

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

Pedro Silva Barros

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>.

Raphael Camargo Lima

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

Helitton Christoffer Carneiro

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

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

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.

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. O estudo traz conclusões 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 Econômica Federal, o Ipea, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que são sistematizadas neste estudo. 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 Brasil 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, cujas informações sobre todas as suas reuniões e comunicados estão compiladas neste estudo. Simultaneamente, o Brasil retirou-se das iniciativas

SUMEX

que havia construído nas décadas anteriores, como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). 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. Este estudo analisa todas as tentativas de diálogo realizadas nas duas últimas décadas entre o governo nacional e a opositora Mesa de Unidade Democrática (MUD).

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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como financiador para a internacionalização de empresas brasileiras também seguiu atuação similar de ampliação 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 Petróleos de Venezuela (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. Este estudo traz a compilação e analisa tanto o comércio bilateral do Brasil com a Venezuela desde 2000 como todas as operações do BNDES relacionadas à Venezuela, comparando-as com as relacionadas ao conjunto da América Latina e Caribe e ao mundo.

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. Este estudo traz compilação inédita sobre a cooperação militar entre os dois países, bem como a sistematização de dados sobre as transferências de armamentos de todos os países do mundo para Venezuela e do Brasil para os países da América Latina entre 1998 e 2020.

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 Programa Bolsa Família (PBF) e do Programa de Auxílio Emergencial a que a migração pendular tem acesso. Este estudo apresenta dados sobre a distribuição de venezuelanos interiorizados pela Operação Acolhida e traz compilação inédita sobre a evolução do número de famílias beneficiárias do PBF de origem venezuelana por Unidades da Federação.

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.