ser adotado durante a reunião ministerial não se aplica ao Brasil”.⁷⁸

Tal posição de crise regional tem reforçado a tendência anterior de aumento da presença de atores extrarregionais na tentativa de mediação da situação da Venezuela e na defesa de seus interesses em território sul-americano. China e Rússia já têm ampliado sua atuação na Venezuela, com abordagens diferentes para suas relações bilaterais. A China, por exemplo, tornou-se uma das principais credoras do governo Maduro e, durante o período de alta produção de petróleo pela PDVSA, oferecia financiamentos lastreados em ativos da empresa em países terceiros. Atualmente, o governo chinês tem reestruturado a dívida venezuelana (Pons, 2020),⁷⁹ atuando com um perfil mais baixo na crise e oferecendo apoio humanitário ao país, como foi o caso do envio de material hospitalar para lidar com a pandemia do novo coronavírus (Nebhay, 2020).⁸⁰ A Rússia, por sua vez, também continua a atuar na Venezuela com ajuda militar, econômica e de suprimentos. Em maio de 2020, por exemplo, a Rússia enviou especialistas militares à Venezuela, para ajudar a identificar os responsáveis pela invasão paramilitar do país, além de oferecer apoio humanitário para enfrentar a pandemia da covid-19 (Lafuente e Sahuquillo, 2020).⁸¹

76. O último registro de reunião da Celac pelo Itamaraty é a II Reunião de Ministros das Relações Exteriores Celac-UE, em 16 de julho de 2018. Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/ii-reuniao-ministros-celac-ue>.

77. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul#:~:text=O%20governo%20brasileiro%20denunciou%2C%20no,contar%20da%20data%20de%20hoje>.

78. Disponível em: <encurtador.com.br/anqxQ>.

79. A última reestruturação da dívida venezuelana ocorreu em agosto de 2020. A Venezuela renegociou US\$ 19 bilhões com os bancos chineses.

80. Disponível em: <<https://www.caribbeannewsglobal.com/venezuela-receives-covid-19-supplies-from-china/>>; e <http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/31/c_138934301.htm>.

81. Disponível em: <<https://ruskiymir.ru/en/news/276301/>>; e <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-security-russia-idUSKBN22K2LZ>>.

A crise venezuelana também tem sido central para a política dos Estados Unidos na América Latina. A substantiva aproximação do Brasil, sob a gestão de Jair Bolsonaro, com o governo norte-americano de Donald Trump, contribuiu para esse objetivo. O país tem tentado responder aos avanços russos e chineses na região, liderando a resposta contra o regime de Nicolás Maduro na Venezuela. O primeiro movimento recente nessa direção foi a eleição do norte-americano Mauricio Claver-Carone, um importante representante do governo Trump, para o BID. Trata-se da primeira vez, desde a criação do banco, em 1959, que um representante dos Estados Unidos é indicado para a presidência. A agenda do novo presidente do BID, segundo Trump e o próprio Claver-Carone, é suplantando a demanda de financiamento na América Latina que vinha sendo suprida pelo Banco de Desenvolvimento da China e pelo China Export-Import Bank (Bartensten, 2020).⁸² Em entrevista, no dia 16 de setembro de 2020, o novo presidente do BID declarou que não foi um erro a China entrar no BID em 2008, mas que

foi um erro os Estados Unidos não prestarem atenção suficiente ao BID. A China tem um papel importante no comércio internacional, mas é um país distante das Américas e controlado totalmente pelo Estado. Então buscamos cumprir o sonho do pan-americanismo, que existe desde antes da China ser um poder econômico. A China nunca vai suplantando a relação que existe entre os países das Américas, mas sim vai preencher espaços vazios existentes. E competitivamente isso é válido. Não podemos nos incomodar com a China por isso, mas sim com nós mesmos por ter deixado o espaço vazio.⁸³

A trajetória de fazer-se mais presente na América Latina também se manifestou na agenda contemporânea do governo de Donald Trump. Aproveitando-se da fragmentação na governança regional da América do Sul (Barros, 2020; Barros e Gonçalves, 2019), os Estados Unidos também fortaleceram a presença política na região. Em 17 setembro de 2020, Mike Pompeo, o secretário de Estado do governo Trump, viajou para quatro países sul-americanos da região amazônica (Guiana, Suriname, Colômbia e Brasil). No caso de Guiana e Suriname, tratou-se do primeiro alto representante estadunidense a se fazer presente e, principalmente, a primeira vez que os Estados Unidos reconheceram um novo governo nas Guianas antes mesmo de o Brasil fazê-lo (Charles, 2020). Trata-se, portanto, de um ato que demonstra o crescente interesse norte-americano na região e reforça a tendência de fragmentação da governança regional.

82. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-26/trump-candidate-for-latin-bank-wants-to-counter-china-influence>>.

83. Disponível em: <<https://www.laprensa.com.ni/2020/09/16/economia/2721515-mauricio-claver-carone-fue-un-error-que-estados-unidos-no-le-prestara-suficiente-atencion-al-bid>>.

Há também novos atores, como o Irã e a Turquia. O Irã, por exemplo, tem enviado navios-tanque para a Venezuela, como forma de driblar as sanções dos Estados Unidos e aliviar a demanda interna do país, especialmente, após as empresas russas Rosneft⁸⁴ e TNK, e a mexicana Libre Abordo venderem seus ativos no país desde março de 2020 (Kasai e Zerpa, 2020; Rendon, Cruz e Fernandez, 2020). Os Estados Unidos bloquearam quatro navios-tanque do Irã para a Venezuela em agosto de 2020.⁸⁵

Outro ator importante que tem ampliado sua presença no país é a Turquia. Os dois países têm se aproximado justamente no período de aumento da pressão internacional e dos Estados Unidos via sanções contra o regime de Nicolás Maduro. O governo turco não tinha interesses prévios na região, e o movimento político de aproximação representa, segundo alguns analistas, uma aliança de conveniência entre dois países que têm relações desgastadas com os Estados Unidos, um comércio bilateral crescente e convergência de relações pessoais entre Maduro e o presidente turco Recep Tayyip Erdoğan (Oner, 2020, p. 2). A Turquia tem contribuído para fornecer insumos básicos para a Venezuela e crescido suas exportações (US\$ 37,5 milhões em 2017; US\$ 120,5 milhões em 2018 e US\$ 132,2 milhões em 2019)⁸⁶ para o país em um momento de queda das importações totais venezuelanas (Oner, 2020, p. 7-8). Recentemente, em resposta ao bloqueio da liberação dos recursos venezuelanos nos bancos britânicos, a Venezuela passou a realizar operações em ouro com a Turquia. E, por fim, o governo turco também tem enviado recursos médicos e insumos básicos para a resposta venezuelana à pandemia da covid-19.⁸⁷

5.2.3 Outras tentativas de mediação sem a presença do Brasil

Como apontado anteriormente, o Brasil restringiu sua atuação na mediação da crise venezuelana, alterando sua postura para uma de maior pressão contra o vizinho andino.

84. No caso específico da Rosneft, a empresa vendeu seus ativos na Venezuela para uma nova empresa controlada totalmente pelo governo da Rússia (Kurmanaev, Krauss e Kramer, 2020). Não é, portanto, um sinal de redução do interesse ou da atuação russa no país.

85. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-14/u-s-seizes-four-tankers-carrying-iranian-oil-to-venezuela>>.

86. Até recentemente, a Turquia tinha poucos interesses na Venezuela, sobretudo no período anterior ao acirramento da crise no país. O aumento do valor comercializado entre os países em um momento de grande crise indica o estreitamento das relações por parte de ambos. Em 2018, por exemplo, as importações turcas de origem venezuelana superaram US\$ 1 bilhão (em 2019, foram de US\$ 19,8 milhões). Dados anuais de comércio entre Turquia e Venezuela disponíveis em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.

87. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-turkey-aid-idUSKCN25E2Z0>>.

Houve, portanto, outras tentativas frustradas de mediar a crise venezuelana nas quais o governo brasileiro não teve participação.

República Dominicana (2017-2018)

No segundo semestre de 2017, o Vaticano reduziu sua atuação como mediador enquanto a Unasul enfrentava problemas internos referentes ao processo sucessório do secretário-geral do órgão. Do processo anterior, restava apenas o interesse do ex-presidente espanhol, Rodríguez Zapatero, e da presidência da República Dominicana, ocupada por Danilo Medina, de seguirem os processos de mediação. Naquele momento, as tensões e os confrontos entre governo e oposição ampliaram-se significativamente após a tentativa do regime chavista de reduzir a influência da Assembleia Nacional. A decisão de garantir ao Tribunal Supremo de Justiça a capacidade legislativa levou à expansão significativa da violência. Movimento similar ocorrera posteriormente quando o governo propôs a criação de uma Assembleia Constituinte, garantindo-lhe temporariamente o Poder Legislativo na Venezuela.

A crescente violência e tensão social e a crise das instituições de governança regional reforçaram o papel de mediadores externos. Em dezembro, reuniram-se em Santo Domingo representantes do governo Maduro e da MUD, sob a mediação do ex-presidente espanhol Rodríguez Zapatero e do presidente da República Dominicana, Danilo Medina. Chile, México e Paraguai foram observadores indicados pela oposição, enquanto Bolívia e Nicarágua, pelo regime chavista (Rosas, 2017). Em 12 e 13 de setembro de 2017, os mediadores receberam, como representantes do governo Maduro, Jorge Rodríguez (Partido Socialista Unido de Venezuela – PSUV), ministro da Comunicação e Cultura, e Delcy Rodríguez (PSUV), presidente da ANC, e Roy Chaderton, diplomata. Como representantes da oposição, Julio Borges (Primeiro Justiça – PJ), presidente da Assembleia Nacional e os deputados Luis Florido (Vontade Popular – VP) e Eudoro González (PJ), o ex-reitor do poder eleitoral Vicente Díaz, e Gustavo Velásquez, um especialista em resolução de conflitos.⁸⁸

A MUD declarou publicamente que os encontros com os mediadores não representavam a retomada das negociações, pois havia a necessidade de que demandas mínimas fossem estabelecidas, tais como: i) o restabelecimento do voto como principal frente de poder; ii) liberação de presos políticos; e iii) reconhecimento da independência dos poderes da República e das competências constitucionais da Assembleia Nacional (MUD, 2017). Desse modo, entendendo não haver as condições mínimas para o diálogo, a MUD decide retirar-se da mesa de negociações em outubro de 2017. No mês seguinte, porém, aceitou participar dos diálogos com o governo, na

88. Disponível em: <<https://elcooperante.com/gustavo-velasquez-el-experto-en-negociaciones-en-representa-a-la-oposicion-en-el-dialogo/>>.

República Dominicana. Realizado entre 1 e 2 de dezembro de 2017, as negociações contaram com as comitivas das duas partes, com a oposição liderada pelo deputado Julio Borges (PJ). Findo o encontro, Maduro convidou os deputados Julio Borges (PJ), Luis Florido (VP) e Timoteo Zambrano (Un Nuevo Tempo – UNT) e Aquiles Moreno (Acción Democrática – AD) para uma reunião no Palácio Miraflores, mas formalmente rejeitou uma das principais propostas da oposição, a criação de um canal humanitário na Venezuela.⁸⁹ Tal proposta foi rejeitada pela oposição, que reforçou apenas aceitar negociar na presença dos mediadores internacionais.⁹⁰ Dias depois, a MUD apontou que o governo havia desrespeitado o acordo firmado em dezembro pelos chanceleres de Bolívia, Nicarágua, São Vicente, México e Chile.⁹¹

A mediação resultou na produção de um novo documento denominado *Acuerdo de Convivencia Democrática por Venezuela* a ser assinado pelo governo e a oposição no início de fevereiro de 2018.⁹² O plano continha um cronograma para a realização de eleições legislativas, a demanda de fortalecimento do Estado democrático de direito, um plano para melhorar a situação econômica do país e a criação de uma Comissão da Verdade para reparar famílias e vítimas de abusos (Rey, 2019). A proposta, porém, fracassou. A MUD não aceitou o cronograma eleitoral para 22 de abril, alegando que não haveria tempo suficiente para que as instituições venezuelanas, em especial a CNE, fossem reformadas para garantir um processo limpo e democrático, que, segundo a MUD, era um processo que levaria no mínimo dois anos (Rey, 2019; Rojas, 2018). Muito embora José Luis Zapatero conchamasse a MUD a assinar o novo acordo, o presidente da Assembleia Nacional, Júlio Borges, criticou fortemente sua postura, afirmando que “seu tempo havia passado” e que o

89. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/maduro-convida-negociadores-da-oposicao-para-encontro-especial-22145264>>.

90. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/oposicao-venezuelana-rejeita-convite-de-encontro-com-maduro/>>.

91. Disponível em: <<https://versionfinal.com.ve/politica-dinero/mud-expone-el-acuerdo-de-convivencia-democratica-propuesto-durante-el-dialogo/>>.

92. Documento completo disponível em: <<https://www.telesurtv.net/news/Acuerdo-de-Convivencia-Democratica-por-Venezuela-20180207-0058.html>>.

representante exerceu pressões sobre a oposição em vez de atuar como o fiel da balança na mediação.⁹³ Por fim, os esforços da Mesa de Diálogo da República Dominicana não foram adiante.⁹⁴

Noruega (2019-2021)

Desde que o líder da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, se autoproclamou presidente da Venezuela, alegando ilegalidade da eleição de Maduro, em 2018, a crise no país aprofundou-se significativamente. O aumento da pressão por parte dos Estados Unidos, da OEA e do Grupo de Lima, bem como o reconhecimento de Guaidó por mais de cinquenta países, radicalizou a atuação internacional frente à crise na Venezuela.

A fragmentação interna do país também esteve refletida em divisões globais sobre a melhor forma de lidar com a questão. Em fevereiro, por exemplo, os Estados Unidos propuseram uma resolução no Conselho de Segurança da ONU condenando a Venezuela, mas foram vetados por China e Rússia. Similarmente, os dois países produziram uma resolução paralela que também foi vetada.⁹⁵ Outro caso recente foi a criação do Grupo Internacional de Contato sobre a Venezuela, ou o Mecanismo de Montevideú, em oposição à radicalização disposta pelo Grupo de Lima. Trata-se de um grupo conjunto da UE e alguns países da América Latina, que visava a uma solução pacífica para a crise na Venezuela, composto por oito membros europeus (França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suécia, Espanha) e quatro latino-americanos

93. Tal visão crítica de Zapatero também se manifestou ao longo de 2018, uma vez que o ex-presidente espanhol ainda tentava se manter ativo na temática da crise venezuelana. O secretário-geral da OEA, Luís Almagro, por exemplo, se referiu a ele como “o verdadeiro chanceler de Maduro”, gerando uma crise diplomática entre Espanha e OEA (Lozano, 2018). Ver também: <<https://www.elmundo.es/internacional/2018/02/07/5a7b727bca4741e3018b4600.html>>; <https://www.cope.es/actualidad/internacional/noticias/zapatero-pide-oposicion-venezolana-que-suscriba-acuerdo-con-gobierno-20180208_193897>; <<https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/02/24/julio-borges-afirmo-que-jose-luis-rodriguez-zapatero-se-quemo-como-mediador-en-el-dialogo-entre-el-regimen-de-nicolas-maduro-y-la-oposicion-venezolana/>>; e <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2018/09/24/espanha-envia-nota-de-protesto-a-oea-apos-ofensa-de-almagro-a-zapatero.htm>>.

94. Julio Borges afirmou que o processo falhou por falta de comprometimento do governo. Após o processo, alegou em entrevista ao *Caracas Chronicles* que a oposição tinha objetivos muito claros (eleições com observação internacional com possibilidade de votação no exterior, retomada da autoridade da Assembleia Nacional, e acesso igual à mídia para todas as partes), mas que o chavismo não estava aberto a negociações. O objetivo do governo, segundo ele, era apenas retirar as sanções ao país. Borges apontou que, quando era presidente da Assembleia Nacional, foi pessoalmente à Europa e aos Estados Unidos solicitar sanções à Venezuela (Socorro, 2019).

95. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/venezuela-us-resolution-vetoed-by-russia-china-at-un-security-council/a-47734238>>; e <<https://www.france24.com/en/20190228-venezuela-maduro-un-russia-china-veto-us-resolution-urging-new-elections>>.

(Costa Rica, Equador, Bolívia e Uruguai). Muito embora o grupo seja reconhecido por Maduro, não é reconhecido como legítimo por Guaidó ou pelos Estados Unidos, dificultando a capacidade de mediação.⁹⁶

Desse modo, ainda que a crise tenha se acirrado substantivamente desde o início de 2019, a fragmentação internacional em torno dela também cresceu. Ao longo do ano, houve apenas uma iniciativa de diálogo que foi legitimada simultaneamente por governo e oposição: a mediação de Oslo. Coordenada pelo governo da Noruega, em maio, as negociações não atingiram consenso, muito embora ambas as partes demonstrassem interesse em um acordo de paz.⁹⁷ A segunda rodada de negociações mediada pelo governo norueguês ocorreria em Barbados, em julho e agosto, mas o governo de Nicolás Maduro rejeitou participar em resposta à intensificação das sanções contra o regime.⁹⁸ Em setembro, Juan Guaidó apontou que as negociações de Oslo e Barbados estavam finalizadas pela falta de engajamento do regime de Maduro.⁹⁹ Na mesma semana, Nicolás Maduro apontou que havia obtido um acordo com um grupo minoritário da oposição venezuelana, declarando que reformaria o CNE, e que políticos do PSUV retornariam para a Assembleia Nacional. Mediadores noruegueses e representantes da equipe de Juan Guaidó apontaram que não conheciam esse acordo (Pons e Armas, 2019).¹⁰⁰ Mesmo assim, a Noruega manteve-se aberta para futuras tentativas de mediação.

Em agosto de 2021, o governo Maduro e a oposição retomam uma nova rodada de negociações mediada pela Noruega, desta vez, com sede na Cidade do México. A nova tentativa de mediação foi apoiada por diversos países que estiveram direta e indiretamente envolvidos com a crise venezuelana, como Estados Unidos, Rússia, Turquia, China e diversos países europeus (Penfold, 2021, p. 24). Diferentemente das anteriores, a nova rodada de negociações adotou três novas estratégias: i) as negociações precisam incluir todos os pontos da agenda, mas podem avançar nas negociações com consensos parciais; ii) os dois lados aceitaram manter o calendário eleitoral presente na constituição de 1999 – com eleições locais em 2021; e iii) um referendo

96. Disponível em: <<https://www.france24.com/en/20190228-venezuela-maduro-un-russia-china-veto-us-resolution-urging-new-elections>>; e <<https://www.pressenza.com/pt-pt/2019/02/grupo-de-montevidéu-nao-tem-consenso-sobre-situacao-da-venezuela/>>.

97. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/venezuela-representatives-of-maduro-and-guaido-to-meet-in-norway/a-48880551>>; e <<https://www.dw.com/en/venezuela-talks-in-norway-end-without-deal/a-48974073>>.

98. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/venezuela-talks-in-norway-end-without-deal/a-48974073>>.

99. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2019/9/16/venezuela-opposition-norway-mediated-talks-with-maduro-are-over>>.

100. Ver também: <<https://www.aljazeera.com/news/2019/9/16/venezuela-opposition-norway-mediated-talks-with-maduro-are-over>>.

revocatório, em 2022, e eleições legislativas, em 2025 (Penfold, 2021, p. 25-26). Os Estados Unidos, por exemplo, consideraram reduzir gradualmente as sanções ao passo que as negociações fossem avançando.

A delegação chavista foi presidida pelo plenipotenciário Jorge Rodríguez, enquanto a delegação unificada da oposição foi liderada pelo autoproclamado presidente, Juan Guaidó. Após quatro rodadas de negociações, entre setembro e outubro, as negociações foram suspensas novamente. Em outubro, o governo de Cabo Verde extraditou para os Estados Unidos o empresário colombiano Alex Saab, onde será julgado por diversos crimes financeiros. Saab possuía passaporte diplomático venezuelano e relações próximas com o governo de Nicolás Maduro. A delegação venezuelana tratou o episódio como um atentado dos Estados Unidos contra o corpo diplomático da Venezuela e afirmou que não participaria da quarta rodada de negociações, suspendendo assim sua participação. Em novembro, o regime chavista apontou, todavia, que estaria disposto a retomar as negociações a despeito do episódio (Camhaji, 2021; Cuesta, 2021; Moleiro, 2021; Santaaulalia, 2021).

5.2.4 Possíveis caminhos para a governança regional e a mediação da crise venezuelana

Conforme apresentado, o contexto atual é bastante frágil para o Brasil e os países da América do Sul. Pela primeira vez, desde o final da Guerra Fria, uma crise regional tem atraído cada vez mais o interesse de grandes potências e atores extrarregionais. Em paralelo, os principais instrumentos regionais para lidar com a segurança e a cooperação regional estão paralisados ou foram extintos. Mesmo assim, é preciso ponderar que o Brasil ainda possui espaços possíveis de atuação em alguns organismos regionais e internacionais para a mediação da crise venezuelana, caso seja de interesse da política externa brasileira.

Para efeitos de mediação, o Grupo de Lima não se apresenta como uma alternativa viável, uma vez que sua função principal é ampliar a pressão sobre o regime chavista de Maduro e forçar uma transição de regime. Muito embora tenha seus canais diplomáticos com o regime de Nicolás Maduro rompidos, o Brasil ainda permanece em instituições internacionais sediadas na Venezuela que ainda não reconhecem o governo de Juan Guaidó. Dentre elas, destaca-se o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (Sela). Trata-se do primeiro organismo regional a incluir quase todos os países da ALC sem a presença de países de fora da região, criado em 1975.

O intuito do órgão é promover a cooperação e criar um sistema permanente de consulta e coordenação entre os países da região para depósito de posições e estratégias conjuntas em temas econômicos e sociais, sendo, portanto, um dos precursores da Celac (Gonçalves, 2010, p. 53-54). Ainda que tenha reduzido sua relevância ao longo das décadas e tenha passado por sucessivas reestruturações, o Sela mantém-se existindo com sua sede em Caracas. O Brasil, ainda na contemporaneidade,

TEXTO para DISCUSSÃO

mantém-se como membro da Sela.¹⁰¹ Desse modo, há um canal possível de estabelecer relações e contatos com diferentes atores políticos venezuelanos, incluindo os do regime de Maduro, e com outros diplomatas de países com representação em Caracas, mesmo após o fechamento da embaixada brasileira na Venezuela. No âmbito do Sela, por exemplo, o Brasil poderia se utilizar de sua membresia na organização para ter contatos informais com o governo de Nicolás Maduro e aproximar-se tanto dos atores políticos locais como das missões diplomáticas de diversos países que mantêm presença na Venezuela e diálogo permanente tanto com Maduro quanto com Guaidó, recuperando parte de sua capacidade de projeção na Venezuela e de contribuir com a mediação da crise regional. Trata-se, de um organismo com a presença de um número substantivo de membros da Celac. No geral, apenas pequenas economias latino-americanas não se encontram nas duas organizações. Atualmente, o Brasil é a única grande economia da região que se autoisolou da instituição.

FIGURA 9

Países-membros do Sela e Celac



Elaboração dos autores.

101. Em dezembro de 2021, o governo brasileiro decidiu retirar-se da Sela. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/brasil-avalia-deixar-orgaos-multilaterais-de-economia-por-falta-de-dinheiro.shtml>>.

QUADRO 7**Relacionamento de organizações internacionais de que o Brasil faz parte e autoridade venezuelana constituída reconhecida**

Organizações	Nicolás Maduro	Juan Guaidó
Banco Mundial	-	Sim
BID	-	Sim
FMI	-	Sim
ONU	Sim	-
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) ¹	Sim	-
Relações bilaterais	-	Sim
Sela	Sim	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ As duas principais instâncias decisórias na governança do Tratado de Cooperação Amazônica, a Reunião de Ministros das Relações Exteriores e o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA) reuniram-se pela última vez no segundo semestre de 2017 e no segundo semestre de 2018, respectivamente. Nessas ocasiões, não deliberaram sobre a representação venezuelana na OTCA. Por sua vez, a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR), conformada pelos embaixadores dos países-membros em Brasília, tratou do assunto em uma reunião extraordinária (virtual) no dia 22 de outubro de 2020, convocada a pedido do governo brasileiro. Participaram representantes de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. Foi decidido que a representação venezuelana na CCOOR caberia à embaixadora María Teresa Belandria, por estar acreditada como tal junto ao país-sede da OTCA – no caso, o Brasil. Ela participou apenas da 112ª Reunião da CCOOR (virtual), realizada nos dias 3 e 13 de novembro de 2020.

Caracas também é sede de outras entidades internacionais que o Brasil faz parte. Brasília poderia reforçar sua presença no país vizinho e restabelecer canais de comunicação com a comunidade diplomática de diferentes nações que atuam na Venezuela, sem a necessidade do gesto político e do longo processo para a efetivação de indicação de embaixador. Bastaria que o Brasil designasse representantes para atuar nas organizações que funcionam em Caracas, das quais é membro. Além do Sela, destacam-se a Corporação Andina de Fomento (Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e o Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation – Unesco).

Uma alternativa para uma agenda positiva com a Venezuela seria via fortalecimento da OTCA. Sua agenda está focada no desenvolvimento e na proteção da região Amazônica, cujos meios principais são construir aproximações entre atores nacionais, órgãos de fomento, movimentos sociais, comunidades científicas, setores produtivos e sociedades desses

países. A instituição é composta por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e visa cumprir os objetivos do TCA. Os eixos estratégicos do órgão são: i) conservação e uso sustentável dos recursos renováveis; e ii) desenvolvimento sustentado/sustentável (promoção da qualidade de vida dos países da região Amazônica). A OTCA não vem tratando dos temas de segurança e defesa, embora seu tratado ofereça essa possibilidade.

6 DIMENSÃO ECONÔMICO-COMERCIAL

No âmbito econômico-comercial, as relações entre Brasil e Venezuela foram estruturadas em torno da intensificação do intercâmbio comercial, do financiamento da exportação de bens e serviços de engenharia na modalidade pós-embarque, dos investimentos de infraestrutura e da parceria energética entre os dois países. Desde a definição da Parceria Estratégica, em 2005, o Brasil passou a ser considerado como um dos principais vetores do desenvolvimento venezuelano, cooperando em áreas sensíveis como infraestrutura, energia, agricultura e desenvolvimento industrial (Galvão, 2010, p. 32; Moreira, 2018, p. 195). As relações entre Brasil e Venezuela devem ser entendidas a partir do esforço brasileiro de coordenar e estimular a integração dos países sul-americanos, através das orientações da política exterior brasileira, que se basearam, também, na internacionalização de agências estatais brasileiras em apoio aos objetivos nacionais de inserção internacional.

6.1 Comércio bilateral Brasil-Venezuela

Ao longo de grande parte do regime chavista o Brasil foi altamente superavitário no comércio bilateral com a Venezuela, baseando a maior parte de suas exportações em produtos manufaturados de médio e alto valor agregado.¹⁰²

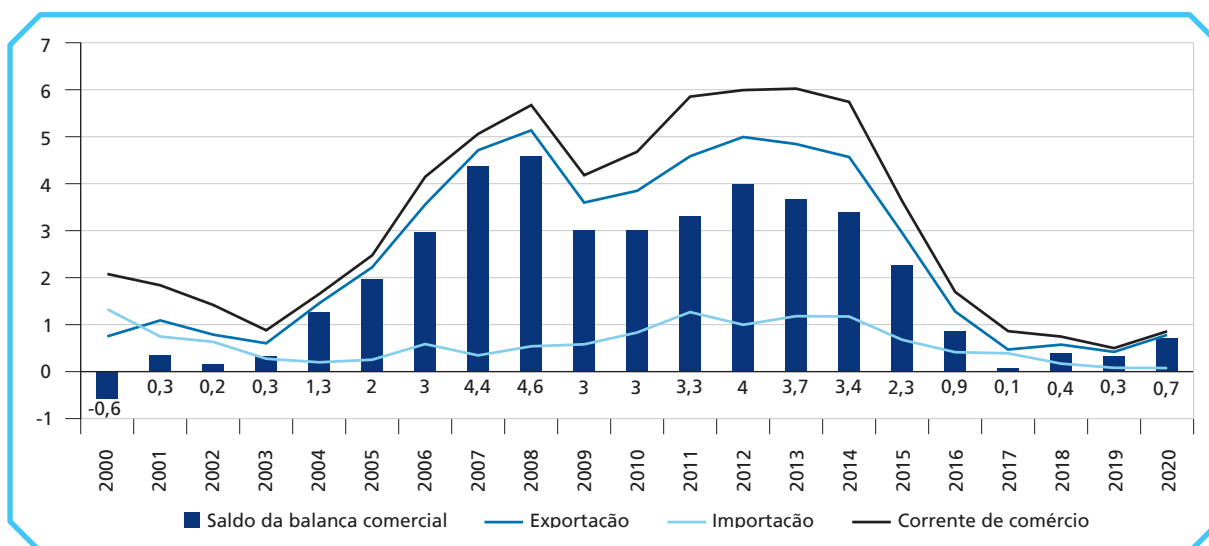
Entre 2000 e 2021, o comércio bilateral entre Brasil e Venezuela apresentou consideráveis oscilações, com destaque às exportações brasileiras com destino ao país vizinho, que experimentou forte crescimento entre 2003 e 2006, passando de aproximadamente US\$ 600 milhões para US\$ 3,55 bilhões. No quadriênio considerado (2003-2006), as vendas brasileiras para a Venezuela multiplicaram-se em cerca de 5,9 vezes, em dólares nominais. O pico das exportações brasileiras para esse país foi de US\$ 5,13 bilhões em 2008, contudo, as exportações de origem brasileira seguiram sendo significativas – superando pelo menos US\$ 1 bilhão – até 2016, ano que o país vendeu US\$ 1,28 bilhão para o vizinho caribenho.

102. Entre 2000 e 2021, o acumulado do saldo da balança comercial brasileira em relação à Venezuela registrou um superávit de, aproximadamente, US\$ 41,4 bilhões (em valores nominais). Nesse período, o Brasil exportou US\$ 54,3 bilhões e importou US\$ 12,9 bilhões da Venezuela.

Se o crescimento das vendas brasileiras destinadas à Venezuela se deu de maneira rápida e expressiva, a queda também teve características semelhantes (gráfico 4). Entre os anos de 2014 e 2017, por exemplo, a queda das exportações brasileiras para o país vizinho foi bastante acentuada, passando de US\$ 4,56 bilhões para US\$ 469 milhões. Ou seja, no quadriênio compreendido entre os anos de 2014 e 2017 as vendas brasileiras para a Venezuela decresceram 9,7 vezes, em dólares nominais.

GRÁFICO 4

Evolução do comércio bilateral Brasil-Venezuela (2000-2021)¹
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior (Comex Stat)/MDIC.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Free On Board (FOB), em dólares nominais.

Segundo os dados do Comex Stat/MDIC, em 2017 foi registrado o menor superávit no saldo da balança comercial do Brasil para a Venezuela, entre 2000 e 2021.¹⁰³ Nos anos mais recentes, 2018, 2019 e 2020, o total das vendas brasileiras para o país foi de US\$ 575 milhões, US\$ 420 milhões e US\$ 782 milhões, respectivamente, valores bem mais modestos do que os praticados em anos anteriores.

As importações brasileiras de origem venezuelana, ao longo das duas últimas décadas, registraram valores bem inferiores ao das vendas brasileiras para o mesmo país. O pico das compras brasileiras do país vizinho foi em 2000, ano em que o fluxo de importados totalizou cerca de US\$ 1,3 bilhão. Em todo período analisado (2000-2021), o único ano em que o Brasil registrou

103. O Brasil registrou, em 2017, um superávit de US\$ 78 milhões na balança comercial com a Venezuela.

TEXTO para DISCUSSÃO

déficit na balança comercial com a Venezuela foi em 2000. Naquele ano, os intercâmbios bilaterais foram favoráveis a Caracas em aproximadamente US\$ 580 milhões. Entre 2011 e 2014, as compras brasileiras da Venezuela foram próximas às cifras de US\$ 1 bilhão. Em 2015 houve o início de uma forte e contínua queda das importações brasileiras do país, que registrou, em 2020, modestos US\$ 76 milhões em compras, menor valor registrado em mais de duas décadas de intercâmbios comerciais bilaterais com a Venezuela.

Para além das duas décadas anteriormente analisadas (2000-2020), destaca-se que 2021 apresentou uma leve retomada do crescimento dos intercâmbios comerciais entre os dois países. As exportações brasileiras para a Venezuela, em 2021, foram superiores aos valores alcançados em 2017, 2018, 2019 e 2020. As vendas do Brasil destinadas à Venezuela, em 2020, totalizaram US\$ 782 milhões, enquanto em 2021 somaram US\$ 1,09 bilhão. Os valores dos intercâmbios mensais (janeiro a dezembro) de 2021 estão apresentados na tabela 5. A recuperação dos intercâmbios comerciais entre os países pode ser entendida, também, pela dinamização econômica das regiões de fronteira – em especial, Roraima.

TABELA 5

Comércio bilateral Brasil-Venezuela, em 2021 (janeiro a dezembro), por mês¹

(Em US\$ milhões)

Mês	Exportações Brasil-Venezuela	Importações Brasil-Venezuela	Corrente de comércio	Saldo da balança comercial
Janeiro	47,8	16,8	64,6	31
Fevereiro	64,9	7,1	71,9	57,8
Março	85,3	21,1	106,3	64,2
Abril	73,9	3,4	77,3	70,5
Mai	100,5	9,8	110,4	90,7
Junho	80	9	89	71
Julho	102,7	9,3	112	93,3
Agosto	144,1	9,5	153,6	134,6
Setembro	95,6	16,7	112,3	78,9
Outubro	90,4	15,9	106,3	74,5
Novembro	91,3	21,4	112,7	69,9
Dezembro	113,5	22,5	136	91,1
Total	1.090	162,5	1.252,5	927,5

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

As expressivas mudanças no comércio bilateral podem ser explicadas, em boa parte, pela estrutura do governo da Venezuela e ampla diplomacia presidencial empenhada entre Lula da Silva e Chávez. O Brasil beneficiou-se amplamente da fragilidade institucional do regime venezuelano, que, ao subordinar o comércio aos seus objetivos geopolíticos, centralizou a maior parte das decisões da área sob Chávez. Desse modo, a boa interação político-diplomática entre os dois países facilitou o amplo crescimento dos fluxos comerciais. Contudo, a baixa institucionalização dos mecanismos de interação possibilitou uma abrupta queda a partir da desaceleração em 2015 (Moreira, 2018, p. 202).

Com a mudança de governo no Brasil, em 2016, houve também alterações de entendimentos bilaterais com a Venezuela, afetando diretamente os resultados comerciais. A primeira delas foi a redução dos contatos bilaterais político-diplomáticos com o país. A segunda, derivada da anterior, foi a redução da complacência brasileira com relação às dívidas da Venezuela com o Brasil, em especial por parte de autarquias, como o Banco Central do Brasil (BCB) e o BNDES. Em 2017, por exemplo, o BCB suspendeu os registros de operações com a Venezuela no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), da Aladi (BCB, 2017).¹⁰⁴ A decisão ocorreu no contexto de recorrentes atrasos no cumprimento do pagamento da dívida da Venezuela com o Brasil. Entre 2017 e 2018, por exemplo, o Tesouro Nacional teve um déficit de R\$ 1,38 bilhão devido aos repasses do Fundo Garantidor de Exportações (FGE) para importadores que deixaram de pagar as parcelas de empréstimos (Prazeres, 2019).

Esse contexto levou a uma decisão de política externa sem precedentes na qual o BCB decidiu, em abril de 2019, retirar-se unilateralmente do CCR. Entre os fatores presentes na exposição de motivos, a Venezuela foi o motivo primordial. A Venezuela teve um papel central nas operações do CCR, tendo, por vários anos, viabilizado 50% das exportações brasileiras para o país (BCB, 2019, p. 17). O problema dos *defaults* venezuelanos foi um dos fatores essenciais para a decisão, uma vez que mostrou as fragilidades do sistema do CCR, de acordo com o órgão, e, principalmente, a necessidade de o Brasil ter que renegociar a dívida com prazos mais longos e descontos.

104. O CCR é um sistema de compensação de pagamentos operacionalizado pelos bancos centrais de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana, concebido, originalmente, para facilitar o intercâmbio comercial em um contexto de escassez de divisas da década de 1980. O CCR oferece, entre os bancos centrais, garantias de conversibilidade, transferibilidade e reembolso. No caso de algum país deixar de honrar algum compromisso, o CCR determina o acionamento do Programa Automático de Pagamento (PAP), que estabelece um parcelamento do valor devido em quatro prestações mensais. A estrutura leva os bancos centrais a assumir riscos que não são afetos a autoridades monetárias, como risco país e risco bancário. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/ccr/resumo_ccr.asp?frame=1>.

A situação de *default* da Venezuela se repetiu nos quadrimestres seguintes de 2017 e 2018, de modo que a dívida desse país com o Brasil no CCR alcançou o valor de USD 567,9 milhões, não incluídos os juros de mora cabíveis. Porém, a dívida atual com o BCB se reduziu para USD 403,6 milhões, pois do valor inicial foram excluídos USD 131,3 milhões referentes a operações indenizadas pelo FGE aos exportadores brasileiros. (...) Destaca-se que a Venezuela ainda tem para com o Brasil um estoque a vencer de USD 661,6 milhões até 2024 (BCB, 2019, p. 18).

A novidade presente nessa decisão foi o fato de uma tomada de decisão de política externa ter sido adotada pelo BCB, em vez do Itamaraty ou da presidência da República. Adicionalmente, a Venezuela teve um papel central nessa decisão, pois, de acordo com o BCB (2019, p. 19), “os eventos recentes evidenciam claramente os riscos do sistema e fortaleceram os argumentos em favor de uma reavaliação da participação no convênio”. Em suma, a queda do comércio bilateral, a crise venezuelana e a mudança de ênfase de política econômica brasileira afetaram a forma como o Brasil passou a entender o endividamento com o vizinho e, principalmente, a complacência das burocracias nacionais com a situação. Desse modo, notou-se uma decisão de política externa tomada diretamente pelo BCB, focada em preservar os recursos do órgão em vez de avaliar os efeitos mais profundos para a política comercial brasileira.

6.1.1 Análise da evolução do comércio bilateral por produto

As oscilações do comércio bilateral entre Brasil e Venezuela, nos dois últimos decênios, não se restringiram, apenas, à ascensão e queda dos fluxos comerciais. Uma análise mais detalhada, por exemplo, nos permite identificar consideráveis mudanças na pauta de exportação dos bens brasileiros destinados à economia venezuelana.

Ao filtrar a evolução dos intercâmbios bilaterais entre Brasil e Venezuela e analisar as mudanças na participação relativa dos produtos que compuseram a pauta de exportação brasileira destinada ao país vizinho, entre 2000 e 2021, segundo o capítulo do Sistema Harmonizado (SH2), foi possível compreender os movimentos do comércio bilateral e identificar tendências.

Em 2000, os dez principais produtos exportados pelo Brasil para a Venezuela concentraram mais de 70% do total das vendas brasileiras para o país caribenho. Ou seja, dos cerca de US\$ 750 milhões vendidos pelo país aos venezuelanos, mais de US\$ 550 milhões eram compostos por esses dez produtos. Naquele ano, coube destaque aos seguintes bens: SH2 87 – veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios;

SH2 85 – máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios; e SH2 84 – reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes, que foram os três principais produtos vendidos pelo Brasil para a Venezuela e que representaram, respectivamente, 18,9%, 17,5% e 13,2% do total das vendas em 2000.

A tabela 6 permite avaliar a composição da pauta de exportação brasileira para a Venezuela, em 2000. É possível identificar, por exemplo, a predominância dos produtos industriais de alto e médio valor agregado, como foram os casos dos bens manufaturados e semimanufaturados destinados pelo Brasil à economia venezuelana.

TABELA 6**Exportações brasileiras para a Venezuela, em 2000, por principais produtos (SH2)¹**

SH2	Descrição	US\$ milhões	%
87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	141,4	18,9
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	131,4	17,5
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	99,1	13,2
40	Borracha e suas obras	33,8	4,5
21	Preparações alimentícias diversas	32,5	4,3
72	Ferro fundido, ferro e aço	28,9	3,8
73	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	24,7	3,3
12	Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas industriais ou medicinais; palhas e forragens	22,8	3,0
30	Produtos farmacêuticos	20,1	2,7
48	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	19,1	2,5
Subtotal		553,8	73,9
Total		749,8	100

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

Em 2010, as dez principais categorias de bens vendidas pelo Brasil para a Venezuela concentraram 73,7% do total das vendas brasileiras para o país vizinho. Ou seja, dos mais de US\$ 3,8 bilhões vendidos pelo Brasil à Venezuela, mais de US\$ 2,8 bilhões eram compostos por esses dez produtos. Naquele ano, destacaram-se como os três principais produtos na pauta de exportação brasileira para a Venezuela: SH2 01 – animais vivos (16,4% das vendas, ou US\$ 630,8 milhões), SH2 02 –

TEXTO para DISCUSSÃO

carnes e miudezas, comestíveis (12,6%, ou US\$ 484,4 milhões); e SH2 17 – açúcares e produtos de confeitaria (11,5% ou US\$ 441 milhões).

A tabela 7 permite elencar os principais produtos exportados pelo Brasil para a Venezuela, em 2010. A partir dela, já é possível identificar uma tendência de queda da participação de bens manufaturados na pauta de exportação brasileira para o país vizinho, em detrimento do aumento da participação de bens primários alimentícios.

TABELA 7

Exportações brasileiras para a Venezuela, em 2010, por principais produtos (SH2)¹

SH2	Descrição	US\$ milhões	%
01	Animais vivos	630,8	16,4
02	Carnes e miudezas, comestíveis	484,4	12,6
17	Açúcares e produtos de confeitaria	441,0	11,5
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	323,8	8,4
87	Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	281,7	7,3
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	176,0	4,6
30	Produtos farmacêuticos	150,4	3,9
39	Plásticos e suas obras	133,2	3,5
40	Borracha e suas obras	127,7	3,3
48	Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão	85,9	2,2
Subtotal		2.834,7	73,7
Total		3.848,1	100

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

Nos últimos vinte anos houve uma notada mudança na composição dos principais produtos da pauta de exportação brasileira para a Venezuela. Em 2020, não mais figuram entre os principais itens vendidos pelo Brasil para o país vizinho os bens manufaturados ou semimanufaturados de outrora, fato que pode ser conferido na tabela 8.

TABELA 8**Exportações brasileiras para a Venezuela, em 2020, por principais produtos (SH2)¹**

SH2	Descrição	US\$ milhões	%
17	Açúcares e produtos de confeitaria	176,8	22,6
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	142,3	18,2
10	Cereais	128,1	16,4
19	Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou leite; produtos de pastelaria	90,3	11,5
11	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	50,3	6,4
21	Preparações alimentícias diversas	29,7	3,8
16	Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos	17,9	2,3
09	Café, chá, mate e especiarias	14,1	1,8
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	13,7	1,8
39	Plásticos e suas obras	12,4	1,6
Subtotal		675,6	86,4
Total		782,1	100

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

A partir da comparação entre as tabelas 6, 7 e 8, é possível dimensionar o ganho de participação de algumas *commodities* nas principais vendas brasileiras para a Venezuela. Tal fenômeno pode ser entendido, sobretudo, em razão da forte queda da participação dos produtos de alto e médio valor agregado, reflexo da instável relação entre ambos os países. Os três principais itens vendidos pelo Brasil para o vizinho sul-americano, em 2020, foram: SH2 17 – açúcares e produtos de confeitaria; SH2 15 – gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal; e SH2 10¹⁰⁵ – cereais. Tais produtos primários alcançaram, respectivamente, 22,6%, 18,2% e 16,4% da participação das vendas brasileiras para a Venezuela, no ano considerado.

De maneira geral, foi possível identificar uma gradual substituição do comércio de bens industrializados por gêneros alimentícios e derivados nas exportações brasileiras destinadas à Venezuela, ao longo dos dois últimos decênios. O cenário na América do Sul igualmente é complexo. A região

105. Entre os cereais que o Brasil destinou à Venezuela, em 2020, destacaram-se o arroz (SH4 10.06), com US\$ 103,7 milhões; o milho (SH4 10.05), com US\$ 24,4 milhões; e o sorgo de grão (SH4 10.07), com pouco mais de US\$ 47 mil.

TEXTO para DISCUSSÃO

que até pouco tempo era concebida com um destino estratégico para o setor industrial brasileiro vem perdendo espaço para os intercâmbios extrarregionais, em especial para Ásia. O que se tem visto nos últimos anos é o arrefecimento das relações entre os países sul-americanos, retroalimentado pela fragmentação política e desintegração econômica regionais.¹⁰⁶

TABELA 9

Exportações brasileiras para a Venezuela, em 2021, por principais produtos (SH2)¹

SH2	Descrição	US\$ milhões	%
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal	244,4	22,4
17	Açúcares e produtos de confeitaria	201,0	18,4
19	Preparações à base de cereais, farinhas, amidos, féculas ou leite; produtos de pastelaria	162,0	14,9
10	Cereais	104,5	9,6
16	Preparações de carne, de peixes ou de crustáceos, de moluscos ou de outros invertebrados aquáticos	65,7	6,0
11	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	47,2	4,3
21	Preparações alimentícias diversas	45,5	4,2
39	Plásticos e suas obras	21,1	1,9
34	Sabões, agentes orgânicos de superfície, preparações para lavagem, preparações lubrificantes, ceras artificiais, ceras preparadas, ...	20,2	1,9
84	Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	17,4	1,6
Subtotal		928,9	85,2
Total		1.090	100,0

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

É importante destacar que, apesar de manter-se nove dos dez principais produtos exportados pelo Brasil para a Venezuela, na comparação entre 2020 e 2021 (tabelas 8 e 9), houve significativa alternância na posição dos produtos. Em 2021, as gorduras e os óleos animais e vegetais (SH2 15) lideraram as exportações brasileiras para o vizinho sul-americano, totalizando US\$ 244,4 milhões. A comparação entre as tabelas 8 e 9 permite observar que entre os dez principais produtos exportados pelo Brasil para a Venezuela, apenas o café (SH2 09) foi substituído pelas vendas de sabão e preparações para lavagem (SH2 34). Os nove demais produtos permaneceram, apesar de algumas oscilações de posição.

106. Ver Barros, Gonçalves e Samurio (2020).

6.2 Investimentos em infraestrutura

Outro eixo fundamental das relações econômico-comerciais com a Venezuela foi resultado do financiamento do BNDES para a exportação de bens e serviços brasileiros para o país. Historicamente, o banco teve um papel fundamental na internacionalização das empresas brasileiras a partir da criação de linhas de crédito BNDES-exim e Pré-embarque Especial, em 1997, que possibilitaram o financiamento de outros produtos além de bens de capital (tais como serviços de engenharia, têxteis, calçados, químicos, couros, alimentos e eletrônicos), resultando na ampliação substantiva do financiamento à exportação de empresas brasileiras e na abertura de caminho para a utilização de bancos estrangeiros como garantidores (Além e Cavalcanti, 2005; Valdez, 2011, p. 48-50). A mudança do estatuto do banco, em 2002,¹⁰⁷ emergiu como forma de aprofundar esse processo, passando a autorizar o financiamento de infraestrutura interna em países vizinhos, desde que estivessem associados à contratação de serviços, empresas e produtos brasileiros (Iglecias, 2013, p. 162).

Tal movimento permitiu desembolsos do BNDES para os países da América do Sul, seja apoiando a formação de conglomerados brasileiros na região, com maior fatia de mercado, seja no financiamento de infraestrutura em países vizinhos. Alguns exemplos foram: a compra pela Petrobras da petroleira argentina, Pérez Companc; a aquisição pela Camargo Corrêa da maior fábrica de cimento argentina, a Loma Negra; a aquisição do frigorífico Swift pela Friboi/JBS S/A; e as obras de linhas de metrô no Chile e na Venezuela. O impacto do banco na atuação das empresas brasileiras no exterior foi grande em diversas áreas. Em 2010, por exemplo, cerca de 70% do mercado de carnes uruguaio e 90% do mercado de soja paraguaia passaram a ser controlados por empresas brasileiras (Souza, 2010, p. 49-50).

No que concerne à Venezuela, as operações do BNDES concentram-se, principalmente, na área de infraestrutura e energia, com os maiores desembolsos destinados ao financiamento de atividades de grandes empresas de construção civil brasileiras. No campo de bens de capital de alto valor agregado, o BNDES também financiou a aquisição de equipamentos para a construção do metrô, equipamentos do setor energético e a aquisição de aeronaves civis da Embraer S/A no modelo ERJ-190, entregues em 2013.

A tabela 10 refere-se às operações do BNDES de apoio à exportação de bens do Brasil para Venezuela. Figuraram entre as empresas apoiadas a Marcopolo Trading S/A, a Alstom Hydro Energia Brasil Ltda., a Cotia Trading S/A, Construtora Norberto Odebrecht S/A (CNO S/A), a Metso Brasil Indústria e Comércio Ltda., a PDL Sistemas Ltda. e a Embraer S/A. Com exceção da CNO S/A, que foi responsável por três operações, todas as demais tiveram apenas uma operação cada. Destaca-se, também, que apenas a operação da Embraer S/A permanece com o *status* de ativa, todas as demais constam como liquidadas.

107. Ver Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm>.

TABELA 10**Operações do BNDES de apoio à exportação de bens do Brasil para a Venezuela**

Exportador	Data da contratação	Descrição da operação	Setor/subsetor de atividade	Situação da operação	Tipo de garantia
Marcopolo Trading S.A.	11/6/2002	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas	Liquidada	Seguro de crédito/FGE/Pessoal
Alstom Hydro Energia Brasil LTDA	31/12/2003	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Obras de infraestrutura	Liquidada	Seguro de crédito/FGE
Cotia Trading S.A.	30/8/2005	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas	Liquidada	Seguro de crédito/FGE
CNO S.A.	26/3/2008	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Serviços especializados para construção	Liquidada	Pessoal
CNO S.A.	11/12/2008	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Serviços especializados para construção	Liquidada	Pessoal
CNO S.A.	27/3/2009	Exportação de bens	Comércio/Serviços/Serviços especializados para construção	Liquidada	Pessoal
Metso Brasil Indústria e Comércio LTDA	26/12/2012	Exportação de bens	Indústria/Fabricação de máquinas e equipamentos	Liquidada	Pessoal
PDL Sistemas LTDA	17/1/2013	Exportação de bens	Indústria/Fabricação de máquinas e equipamentos	Liquidada	Pessoal
Embraer S.A.	9/4/2013	Exportação de bens	Indústria/Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	Ativa	Seguro de crédito/FGE

Fonte: BNDES (dados atualizados até 30 de setembro de 2021).

Elaboração dos autores.

No tocante à tabela 11, que se refere às operações do BNDES de apoio à exportação de serviços do Brasil para Venezuela, destacaram-se entre as empresas apoiadas: a CNO S/A, com quatro operações relacionadas ao metrô de Caracas, entre 2001 e 2009; e a construtora Andrade Gutierrez Engenharia S/A, com duas operações destinadas à construção de uma usina siderúrgica (2010) e a implementação de um estaleiro para construção e manutenção de embarcações (2011). Todas as seis operações tiveram como tipo de garantia o seguro de crédito/FGE, e apenas as duas últimas operações permanecem ativas; as demais foram todas liquidadas.

As indenizações do Seguro de Crédito à Exportação, segundo a Subsecretaria de Financiamento ao Comércio Exterior, Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-Camex)/Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint)/Ministério da Economia (ME), atualizadas até 7 de maio de 2021, para a Venezuela somam US\$ 829,9 milhões, dos quais US\$ 672 milhões tiveram o BNDES como financiador.

TABELA 11
Operações do BNDES de apoio à exportação de serviços do Brasil para a Venezuela

Exportador	Data da contratação	Descrição da operação	Valor desembolsado (US\$)	Juros (taxa fixa em US\$)	Prazo total (meses)	Situação da operação	Tipo de garantia
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	31/7/2001	Exportação de bens e serviços para a C.A. <i>Metro Caracas</i>	107.500.000	5,56	150	Liquidada	Seguro de crédito/FGE/Exportador
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	31/12/2004	Exportação de bens e serviços para a construção do trecho <i>El Valle-La Rinconada</i> , com 6,2 km de extensão, três estações e um intercâmbio intermodal, integrante da linha 3 do metrô de Caracas/Venezuela	78.000.000	6,00	102	Liquidada	Seguro de crédito/FGE
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	12/11/2009	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à construção da linha 2 do <i>Metro de los Teques</i> , na Venezuela, com 12 km de extensão e seis estações em seu percurso	492.975.887	4,63	108	Liquidada	Seguro de crédito/FGE
Construtora Norberto Odebrecht S.A.	12/11/2009	Exportação de bens e serviços de engenharia destinados à construção da linha 5 do metrô de Caracas, na Venezuela	197.749.330	4,63	114	Liquidada	Seguro de crédito/FGE
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	30/12/2010	Exportação de bens e serviços de engenharia, destinados à construção de Usina Siderúrgica Nacional no estado de Bolívar, na Venezuela	390.544.042	4,45	144	Ativa	Seguro de crédito/FGE
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	20/9/2011	Exportação de bens e serviços para a implantação de um estaleiro para construção, reparos e manutenção de embarcações, na Venezuela	240.152.573	3,45	144	Ativa	Seguro de crédito/FGE

Fonte: BNDES (dados atualizados até 30 de setembro de 2021).
 Elaboração dos autores.

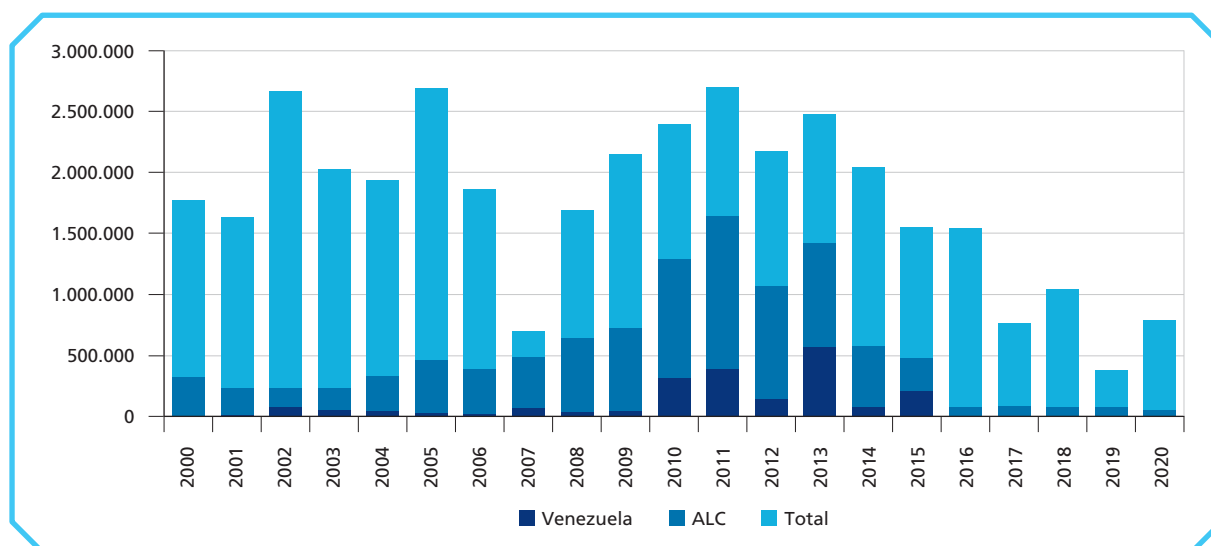
TEXTO para DISCUSSÃO

Em relação aos desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações financiadas, destaca-se que, para a Venezuela, as operações alcançaram seu maior montante em 2013, ano em que o país foi destino de US\$ 571 milhões em desembolsos do banco. Esse valor representou cerca de 23,3% do total de desembolso realizado pelo BNDES na época. O gráfico 5 permite avaliar a evolução dos desembolsos do BNDES para a Venezuela e para a ALC nos dois decênios analisados.

GRÁFICO 5

Desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações financiadas (2000-2020)¹

(Em US\$ 1 mil)



Fonte: BNDES, disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia>>.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Estatísticas operacionais de apoio à exportação: desembolso anual na modalidade pós-embarque por destino das exportações.

Entre 2005 e 2015, apesar de algumas oscilações, o BNDES ampliou substantivamente a fatia de desembolsos destinados ao país andino (tabela 12). Tais dados denotam a importância que a Venezuela ocupou tanto no valor desembolsado para a ALC quanto no universo de investimentos do banco. O fim dos desembolsos do BNDES para a Venezuela ocorreu em 2015, período condizente com a crise política do regime chavista e a crise político-econômica brasileira.

TABELA 12

Participação da Venezuela como destino dos desembolsos do BNDES (pós-embarque): exportações financiadas (2000-2020)

(Em %)

Ano	Venezuela
2000	0,1
2001	1,0
2002	3,0
2003	2,7
2004	2,3
2005	1,0
2006	1,4
2007	10,1
2008	2,6
2009	2,2
2010	13,2
2011	14,6
2012	6,8
2013	23,3
2014	3,8
2015	13,5
2016	0,0
2017	0,0
2018	0,0
2019	0,0
2020	0,0

Fonte: BNDES.

Elaboração dos autores.

A postura brasileira de empregar o BNDES como recurso de política externa nas relações com a ALC inspirou posições diplomáticas do Brasil no concernente à integração regional, entrando, muitas vezes, em linha de choque com as posições venezuelanas sobre o tema. Durante as negociações para a criação de um mecanismo de financiamento de infraestrutura regional – o Banco do Sul –, o governo brasileiro apresentou uma postura diferente do regime chavista e pressionou durante as negociações (Calixtre e Barros, 2010). O Brasil não tinha interesse em criar um sistema financeiro paralelo que substituísse o FMI e o BID, tal como aspirava a Venezuela (Briceño-Ruiz, 2016, p. 166; Calixtre e Barros, 2010; Moreira, 2018, p. 240). Órgãos nacionais, como BCB e Ministério da Fazenda, adicionalmente, também se preocupavam com a governança dos recursos e exigiam regras rigorosas para seu uso.

A posição brasileira era manter o BNDES como principal instrumento de financiamento regional, garantindo ao Brasil poder decisório (Mariano, 2007, p. 130). As negociações levaram a uma flexibilização da postura original brasileira e de adoção de regras mais rígidas para governança dos recursos para que fosse assinado o Convênio Constitutivo do Banco do Sul, com sede em Caracas, contando com a adesão de Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, em dezembro de 2009. Ao final, o Brasil cedeu em duas demandas da Venezuela e dos demais países: i) ter um instrumento cuja influência dos países fosse baseada no valor total investido; e ii) utilizar somente o BNDES como financiador da infraestrutura regional (Pedroso, 2015, p. 147-148; Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014, p. 436-437).

Ainda assim, o banco jamais entrou em vigor e o BNDES manteve sua posição de financiador regional durante os anos seguintes. A análise dos dados ilustra, por exemplo, que os maiores financiamentos para a Venezuela ocorreram posteriormente à assinatura do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, em 2009, sinalização de uma posição ambígua do Brasil sobre o tema. O país preferiu dar seguimento de modo mais substantivo a uma outra iniciativa, o New Development Bank (NDB), do grupo do BRICS, acordado em 2013 e inaugurado oficialmente no ano seguinte. Diferentemente do Convênio Constitutivo do Banco do Sul (que fora assinado em 2009 e parou na Comissão de Assuntos Econômicos do Congresso Nacional – CAE, jamais tendo ido a plenário), o acordo do NDB foi assinado, em 2013, e rapidamente promulgado dois anos depois,¹⁰⁸ em dezembro de 2015.¹⁰⁹ O Projeto de Decreto Legislativo nº 548/2012, que aprovaria o Banco do Sul, ainda tramita no Congresso Nacional e teve sua última apreciação em 2015,¹¹⁰ restando ainda a ratificação de Brasil e Paraguai.¹¹¹

Cabe destacar, todavia, que mesmo com a resistência legislativa de aderir ao Banco do Sul, o BNDES gradualmente perderia o seu espaço na política externa do Brasil para a Venezuela e a América do Sul. Nos anos mais recentes, o banco ocupou importante parte no debate político brasileiro e sofreu severas críticas públicas da oposição ao governo Rousseff e ao PT. Foi, inclusive, foco de investigação durante a Operação Lava Jato e por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado após o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. As principais construtoras financiadas pelo banco, para obras de infraestrutura no exterior, foram indiciadas e consideradas

108. O tratado entrou em vigor em julho de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10391-conclusao-do-processo-de-ratificacao-do-tratado-para-o-estabelecimento-de-um-arranjo-contingente-de-reservas-dos-brics-cra-e-entrada-em-vigor-do-acordo>>.

109. Decreto nº 8.624/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8624.htm>.

110. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=538364>>.

111. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/banco-do-sul-chama-brasil-e-paraguai-para-ratificar-sua-fundacao-20160826200004399399.html>>.

culpadas por esquemas de desvios de recursos públicos e financiamento de campanhas eleitorais para continuar a receber benefícios do governo de ocasião. Na CPI do BNDES, instalada em 2 de agosto de 2017, o relatório final da comissão do Senado Federal apresentou diversas críticas aos financiamentos realizados à Venezuela. O relator da CPI, o senador pelo Maranhão Roberto Rocha (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), por exemplo, criticou investimentos no país andino sob a justificativa de que o Brasil estaria financiando países antidemocráticos.¹¹²

Nesse contexto, indagou ao interpelado, como se justificar, diante da carência de infraestrutura no Brasil, o benefício ao exterior? Como defender investimentos em obras como a do porto de Mariel em Cuba ou do metrô na Venezuela ou a construção de usinas e rodovias em Angola, em países não democráticos, deixando o BNDES de canalizar os recursos que deveriam estar financiando a infraestrutura precária de nosso País? (Alcolumbre e Rocha, 2018).

Apesar das críticas em relação à atuação do BNDES, nos chamam atenção algumas informações extraídas a partir da tabela 13, que traz o acumulado dos desembolsos realizados pelo banco nos dois últimos decênios na modalidade pós-embarque, por destino das exportações financiadas. Mesmo que alguns países sul-americanos tenham figurado entre os principais destinos dos desembolsos do BNDES, a participação estadunidense representou, com ampla margem em relação aos demais países, o principal destino do acumulado dos desembolsos (pós-embarque) do BNDES, com cerca de 47,9% do total despendido pelo banco (US\$ 18,8 bilhões).

TABELA 13

Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque), por destino das exportações financiadas (1998-2020)

(Em US\$ mil)

Países	Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações	%
Estados Unidos	18.817.110	47,9
Argentina	3.501.972	8,9
Angola	3.397.624	8,7
Venezuela	2.223.298	5,7
Países Baixos	1.468.402	3,7

(Continua)

112. O resultado das pressões políticas sobre o banco nas questões de Venezuela e Cuba foi um esforço maior de transparência e a aprovação de um novo estatuto em 2017 (a maior reforma estatutária desde 2002), adaptando-se à Nova Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e buscando melhorar a governança do BNDES.

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Países	Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações	%
República Dominicana	1.443.322	3,7
Equador	946.737	2,4
Cuba	882.801	2,2
Peru	653.321	1,7
Reino Unido	644.746	1,6
Polônia	548.830	1,4
Chile	511.729	1,3
México	456.818	1,2
Espanha	388.050	1,0
França	331.927	0,8
Itália	256.090	0,7
Canadá	254.514	0,6
Ilhas Cayman	243.385	0,6
Paraguai	242.598	0,6
Irlanda	205.432	0,5
Moçambique	188.332	0,5
Guatemala	167.895	0,4
Bolívia	154.876	0,4
Gana	153.606	0,4
El Salvador	153.041	0,4
Uruguai	111.786	0,3
China	106.505	0,3
Noruega	89.987	0,2
Japão	80.080	0,2
Colômbia	76.256	0,2
Bielorússia	72.132	0,2
Honduras	59.443	0,2
Panamá	55.023	0,14
África do Sul	52.061	0,13
Cazaquistão	50.552	0,13
Costa Rica	48.294	0,12
Suíça	39.108	0,10
Emirados Árabes Unidos	36.000	0,09
Portugal	32.856	0,08
Montenegro	32.443	0,08
Jamaica	23.903	0,06

(Continua)

(Continuação)

Países	Acumulado dos desembolsos do BNDES (pós-embarque) por destino das exportações	%
Nigéria	16.382	0,04
Guiné Equatorial	11.140	0,03
Nicarágua	6.453	0,02
Suécia	5.964	0,02
Zimbábue	1.251	0,003
Alemanha	483	0,001
Bahamas	217	0,001
Total	39.244.777	100

Fonte: BNDES.

Elaboração dos autores.

6.3 Excepcionalidades dos estados fronteiriços: Amazonas e Roraima

Entre as hipóteses que podem explicar parte das mudanças ocorridas no perfil do comércio entre Brasil e Venezuela, nos últimos anos, destacam-se o abandono da utilização de instrumentos financeiros de compensação e de facilitação dos intercâmbios regionais. Entende-se que o arrefecimento do uso desses mecanismos causou a diminuição do comércio geral entre Brasil e Venezuela – em alguma medida – e o aumento da dinâmica comercial nas áreas de fronteira, em especial no Amazonas e em Roraima.

É importante destacar que fatores externos também impulsionaram a dinâmica fronteiriça entre o estado de Roraima e a Venezuela. As sanções econômicas sofridas pelo país andino, por exemplo, tiveram um importante peso na reorganização do comércio entre o Brasil e a Venezuela, cabendo ao estado de Roraima um inédito papel protagonista. Os últimos anos têm sido de fortes transformações em Roraima. O estado tem experimentado um desempenho econômico robusto, significativamente melhor que a média brasileira, registrando recordes em seu comércio exterior. Roraima exportou, em 2021, US\$ 336,6 milhões para o mundo, sendo mais de US\$ 244 milhões somente para a Venezuela. Em 2000, o montante vendido pelo estado para o exterior foi de pouco mais de US\$ 2,5 milhões. Ou seja, as exportações roraimenses cresceram mais de 130 vezes no período considerado, em dólares nominais. Roraima nunca vendeu tanto como vende hoje em dia, e a Venezuela é a grande responsável por sustentar esse crescimento no período recente. Outro elemento impulsionador do crescimento econômico do estado foram as transferências de recursos, via programas sociais, para venezuelanos, em resposta à crise migratória sofrida pelo país vizinho. Por mais que boa parte do comércio na fronteira entre Pacaraima, em Roraima, e

TEXTO para DISCUSSÃO

Santa Elena do Uairén não tenha registro, o recebimento de recursos e benefícios sociais por parte dos venezuelanos garante que se mantenha aquecido o fluxo de comércio informal. Na prática, é provável que os benefícios sociais sejam gastos em alimentos e remédios do lado brasileiro.

A não utilização do CCR, por exemplo, permitiu uma reconfiguração do perfil das trocas bilaterais entre os países. Antes, os intercâmbios comerciais entre Brasil e Venezuela tinham no setor de manufaturados seu fator dinamizador. Contudo, mais recentemente, esse tipo de produto industrializado foi sendo gradativamente substituído por bens com menor valor agregado, em especial gêneros alimentícios como carne e miudezas, arroz, açúcar, xarope, óleos, gorduras e outras preparações alimentícias.

Nos últimos anos, os estados do Amazonas e Roraima vêm se destacando como os principais abastecedores dos produtos brasileiros para a Venezuela. Ao considerar as vendas brasileiras destinadas ao país vizinho, por UF, em 2021, tem-se que 37,9% do total das exportações realizadas para a Venezuela tiveram como origem Roraima (22,4% ou US\$ 244,6 milhões) e Amazonas (15,5% ou US\$ 169,5 milhões). Para a análise completa, referente a todos os estados da Federação, ver a tabela 14.

TABELA 14

Exportações brasileiras para a Venezuela, por UF, em 2021 (janeiro-outubro)¹

UF do produto	Destino	US\$ milhões	%
Roraima	Venezuela	244,6	22,4
Amazonas		169,5	15,5
São Paulo		149,0	13,7
Mato Grosso		116,4	10,7
Mato Grosso do Sul		94,8	8,7
Goiás		75,9	7,0
Rio Grande do Sul		73,8	6,8
Paraná		36,9	3,4
Pernambuco		21,6	2,0
Ceará		19,6	1,8
Rio de Janeiro		17,9	1,6
Santa Catarina		15,5	1,4
Minas Gerais		13,8	1,3
Pará		13,3	1,2
Não declarada		11,8	1,1

(Continua)

(Continuação)

UF do produto	Destino	US\$ milhões	%
Alagoas	Venezuela	8,3	0,76
Espírito Santo		2,0	0,2
Bahia		1,9	0,17
Rondônia		1,8	0,16
Tocantins		0,9	0,1
Amapá		0,5	0,04
Maranhão		0,4	0,04
Paraíba		0,09	0,01
Sergipe		0,08	0,01
Rio Grande do Norte		0,04	0,003
Distrito Federal		0,004	0,0003
Total			1.090

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

Os únicos estados brasileiros que fazem fronteira com a Venezuela são Amazonas e Roraima. Segundo o IBGE, em 2021, o estado do Amazonas e de Roraima tinham uma população estimada de 4,27 milhões e 652 mil habitantes, respectivamente. Enquanto o estado do Amazonas possui 62 municípios, Roraima possui apenas quinze cidades e, portanto, é o estado brasileiro com o menor número de municípios.

As exportações do Amazonas e de Roraima para a Venezuela, entre 2000 e 2020, fizeram registro quase que exclusivamente pela Unidade da Receita Federal (URF) da cidade de Pacaraima, via BR-174, estrada que liga o estado à fronteira venezuelana, em Santa Elena de Uairén, no estado amazônico de Bolívar. Em 2021, as exportações estaduais do Amazonas e de Roraima destinadas à Venezuela totalizaram US\$ 169,5 milhões e US\$ 244,3 milhões, respectivamente. A tabela 15 permite visualizar o valor mensal das vendas realizadas no ano por ambos os estados para o país vizinho.

TABELA 15

Exportações do Amazonas e de Roraima para a Venezuela, em 2021 (janeiro-outubro)¹
(Em US\$ milhões)

Mês	Destino	UF do produto	
		Amazonas	Roraima
Janeiro	Venezuela	11,3	13,9
Fevereiro		16,4	20,8
Março		20,0	17,6
Abril		13,3	18,8
Maio		15,1	21,0
Junho		13,8	17,3
Julho		14,2	20,3
Agosto		11,3	23,4
Setembro		14,5	21,1
Outubro		12,2	19,6
Novembro		12,5	26,2
Dezembro		14,7	24,6
Total		169,5	244,6

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

Entre 2000 e 2020 o estado de Roraima experimentou um acentuado crescimento de suas exportações. Em 2000, as vendas estaduais direcionadas ao mercado externo totalizaram US\$ 2,6 milhões; duas décadas depois, as exportações roraimenses foram de US\$ 196,8 milhões, um crescimento de mais de 75 vezes, em valores nominais. Em 2021, as exportações do estado seguiram em ritmo acelerado, superando US\$ 336 milhões. De igual maneira, o comércio entre o estado e a Venezuela foi de US\$ 2,1 milhões, em 2000, para US\$ 150 milhões, em 2020 – um crescimento de mais de setenta vezes, em valores nominais, em duas décadas de análise. Em 2021, as vendas de Roraima para a Venezuela foram superiores a US\$ 244 milhões.

A Venezuela vem sendo a principal responsável pela dinamização das exportações roraimenses no período mais recente. Nos dois últimos decênios, o país andino manteve-se, salvo alguns poucos anos atípicos, como o principal destino das vendas do estado. Em 2000, a participação da Venezuela nas exportações de Roraima foi superior a 80%, totalizando cerca de US\$ 2,1 milhões. Em 2020, a participação venezuelana nas vendas do estado esteve acima dos 75%, algo próximo a US\$ 150 milhões. A tabela 16 permite observar a evolução da participação da Venezuela como destino dos produtos exportados de acordo com os dados do Comex Stat/MDIC.

TABELA 16**Evolução da participação da Venezuela nas exportações de Roraima (2000-2021)¹**

(Em US\$ milhões)

Ano	Exportações totais de Roraima	Exportações de Roraima para a Venezuela	Participação da Venezuela nas exportações de Roraima
2000	2,6	2,1	81,2
2001	4,4	3,4	77,3
2002	6	4,3	71,5
2003	3,8	1,8	46,8
2004	5,3	2,4	46,4
2005	8,5	3,6	42,3
2006	15,4	5,5	35,6
2007	16,3	5,5	33,7
2008	15,6	5,2	33,2
2009	12,6	5,0	39,8
2010	11,3	2,1	19,0
2011	15,1	4,0	26,5
2012	14,9	6,3	42,4
2013	8,0	2,6	31,9
2014	19,2	0,3	1,6
2015	11,6	0,6	5,1
2016	15,0	2,2	14,9
2017	41,4	15,9	38,5
2018	15,9	8,4	52,9
2019	157,7	73,6	46,7
2020	196,8	150,0	76,2
2021	336,6	244,0	72,6

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

A tabela 17, a continuação, refere-se à evolução da participação da Venezuela como destino das exportações do estado do Amazonas. Em 2000, a participação do país andino nas exportações amazonenses foi de 6,5%, o equivalente a US\$ 49,9 milhões. Duas décadas depois, a participação venezuelana nas vendas do estado esteve próxima a 25%, totalizando US\$ 194,2 milhões. Em 2021, a participação da Venezuela como destino das exportações amazonenses foi equivalente a 19,5% do total das exportações do estado.

TABELA 17**Evolução da participação da Venezuela nas exportações do Amazonas (2000-2021)¹**

(Em US\$ milhões)

Ano	Exportações totais do Amazonas	Exportações do Amazonas para a Venezuela	Participação da Venezuela nas exportações do Amazonas
2000	768,0	49,9	6,5
2001	847,1	56,5	6,7
2002	1.063,3	59,1	5,6
2003	1.299,3	28,9	2,2
2004	1.155,2	46,9	4,1
2005	2.143,7	138,6	6,5
2006	1.516,7	284,4	18,7
2007	1.098	207,5	18,9
2008	1.258,1	181,1	14,4
2009	871,7	105,8	12,1
2010	1.103,9	98,1	9,0
2011	890,7	86,2	9,7
2012	958,4	131,4	13,7
2013	1.027,7	197,7	19,2
2014	924,0	190,9	20,7
2015	770,7	196,3	25,5
2016	575,0	75,8	13,2
2017	673,0	31,9	4,7
2018	678,9	10,5	1,5
2019	731,1	82,4	11,3
2020	786,7	194,2	24,7
2021	867,9	169,5	19,5

Fonte: Comex Stat/MDIC.

Nota: ¹ FOB, em dólares nominais.

As exportações de Amazonas e Roraima para a Venezuela, em 2021, segundo a posição do Sistema Harmonizado (SH4), seguem sendo concentradas em produtos básicos e gêneros alimentícios. É possível perceber tal fenômeno nas tabelas 18 e 19, de acordo com o tipo de produto.

TABELA 18**Exportações de Roraima para a Venezuela por principais produtos (SH4) (2021)**

SH4	Descrição	US\$ milhões	%
16.01	Enchidos e produtos semelhantes, de carne, de miudezas ou de sangue; preparações alimentícias à base de tais produtos	45,1	18,4
15.17	Margarina; misturas ou preparações alimentícias de gorduras ou de óleos animais ou vegetais ou de frações das diferentes gorduras ou óleos do presente capítulo, exceto as gorduras e óleos alimentícios, e respectivas frações, da posição 1.516	44,6	18,2
17.01	Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose quimicamente pura, no estado sólido	32,6	13,3
15.07	Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados	29,4	12,0
19.01	Extractos de malte; preparações alimentícias de farinhas, grumos, sêmolos, amidos, féculas ou extractos de malte, não contendo cacau ou contendo-o numa proporção inferior a 40%, em peso, não especificadas nem compreendidas noutras posições	16,8	6,9
Subtotal		169,0	68,9
Total		244,6	100

Fonte: Comex Stat/MDIC.

TABELA 19**Exportações do Amazonas para a Venezuela por principais produtos (SH4) (2021)**

SH4	Descrição	US\$ milhões	%
19.01	Extractos de malte; preparações alimentícias de farinhas, grumos, sêmolos, amidos, féculas ou extractos de malte, não contendo cacau ou contendo-o numa proporção inferior a 40%, em peso, não especificadas nem compreendidas noutras posições	76,8	43,2
17.01	Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose quimicamente pura, no estado sólido	29,0	12,5
21.06	Preparações alimentícias não especificadas nem compreendidas noutras posições	21,8	11,6
15.07	Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados	18,2	16,4
15.17	Margarina; misturas ou preparações alimentícias de gorduras ou de óleos animais ou vegetais ou de frações das diferentes gorduras ou óleos do presente capítulo, exceto as gorduras e óleos alimentícios, e respectivas frações, da posição 1.516	7,5	5,3
Subtotal		153,3	90
Total		169,5	100

Fonte: Comex Stat/MDIC.

6.4 Energia

Outro importante eixo das relações econômico-comerciais entre Brasil e Venezuela foram os projetos focados na construção de infraestrutura energética, em especial os baseados na relação entre a Petrobras e a PDVSA. Em 2005, por exemplo, foram definidos quinze acordos na área energética entre os dois países; onze deles foram assinados entre as duas petroleiras estatais.

O quadro 8 apresenta os acordos de cooperação na área de energia entre Brasil e Venezuela, e seus respectivos setores de atuação. Cabe destacar, todavia, que entre os diversos projetos conjuntos, os mais ambiciosos, em especial os que demandavam a criação de empresas binacionais, não foram consolidados ao longo dos anos, mantendo-se apenas as discussões no nível de cooperação diplomática.

QUADRO 8

Acordos de cooperação na área de energia Brasil-Venezuela envolvendo Petrobras e PDVSA assinados (2005)

Setor	Atividade	Tipo de relação	Região foco
Petróleo	Exploração de petróleo extrapesado no campo Carabobo I, situado na Faixa Petrolífera do Orinoco, que seria processado em refinaria conjunta a ser construída em Pernambuco, no Brasil.	Participação da Petrobras	Campo Carabobo I (Faixa Petrolífera do Orinoco)
Construção naval	Associação para a construção de navios-tanques, navios de apoio e plataformas petroleiras, com transferência de tecnologia.	Associação Petrobras-PDVSA	-
Gás natural	Projeto "Mariscal Sucre", situado no Norte do estado Sucre, região centro-oriental da Venezuela, para o desenvolvimento de quatro campos (Rio Caribe, Mejillones, Patao e Dragon), com uma estrutura única de produção, gasoduto único e as unidades de separação, compressão e liquefação em terra (construção de usina para a liquefação do gás).	Participação da Petrobras	Estado de Sucre
Petróleo e gás natural	Exploração de petróleo e gás na Plataforma Deltana, com o objetivo de criar uma empresa binacional (Petrobras-PDVSA) para explorar petróleo e gás na Plataforma Deltana, na Venezuela.	Criação de empresa binacional	Plataforma Deltana
Gás natural	Criação de empresa binacional (Petrobras-PDVSA) para exploração de petróleo e gás no golfo da Venezuela.	Criação de empresa binacional	Golfo da Venezuela

(Continua)

(Continuação)

Setor	Atividade	Tipo de relação	Região foco
Indústria petroquímica	Construção, em associação da Petrobras com a Pequiven (subsidiária da PDVSA para a área petroquímica), de fábrica de fertilizantes na fronteira Bolívia e Brasil, com o objetivo de abastecer o mercado consumidor do Centro-Oeste brasileiro.	Associação Petrobras-Pequiven	Centro-Oeste do Brasil
Petróleo	Recuperação de campos maduros na Venezuela.	Criação de empresa binacional	Venezuela
Lubrificantes	Construção de fábrica de lubrificantes da Petrobras e da PDVSA em Cuba, para distribuição no Caribe.	Fábrica binacional	Cuba
Etanol	Cooperação para permitir que a Venezuela substituísse por etanol o uso do chumbo na mistura com a gasolina e se tornasse autossuficiente na produção, logística e tecnologia de uso do etanol em cinco anos .	-	Venezuela
Biodiesel	Cooperação no desenvolvimento de biodiesel, valorizando a produção das comunidades rurais.	-	-
Logística	Cooperação nas áreas de comércio e transporte marítimo: <i>swap</i> de cargas, acordo pelo qual a Petrobras enviaria petróleo contratado pela PDVSA para o sul do continente e a PDVSA, petróleo contratado pela Petrobras, na mesma quantidade, para o norte do continente, o que reduziria os custos de transporte.	-	América Latina e Caribe
Cooperação técnica e científica	Capacitação de pessoal e cooperação técnica e científica, com a definição dos seguintes projetos específicos: estudos de Gas To Liquid Technology (GTL) com o objetivo de desenvolver técnicas para gerar derivados de petróleo, como gasolina e diesel, a partir do gás natural; estudos sobre eficiência energética; estudos sobre a utilização de hidratos de metano; estudos sobre técnicas para a produção de hidrogênio a partir das mais distintas origens, do coque de petróleo ao gás natural e à biomassa; estudos sobre logística de armazenamento e transporte de hidrogênio; e intercâmbio tecnológico na produção e exploração petróleo.	-	-

Fonte: Moreira (2018, p. 190-192).

Elaboração dos autores.

Além dos projetos mencionados, uma importante proposta foi do Grande Gasoduto do Sul, que ligaria Güiria, no delta do rio Orinoco, até Recife, em Pernambuco, passando por Roraima e

TEXTO para DISCUSSÃO

Amazonas. A proposta seria criar um gasoduto que desembocaria na nova refinaria Abreu e Lima, que seria operada conjuntamente pela PDVSA e pela Petrobras. Em 2005, a Petrobras já havia iniciado os trabalhos iniciais, orçados em US\$ 2,4 bilhões, saltando para US\$ 13,4 bilhões em 2009 e US\$ 18,5 bilhões em 2015 (Moreira, 2018, p. 206).

O gasoduto não foi adiante como planejado. Uma conjunção de fatores políticos, econômicos e conjunturais explica tal fracasso: i) desentendimentos entre a PDVSA e a Petrobras, visto que a última não tinha o mesmo grau de liberdade na definição de projetos alinhados ao governo, tal qual a estatal venezuelana; ii) aumento substantivo dos custos do projeto, desde 2005, para a PDVSA, que levaram ao abandono do projeto pela estatal venezuelana em 2011; iii) dificuldades de manter os investimentos realizados pela Petrobras em várias frentes simultâneas, em especial pela descoberta do pré-sal e conseqüente redução da dependência energética brasileira, seguida de priorização dos investimentos no litoral brasileiro a partir de 2008; iv) mudanças na legislação da PDVSA, reduzindo a participação de empresas estrangeiras no setor petrolífero venezuelano; v) avanços das investigações contra a corrupção, especialmente no âmbito da Operação Lava Jato a partir de 2014-2015; e, por fim, vi) pelas mudanças na legislação de exploração petrolífera no Brasil e pela adoção de um amplo programa de desinvestimento pela estatal brasileira a partir de 2015 (Barros e Pinto, 2012, p. 109-110; Briceño-Ruiz, 2016, p. 161-163; Mares e Trinkunas, 2016, p. 119; Moreira, 2018, p. 191-192).

Um ponto importante e recente da dimensão energética das relações entre Brasil e Venezuela é que, uma vez que a crise no país vizinho se acirrou, o governo brasileiro tem buscado novas formas de abastecer energeticamente o estado de Roraima. O chamado Linhão de Tucuruí é um empreendimento de mais de 700 km, que abasteceria o estado de Roraima, mas, para isso, atravessaria 120 km de terras indígenas Waimiri Atroari, necessitando, portanto, de licenças ambientais. Essa tem sido uma das prioridades do governo de Jair Bolsonaro que, desde o início de 2019, tem tentado acelerar a obra (Costa, 2020; Mazui, 2019), sem êxito até o momento.

Nota-se que, na dimensão econômico-comercial, a Venezuela representou para a inserção internacional e as relações bilaterais brasileiras, um caso paradigmático, baseado na diplomacia presidencial, com o objetivo de ampliar as oportunidades comerciais, respaldada pelo uso do BNDES para apoiar a internacionalização de empresas brasileiras, especialmente relacionadas a obras de infraestrutura em países vizinhos e, por fim, na cooperação energética baseada em grandes projetos binacionais. Tal como em outros eixos das relações bilaterais, notou-se no período entre 2000 e 2020 a definição, a ascensão, o ápice, e a deterioração e o fim desse modelo de inserção internacional brasileiro.

Segundo o relatório anual de administração da Roraima Energia (de 2019), o suprimento de energia no estado passou por grandes mudanças nos últimos anos. Em 2018, a

composição do abastecimento de energia em Roraima era a seguinte: 73,6% fornecidos pela Venezuela (908.027 MWh); 24,5% por termelétricas (301.666 MWh); e 1,9% pela Pequena Central Hidrelétrica (PCH) de Jatapú (23.231 MWh). Em 2019, com a interrupção do fornecimento venezuelano em março, houve uma forte mudança na composição da geração de energia roraimense, sintetizada pelo ganho de participação das termelétricas do estado em detrimento da perda do fornecimento de energia hidrelétrica venezuelana. Em 2019, 85,3% da energia do estado foi suprida por termelétricas (883.841 MWh); 12,7% pela Venezuela (131.631 MWh), concentrados nos dois primeiros meses do ano; e, por fim, 2% pela PCH Jatapú (20.259 MWh). Em 2020 e 2021, os custos para garantir o fornecimento de energia elétrica em Roraima aumentaram significativamente. À medida que a matriz energética se concentrou na produção de energia termelétrica, o estado passou a ser fortemente impactado pelo contínuo aumento do preço dos combustíveis. As termelétricas utilizam como insumo fundamental para a geração de energia o óleo diesel.

Atualmente, Roraima consome aproximadamente 365 milhões de litros por ano (ou 1 milhão de litros por dia) de óleo diesel para a geração de energia termelétrica. Caso a Venezuela continuasse fornecendo energia hidroelétrica no mesmo nível de 2018, seriam necessários apenas 92 milhões de litros por ano.

Considerando o preço médio de mercado do óleo diesel, em Roraima, segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em novembro de 2021 (R\$ 5,612, equivalente a US\$ 1 na cotação de novembro de 2021) o estado gastou o equivalente a US\$ 274 milhões para produzir, por meio de suas termelétricas, o que até 2018 importava da Venezuela. Pelo contrato anterior (expirado em junho de 2021), Roraima pagava aproximadamente US\$ 50 milhões anuais à Venezuela para importar quantidade equivalente de energia. Dessa forma, o custo de oportunidade para o estado de Roraima não importar energia da Venezuela é de US\$ 224 milhões anuais.

7 DIMENSÃO DE SEGURANÇA E DEFESA

No âmbito da segurança regional, Brasil e Venezuela tiveram uma relação menos próxima do que fora aventado por meios de comunicação e partidos de oposição do período desde o início do chavismo até fins do governo Rousseff. Há três elementos centrais das relações entre os dois países: i) percepções diferentes sobre o ambiente e a cooperação em segurança na América do Sul; ii) intercâmbios militares refletem movimento de proximidade e distanciamento; e iii) ausência de transferências de armamentos ou projetos militares conjuntos entre Brasil e Venezuela.

7.1 Arquitetura regional de segurança e defesa

O primeiro deles reflete-se na diferença de percepções sobre os desafios de segurança na América do Sul e os mecanismos necessários para evitá-los. A visão do chavismo era a de que se fazia necessário criar uma aliança geopolítica e militar sul-americana para fazer frente aos Estados Unidos. Desse modo, entendia uma cooperação na área de segurança e defesa como mecanismo anti-hegemônico e antissistêmico. A Venezuela defendeu, por exemplo, a criação de uma academia de guerra latino-americana, uma universidade militar regional e uma aliança militar sul-americana como forma de unificar as doutrinas militares da região e contrapor os Estados Unidos (Mijares, 2017, p. 236; Moreira, 2018, p. 241; Pádua e Mathias, 2010, p. 62). Em 2006, às vésperas da assinatura do acordo de adesão ao Mercosul, Chávez propôs a construção de uma aliança militar nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que se chamaria Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas), algo que era rejeitado por Brasil e Argentina, que desejavam apenas a construção de um órgão capaz de integrar as indústrias bélicas da região. Ainda assim, meses depois, o presidente venezuelano reforçaria essa posição defendendo a “unificação das forças armadas sul-americanas” e a “criação de uma estratégia de segurança e defesa comum para a região” (Otálvora, 2006, p. 15-16).

Tal postura divergiu significativamente da leitura brasileira. O Brasil havia construído historicamente uma postura diplomática de evitar imposições conceituais sobre segurança por parte dos Estados Unidos, durante os anos 1990, ainda que sem propor movimentos mais densos de cooperação. Em geral, a postura do país em negociações no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em especial das Conferências de Ministros da Defesa das Américas (CMDA), era de “preservar a sua liberdade e evitar a contaminação de temas fundamentais – como a preservação do Estado democrático de direito – por ações e interesses que refletem a impaciência no combate à criminalidade e desejam resolver os seus problemas alhures” (Pinto, 2015, p. 149). Essa visão foi mantida e, de certa forma, expandida durante a década de 2000.

Entre 2001 e 2003, o Brasil preparava-se para a Conferência Especial de Segurança Hemisférica,¹¹³ convocada pelos Estados Unidos, na OEA, no contexto do combate ao terrorismo global. Diante de possíveis imposições conceituais norte-americanas, o governo brasileiro novamente buscou apresentar resistência. Em abril de 2003, por exemplo, o Brasil coordenou a I Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul, que visava criar uma posição comum para a região para a conferência vindoura. A postura de evitar uma concepção hemisférica que pudesse limitar

113. Reunião resultou na Declaração sobre Segurança nas Américas, de outubro de 2003, documento que apresentou as principais ameaças de segurança do hemisfério e catapultou o conceito de Segurança Multidimensional, empregado pela OEA (JID, 2018).

posições regionais ou sub-regionais de segurança e defesa foi mantida nesse período (Villa e Viana, 2010, p. 93-94). Esse objetivo atingiu seu ápice quando, em 2007, o Brasil passou a liderar o processo de construção do CDS, como fórum permanente para debater questões de defesa nacional na América do Sul e no âmbito do novo mecanismo regional, a Unasul (Battaglino, 2009; Medeiros Filho, 2010).

Além da preocupação com imposições políticas por parte dos Estados Unidos, havia ainda questões adicionais para a agenda brasileira de construção do CDS. As relações com a Venezuela e a contraposição das leituras antissistema do chavismo foram importantes nesse contexto. Pode-se resumir o interesse brasileiro em: i) frear os ímpetos anti-Estados Unidos do chavismo; ii) mediar os conflitos iminentes entre Colômbia e Equador; iii) evitar possíveis corridas armamentistas na região; iv) resistir a uma agenda de militarização do Atlântico Sul com a reativação da IV Frota do Comando Sul dos Estados Unidos (US SOUTHCOM); e v) contribuir com uma agenda comum de segurança e defesa para a América do Sul (Fuccille e Rezende, 2013, p. 88). Desse modo, a prevalência da agenda brasileira durante a materialização do Conselho de Defesa Sul-Americano, em 2008, permitiu frear as visões regionais do chavismo e garantir maior pluralidade de posições no mecanismo, em especial por também incluir a Colômbia no órgão, país que até então resistia a aderir à iniciativa (Abdul-Hak, 2013, p. 148-151).

Ao longo da existência do Conselho de Defesa Sul-Americano, foram produzidos importantes avanços, como a criação de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEEED), sediado em Buenos Aires, e uma ESUDE, sediada em Quito. O conselho, todavia, não foi capaz de avançar o suficiente na cooperação regional em defesa e perdeu fôlego após sua criação na ausência de uma direção política clara para suas atividades (Vaz, Fuccille e Rezende, 2017). Com a denúncia brasileira do tratado constitutivo da Unasul, em 2019, o conselho também deixou de existir como instância relevante. Todavia, com o acirramento da crise venezuelana, a perspectiva brasileira e de outros países da região apontava para a necessidade de mais cooperação em vez de menos.

Em 2020, por exemplo, a publicação das novas Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil reforça um cenário preocupante. O menor protagonismo do Brasil em relação à governança regional em suas variadas temáticas tem aumentado a presença e o interesse de potências extrarregionais em diferentes áreas. Além de comércio e saúde, a nova realidade de fragmentação política e desintegração econômica apresenta efeitos para a defesa nacional. O conjunto dos documentos PND e END enviados para a apreciação do Congresso Nacional em julho de 2020 destaca a emergência de novas ameaças no cenário internacional e o aumento da presença de potências externas no entorno brasileiro e defende a importância da integração e governança regional (Brasil, 2020f, p. 17).

A concepção da PND prevê privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos, a fim de encontrar soluções integradas para questões de interesses comuns ou afins (Brasil, 2020f, p. 21), e a END tem como uma de suas metas a “promoção da integração regional” (Estratégia de Defesa 15), e estabelece ações estratégicas de defesa (AEDs) específicas para América do Sul. Trata, assim, de estimular o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa (AED-76), intensificar as parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as forças armadas dos países sul-americanos (AED-77) e incrementar a participação brasileira em organismos e fóruns multilaterais de defesa regional (*op. cit.*, p. 73).

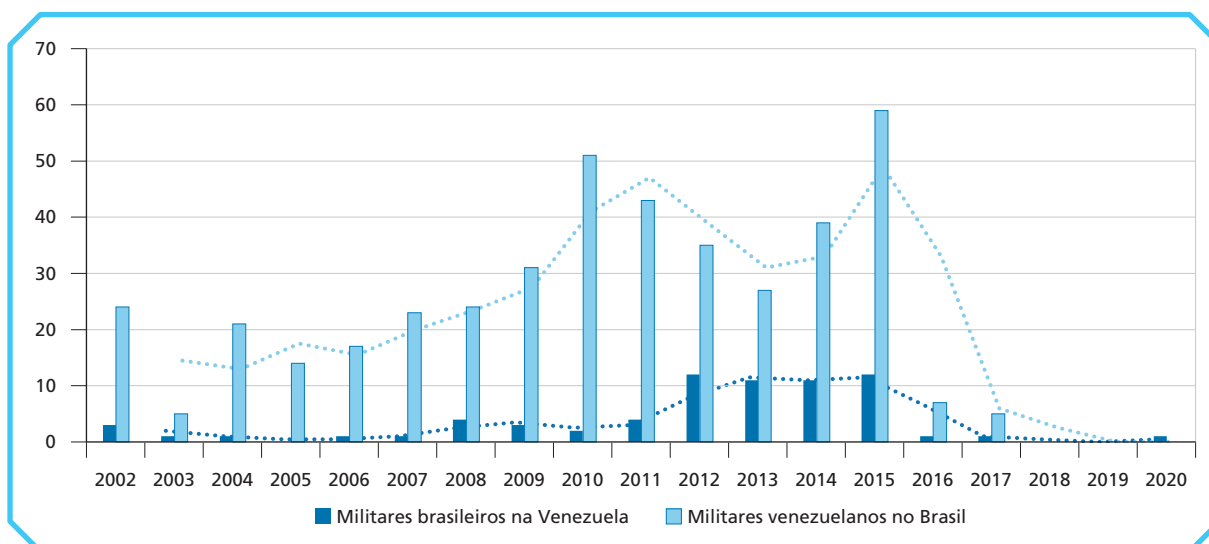
Após ressaltar que no “âmbito regional, a convergência de interesses contribui para o incremento da cooperação entre os países sul-americanos, o que poderá promover a consolidação da confiança mútua e a execução de projetos de defesa, visando, entre outros, ao desenvolvimento tecnológico e industrial, além de estratégias para a solução de problemas comuns”, e pondera que “sob o ponto de vista da defesa, não se pode desconsiderar a possibilidade da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico, com possíveis desdobramentos para o Brasil, de modo que o país poderá ver-se motivado a contribuir para a solução de eventuais controvérsias ou mesmo para defender seus interesses”. É a primeira vez que se menciona a possibilidade de um conflito regional em um documento dessa magnitude desde a redemocratização.

7.2 Cooperação militar bilateral

O segundo ponto é a flutuação da cooperação bilateral em defesa em segurança de acordo com a proximidade ou o distanciamento entre os países. O Brasil manteve substancial intercâmbio militar com militares venezuelanos, seja encaminhando militares brasileiros para cursos na Venezuela, seja recebendo militares venezuelanos no país. A partir do acirramento da crise na Venezuela, de 2015 em diante, o Brasil gradualmente passou a reduzir os intercâmbios militares com o país vizinho. Um indicador desse movimento é observado pelo gráfico 6, que compara o total de militares brasileiros na Venezuela e venezuelanos no Brasil para a realização de cursos e estágios.

GRÁFICO 6

Militares venezuelanos em cursos no Brasil e militares brasileiros em cursos na Venezuela (2002-2020)¹



Fonte: Comando Aéreo Regional (Comar), Comando do Exército Brasileiro (CEX) e Comando da Aeronáutica (Comaer), 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Para a Força Aérea Brasileira (FAB) foram obtidos dados apenas a partir de 2002. Desse modo, manteve-se o corte em 2002 para a sincronia dos dados.

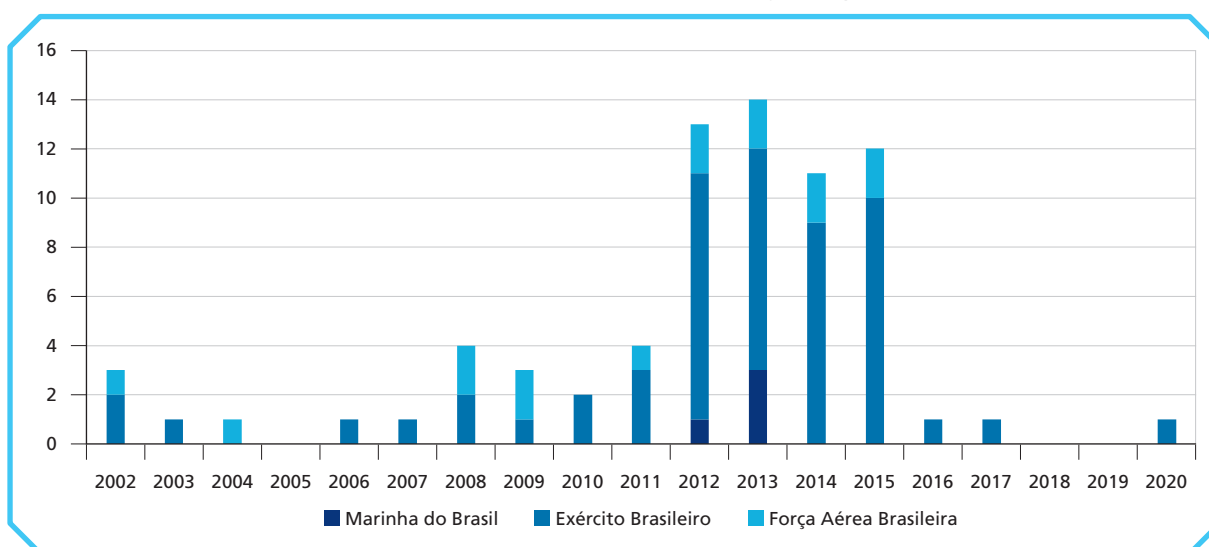
Os dados fornecidos pelo Ministério da Defesa (MD) e os comandos militares indicam uma média móvel em formato de parábola entre 2003 e 2017, com crescimento substantivo entre 2007-2009 e forte queda a partir de 2015. A partir de 2018, com o rompimento das relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela essas interações bilaterais no campo militar também cessam. Já o gráfico 7 indica a distribuição desses intercâmbios entre as forças singulares. Nota-se, por exemplo, que o Exército teve uma contribuição muito maior ao longo do tempo. Todavia, entre 2010 e 2015, todas as forças tiveram aumento de contribuições nesses intercâmbios a partir de 2011 e, da mesma forma, apresentaram uma queda substantiva a partir de 2015.

Cabe destacar que esse movimento coincide também com o ápice das relações bilaterais com a Venezuela em várias áreas, como a atuação do BNDES, financiamento de infraestrutura, relações econômico-comerciais e, conseqüentemente, a queda marca a mesma dinâmica. Com a retirada dos diplomatas brasileiros da Venezuela em 2020, o Brasil também retirou seus adidos militares do país. Em fevereiro de 2019, o exército brasileiro havia nomeado um militar para ocupar o cargo de adido de defesa, mas logo em novembro tornou a portaria sem

feito.¹¹⁴ Desde então, o Brasil apenas enviou um militar no posto de capitão para realizar um curso superior de comando e logística na Venezuela. Até o término deste estudo, não houve retomada dessas relações.

GRÁFICO 7

Militares brasileiros em cursos na Venezuela por força singular (2002-2020)



Fonte: Comar, CEX e Comaer, 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Para a Força Aérea Brasileira (FAB) foram obtidos dados apenas a partir de 2002. Desse modo, manteve-se o corte em 2002 para a sincronia dos dados.

7.3 Comércio de armamentos

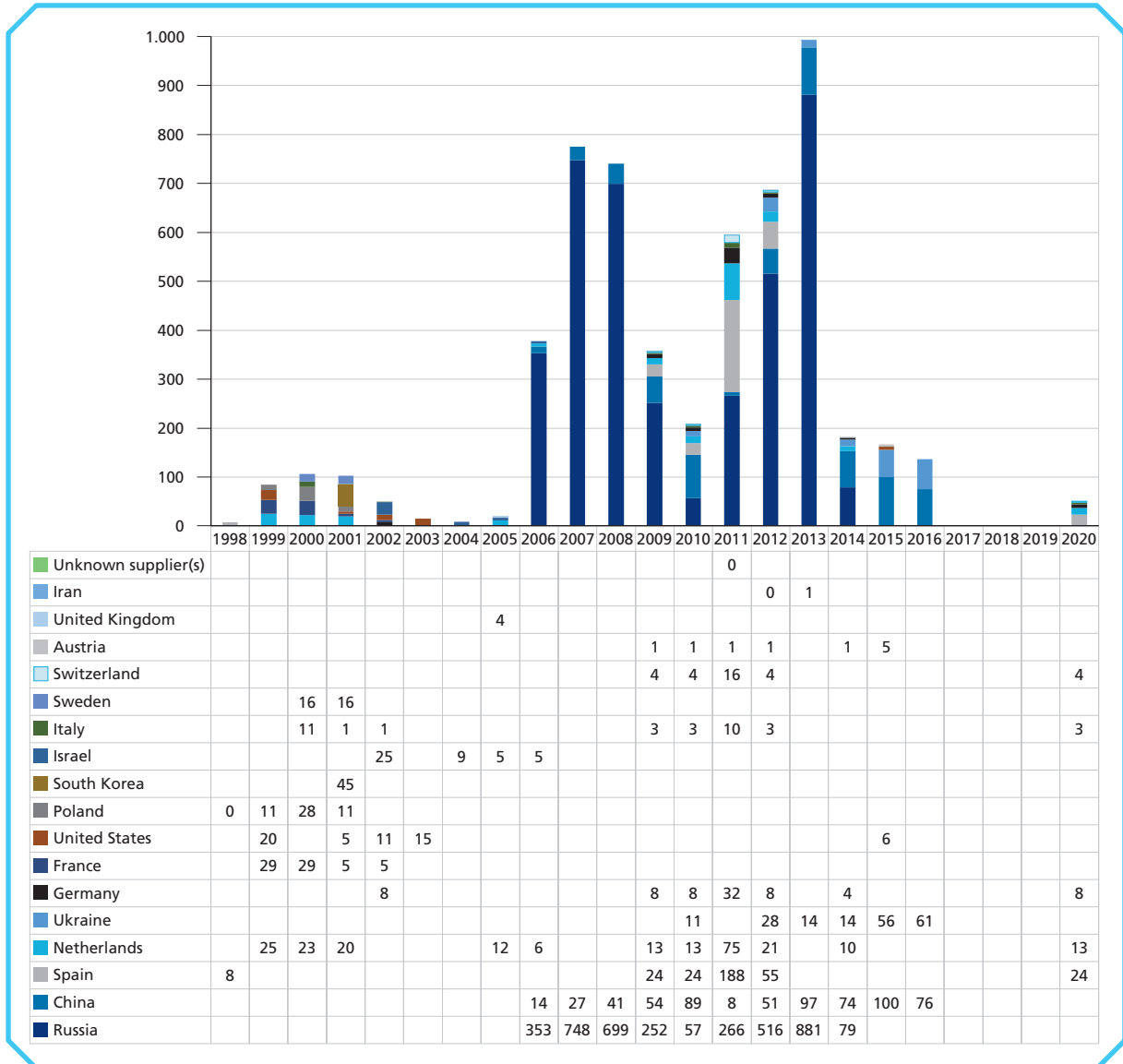
O terceiro ponto das relações bilaterais refere-se ao processo de rearmamento e militarização venezuelana durante a década de 2000 e 2010. No período, ainda que o Brasil insistisse em um discurso de construção de uma “indústria de defesa sul-americana”, não houve, contudo, exportações significativas de equipamentos militares do país.

Parte desse processo deveu-se ao embargo de armamentos dos Estados Unidos contra a Venezuela, instituído em 2006. Naquele ano, o Brasil iria exportar 24 unidades do EMB-314, aeronaves de treinamento militar da Embraer S/A (conhecida como Super Tucano) para a Venezuela e o embargo norte-americano impediu que o país completasse a transação por depender de tecnologia dos Estados Unidos (Pedraja, 2014, p. 102).

114. Ver Boletim do Exército nº 48/2019.

GRÁFICO 8

Transferências de armamentos para a Venezuela (1998-2020)



Fonte: SIPRI Arms Transfers Database.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

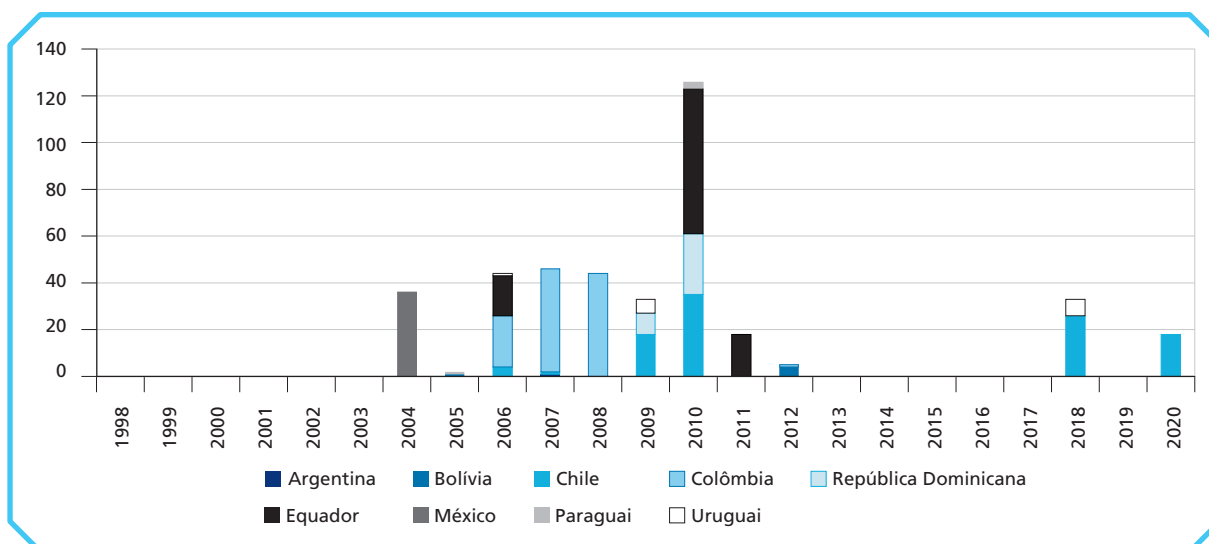
Telegramas diplomáticos vazados pelo *site* Wikileaks apontam que o Brasil tentou negociar a posição com os Estados Unidos. Em 2009, no encontro de despedida do embaixador Clifford Sobel, o presidente brasileiro argumentou com o representante norte-americano que a postura de manter o embargo de armamentos contra a Venezuela abria espaço para a penetração e aumento

TEXTO para DISCUSSÃO

da influência de empresas extrarregionais de Rússia e China na região.¹¹⁵ Ainda assim, a postura norte-americana não foi flexibilizada e o Brasil jamais conseguiu concluir suas operações com o regime chavista. De fato, como ilustram os dados, a Venezuela diversificou suas parcerias na compra de equipamento militar focando, principalmente, no fornecimento de Rússia e China (gráfico 8). Como resultado, o Brasil apenas realizou vendas e doações de armamentos significativas para outros seis países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Uruguai) no período entre 2005 e 2012, uma vez que não foi capaz de realizar as transações com a Venezuela. Um traço interessante desse engajamento brasileiro na região é que, como em outras áreas, a atividade também perdeu impulso a partir da década de 2010.

GRÁFICO 9

Transferências de armamentos do Brasil para a América Latina (1998-2020)



Fonte: SIPRI Arms Transfers database.

Elaboração dos autores.

Parte disso dá-se em virtude do fim do ciclo de modernização armamentista na região, que ocorrera entre as décadas de 2000 e 2010 (Panazzolo Neto e Okado, 2016; Silva, 2018; Villa, 2018) e da gradual deterioração das economias latino-americanas a partir da década de 2010. Nota-se que, como ocorreu em várias outras áreas, a desaceleração da economia brasileira, a crise econômica, a perda de impulso da política externa do país e a redução da demanda sul-americana de produtos de defesa – consolidada pelos efeitos da queda do ciclo das *commodities* nos países da região – também influenciaram as exportações de armamentos para a região que estacionaram a partir de 2013.

115. Ver Farah (2010).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste *Texto para Discussão* foi analisar as relações entre Brasil e Venezuela nas perspectivas político-diplomático, econômico-comercial e de segurança e defesa entre 1999 e 2021. O período analisado foi foco de um processo de ascensão, queda e mudança substantiva de estratégia nas relações bilaterais que afetou os três âmbitos analisados. As relações com a Venezuela são um importante estudo de caso de êxitos e fracassos de novos mecanismos de cooperação bilateral empregados pela política externa brasileira. A conclusão do nosso estudo está dividida em quatro pontos centrais: i) espaço político-diplomático; ii) dívidas e comércio bilateral; iii) caso de Roraima; e iv) migração.

No campo político-diplomático, o Brasil gradualmente perdeu espaço na mediação e como ator regional na crise. As relações com a Venezuela representaram a construção de uma parceria estratégica, a ascensão e queda de um novo modelo de relações bilaterais para a política externa brasileira e uma brusca mudança de estratégia para lidar com uma crise regional. Ao longo da construção e consolidação dessas relações, o Brasil utilizou-se da Venezuela como experimento de um modelo de relações bilaterais baseado na internacionalização de agências governamentais para apoiar objetivos de política externa, como a Caixa, o Ipea, a Embrapa e a ABDI. Da mesma forma como esses órgãos instalaram escritórios exteriores também fecharam suas representações a partir de 2014 e retraíram-se às suas atividades internas. A diminuição do ímpeto regional da política externa brasileira e o agravamento da crise venezuelana alteraram substantivamente a presença brasileira na Venezuela.

O país adotou um tom mais crítico à Venezuela, apoiou sua suspensão do Mercosul e, principalmente, a partir de 2017, tornou-se parte de uma iniciativa regional crítica ao regime chavista, o Grupo de Lima. Simultaneamente, o Brasil retirou-se das iniciativas que havia construído nas décadas anteriores, como a Unasul, dado o fracasso dos movimentos de mediação regional multilateral. A opção brasileira de romper relações diplomáticas com a Venezuela e se distanciar do país abriu mais espaço para as potências extrarregionais, como China, Rússia e Estados Unidos, e para que os demais países médios extrarregionais (Turquia, Irã) e regionais (Colômbia, Peru) aumentassem a sua presença relativa na Venezuela. Da mesma forma, a opção pelo isolamento e o não diálogo com o regime venezuelano dificultou a posição do Brasil em se firmar como um negociador privilegiado para a crise.

No campo econômico-comercial, a intensificação das relações bilaterais refletiu claramente na balança comercial e, de modo similar, o distanciamento também afetou o intercâmbio comercial, que passou a cair bruscamente a partir de 2013. O papel do BNDES como financiador para a internacionalização de empresas brasileiras também seguiu atuação similar de ampliação

TEXTO para DISCUSSÃO

significativa e queda substantiva a partir de 2014. Da mesma forma, as relações de cooperação no campo energético, em especial entre a Petrobras e a PDVSA, cresceram muito no período, mas não seguiram adiante. Posteriormente a 2015, as interações comerciais entre os dois países decaíram a níveis anteriores àqueles do início da parceria bilateral. Ao se afastar da Venezuela, o Brasil perdeu boa parte do comércio que era realizado por regiões tradicionais (São Paulo, principalmente), mas os estados fronteiriços aumentaram as exportações para a Venezuela, aproveitando oportunidades oferecidas pelas sanções impostas pelos Estados Unidos.

O Brasil tem uma dívida a receber, que pode ser renegociada e recuperada, tanto pelo envio de energia elétrica como de produtos que o Brasil importava em momentos anteriores, como a ureia e o coque. Os atrasos venezuelanos começaram em setembro de 2017, coincidentemente um mês após a criação do Grupo de Lima. As indenizações do Seguro de Crédito à Exportação ao BNDES e outros financiadores que não tiveram os pagamentos honrados por parte da Venezuela somam aproximadamente US\$ 830 milhões até o momento (dados de maio de 2021), e há um montante próximo a esse por vencer nos próximos anos.

A dívida atual com o Brasil acumulada pela Venezuela equivale ao custo de oportunidade da geração por termelétricas a diesel correspondente ao que a Venezuela exportava de energia elétrica para Roraima, por um período de quatro anos. Ou seja, o que o Brasil economizaria em diesel para gerar energia em Roraima se mantivesse as importações de energia elétrica ao preço e quantidade que recebia e pagava ao país vizinho em 2018, cobriria em quatro anos o total da dívida existente hoje.

No campo de segurança e defesa, nota-se também a ascensão e queda de um modelo de interações diferente. Brasil e Venezuela tinham dois projetos diferentes para a cooperação em segurança na América do Sul. Enquanto o governo brasileiro buscava mecanismos para ampliar a cooperação, criar agendas conjuntas, reduzir a intervenção estrangeira e conter as posturas anti-hegemônicas da Venezuela, o governo venezuelano visava à construção de uma aliança geopolítica e militar para fazer frente aos Estados Unidos. A derrocada da Unasul, o fim dos esforços brasileiros para consolidar a cooperação regional na área de segurança, a emergência do Grupo de Lima e o aumento das tensões internas na Venezuela sagraram também o fim das disputas bilaterais em torno da questão.

Se o Brasil perdeu espaço econômico, político e diplomático na Venezuela nos últimos anos, o mesmo não ocorreu na faixa de fronteira, especialmente no estado de Roraima. A Operação Acolhida tem se mostrado eficiente para garantir, receber e interiorizar os migrantes venezuelanos. Os que permanecem no estado têm conseguido inserção em programas sociais e serviços públicos brasileiros de forma muito mais satisfatória do que em outros países da região.

Ao mesmo tempo, tanto as exportações formais para a Venezuela como o pequeno comércio de fronteira têm crescido significativamente nos últimos três anos. As primeiras impulsionadas pelas oportunidades geradas pelas limitações de importações da Venezuela de vários outros mercados devido às sanções impostas pelos Estados Unidos e a segunda, principalmente, pelo acesso aos recursos do PBF e do Programa de Auxílio Emergencial a que a migração pendular tem acesso.

Vários países da região que não têm nenhuma afinidade política com o regime chavista, como Chile, Equador e Uruguai, mantêm atividades diplomáticas na Venezuela com embaixadas e consulados abertos, tanto para garantir assistência aos seus nacionais como para ter acesso às informações e comunicações necessárias para uma atuação adequada nesse cenário de crise. A presença em Caracas e o diálogo com os diferentes atores internos e externos envolvidos na crise venezuelana são condições para que o Brasil exerça sua liderança regional e evite que o país vizinho se torne espaço de disputas extrarregionais.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS):** objetivos e interesses do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Relatório mensal Roraima (junho 2020):** registro, abrigamento e interiorização. Genebra: ACNUR, jun. 2020. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/es/documents/details/78102>>.

AGUIAR, G. M. P. **Integração regional pela via energética:** o estudo de caso da interligação elétrica Venezuela-Brasil. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Brasília, Brasília, 2011.

ALCOLUMBRE, D.; ROCHA, R. **Relatório final da CPI do BNDES.** Brasília: Senado Federal, 2018.

ALÉM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. S. BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

ALMEIDA, P. R. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. **Política Externa**, v. 19, n. 2, p. 27-40, 2010.

ALTMAN, M. Diálogo na Venezuela não será tarefa fácil. **Blog Suetos**, 1º nov. 2016. Disponível em: <<http://www.escoladostrabalhadores.org.br/destaque-central-nac/59024/dialogo-na-venezuela-nao-sera-tarefa-facil>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

ALVES, D. S. A ecologia como parâmetro da geopolítica: o legado de Bertha Becker no campo dos estudos ambientais na Amazônia. **Espaço Aberto**, v. 3, n. 2, p. 83-88, 5 dez. 2013.

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2011.

AVILA, C. F. D. Guerra Fria na região amazônica: um estudo da Missão Venturini ao Suriname (1983). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 7-28, 2011.

BACHA, E. *et al.* **O estado da economia mundial**: desafios e oportunidades. Seminário em homenagem a Pedro S. Malan. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2015.

BARROS, F. G. de. O pensamento geopolítico de Travassos, Golbery e Meira Mattos para a Amazônia. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 13, n. 25, 31 ago. 2021.

BARROS, P. S. Venezuela: a missão do Ipea no exterior. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 56, 27 jul. 2011.

_____. A agenda de pesquisa da missão do Ipea na Venezuela. **Leituras de Economia Política**, v. 21, p. 241-256, 2012.

_____. **Desenvolvimento, integração e cooperação entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela**: políticas públicas para a integração Amazônia-Orinoco. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. A Ilha das Guianas é América do Sul. **Carta Capital**, 23 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/a-ilha-das-guianas-e-america-do-sul-8438/>>.

_____. A Pan-Amazônia e a Amazônia Brasileira. *In*: BRAGA, R. S. *et al.* (Org.). **Amazônia brasileira e Pan-Amazônia**: riqueza, diversidade e desenvolvimento humano. [s.l.]: Letra e Imagem, 2017.

_____. 20 anos da operação Sul-Americana. **Folha de S. Paulo**, 1º set. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/20-anos-da-operacao-sul-americana.shtml>>.

BARROS, P. S.; CÓRDOVA, J. A. M. Cassiquiare: o canal da integração fluvial entre Brasil e Venezuela. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 18, p. 18, 2014.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. Fragmentação da governança regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira. **Mundo e Desenvolvimento**: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de covid-19. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, maio/ago. 2020.

BARROS, P. S.; HITNER, V. Da CAN ao Mercosul: uma análise da nova política externa venezuelana. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 20, p. 25-44, jun. 2007.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A Integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 7, 2011.

BARROS, P. S.; PINTO, L. F. S. A presença dos países do BRICS na Venezuela. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 9, p. 101-115, 2012.

BARROS, P. S.; SAMURIO, S. E.; GONÇALVES, J. S. B. Fragmentación política y desintegración económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil. In: ORTIZ, J.; STUHLREHER, A. **Debates acerca de concepciones alternativas en la integración latinoamericana**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2022. No prelo.

BARTENSTEN, B. Trump's pick for Latin bank wants to counter China influence. **Bloomberg**, 26 ago. 2020.

BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. **Nueva Sociedad**, p. 79-89, 2009.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.847, de 13 de setembro de 2017. Dispõe sobre a suspensão dos registros de operações com a Venezuela, no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). **Diário Oficial**, Brasília, p. 10, 15 set. 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Circular&numero=3847>>.

_____. Voto nº 53/2019-BCB, de 3 de abril de 2019. Assuntos do Presidente e Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos – Propõe a retirada do Banco Central do Brasil (BCB) do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) e a edição de circular para disciplinar, no Brasil, os efeitos da retirada. **Banco Central do Brasil**, [s.l.], 3 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/201953/Voto_0532019_BCB.pdf>.

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, p. 71-86, abr. 2005.

BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BERRINGER, T.; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 48, p. 5-19, 2018.

BETANCOURT, R. **Venezuela, oil and politics**. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

BLOOMBERG. Mauricio Claver-Carone wants inter-American development bank to counter China. **Bloomberg**, 26 ago. 2020a.

_____. U.S. seizes four Iranian tankers carrying fuel to Venezuela. **Bloomberg**, 14 ago. 2020b.

BOLTON, J. **The room where it happened**: a White House memoir. [s.l.]: Simon and Schuster, 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado sobre o diálogo na Venezuela**. Brasília: MRE, 20 maio 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-sobre-o-dialogo-na-venezuela>. Acesso em: 3 nov. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Conselho de chanceleres da Unasul aprova resolução sobre a Venezuela**. Brasília: MRE, 12 mar. 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/conselho-de-chanceleres-da-unasul-aprova-resolucao-sobre-a-venezuela>. Acesso em: 3 nov. 2019.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Visita da comissão externa do Senado à Venezuela**. Brasília: MRE, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-da-comissao-externa-do-senado-a-venezuela>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores, Brasília, 18 de maio de 2016**. Brasília: MRE, 2016a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto dos chanceleres de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai sobre a situação na Venezuela**. Brasília: MRE, 2016b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Destituição da procuradora-geral da Venezuela, Luisa Ortega**. Brasília: MRE, 6 ago. 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/destituicao-da-procuradora-geral-da-venezuela-luisa-ortega>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Venezuela: o Mercosul rejeita o uso da força para restabelecer a ordem democrática**. Brasília: MRE, 12 ago. 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/venezuela-o-mercosul-rejeita-o-uso-da-forca-para-restabelecer-a-ordem-democratica>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Usurpação das atribuições do Legislativo na Venezuela**. Brasília: MRE, 18 ago. 2017c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/usurpacao-de-atribuicoes-do-legislativo-na-venezuela>. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, por ocasião do 48º período ordinário de sessões da assembleia geral da OEA**. Brasília: MRE, 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-por-ocasio-do-48-periodo-ordinario-de-sessoes-da-assembleia-geral-da-oea-washington-4-de-junho-de-2018>>. Acesso em: 6 set. 2020.

_____. Ministério da Defesa. **Fortalecimento de temas de defesa marca reunião de ministros na Venezuela**. Brasília: MD, 2018b. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/fortalecimento-de-temas-de-defesa-marcam-reuniao-de-ministros-na-venezuela>>. Acesso em: 5 set. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do senador Aloysio Nunes Ferreira na cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores para o embaixador Ernesto Araújo, Brasília, 2 de janeiro de 2019**. Brasília: MRE, 2019a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-alloysio-nunes-ferreira-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-das-relacoes-exteriores-para-o-embaixador-ernesto-araujo-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 6 set. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião com forças políticas democráticas venezuelanas**. Brasília: MRE, 2019b. (Nota à imprensa, n. 15). Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/reuniao-com-forcas-politicas-venezuelanas>. Acesso em: 5 set. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Aprovação do nome do representante da Venezuela no BID e na CII indicado pelo presidente encarregado Juan Guaidó.** Brasília: MRE, 16 mar. 2019c. (Nota à imprensa, n. 67). Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/aprovacao-do-nome-do-representante-da-venezuela-no-bid-e-na-cii-indicado-pelo-presidente-encarregado-juan-guido>. Acesso em: 7 set. 2020.

_____. Portaria Interministerial nº 7, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre o regramento para efetivação de impedimento de ingresso no Brasil de altos funcionários do regime venezuelano, que, por seus atos, contrariam princípios e objetivos da Constituição Federal, atentando contra a democracia, a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos. **Diário Oficial**, Brasília, p. 51, 20 ago. 2019d. Seção 1. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-7-de-19-de-agosto-de-2019-211442265>>.

_____. **Portarias de 4 de março de 2020 (1).** Brasília: MRE, 4 mar. 2020a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-4-de-marco-de-2020-246250908>>. Acesso em: 7 set. 2020.

_____. **Portarias de 4 de março de 2020 (2).** Brasília: MRE, 4 mar. 2020b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-4-de-marco-de-2020-246250908>>. Acesso em: 7 set. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Exposição do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, em 5 de março de 2020.** Brasília: MRE, 5 mar. 2020c. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2020/03/ao-vivo-na-cre-audiencia-com-o-ministro-das-relacoes-exteriores-ernesto-araujo>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Proposta de moldura institucional para a transição democrática na Venezuela.** Brasília: MRE, 1º abr. 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/proposta-de-moldura-institucional-para-a-transicao-democratica-na-venezuela>. Acesso em: 7 set. 2020.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Representantes do regime ilegítimo da Venezuela no Brasil.** Brasília: MRE, 4 set. 2020e. (Nota à imprensa, n. 99). Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/representantes-do-regime-ilegitimo-da-venezuela-no-brasil>. Acesso em: 7 set. 2020.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: MD, 2020f. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>.

BRICEÑO-RUIZ, J. B. Venezuela and the rise of Brazil: convergence and divergence in the Chávez era. In: GARDINI, G. L.; ALMEIDA, M. H. T. (Ed.). **Foreign policy responses to the rise of Brazil: balancing power in emerging states**. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 160-176.

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

BUZAN, B. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1º mar. 1997.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. **O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional**. Brasília: Ipea, 2010. (Boletim de Economia e Política Internacional, n. 3).

CAMHAJI, E. México: el gran pozo negro de Alex Saab. **El País**, 7 nov. 2021. Disponível em: <<https://elpais.com/mexico/2021-11-08/mexico-el-gran-pozo-negro-de-alex-saab.html>>.

CANDOTTI, F.; MELO, F. Comentario. La imaginación geopolítica (amazónica) de Bertha Becker. **Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre Espacio y Poder**, v. 10, n. 1, p. 153-159, 2019.

CARMO, C. A.; PECEQUILO, C. S. Venezuela-Brasil-EUA: uma visão retrospectiva da dinâmica regional (2002-2013). **OIKOS**, v. 15, n. 2, 12 fev. 2016.

CARRASCO, J. P. El Tratado de Cooperación Amazónica. **Nueva Sociedad**, n. 37, p. 19-25, 1978.

CASEY, N.; LINARES, A.; KURMANAEV, A. Some aid from Brazil pierces Venezuela's blockade, but deadly violence erupts. **The New York Times**, 24 fev. 2019.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 1º mar. 2009.

CEPALUNI, G.; VIGEVANI, T. **Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula**. Lanham: Lexington Books, 2009.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5-35, jun. 2002.

_____. A Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, S. P.; CARDIM, C. H. (Org.). **Venezuela: visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2003.

_____. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHARLES, J. Pompeo visits Suriname, Guyana on Latin America visit. **Miami Herald**, set. 2020.

CLOSA, C.; PALESTINI, S. Between democratic protection and self-defense: the case of Unasur and Venezuela. **European University Institute Working Papers**, 2015. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2699050>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

COLGAN, J. **Petro-aggression: when oil causes war**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013.

COSTA, D. **Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 2003.

_____. **Fundamentos para o estudo da estratégia nacional**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

COSTA, L. Governo não vê mais obstáculos para linha de energia em Roraima, diz secretária. **Reuters**, 31 jan. 2020.

COSTA, W. M. da. A geopolítica brasileira e sua influência no pensamento estratégico nacional. **L’Espace Politique: Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique**, n. 31, 18 abr. 2017.

COUTO, L. F. **Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CRUZ, S. C. V.; STUART, A. M. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. *In*: CRUZ, S. C. V. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Unesp, 2010. p. 71-86.

CUESTA, J. G. El canciller de Venezuela disse que el dialogo com la oposicion sigue vivo pese a la extradicion de Saab. **El País**, 8 nov. 2021. Disponível em: <<https://elpais.com/internacional/2021-11-08/el-canciller-de-venezuela-dice-que-el-dialogo-con-la-oposicion-sigue-vivo-pese-a-la-extradicion-de-saab.html>>.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DOS – U.S. DEPARTMENT OF STATE. Briefing on Venezuela. **DOS**, 4 nov. 2016. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/p/us/rm/2016/264112.htm>>.

_____. Democratic transition framework for Venezuela. **DOS**, 31 mar. 2020. Disponível em: <<https://2017-2021.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/index.html>>.

ELLSWORTH, B. U.S. diplomat meets with Maduro to bolster Venezuela dialogue. **Reuters**, 31 out. 2016.

FALK, R. Regionalism and World Order After the Cold War. *In*: HETTNE, B.; INOTAI, A.; SUNKEL, O. (Ed.). **Globalism and the new regionalism**. London: Palgrave Macmillan UK, 1999. p. 228-249.

FARAH, T. WikiLeaks: Lula pressionou EUA por fim de embargo e liberação da venda de aviões à Venezuela. **O Globo**, 8. dez. 2010. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/wikileaks-lula-pressionou-eua-por-fim-de-embargo-liberacao-da-venda-de-avioes-venezuela-2913896>>.

FELIPE, L. Colômbia oferece mediação entre opositores e governo da Venezuela. **Agência Brasil**, 19 fev. 2014.

FERNANDES, T.; TUROLLO JUNIOR, R. Maduro pede que Brasil entregue militares suspeitos de ataque. **Folha de S.Paulo**, 28 dez. 2019.

FERNÁNDEZ, V. MUD expone el Acuerdo de Convivencia Democrática propuesto durante el diálogo. **Diario Versión Final**, 7 fev. 2018.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, jun. 2013.

GALVÃO, T. G. O significado da parceria Brasil-Venezuela. **Carta Internacional**, v. 5, n. 2, p. 26-36, 2010.

_____. **Parceria relutante: as relações entre Brasil e Venezuela (1810-2010)**. 2011. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GARCIA, E. V. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 18-40, jun. 1997.

GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. **Venezuela denounces undue pressure from the Brazilian government to withdraw its diplomatic personnel from that country**. Caracas: MPPRE, 30 abr. 2020. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/en/comunicado/venezuela-denounces-undue-pressure-brazilian-government-withdraw-diplomatic-personnel-that-country/>>.

GONÇALVES, F.T. A Celac, o Sela e a agenda do Brasil para América Latina e Caribe. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 8, dez. 2010.

HIRT, C. O papel do BNDES nas políticas de desenvolvimento e integração regional. **Espaço e Economia**: Revista Brasileira de Geografia Econômica, n. 3, 10 set. 2013.

IGLECIAS, W. As relações Brasil-Venezuela e o empresariado nacional (2002-2012). **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 151-164, 2013.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2018**. Londres: Routledge, 2018.

IMF – INTERNACIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook**: growth slowdown, precarious recovery. Washington, DC: IMF, abr. 2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>>.

JARDIM, C. Pela primeira vez, Venezuela pede ajuda internacional para mediar crise. **BBC News Brasil**, 6 mar. 2014.

JID – JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. **El papel cambiante de las Fuerzas Armadas de acuerdo con las respectivas leyes nacionales y normas constitucionales para enfrentar los retos y amenazas emergentes en asuntos relacionados con la Seguridad Multidimensional**. Washington, DC: JID, 2018. Disponível em: <<http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP38920SINFORME.pdf>>.

KASAI, L.; ZERPA, F. Venezuela and Iran defy U.S. sanctions with new tanker delivery. **World Oil**, 14 set. 2020.

KOERNER, L. MUD scraps Miraflores march as venezuelan gov't releases more opposition activists. **Venezuelanalysis.com**, 2016. Disponível em: <<https://venezuelanalysis.com/news/12768>>.

KURMANAEV, A.; KRAUSS, C.; KRAMER, A. E. Russian state oil company Rosneft, in sudden move, sells assets in Venezuela. **The New York Times**, 28 mar. 2020.

LAFUENTE, J.; SAHUQUILLO, M. R. Rússia estreita laços com a Venezuela e intensifica disputa com os EUA. **El País**, 10 fev. 2020.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. [s.l.]: Elsevier, 2011.

LIMA, M. R. S. de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, M. R. S. de; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil**: uma grande estratégia inconclusa. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”, São Paulo, 2015. p. 257.

_____. Strategic communications as a tool for great power politics in Venezuela. **Defence Strategic Communications**, v. 6, n. 6, p. 89-122, 2019. LOZANO, D. Almagro embiste contra Zapatero, “el verdadero canciller de Maduro”. **El Mundo**, 21 set. 2018.

LOZANO, D.; SANTANDER, D. La ruptura de las negociaciones en Santo Domingo acelera el proceso electoral. **El Mundo**, 7 fev. 2018.

MAIER, A. C. María Corina Machado: “propuesta de los mediadores viene de Cuba”. **El Estímulo**, 24 jan. 2017.

MARES, D. R.; TRINKUNAS, H. A. **Aspirational power**: Brazil on the long road to global influence. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2016.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2007.

_____. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 229-290.

MATTOS, C. de M. **Uma geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1980.

_____. **Geopolítica e modernidade**: geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2002.

MAZUI, G. Construção de linha de energia para Roraima será acelerada, diz porta-voz da presidência. **G1**, 27 fev. 2019.

MEAD, W. R. The return of geopolitics: the revenge of the revisionist powers. **Foreign Affairs**, May/June 2014.

MEARSHEIMER, J. J. **Great delusion**: liberal dreams and international realities. Londres: Yale University Press, 2018.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MELLO, F. C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Suspensión de Venezuela en el Mercosur**, 5 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>>.

MESQUITA, L. **Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira**: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula. 2013. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2013.

MESQUITA, L. R. Hipóteses para a mudança comportamental dos partidos políticos em relação a PEB. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, p. 117-126, 2012.

MEZA, A. Unasul tenta mediar crise política da Venezuela. **El País**, 7 mar. 2015.

MIJARES, V. M. Soft balancing the titans: Venezuelan foreign-policy strategy toward the United States, China, and Russia. **Latin American Policy**, v. 8, n. 2, p. 201-231, 2017.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, jun. 2013.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

_____. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. **Estudios Avanzados**, n. 12, 2009.

_____. Política externa brasileira: 1964-1985. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, p. 3-19, 2013.

MOLEIRO A. El gobierno de Maduro rompe las negociaciones con la oposicion por la extradicion de Alex Saab. **El País**, 16 out. 2021. Disponível em: <<https://elpais.com/internacional/2021-10-16/el-gobierno-de-maduro-rompe-las-negociaciones-con-la-oposicion-por-la-extradicion-de-alex-saab.html>>.

MONTAGNA, D. Pope Francis stands united with Venezuelan bishops amid national crisis. **Aleteia**, 2017. Disponível em: <<https://aleteia.org/2017/06/09/pope-francis-stands-united-with-venezuelan-bishops-amid-national-crisis/>>.

MOREIRA, G. B. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012**: petróleo, integração e relações com o Brasil. Brasília: Funag, 2018.

MUD – MESA DE LA UNIDAD DEMOCRÁTICA. **Comunicado Mesa de la Unidad Democrática**: Prensa Unidad Venezuela. Caracas: MUD, s.d. Disponível em: <<http://www.unidadvenezuela.org/noticias/7622=comunicado-mesa-de-la-unidad-democratica>>.

MYERS, D. J. The normalization of Punto Fijo democracy. In: MCCOY, J. L.; MYERS, D. J. (Org.). **The unraveling of representative democracy in Venezuela**. Baltimore, Maryland: JHU Press, 2004.

NEBEHAY, S. U.S. urges Russia, China to give Venezuela more aid in covid fight. **Reuters**, 25 jun. 2020.

NEVES, A. L. V. A geopolítica da Amazônia no século XXI: o pensamento de Mário Travassos revisitado. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 1, 2 abr. 2018.

NYE JUNIOR, J. S. Will the liberal order survive? The history of an idea. **Foreign Affairs**, 2017.

OHCHR – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. UN Human Rights report on Venezuela urges immediate measures to halt and remedy grave rights violations. **OHCHR**, Genebra, 4 jul. 2019a. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=E>>.

_____. Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela: report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela. **OHCHR**, Genebra, 2019b.

_____. UN Human Rights report on Venezuela urges immediate measures to halt and remedy grave rights violations. **OHCHR**, Genebra, 2021.

OLIVEIRA, A. M. Grande, só o Brasil: as regiões platina e amazônica no centro do pensamento geoestratégico do estado. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 1, 2 abr. 2018.

ONER, I. **Turkey and Venezuela: an alliance of convenience**. Washington, DC: Wilson Center, mar. 2020. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/turkey-and-venezuela-alliance-convenience>>.

OTÁLVORA, E. C. **Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica**. [s.l.]: ILDIS, 2006.

PÁDUA, A. S. de; MATHIAS, S. K. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. **Íconos**, set. 2010.

PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352.

PANAZZOLO NETO, Á.; OKADO, G. H. C. A corrida armamentista sul-americana: realidade ou falácia? **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 19, n. 2, p. 471-495, 16 ago. 2016.

PECEQUILO, C. S.; LUQUE, A. A. Estados Unidos e Rússia: convergência e divergência geopolítica (1989-2016). **Meridiano 47**, v. 17, 2016.

PEDRAJA, R. **The United States and the Armed Forces of Mexico, Central America and the Caribbean, 2000-2014**. Jefferson: McFarland, 2014.

PEDROSO, C. S. As relações Brasil-Venezuela: entre a rivalidade e a cooperação (2002-2010). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 4, n. 7, p. 143-164, 2015.

PÊGO, B. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. v. 3.

PENFOLD, M. **Democratization in Venezuela**: thoughts on a new path. Washington: Wilson Center, Nov. 2021.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, dez. 2000.

PINTO, P. C. de A. **Diplomacia e política de defesa**: o Brasil no debate sobre segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: Funag, 2015.

PONS, C.; ARMAS, M. Maduro left Norwegian mediators in the dark about side deal: Venezuela opposition negotiator. **Reuters**, 2019.

_____. Venezuela wins grace period on China oil-for-loan deals, sources say. **Reuters**, 12 ago. 2020.

POPE still trying to mediate peace in Venezuela; so far, no luck. **Aleteia**, 17 jul. 2017. Disponível em: <<https://aleteia.org/2017/07/17/pope-still-trying-to-mediate-peace-in-venezuela-so-far-no-luck/>>. Acesso em: 3 nov. 2019.

PRADO, D. F. B.; MIYAMOTO, S. A política externa do governo José Sarney (1985-1990). **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 8, n. 16, p. 67, jan. 2010.

PRAZERES, L. Calotes internacionais dão prejuízo de R\$ 1,38 bilhão à União. **UOL**, 22 fev. 2019.

RAHIM, Z. Venezuelans clash with troops at Colombia border as crisis escalates. **Independent**, 23 fev. 2019.

RAISG – REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA. **Amazônia saqueada**. Manaus: RAISG, dez. 2018.

RAMANZINI JÚNIOR, H. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 60, 28 dez. 2010.

RENDON, M.; CRUZ, A. de la; FERNANDEZ, C. Understanding the Iran-Venezuela relationship. **CSIS**, 4 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/understanding-iran-venezuela-relationship>>.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas comparativo de la defensa em América Latina y Caribe**. Buenos Aires: RESDAL, 2016. Disponível em: <<https://www.resdal.org/atlas-2016.html>>.

REY, M. G. Zapatero tira la toalla como mediador entre el gobierno de Maduro y la oposición. **El Confidencial**, 29 jun. 2019.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível – a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos CEBRAP**, n. 87, p. 35-58, jul. 2010.

ROJAS, R. B. Venezuelan opposition abandons talks in Dominican Republic, dismisses deal with gov't. **Venezuelanalysis.com**, 2018. Disponível em: <<https://venezuelanalysis.com/news/13647>>.

ROMERO, C. A. Dos etapas en la política exterior de Venezuela. **Politeia**, v. 26, n. 30, 2003.

ROSAS, B. L. Mediadores del conflicto de Venezuela llegan a Santo Domingo. **Televisa. News**, 1º dez. 2017.

SANTAEULALIA, I.; SINGER, F. EE UU busca convertir a Alex Saab en la “garganta profunda” del chavismo. **El País**, 18 out. 2021. Disponível em: <<https://elpais.com/internacional/2021-10-18/ee-uu-busca-convertir-a-alex-saab-en-la-garganta-profunda-del-chavismo.html>>.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural internacional**, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

_____. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, n. 44, p. 25-35, dez. 2014.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO-RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 149-166, jun. 2009.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: para onde vamos? **Pensamiento Propio**, v. 21, n. 44, p. 295-324, 2016.

SASSINI, V. Em visita à Venezuela MD negocia fornecimento de energia a Roraima e recebe pedido de ajuda. **O Globo**, 12 set. 2018.

SCHARFENBERG, E. Maduro rejeita a mediação da OEA na crise política da Venezuela. **El País**, 5 mar. 2014.

SCHREIBER, M. A invasão da embaixada da Venezuela em Brasília que ofusca início da cúpula do BRICS. **BBC News Brasil**, 13 nov. 2019.

SERBIN, A. **Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SERRAFERO, M. D. El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. **Revista de Estudios Políticos**, n. 92, 5 out. 2007.

SEVERO, L. W. **Economía Venezolana (1899-2008)**: la lucha por el petróleo y la emancipación. Caracas, Venezuela: Fundación editorial el perro y la rana, 2009. (Serie Pensamiento Social).

SILVA, D. L. da. **Armas, capital e dependência**: um estudo sobre a militarização na América do Sul. 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Campinas, 2018.

SILVA, E. B. da. **Infrastructure for sustainable development and integration in South America**. [s.l.]: CAF, 1996.

SILVA, G. do C. e. **Conjuntura política nacional, o poder executivo e geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

____. **Geopolítica e poder**. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2003.

SILVA, J. da; DAL MORO, N. Geopolítica e fronteira oeste: diálogos com Meira Mattos e Couto e Silva. **Revista Geográfica de América Central**, v. 1, n. 58, p. 125-150, 2 jun. 2017.

SOCORRO, M. Julio Borges, our man backstage. **Caracas Chronicles**, 8 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.caracaschronicles.com/2019/02/08/julio-borges-our-man-in-the-backstage/>>.

SOUZA, A. de. **A agenda internacional do Brasil**: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2001. v. 200, n. 1.

SOUZA, A. M. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, p. 47-53, 2010.

STRØNEN, I. Å. "A Civil-Military Alliance": the Venezuelan Armed Forces before and during the Chávez era. **CMI Working Paper**, 2016.

STUENKEL, O. How South America ceded the field in Venezuela. **Foreign Affairs**, Jan. 2019. Disponível em: <<https://www.oliverstuenkel.com/2019/01/31/america-venezuela-affairs/>>.

THÉRY, H.; MELLO-THÉRY, N. A. de. O sistema elétrico brasileiro. **Confins**: revue franco-brésilienne de géographie (Revista Franco-Brasileira de Geografia), n. 26, 19 fev. 2016.

TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

TRINTA anos de pesquisa amazônica: homenagem a Bertha Becker. **Confins**: Revue franco-brésilienne de géographie, n. 18, 17 jul. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/8378>>.

VALDEZ, R. C. C. **A internacionalização do BNDES no Governo Lula**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VAZ, A. C. La política exterior de Brasil en perspectiva: del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso. *In*: SORIA, A. B.; JARAMILLO, G. (Org.). **La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe**. San José da Costa Rica: FLACSO, 2014. p. 145-158.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, 2017.

VEIGA, P. da M.; POURCHET, H.; MARKWALD, R. **Programa de substituição competitiva de importações**: identificação de produtos prioritários. Rio de Janeiro: FUNCEX, 2005. (Texto para Discussão, n. 165). Disponível em: <<http://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX165.pdf>>.

VIDIGAL, C. E.; BERNAL-MEZA, R. Bolsonaro versus Rio Branco: hegemonic transition, South America, and foreign policy. **Revista de Relaciones Internacionales**, Estrategia y Seguridad, v. 15, n. 2, p. 11-26, dez. 2020.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H. Brazilian thought and regional integration in the twentieth century. **World Affairs: The Journal of International Issues**, v. 16, n. 1, p. 120-163, 2012.

_____. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 517-552, jun. 2014.

VILLA, R. A. D. Modernização armamentista na América do Sul: pressões empíricas e teóricas sobre as visões dualistas de segurança regional. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais**, v. 7, n. 14, p. 138, jul. 2018.

VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. SPE, p. 91-114, dez. 2010.

VIZENTINI, P. G. F. A política externa da Venezuela frente a globalização (1989-2001). *In*: GUIMARÃES, S. P.; CARDIM, C. H. (Org.). **Venezuela**: visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.

ZURITA, A. M. **Venezuela-Brasil**: la historia de sus relaciones desde sus inicios hasta el umbral del Mercosur (1500-1997). Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1999.

APÊNDICE

QUADRO A.1**Manifestações públicas do Brasil sobre a Venezuela disponíveis nos sites do governo federal brasileiro (2011-2021)**

Data	Título	Tipo
Janeiro de 2011	Presidente Hugo Chávez comparece à cerimônia de posse da presidente Dilma Rousseff	Reunião
Janeiro de 2011	Entrevista coletiva concedida pela presidente da República, Dilma Rousseff, aos jornais argentinos <i>La Nación</i> , <i>Clarín</i> e <i>Página 12</i>	Entrevista
Fevereiro de 2011	Inaugurada a interconexão de fibra ótica entre Manaus e a cidade de Santa Helena, na fronteira da Venezuela	Reunião
Fevereiro de 2011	Visita do ministro Antonio de Aguiar Patriota à Venezuela – Caracas, 7 de fevereiro de 2011	Reunião
Fevereiro de 2011	Ministro Antonio de Aguiar Patriota visita Caracas	Reunião
Abril de 2011	Reunião de chanceleres da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc) – Caracas, 26 de abril de 2011	Reunião
Mai de 2011	Visita ao Brasil do presidente da Venezuela, Hugo Chávez – Brasília, 10 de maio de 2011	Reunião
Mai de 2011	Adiamento da visita do presidente da República Bolivariana da Venezuela, Hugo Chávez, ao Brasil	Reunião
Mai de 2011	Declaração dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Venezuela sobre o Acordo de Cartagena das Índias sobre a situação em Honduras	Discurso
Junho de 2011	Presidentes Dilma Rousseff e Hugo Chávez encontram-se em Brasília	Reunião
Junho de 2011	Visita ao Brasil do presidente da República da Venezuela, Hugo Chávez – Brasília, 6 de junho de 2011 – Comunicado Conjunto	Reunião
Junho de 2011	Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do presidente da República da Venezuela, Hugo Chávez – Brasília, 6 de junho de 2011	Reunião
Junho de 2011	Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com o presidente da Venezuela, Hugo Chávez	Discurso
Julho de 2011	Visita do ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, a Caracas, por ocasião do Bicentenário da Declaração de Independência da Venezuela	Reunião
Novembro de 2011	Visita à Venezuela do ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota – Caracas, 7 de novembro	Reunião
Dezembro de 2011	Presidentes Dilma Rousseff e Hugo Chávez encontram-se em Caracas	Reunião
Dezembro de 2011	Carta de Compromisso entre a República Federativa do Brasil e a República Bolivariana da Venezuela no Marco do Gran Misión Venezuela para o Estabelecimento de Programa de Transformação Integral de Favelas	Reunião
Junho de 2012	Visita ao Brasil do chanceler da República Bolivariana da Venezuela, Nicolás Maduro Moros – Rio de Janeiro	Reunião

(Continua)

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Julho de 2012	Presidentes Dilma Rousseff e Hugo Chávez encontram-se por ocasião da Cúpula do Mercosul	Reunião
Novembro de 2012	Visita do ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, à Venezuela – Caracas	Reunião
Dezembro de 2012	Acuerdo de alcance parcial de complementación económica nº 69 entre la República Federativa del Brasil y la República Bolivariana de Venezuela	Declaração da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi)
Fevereiro de 2013	Visita do ministro das Relações Exteriores à Venezuela – Caracas	Reunião
Março de 2013	Presidente Dilma Rousseff comparece às exéquias do presidente Hugo Chávez – Caracas	Reunião
Abril de 2013	Visita ao Brasil do chanceler da República Bolivariana da Venezuela, Elías José Jaua Milano	Reunião
Abril de 2013	Presidente Dilma Rousseff comparece à posse do presidente Nicolás Maduro – Caracas	Reunião
Maio de 2013	Presidentes Dilma Rousseff e Maduro encontram-se em Brasília	Reunião
Maio de 2013	Concessão de <i>agrément</i> (concordância) ao embaixador do Brasil na Venezuela	Reunião
Dezembro de 2013	Aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul pelo Poder Legislativo do Paraguai	Reunião
Fevereiro de 2014	Comunicado da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) sobre a situação na Venezuela	Reunião
Fevereiro de 2014	Visita do chanceler da Venezuela, Elías Jaua, ao Brasil	Reunião
Março de 2014	Conselho de chanceleres da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) aprova resolução sobre a Venezuela	Reunião
Abril de 2014	Visita do ministro de Estado das Relações Exteriores à Venezuela	Reunião
Abril de 2014	Visita do ministro de Estado das Relações Exteriores à Venezuela	Reunião
Maio de 2014	Visita do ministro das Relações Exteriores a Caracas (18 e 19 de maio)	Reunião
Maio de 2014	Comunicado sobre o diálogo na Venezuela	Reunião
Julho de 2014	Visita do presidente Maduro à Brasília, por ocasião da Cúpula BRICS – países da América do Sul e da Cúpula de Líderes da China e de países da América Latina e Caribe (ALC)	Reunião

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Julho de 2014	Viagem da presidente Dilma Rousseff a Caracas, por ocasião da XLVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados	Reunião
Janeiro de 2015	Visita do presidente Maduro à Brasília, por ocasião da posse da presidente Dilma Rousseff	Reunião
Fevereiro de 2015	Reunião de chanceleres da Unasul sobre a situação na Venezuela – Montevideú, 9 de fevereiro de 2015	Reunião
Fevereiro de 2015	Situação na Venezuela	Discurso
Março de 2015	Viagem do ministro Mauro Vieira a Caracas, por ocasião da reunião da comissão reduzida de chanceleres da Unasul sobre a situação política na Venezuela	Reunião
Março de 2015	Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul sobre a situação na Venezuela – Quito, 14 de março de 2015	Reunião
Março de 2015	Comunicados emitidos por ocasião da Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul sobre a situação na Venezuela	Discurso
Março de 2015	Reunião de Chanceleres da Unasul sobre a Venezuela	Reunião
Junho de 2015	Visita da Comissão Externa do Senado à Venezuela	Reunião
Junho de 2015	Eleições na Venezuela	Discurso
Julho de 2015	Visita do presidente Maduro à Brasília, por ocasião da 48ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados	Reunião
Setembro de 2015	Viagem do ministro Mauro Vieira a Caracas	Reunião
Setembro de 2015	Comunicado Conjunto Argentina, Brasil e Venezuela – Caracas, 5 de setembro de 2015	Discurso
Setembro de 2015	Sessions to Analyse the Situation in Venezuela Facilitated by Luis Moreno Ocampo, Special Advisor to the Secretary General of the Organization of American States for Crimes Against Humanity	Reunião
Janeiro de 2016	Visita a Brasília da ministra das Relações Exteriores, Delcy Rodríguez, acompanhada do ministro da Economia, Luis Salas	Reunião
Fevereiro de 2016	Visita de delegação parlamentar venezuelana	Reunião
Junho de 2016	Governador do estado venezuelano de Miranda, Henrique Capriles, visita o Brasil	Reunião
Outubro de 2016	Ministros se reúnem para avaliar auxílio a Boa Vista	Notícia/Casa Civil
Novembro de 2016	Proyecto de Declaración del Consejo Permanente en Apoyo al Proceso de Diálogo Nacional en Venezuela (propuesto por Argentina, Brasil, Canadá, Honduras, Estados Unidos, México y Perú)	Declaração da Organização dos Estados Americanos (OEA)

(Continua)

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Dezembro de 2016	Aprovada a Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela, em razão do descumprimento, pela Venezuela, dos compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao Mercosul, assinado em Caracas em 2006	Reunião
Fevereiro de 2017	Visita ao Brasil do presidente da Assembleia Nacional venezuelana	Reunião
Março de 2017	Informe del Secretario General de la OEA sobre la situación en la Republica Bolivariana de Venezuela	Declaração organização
Março de 2017	Note from the Permanent Missions of Antigua And Barbuda, Argentina, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico, Paraguay, Perú, and the United States Presenting a draft resolution on the recent events in Venezuela	Declaração organização
Abril de 2017	Nota de las Misiones Permanentes de la Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay por medio de la cual solicitan la convocatoria de una sesión extraordinaria urgente del Consejo Permanente para el Miércoles 26 de Abril de 2017, a las 2:00 p.m., a fin de tratar un Proyecto de Resolución sobre la Convocatoria a una reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores para considerar la situación en la República Bolivariana de Venezuela	Declaração organização
Julho de 2017	Tercer informe del secretario general de la OEA sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela (documento presentado por el secretario general el 19 de Julio de 2017)	Declaração organização
Julho de 2017	Brasil cria barreira de proteção sanitária na fronteira com a Venezuela	Notícia
Agosto de 2017	Suspensión de Venezuela en el Mercado Común del Sur (Mercosur)	Declaração organização
Agosto de 2017	Destituição da procuradora-geral da Venezuela, Luisa Ortega	Nota
Agosto de 2017	Reunião de chanceleres sobre a situação na Venezuela – Lima, 8 de agosto de 2017	Reunião
Agosto de 2017	Venezuela: o Mercosul rejeita o uso da força para restabelecer a ordem democrática	Nota
Agosto de 2017	Usurpação das atribuições do Legislativo na Venezuela	Nota
Agosto de 2017	Comunicado do Grupo de Lima sobre a usurpação das competências funcionais da Assembleia Nacional da Venezuela	Nota
Setembro de 2017	Declaração da segunda reunião do Grupo de Lima sobre a situação na Venezuela – Nova York, 20 de setembro de 2017	Declaração organização
Setembro de 2017	Cuarto informe del secretario general de la OEA sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela (documento presentado por el secretario general el 25 de septiembre de 2017)	Declaração organização
Outubro de 2017	Comunicado do Grupo de Lima sobre as eleições regionais na Venezuela – Brasília, 5 de outubro de 2017	Nota

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Outubro de 2017	Comunicado do Grupo de Lima sobre a realização das eleições regionais na Venezuela	Nota
Fevereiro de 2018	Situação na Venezuela	Nota
Fevereiro de 2018	Governo define ações para acolhimento de imigrantes venezuelanos	Notícia
Fevereiro de 2018	Nota de la Misión Permanente de México mediante la cual solicita en nombre de las misiones permanentes de Argentina, Brasil, Estados Unidos, México, Panamá y Santa Lucía, la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente para el Viernes 23 de Febrero de 2018, a fin de considerar el proyecto de resolución anexo sobre los últimos acontecimientos en Venezuela	Declaração organização
Março de 2018	Incidente na penitenciária de Valência, na Venezuela	Nota
Abril de 2018	Resposta humanitária no Brasil se intensifica diante da crescente chegada de venezuelanos	Notícia
Abril de 2018	Declaração sobre a situação na Venezuela adotada na VIII Cúpula das Américas – Lima, 14 de abril de 2018	Nota
Abril de 2018	Panaftosa envia em maio missão à Venezuela para auxiliar combate à doença	Notícia
Maio de 2018	“Fechar fronteira não é hábito do Brasil”, reforça Temer	Notícia
Maio de 2018	Comitê Federal apresenta ações de acolhimento de venezuelanos	Notícia
Maio de 2018	Eleições na Venezuela	Nota
Junho de 2018	Comunicado de Estados-parte do Mercosul sobre a situação humanitária e migratória na Venezuela	Declaração organização
Junho de 2018	Posto de triagem ampliado começa a funcionar na fronteira com a Venezuela	Notícia
Junho de 2018	Assédio do governo de Nicolás Maduro à oposição venezuelana	Nota
Junho de 2018	Sessão informativa sobre a assistência aos migrantes venezuelanos	Nota
Julho de 2018	Países-membros da Comissão Sul-Americana para a Luta contra a Febre Aftosa (Cosalfa) se unem para vacinar rebanhos da Venezuela	Notícia
Agosto de 2018	Parlamentares venezuelanos	Nota
Agosto de 2018	Decisión sobre la suspensión de Venezuela en el Mercosur	Declaração organização
Setembro de 2018	Solidariedade com os venezuelanos	Nota

(Continua)

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Setembro de 2018	Brasil continuará a receber e apoiar venezuelanos, afirma Temer	Notícia
Setembro de 2018	Declaração de Quito sobre a mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos na região – documento de trabalho – 4 de setembro de 2018	Nota
Setembro de 2018	Autoridades brasileiras e venezuelanas tratam da erradicação de aftosa no país vizinho	Notícia
Setembro de 2018	Ação conjunta do Brasil e Venezuela visa erradicar a doença no país vizinho	Notícia
Outubro de 2018	Falecimento do vereador venezuelano Fernando Albán	Nota
Outubro de 2018	Brasil cria zona de proteção na fronteira ao sul da Venezuela	Notícia
Novembro de 2018	Brasil inicia operação conjunta para erradicar aftosa na Venezuela	Notícia
Dezembro de 2018	Comitê federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos	Notícia
Dezembro de 2018	Mais vacinas chegam à Venezuela para vacinação contra aftosa	Notícia
Janeiro de 2019	Versión revisada del proyecto de resolución sobre la situación en Venezuela, presentado por las misiones permanentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Paraguay, y Perú, para ser puesto a consideración de los Estados Miembros de la OEA en la sesión extraordinaria que ha sido convocada para el 10 de Enero de 2019	Declaração organização
Janeiro de 2019	Situação na Venezuela	Nota
Janeiro de 2019	Evolução da situação na Venezuela	Nota
Janeiro de 2019	Diferendo Venezuela-Guiana	Nota
Janeiro de 2019	Governo brasileiro quer solução pacífica para disputa entre Venezuela e Guiana	Notícia
Janeiro de 2019	Reunião com forças políticas democráticas venezuelanas	Nota
Janeiro de 2019	Brasil reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela	Notícia
Janeiro de 2019	Bolsonaro recebe presidente encarregado da Venezuela, Juan Guaidó, em reunião nesta quinta (28)	Notícia
Fevereiro de 2019	Encontro do ministro de Estado das Relações Exteriores com a representante diplomática da Venezuela no Brasil – 11 de fevereiro de 2019	Nota
Fevereiro de 2019	Força-tarefa do governo federal prestará ajuda humanitária à Venezuela	Notícia

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Fevereiro de 2019	Declaração do Grupo de Lima em apoio ao processo de transição democrática e à reconstrução da Venezuela – Bogotá, 25 de fevereiro de 2019	Declaração Organização
Fevereiro de 2019	Bolsonaro: não pouparemos esforços para restaurar a democracia na Venezuela	Notícia
Março de 2019	Retorno à Venezuela do presidente encarregado Juan Guaidó	Nota
Março de 2019	Situação na Venezuela – Comunicado do Grupo de Lima	Declaração organização
Março de 2019	Governo brasileiro apoia o reconhecimento de indicado por Juan Guaidó ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Notícia
Março de 2019	Aprovação do nome do representante da Venezuela no BID e na Corporação Interamericana de Investimentos (CII) indicado pelo presidente encarregado Juan Guaidó	Nota
Março de 2019	Venezuela é tema de encontro entre Bolsonaro e secretário-geral da OEA	Notícia
Março de 2019	Ministro das Relações Exteriores – entrevistas: foco do Brasil na Venezuela se concentra na atuação diplomática, diz chanceler	Notícia
Março de 2019	Nota de la Misión Permanente de Uruguay mediante la cual remite propuesta de modificación al proyecto de resolución – Ayuda Humanitaria en Venezuela – a ser considerado en la sesión extraordinaria del consejo permanente convocada para el 27 de marzo de 2019	Declaração organização
Março de 2019	Ministro das Relações Exteriores – entrevistas: Brasil diz que militares russos devem deixar Venezuela se objetivo deles é manter Maduro no poder	Entrevista
Abril de 2019	Nota de la Misión Permanente de Colombia, en representación de las misiones permanentes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Paraguay, Perú y Colombia, mediante la que solicita que se convoque una sesión extraordinaria del consejo permanente para las 12h del día del Martes, 9 de Abril para considerar – la situación en Venezuela – y el proyecto de resolución adjunto	Declaração organização
Maio de 2019	Nota de la Misión Permanente de Colombia, en nombre de las misiones permanentes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay y Perú y la suscrita Misión Permanente de Colombia, presentando el proyecto de resolución – violación de la inmunidad parlamentaria en Venezuela – a ser considerado en la sesión extraordinaria del consejo permanente a celebrarse el 13 de Mayo de 2019	Declaração organização
Maio de 2019	Apoio à transição democrática venezuelana	Nota
Junho de 2019	Integração energética e situação da Venezuela são pauta de encontro entre Bolsonaro e Macri	Notícia
Julho de 2019	Governo brasileiro acompanha situação na Venezuela	Notícia
Agosto de 2019	Note by the permanent missions of Argentina, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Peru, and the United States requesting that the topic of the resolution on the human rights situation in Venezuela be included on the order of business of the next meeting of the permanent council	Declaração organização

(Continua)

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Agosto de 2019	Governo recebe alto comissário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e cobra posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) em relação à ditadura venezuelana	Notícia
Setembro de 2019	Brasil aprova na ONU resolução sobre direitos humanos na Venezuela	Nota
Outubro de 2019	Governo federal assina acordos para ampliar assistência humanitária aos refugiados venezuelanos	Notícia
Outubro de 2019	Mapa realiza ações para prevenir a entrada de praga na fronteira do Brasil com a Venezuela	Notícia
Outubro de 2019	Repúdio à eleição do regime ilegítimo venezuelano ao Conselho de Direitos Humanos – comunicado do Grupo de Lima	Declaração organização
Outubro de 2019	Assassinato do dirigente partidário venezuelano Edmundo Rada	Nota
Dezembro de 2019	Governo brasileiro participa de Fórum Global de Refugiados e mostra o sucesso da Operação Acolhida	Notícia
Janeiro de 2020	Note from the delegations of Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, United States, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguay, Peru, and Venezuela enclosing a draft resolution entitled Regarding recent events in Venezuela, and requesting the convocation of a special meeting of the permanent council to consider the topic “recent developments in Venezuela”	Declaração organização
Janeiro de 2020	Evento no planalto marca troca de comando e nova fase da Operação Acolhida	Notícia
Janeiro de 2020	Third Hemispheric Ministerial Conference to Combat Terrorism – joint communique	Declaração conferência
Janeiro de 2020	Lima Group statement on the re-election of Juan Guaidó as president of the National Assembly of Venezuela	Declaração organização
Janeiro de 2020	Lima Group statement	Declaração organização
Fevereiro de 2020	Missão da OEA é impedida de entrar na Venezuela	Nota
Fevereiro de 2020	Joint Brazil-Poland declaration	Declaração bilateral
Fevereiro de 2020	Missão da OEA é impedida de entrar na Venezuela	Nota
Março de 2020	Declaração do Grupo de Lima	Declaração organização
Março de 2020	Restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela	Nota
Março de 2020	Programa Momento Acolhida: uma conexão Brasil-Venezuela	Notícia
Abril de 2020	Prorrogada por mais trinta dias a restrição para entrada de estrangeiros da Venezuela	Notícia

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Abril de 2020	Ministro participa de lançamento da nova fase de acolhimento humanitário de venezuelanos	Notícia
Abril de 2020	Repatriation of members of the Brazilian diplomatic mission and consular offices in Venezuela – joint note by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defense	Nota
Abril de 2020	Ministro coloca Ministério da Educação (MEC) à disposição para alfabetizar crianças venezuelanas refugiadas	Notícia
Abril de 2020	Discurso do vice-presidente da República na reunião do Grupo de Lima, na Colômbia	Discurso
Abril de 2020	Proposta de moldura institucional para a transição democrática na Venezuela	Declaração bilateral
Mai de 2020	MEC atua para resolver situação das crianças venezuelanas para que possam estudar no Brasil	Notícia
Mai de 2020	Ministro da Educação visita abrigo de refugiados venezuelanos em Roraima	Notícia
Agosto de 2020	Declaração do Grupo de Lima	Declaração organização
Agosto de 2020	Joint Declaration of Support for Democratic Change in Venezuela	Declaração bilateral
Setembro de 2020	Informe de la Misión Internacional de Determinación de los hechos sobre Venezuela, a cargo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	Nota
Setembro de 2020	Representatives of Venezuela's illegitimate regime in Brazil	Nota
Setembro de 2020	Representantes del régimen ilegítimo de Venezuela en Brasil	Nota
Outubro de 2020	Declaração do Grupo de Lima	Declaração organização
Outubro de 2020	Fifth Brazil-United Kingdom High-Level Strategic Dialogue – joint communiqué	Declaração bilateral
Outubro de 2020	Discurso do senhor ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, por ocasião da quinquagésima assembleia-geral da OEA	Discurso
1º de novembro de 2020	Fórum de Ministros da Aliança Internacional para a Liberdade de Religião e Crença	Discurso
Novembro de 2020	Intervenção do ministro Ernesto Araújo na Reunião Extraordinária de Chanceleres da Conferência Ibero-Americana	Discurso
Dezembro de 2020	Declaración conjunta sobre Venezuela	Declaração bilateral
Dezembro de 2020	Intervenção do ministro Ernesto Araújo na Cúpula Presidencial do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul)	Discurso

(Continua)

(Continuação)

Data	Título	Tipo
Março de 2020	Declaração conjunta do presidente Jair Bolsonaro e do presidente Donald J. Trump	Declaração bilateral
Setembro de 2020	Visita do secretário de Estado dos Estados Unidos Mike Pompeo e do ministro Ernesto Araújo à Operação Acolhida em Boa Vista, em Roraima: comentários do ministro Ernesto Araújo	Nota
Dezembro de 2020	Intervenção do ministro Ernesto Araújo no Mercosul (segunda parte)	Discurso
Janeiro de 2021	Declaración del Grupo de Lima	Declaração organização
Março de 2021	Remarks by minister Ernesto Araújo during the Atlantic Council webinar on Mercosur's thirtieth anniversary	Discurso
Março de 2021	Relações Brasil-Estados Unidos: uma conversa com o ministro Ernesto Araújo	Entrevista
Julho de 2021	Assédio ao presidente Juan Guaidó	Nota
Agosto de 2021	Intervenção do senhor ministro de Estado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal	Discurso
Setembro de 2021	Palavras do senhor presidente da República na abertura do Debate Geral da 76ª sessão da assembleia-geral das Nações Unidas – 21 de setembro de 2021	Discurso
Outubro de 2021	Declaração conjunta Brasil-Colômbia por ocasião da visita de Estado do presidente da República da Colômbia, Iván Duque Márquez, ao Brasil	Declaração bilateral
Novembro de 2021	LI Asamblea General de la OEA	Nota

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Educação (MEC), Casa Civil e Presidência da República.

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL