

UM PANORAMA HISTÓRICO DAS RELAÇÕES BRASIL-VENEZUELA

A Historical Overview of Venezuela-Brazil Relations

Tiago Nunes¹

Introdução

A opção por traçar um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela é proveniente das discussões a propósito das reais intenções e dos verdadeiros benefícios do acercamento entre os dois países. Durante as administrações Lula-Chávez, diversos analistas de relações internacionais apontaram tal aproximação como oriunda da simples identificação ideológica entre os chefes de Estado das duas nações. Além disso, as ações tomadas em conjunto foram, muitas vezes, avaliadas como meramente retóricas e propagandistas. Destarte, amparando-se em uma análise histórica, busca-se delinear um padrão de conduta nas relações entre Brasil e Venezuela, e desmistificar o relacionamento entre os dois países. O ponto de partida dessa análise é o final da década de 1970, momento em que as relações entre os Estados sul-americanos, em geral, sofreram uma guinada rumo a um processo de aproximação, cooperação e integração. A partir da análise dos fatos históricos ocorridos nas últimas três décadas (1979-2009), serão avaliadas a manutenção e a alteração na conduta de ambos os países no que tange o estabelecimento de diferentes tipos de acordos e tratados com o país vizinho.

Argumentar-se-á que o relacionamento entre os dois países passou por dois momentos: primeiramente uma aproximação estratégica e, posteriormente um aprofundamento qualitativo das relações. Essas alterações podem ser observadas não somente através da importância dos atos² firmados após o ano de 1979, mas também

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestrando em Ciência Política pela mesma universidade. tiagoestivallet@hotmail.com

² “Ato internacional é todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre

pela quantidade de acordos e tratados estabelecidos a partir desse marco até os dias de hoje. Ao longo do presente estudo, além da análise qualitativa, utilizar-se-á o número de atos firmados entre os dois países como variável quantitativa, uma vez que essa é uma das formas mais concretas de mensuração da interação diplomática entre dois países.³ No decorrer de 120 anos de relacionamento entre os dois Estados (1859-1978), tomando como marco inicial o Tratado de Limites e Navegação Fluvial de 1859, apenas 16 atos foram firmados (entre tratados, acordos, ajustes complementares, protocolos, memorandos, etc.). Em contrapartida, pode-se observar no período que engloba as três décadas subsequentes (1979-2009) o estabelecimento de 71 atos, um número quatro vezes maior em um período de tempo quatro vezes menor.

É importante ressaltar que esses números refletem apenas os atos firmados bilateralmente, e que se levados em consideração os tratados multilaterais dos quais ambos os países são parte, o número total seria consideravelmente maior. Entretanto, uma vez que o objetivo do trabalho é identificar um padrão de relacionamento bilateral, a análise e menção às iniciativas de integração regional, de caráter multilateral, serão pouco aprofundadas e citadas somente quando entendido que elas fazem parte do cerne da dinâmica que rege as relações bilaterais Brasil-Venezuela.

Vizinhos distantes: o relacionamento bilateral até 1979

Com relações diplomáticas estabelecidas desde 1843, Brasil e Venezuela compartilham uma fronteira de aproximadamente 2.200 km e, no entanto, possuem um histórico de pouca interação ao longo do tempo. Se por um lado, depois de firmados os limites definitivos através do tratado de 1859, poucas foram as ocasiões em que surgiram incidentes diplomáticos ou mesmo disputas – sejam elas territoriais ou políticas – por outro, poucos também foram os momentos em que se pôde observar uma real cooperação entre eles. Esse cenário de distanciamento passou por duas viradas em

determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2008, p. 5).

³ “O ato internacional é um dos mais importantes instrumentos da política externa. Portanto, um dos indicadores mais objetivos e eloqüentes da atividade diplomática é o volume de atos internacionais celebrados” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, 2008, p. 3).

prol da intensificação das relações nos últimos trinta anos: em um primeiro momento, ao final da década de 1970, o distanciamento gradualmente cedeu espaço a uma aproximação estratégica; e, posteriormente, nos primeiros anos da década de 1990, iniciou-se um processo de aprofundamento qualitativo das relações que se estendeu ao longo das décadas subsequentes.

O prolongado afastamento entre as duas nações, tão próximas geograficamente, possui diversas causas. Por um lado, a Venezuela operou internacionalmente de forma bastante restrita até a década de 1930 e, posteriormente, quando ampliou a importância da variável externa para o desenvolvimento interno, a prioridade de suas relações recaiu sobre os Estados Unidos, América Central e os países caribenhos. Em contrapartida, ainda que o Brasil possua historicamente uma atuação mais intensa no cenário internacional e que tenha tomado um número maior de iniciativas junto à América do Sul, é notória a atenção privilegiada que foi concedida continuamente aos vizinhos austrais em detrimento do relacionamento com os países limítrofes do norte.

As prioridades distintas de ambos derivam de diversos fatores: i) suas relações comerciais foram praticamente inexistentes durante um longo período de tempo, seja pela falta de complementaridade econômica ou pela inexistência de meios de transporte que interligasse os dois territórios; ii) suas concentrações populacionais sempre estiveram voltadas para regiões opostas: a maior parte da população venezuelana encontra-se na zona centro-costeira do país – próxima ao caribe –, enquanto a população brasileira, por seu turno, está concentrada na região centro-sul; iii) ainda que a existência da Floresta Amazônica possa ser considerada um fator de aproximação em função de seu compartilhamento, ela significa, em termos reais, uma barreira geográfica entre os dois países; iv) após iniciada a exploração petrolífera na Venezuela, no decorrer das primeiras décadas do século XX, o país aproximou-se dos grandes centros comerciais mundiais no papel estratégico de fornecedor de energia – essa situação tornou o país distante da realidade sul-americana e fortemente dependente da economia estadunidense.

O final dos anos 1950 e o começo dos anos 1960 foram marcados por alterações de grande relevância nas sociedades brasileira e venezuelana. Sob regimes ditatoriais

desde 1899, com um pequeno interregno democrático durante esse período,⁴ em 1958 o povo venezuelano se viu livre com a deposição do ditador Marcos Pérez Jiménez por meio de uma rebelião civil-militar. Após a queda da ditadura, as novas regras do jogo político foram estabelecidas através do *Pacto de Punto Fijo*. Através desse documento, os principais partidos políticos do país se comprometeram em respeitar os resultados da eleição vindoura e levar a cabo, quando assumissem o poder, um programa de governo mínimo comum, independente do partido que saísse vencedor do pleito.

No princípio de 1959, a *Acción Democrática* (AD) assumiu o poder sob a liderança de Rómulo Betancourt. A consolidação do projeto democrático e a sua utilização como matriz de atuação externa resultaram em um distanciamento ainda maior dos demais países latino-americanos. A defesa da *Doctrina Betancourt* – como ficou conhecida a determinação de reconhecer apenas os governos provenientes de eleições que estivessem de acordo com as normas constitucionais – ia claramente de encontro à conjuntura hemisférica. A Venezuela passou a advogar fortemente em defesa da democracia e dos direitos humanos, justamente no momento em que a maior parte do continente caía nas mãos dos militares através de golpes de Estado.

Após o golpe de 1964 no Brasil, a Venezuela cortou relações diplomáticas com o país, afirmando não reconhecer regimes estabelecidos pela força. O Itamaraty lamentou a postura do governo venezuelano. Em nota oficial o ministério alegou que o país vizinho não compreendia a posição brasileira de busca por uma união sul-americana em torno da segurança continental e contra o que o denominou “subversão extremista”. Foi somente em 30 de dezembro de 1966 que a Venezuela optou por restabelecer as relações diplomáticas com o Brasil (VIZENTINI, 2004).

Gradualmente a Venezuela começou a dar sinais de flexibilização de sua política externa. Mesmo após o estabelecimento do Ato Institucional Nº 5 (AI-5) no Brasil, em 1968, as relações diplomáticas não voltaram a ser cortadas. Com a ascensão de Rafael

⁴ O interregno democrático ficou conhecido como “*Trienio Adecó*” (1945-1948). O período foi marcado por um processo de redemocratização que se iniciou em 1945 e que foi interrompido por um novo golpe de Estado, em 1948. A mesma elite militar que ocupava o poder três anos antes derrubou o presidente democraticamente eleito, Rómulo Gallegos Freire, em 24 de novembro de 1948 e manteve o país sob um novo regime ditatorial por mais dez anos.

Caldera (1969-1974) ao poder, o país amainou oficialmente a rigidez da *Doctrina Betancourt*. O novo presidente buscou, pouco a pouco, ampliar a autonomia do país na definição dos preços de sua produção energética, distanciando-se dos Estados Unidos. Concomitantemente, aumentou o círculo de relações, incrementou o contato com países do bloco socialista e diminuiu a tensão em relação a Cuba.

Com a ascensão de Carlos Andrés Pérez, as relações internacionais venezuelanas sofreram uma forte inflexão. Desde o princípio do governo, a política externa passou a exercer um papel de primeira ordem na definição dos rumos políticos e sociais do país. Adotou-se uma postura mais estratégica com relação à integração regional. Além disso, a busca pelo desenvolvimento nacional se tornou o centro da agenda política e diplomática. Os esforços depreendidos em direção à concretização do interesse nacional passaram a ser guiados por uma atuação externa consideravelmente mais ativa.

Durante a década de 1970, a valorização do preço do petróleo permitiu que o país aprofundasse seu desenvolvimento econômico e ampliasse sua atuação internacional. A administração Andrés Pérez buscou libertar-se da dependência dos grandes centros e nacionalizou os setores do petróleo, aço e cobre. A multilateralização das relações ocupou diversos níveis: em âmbito mundial, o país fez frente junto ao Movimento dos Não-Alinhados; e no plano hemisférico buscou a criação de um novo órgão de promoção da integração – o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA).

Depois de reduzida a importância da democracia e dos direitos humanos como pré-condição para o estabelecimento de relações com outros atores; e após a adoção de uma postura mais pragmática, embasada na em uma leitura clara e em conformidade com a *realpolitik*⁵ – as relações venezuelanas com o Brasil e com a América Latina foram assumindo pouco a pouco um grau de relevância superior. Entretanto, foi somente na virada da década de 1970 para a década de 1980 que os dois países adotaram uma agenda internacional consonante que possibilitou o aprofundamento real de suas relações. Nesse sentido, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado

⁵ O termo cunhado por Ludwig von Rochau refere-se a prática política pautada por objetivos realizáveis em detrimento de objetivos ideais (BERRIDGE; JAMES, 2003, p. 224).

em Brasília em julho de 1978, por oito países sul-americanos – entre eles Brasil e Venezuela – marcou uma virada rumo à cooperação estratégica.

Aproximação estratégica: os constrangimentos surgidos durante as décadas de 1970 e 1980 e as relações bilaterais durante a “década perdida”

A identificação dos condicionantes externos, surgidos durante as décadas de 1970 e 1980, que influenciaram na alteração do padrão de relacionamento bilateral Brasil-Venezuela é imprescindível para a compreensão da mudança na conduta de ambos os Estados a partir de 1979. As transformações ocorridas no cenário internacional e as decorrentes dificuldades enfrentadas pelos países em desenvolvimento pautaram a conduta desse grupo de nações nos anos subsequentes. No caso de Brasil e Venezuela, não somente a conjuntura global, mas especialmente a realidade regional teve um papel determinante na identificação da necessidade de aproximação.

A crescente interdependência econômica, fomentada pelo Sistema de Bretton Woods; as crises do petróleo; e o agravamento do endividamento latino-americano são alguns dos fatores que foram determinantes na opção por um modelo de coordenação hemisférica. Além disso, a adoção de projetos de liderança regional por ambos os países gerou desconfianças mútuas em torno de questões geopolíticas e de segurança. Essas desconfianças acabaram impulsionando o estabelecimento de uma matriz de atuação externa convergente, no que tange o relacionamento bilateral. Nesse contexto, o acercamento serviu para auxiliar a política externa das duas nações, especialmente em dois sentidos: (a) promover a união de forças entre os Estados da região – caracteristicamente detentores de baixos graus de influência no cenário internacional; (b) servir de pretexto para a execução de um contrabalanceamento mútuo – como forma de desacelerar os desígnios de liderança regional de ambos os países.

As dificuldades econômicas surgidas no final da década de 1970 e o seu agravamento no decorrer da década de 1980 engendraram uma cooperação em torno do assunto, na América Latina. As relações hemisféricas posteriores foram fortemente influenciadas pela experiência obtida em meio à crise. No caso da economia

venezuelana, os choques do petróleo causaram um efeito distinto do que foi observado nos demais países subdesenvolvidos. Na condição de grande exportador do produto, a Venezuela beneficiou-se com os aumentos excessivos das cotações do barril. Entretanto, a flutuação dos preços, em meados da década de 1980, evidenciou os problemas estruturais da economia do país. A dependência em torno da exportação petrolífera veio à tona, e os desequilíbrios característicos do fim da “era de ouro” do capitalismo, imprimiram de vez os seus resultados sobre o país.

É interessante notar que a economia venezuelana figurou entre as mais prósperas do mundo, entre os anos de 1950 a 1979. Nesse período, a taxa de inflação média do país foi extremamente baixa – inferior às taxas de países como Suíça, Estados Unidos e Reino Unido. No mesmo período, o crescimento do PIB ultrapassou a média de 5% – um crescimento extremamente satisfatório para um país em desenvolvimento. Entretanto, a situação do país tornou-se crítica logo nos primeiros anos da década de 1980. Os índices crescentes de endividamento, a alta inflação e a recessão contínua comprovaram que a base petroleira da economia não era forte o suficiente para garantir bonança em meio à tempestade internacional. O crescimento médio de 5,07% observado entre 1950-1979 se converteu em uma taxa média negativa, da ordem de -0,16% na década seguinte. A inflação, por seu turno, tomou um rumo explosivo, agravando demasiadamente a condição econômica do país. Os níveis de desemprego permaneceram surpreendentemente constantes – o que não significa, entretanto, que as fortes alterações na economia não tenham gerado grandes custos sociais e políticos (PUENTE, 2004).

Tabela 1: Evolução do PIB, inflação e desemprego na Venezuela

	PIB	Inflação	Desemprego
Período	Variação %	Variação %	Variação %
1950 – 1979	5,07	3,5	8,0
1980 – 1989	- 0,16	23,9	9,5

Fonte: Adaptado de PUENTE (2004, p. 83).

Entre os anos de 1978 e 1983, a dívida externa venezuelana duplicou de volume. A situação semelhante a dos vizinhos (que não contavam com os benefícios do petróleo), aproximou o país a região de uma forma nunca antes observada. Contudo, ainda que tenha sido um dos fatores mais importantes no despertar do Brasil e da Venezuela para a importância de uma real coordenação hemisférica, a grave situação na qual se encontrava as economias latino-americanas não foi o único elemento envolvido nessa mudança de postura. Outros fatores conjunturais, especialmente de ordem geopolítica, também desempenharam um papel importante na adoção de uma nova leitura do espaço regional pelas diplomacias desses dois países.

Se por um lado o território amazônico sempre constituiu um obstáculo físico nas relações Brasil-Venezuela, as questões de segurança que envolvem a região são de tamanha grandeza que as recorrentes problemáticas surgidas nesse espaço determinaram os primeiros passos de uma *cooperação concreta* entre os países. As ameaças externas em torno de uma possível internacionalização da região geravam preocupação nos países amazônicos desde meados da década de 1950. Nesse sentido, as iniciativas tomadas, de forma conjunta, sempre visaram o afastamento das grandes potências nos assuntos amazônicos. Entretanto, foi o projeto de integração da região norte do território brasileiro, simbolizado pela construção da Rodovia Transamazônica que gerou o maior impacto na Venezuela. O projeto levado a cabo pelo regime militar gerou uma forte preocupação no país vizinho com relação às reais intenções brasileiras. Tal projeto foi visto como parte de um plano de expansão territorial e de pretensões imperialistas do governo brasileiro na região. Deste modo, a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em Brasília em 1978, representou não somente um marco da aproximação Brasil-Venezuela, como também uma diminuição nas desconfianças venezuelanas com relação ao comportamento brasileiro.

Nesse contexto, em torno de questões econômicas, políticas e de segurança, a década de 1980 marcou uma virada no processo de integração no subcontinente sul-americano. A situação dos países da região no que tange a crise de endividamento, inflação, instabilidade das instituições, processos de redemocratização, etc., estimularam fortemente o processo. A súbita diminuição das margens de manobra com

a crise inflacionária que assolou tanto o Brasil quanto a Venezuela, além das questões de segurança continental relativas à região amazônica, despertou os dois países para as conseqüências que o afastamento poderia trazer, assim como para os possíveis benefícios de uma eventual aproximação.

No decorrer da segunda metade da década, a concretização do processo de redemocratização no Brasil melhorou ainda mais as relações entre os dois países. As relações a partir daí se dariam em um âmbito de maior confiança, ainda que não tenham ocorrido mudanças qualitativas no relacionamento, com a ascensão de José Sarney à presidência do país. A promulgação da Constituição de 1988 assegurou o compromisso brasileiro com a democracia e com os direitos humanos, além de determinar a importância que o país concedia à integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina.

Incertezas e possibilidades: o estabelecimento de uma “nova ordem mundial” e o aprofundamento qualitativo nas relações Brasil-Venezuela

As mudanças estruturais ocorridas no sistema internacional, em especial com o fim do período bipolar nos princípios da década de 1990, ao mesmo tempo em que abriram um espaço maior de atuação aos estados periféricos, também ampliaram suas incertezas. A ausência de uma definição para a nova ordem mundial, juntamente com a instabilidade financeira e o esgotamento dos modelos de desenvolvimento adotados por grande parte desses países, incentivou a adoção de medidas de cunho liberalizante implementadas de forma abrupta e incondicional.

As dificuldades em função dos desajustes macroeconômicos e do aprofundamento do endividamento externo abriram caminho ao receituário econômico proveniente das grandes potências hegemônicas. Nesse contexto, os países centrais passaram a apregoar (mais do que de fato a adotar) medidas liberalizantes no âmbito comercial e financeiro, como forma de enfrentar a instabilidade econômica e solucionar as crises econômicas mundiais. Para alguns autores, entretanto, as economias centrais estariam apenas *chutando a escada* pela qual ascenderam ao desenvolvimento, ao não

permitir que as economias periféricas se utilizassem de modelos semelhantes aos utilizados outrora pelas grandes potências (CHANG, 2004).

A conjunção de crises inflacionárias, de endividamento, e o crescimento parco durante a década de 1980 abriram terreno para que as políticas de reforma neoliberal aos moldes do Consenso de Washington penetrassem facilmente nos países em desenvolvimento, em especial no território sul-americano. Neste âmbito, as experiências do Brasil e da Venezuela apresentam diversas semelhanças. A insatisfação social em ambos os países provocou mudanças significativas na política interna dos dois Estados. No Brasil, partidos sem história assumiram um papel predominante e chegaram à presidência da república de forma inusitada. Na Venezuela, os dois partidos mais tradicionais perderam espaço considerável no jogo político e um dos nomes mais renomados da defesa terceiromundista no país, retornou ao poder como um projeto calcado no neoliberalismo irrestrito e incondicional.

Ao final da década, entretanto, o modelo neoliberal experimentando por grande parte dos países do Sul atingiu também a sua crise e derrocada. Os resultados obtidos com a implementação do modelo demonstraram-se insatisfatórios. No âmbito econômico, as experiências latino-americanas e de boa parte dos países em desenvolvimento comprovaram que a adesão incondicional ao discurso liberal, de integração aos mercados globais, preconizado pelos países hegemônicos não garantem desenvolvimento econômico e social e muito menos auxiliam na contenção de crises futuras. Pelo contrário, na maioria dos casos, a abertura abrupta e mal calculada aumentou a vulnerabilidade e instabilidade desses mercados perante os menores abalos na economia mundial.

Dessa forma, após as diversas crises, o deslumbramento com a solução neoliberal foi atenuado e o discurso em favor da globalização absoluta foi posto à prova. As economias subdesenvolvidas se deram conta de que a globalização também poderia ser excludente e notaram que somente a união de forças poderia trazer algum resultado no âmbito da diminuição de suas vulnerabilidades externas frente aos países centrais. O discurso em favor da globalização foi substituído pela crítica à globalização assimétrica.

Por conseguinte, as estratégias tomadas a partir de então passaram a seguir a lógica da autopreservação compartilhada.

Em um cenário de descontentamento interno e alterações estruturais externas, Fernando Collor de Melo chegou ao poder sob a bandeira do Partido da Renovação Nacional (PRN), até então inexpressivo na política nacional brasileira. O governo Collor reavaliou as estratégias externas: delineou uma aproximação com os países desenvolvidos – em especial os Estados Unidos –, e um abandono das alianças com os países em desenvolvimento. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil pouca participação teve na formulação de tal política, se responsabilizando somente pela minimização dos custos provindos das escolhas presidenciais malsucedidas.

É interessante notar, entretanto, que as pretensões presidenciais de aproximação aos Estados centrais e de abandono das premissas de autonomia não chegaram a ser efetivadas por completo. A derrocada do apoio interno ao governo e os escândalos políticos que levaram ao *impeachment* presidencial, obstruíram os planos iniciais (ALTEMANI, 2005). Não obstante, Collor foi responsável pelo início da abertura econômica e dos processos de privatização, que limitaram consideravelmente a margem de manobra do Itamaraty na utilização da variável externa em favor do desenvolvimento – o presidente chegou a cogitar o fechamento do ministério, como parte de seu projeto de Estado mínimo.

Na Venezuela, um ano antes de Fernando Collor subir ao poder no Brasil, Carlos Andrés Pérez retornou à presidência prometendo a retomada do crescimento – Pérez havia estado à frente do Estado em um dos períodos mais prósperos para a economia venezuelana. Entretanto, a nova gestão do líder responsável pela aproximação da Venezuela ao bloco socialista e pela articulação de uma posição atuante do país junto ao Movimento dos Não-alinhados, optou por uma estratégia diametralmente oposta a praticada anteriormente. Pérez colocou em prática um programa de ajuste e reestruturação econômica – que ficou conhecido como “*El Gran Viraje*”. O projeto foi acompanhado de medidas que visavam à reforma do Estado e à modernização do sistema político. Com esses desígnios em mente, executou uma política exterior que

primou pela inserção internacional que auxiliasse no processo de abertura e liberalização da economia nacional.

As novas medidas causaram forte descontento na população, ao agravar as dificuldades enfrentadas pelas camadas mais pobres. O anúncio do aumento de 30% nos preços da gasolina e do transporte urbano, em 26 de fevereiro de 1989, desembocou na insurreição civil que acometeu a capital venezuelana no dia seguinte. A ocasião que ficou conhecida como *Caracazo* ou 27F chegou ao seu final de forma sangrenta, com um massacre do povo pela guarda nacional, deixando centenas de mortos.

Em fevereiro 1992, o governo de Andrés sofreu uma tentativa de golpe por parte do *Movimiento Bolivariano Revolucionario-200*, sob a liderança de Hugo Chávez. A insurreição liderada por Chávez, ainda que não tenha alcançado o objetivo almejado, transformou o chefe do golpe em uma liderança nacional. Do lado oposto, as dificuldades para o presidente no poder tornaram-se crescentes. Em 27 de novembro uma segunda tentativa de golpe tomou conta da capital venezuelana. Na ocasião, o palácio do governo chegou a ser bombardeado por algumas unidades das Forças Aéreas Venezuelanas. O agravamento da situação de descontentamento político teve seu fim com o afastamento do presidente em maio de 1993.

No âmbito das relações bilaterais, é possível notar que,

“o interesse venezuelano manifestou-se em 1990 quando o presidente Pérez assistiu aos eventos de posse do novo presidente Collor de Mello. Desde então, seguiram-se diversos encontros entre os dois líderes nos quais foram discutidas questões prioritárias da agenda binacional – em especial os temas de meio ambiente e desenvolvimento – fortalecendo as relações. Inclusive, se avançou em torno da ideia da criação de uma zona de livre comércio na América Latina, e em torno de questões de caráter ecológico e de segurança fronteiriça” (ROMERO, M., 2002, p. 142).⁶

⁶ “el interés venezolano se manifestó en 1990 cuando el presidente Pérez asistió a los actos de posesión del nuevo mandatario Collor de Mello. A partir de entonces, se suscitaron varios encuentros entre ambos mandatarios en los cuales se trataron temas prioritarios de la agenda binacional – en especial los temas de ambiente y desarrollo – y se fortalecieron las relaciones. Incluso, avanzaron en torno a la idea de crear una zona de libre comercio para América Latina, y alrededor de asuntos de carácter ecológico y de seguridad fronteriza” (ROMERO, M., 2002, p. 142).

Ao final de 1992, pouco antes do afastamento de Pérez do poder, o Brasil – com Itamar já na presidência da república – propôs os primeiros passos em direção a uma dinamização das relações com a Venezuela. Em dezembro o presidente Itamar Franco lançou as bases da Iniciativa Amazônica com vistas a fortalecer as relações econômicas com os vizinhos do norte (o Brasil possuía grande interesse no petróleo da Venezuela, no gás da Bolívia e do Peru e também no carvão da Colômbia) (LESSA, 2004). Durante o curto período em que esteve à frente do país, Itamar desenvolveu avanços significativos nas relações com a Venezuela. O período foi marcado por um projeto de aprofundamento qualitativo nas relações com o país vizinho. Em março de 1994, foi assinado o protocolo de La Guzmania, um dos mais importantes instrumentos de cooperação entre os dois países, até o momento.

Com o fim do mandato de Itamar Franco, o ex-ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso venceu as eleições e assumiu o posto da presidência da república no Brasil com uma agenda clara e bem definida. Uma das principais características do governo foi a retomada do projeto de liberalização econômica iniciado por Collor, embora o tenha realizado de forma mais articulada e com maior estabilidade no processo (VIZENTINI, 2005). No âmbito externo, o presidente assumiu os rumos do país com uma perspectiva de atuação internacional que facilitasse a ampla abertura aos fluxos comerciais e financeiros. No que tange a postura do presidente frente à Venezuela, FHC manteve aberto os canais de cooperação e comunicação com o país vizinho, assinando vários acordos no âmbito bilateral e também multilateral. Após a reeleição de 1998, a política externa de Fernando Henrique sofreu uma pequena inflexão, e o discurso em favor da globalização foi substituído pela crítica à globalização excludente. Ainda que o projeto sul-americano não tenha sido abandonado pelo presidente, foi nos últimos dois últimos anos de governo que a agenda de integração na América do Sul foi retomada com mais força.

As mudanças políticas ocorridas no final da década de 1980 na Venezuela continuaram a ter reflexos na eleição de 1998. A eleição de um *outsider* para presidente colocaria fim ao sistema político estabelecido pelo *Pacto de Punto Fijo* e a dominação da política nacional pela *Acción Democrática* (AD) e pelo *Comité de Organización*

Política Electoral Independiente (COPEI). Após assumir o poder, Chávez implementou uma política externa que primou pela distância dos grandes centros e pela aproximação dos países latino-americanos.

As relações com o Brasil permaneceram próximas durante o governo FHC e na mesma medida após a eleição de Lula. A crise política de 2002 com a greve dos petroleiros na Venezuela e o consequente desabastecimento do país, levou FHC a colocar o exército brasileiro a disposição do país vizinho. A ajuda proporcionada à Venezuela em uma situação de crise servia como uma espécie de favor que o país vizinho ficaria devendo ao Brasil. A manutenção de uma postura próxima à Venezuela sempre foi entendida pela diplomacia brasileira como essencial pela importância geopolítica das reservas energéticas do país vizinho, além de servir para a contenção de qualquer intento de liderança regional exacerbada. É importante ressaltar que a imobilização dos ímpetus de liderança regional parece ser recíproca por parte da Venezuela.

Por ocasião da III Reunião de Presidentes da América do Sul, em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco no Peru, os países da região firmaram um documento que estabeleceu os primeiros passos rumo à construção de uma Comunidade Sul-americana de Nações. No que tange os interesses brasileiros para tal formação, pode-se argumentar que com a formação da comunidade, o país possuiria um acesso facilitado ao pacífico pela via Bolívia-Peru, assim como acesso ao Caribe através do espaço Colômbia-Venezuela. Além disso, a junção de todos os países amazônicos, incluindo o Suriname e a Guiana (incluídas no processo, mas a parte das demais iniciativas integracionistas da região), facilitaria a solução de problemas relacionados a questões amazônicas. Sob a perspectiva venezuelana, o projeto pode ser entendido como essencial para o país, solucionando o dilema nacional sobre a opção de relacionamento com o Brasil, que por vezes era visto como necessariamente em detrimento das relações venezuelanas junto aos países andinos (CARDONA, 2005).

Por fim, vale ressaltar que o apoio brasileiro a entrada da Venezuela no Mercosul, faz parte da estratégia adotada desde a formação do órgão. Ainda que a aproximação com os países do sul tenham prosperado mais rapidamente, os ímpetus de

cooperação e integração com o norte foram iniciados concomitantemente e sempre fizeram parte da agenda de integração sul-americana. Além disso, o peso estratégico de possuir um membro da OPEP dentro do bloco é extremamente grande e amplia consideravelmente os poderes de negociação do Mercosul frente ao cenário internacional.

Considerações Finais

Ao traçar um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela é possível observar com clareza uma evolução gradual de aproximação, convergência de interesses e cooperação estratégica entre os dois países. Ao final da década de 1970 diversos fatores promoveram a aceleração dessa aproximação. Tais fatores foram responsáveis pelo estabelecimento de uma matriz de atuação convergente no tocante ao relacionamento bilateral. Depois de firmado o Tratado de Cooperação Amazônica, os dois países identificaram diversos interesses comuns que poderiam ser alcançados com maior facilidade em conjunto. Desde então as relações bilaterais adotaram um padrão que pouco se alterou ao longo do tempo. Nesse sentido, ao realizar uma análise macro-orientada fica clara a ausência de modificações de postura significativas que possam ser conectadas às alterações dos mandatos presidenciais em ambos os países.

Ao longo da década de 1980, diversos condicionantes possibilitaram a intensificação do relacionamento entre os dois países. A crise financeira na América Latina ampliou a experiência no âmbito da cooperação multilateral. A busca por uma solução pacífica para as crises políticas na América Central (região pela qual passava, já na época, mais de 90% das importações e exportações venezuelanas), também serviu de mote para um maior acercamento hemisférico. Somado a isso, a redemocratização sul-americana não só facilitou o relacionamento entre os países da região, como também disseminou os valores em torno da defesa democrática. Durante a década de 1990 pode-se observar claramente o aprofundamento dos interesses conjuntos e a identificação das facilidades decorrentes de uma integração territorial e setorial – por meio da criação de uma infraestrutura conjunta e também através de projetos de integração dos meios produtivos entre os dois países.

Ao observarmos a trajetória seguida no relacionamento bilateral ao longo das três décadas analisadas, é possível identificar avanços e retrocessos no processo de aproximação entre os dois países. Entretanto, dificilmente se poderia argumentar que as relações bilaterais foram pautadas por questões ideológicas. Governos considerados opostos politicamente como o de Fernando Henrique Cardoso e Hugo Chávez mantiveram um relacionamento de alta confiança e forte interação bilateral. Nesse sentido, três momentos são altamente ilustrativos. O primeiro deles é a aproximação realizada entre o governo militar brasileiro, sob o comando de João Figueiredo e o governo de Luís Herrera Campíns – em um período que a Venezuela ainda levantava a bandeira da defesa da democracia e dos direitos humanos, mesmo que de forma atenuada. O segundo momento é a manutenção e relativo aprofundamento das relações entre Fernando Henrique Cardoso e Hugo Chávez. E por fim, a ausência de grandes alterações nas relações bilaterais com a ascensão do governo Lula – considerado por muitos analistas como um dos líderes mundiais mais próximos de Chávez.

Por fim, o caráter geopolítico e estratégico das relações Brasil-Venezuela pode ser observado por diversas óticas: 1) os dois países compartilham um território altamente cobiçado internacionalmente – a defesa da região amazônica não seria possível de forma isolada; 2) para o Brasil a aproximação entre as duas nações abre a possibilidade de acesso facilitado ao mar do Caribe; 3) para a Venezuela, o Brasil serve como intermediário nas relações com os países do sul do subcontinente; 4) no âmbito da integração energética, ambos os países são beneficiados pela estratégia conjunta – o Brasil pelo poder de barganha que o petróleo venezuelano possibilita e a Venezuela pela tecnologia brasileira na área; 5) por último, na medida em que ambos os Estados adotaram uma postura de busca pela liderança regional nas últimas décadas, o acercamento passou a servir também, como uma forma de contrabalanceamento e vigia exercidos de perto.

REFERÊNCIAS

- ALTEMANI, Henrique. Política externa brasileira. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- AZEREDO, Mauro Mendes de. A crise da democracia venezuelana: relações com os Estados Unidos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.
- BERRIDGE, G.; JAMES, Alan. A Dictionary of Diplomacy. Second Edition. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- CARDONA, Diego. ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones? Foreign Affairs en Español, vol. 5, nº 5, p. 84-92, 2005.
- CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira. 2ª edição. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.
- CERVO, Amado Luiz. A Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.
- CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- FREITAS, Maria de Lourdes. Meio ambiente e política ambiental na Venezuela. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.
- GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das relações internacionais do Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- HERRERO, María Ismenia García. Relaciones diplomáticas: Venezuela – Brasil (1842 – 1997). Caracas, 2004.
- LESSA, Antônio Carlos. A Venezuela e a integração regional. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena de (Org.). Os países da Comunidade Andina. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Vol.1, 2004.
- MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: RÉMOND, René (Org.). Por uma história política. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Atos Internacionais – prática diplomática brasileira: manual de procedimentos. Brasília, 2008.

_____. Comunicado Conjunto. In: Relações Diplomáticas Brasil – Venezuela: documentos oficiais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997a.

_____. Convênio Básico de Cooperação Técnica. Santa Elena de Uairén, 1973.

_____. Protocolo de La Guzmania: protocolo adicional al convenio de amistad y cooperación entre la República Federativa del Brasil y la República de Venezuela del 17 de noviembre de 1977. In: Relações Diplomáticas Brasil – Venezuela: documentos oficiais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997b.

_____. Tratado de Cooperação Amazônica. Brasília, 1978.

MUNHOZ, Décio Garcia. Venezuela: ortodoxia econômica e investimentos estrangeiros. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.

NETO, Octavio Amorim. De João Goulart a Hugo Chávez: A política venezuelana à luz da experiência brasileira. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: Visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003.

PUENTE, José Manuel. La economía venezolana: pasado, presente y retos para el futuro. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena de (Org.). Os países da Comunidade Andina. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Vol.1, 2004.

ROMERO, María Teresa. Política exterior venezolana: el proyecto democrático (1959 – 1999). Caracas: Los libros de El Nacional, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964 – 1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. O Brasil e o mundo, do apogeu à crise do neoliberalismo: a política externa de FHC a Lula (1995-2004). Ciências & Letras, Porto Alegre, v. 37, p. 317-332, 2005.

_____. Venezuela e Brasil na política internacional: um ensaio explanatório. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.



Recebido em 03 de abril de 2011. Aprovado em 15 de maio de 2011.

RESUMO

Este artigo busca identificar um padrão de relacionamento entre Brasil e Venezuela através da análise das relações bilaterais entre os dois Estados nas últimas três décadas (1979-2009). Argumenta-se que a aproximação entre os dois países vai além de inclinações ideológicas e faz parte de um projeto de integração de longo curso no subcontinente sul-americano, além de ser proveniente de uma leitura clara do cenário internacional feita pela diplomacia de ambos os países.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa; Brasil; Venezuela; América do Sul.

ABSTRACT

This article aims at identifying a pattern in the relationship between Brazil and Venezuela through the analyses of their bilateral relations in the last three decades (1979-2009). It argues that the close ties among the two nations goes beyond ideological inclinations and is part of an integration process in the South American subcontinent, inasmuch as it is a result of a clear reading of the international scenario by the diplomacy of both countries.

KEYWORDS

Foreign Policy; Brazil; Venezuela; South America.