

## Brasil -Venezuela: uma parceria relutante?

Thiago Gehre<sup>1</sup>

Na última década, dois processos têm moldado as relações internacionais do Brasil: a revalorização do universalismo, pela ampliação dos tipos e matizes de contatos internacionais com países e regiões do mundo; e o adensamento regional, pela institucionalização do sistema sul-americano de Estados. Um caso em particular chamou a atenção de analistas e estudiosos pela intersecção entre esses dois processos: a intensidade com que o governo brasileiro tem se dedicado a estimular os contatos com o governo venezuelano.

Nesse sentido, este artigo visa responder ao seguinte questionamento: que tipo de relacionamento internacional se estabeleceu entre Brasil e Venezuela na política internacional?

A melhor maneira de responder a essa questão, sem cair na tentação de refletir apenas o que ocorreu nos últimos anos, em especial na aliança entre os governos de Hugo Chávez e Luiz Inácio Lula da Silva, é fazendo uma reconstituição histórica das relações entre os dois vizinhos sul-americanos.

Para ampliar a compreensão do tempo presente e explicar com mais propriedade alguns aspectos

quase “místicos” da realidade venezuelana, associados à imagem de Hugo Chávez, optou-se metodologicamente por uma análise da *longue durée* dos primórdios das relações bilaterais no século 19 à primeira década do século 21. Primeiro porque há um profundo desconhecimento do passado comum de Brasil e Venezuela em suas relações bilaterais, segundo porque ganhou força a tendência analítica de reduzir a compreensão das relações bilaterais ao momento atual e ao que realizaram os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez.

Por isso, atribui-se relevância ao resgate da formação histórica do Estado venezuelano e sua intersecção com a história das relações internacionais do Brasil, o que permite visualizar a construção de um tipo especial de relacionamento bilateral Brasil-Venezuela entre 1810 e 2010, consoante a emergência de duas características identitárias marcantes: relutância e parceria.

### *Traços da relutância*

As relações entre Brasil e Venezuela são herança do processo de configuração da sociedade internacional europeia no início do século 19. O ano de 1810 marcou o início do processo de independências na América Latina e da luta pela emancipação de Caracas do jugo espanhol, sob a pena e a espada de

---

1. Universidade Federal de Roraima.

Simón Bolívar. Paralelamente, o Brasil Colônia recebeu a família real portuguesa em 1808, por ocasião das Guerras Napoleônicas na Europa, e foi alçado a Reino Unido a Portugal e Algarves em 1815.

A acomodação do sistema de poder em gestação na América luso-espanhola se deu com a independência política do Brasil em 1822, e com a eclosão de repúblicas hispano-americanas durante a campanha militar liderada por Simón Bolívar entre 1822 e 1826. A República da Venezuela e o Império do Brasil estavam presos à mesma circunstância geográfica, a América do Sul, e inevitavelmente desenvolveriam formas de se relacionar.

As primeiras percepções venezuelanas sobre o mundo exterior envolviam a difusão dos ideais republicanos emancipadores, o tratamento dispensado a potências como Grã-Bretanha e Estados Unidos, a formação de alianças com os vizinhos e aspectos diretamente relacionadas ao Brasil, como fronteira, navegação e modelo de regime político.

Até o início do século 20 projetou-se uma imagem internacional oscilante da Venezuela. De nação revolucionária, engajada nos assuntos políticos e econômicos da região e do mundo; de país instável e de pouca confiabilidade, devido à aura de tirania, comoções, violência e caos que envolveram sua história; e da Venezuela como meca mundial do petróleo, de contratos fáceis e lucro garantido.

Do lado brasileiro, a preocupação com o reconhecimento internacional perante os grandes poderes, nos anos 20 do século 19, abriu alas para o objetivo prioritário da incipiente política externa Imperial: a jornada pelo ajuste das fronteiras com os vizinhos sul-americanos.

A intersecção política e ideológica entre Venezuela e Brasil ocorreu desde 1810, com o movimento revolucionário bolivariano, mas ganhou respaldo diplomático em três momentos subsequentes: na missão precursora de Miguel Maria Lisboa a Caracas entre 1842 e 1852, nas tratativas do encarregado brasileiro Felipe Pereira leal em 1859, e nas tentativas de ajuste fronteiriço encampadas pelo negociador venezuelano Tejera Rodriguez e pelo diplomata brasileiro Oliveira Lima entre o fim do século 19 e início do 20.

A grandeza territorial brasileira, a incompatibilidade de modelos de governo, uma vez que o Brasil permaneceria monárquico até 1888, assim como a vontade de revisão fronteiriça da Venezuela, em detrimento da satisfação do Brasil com seus limites, constituiu a primeira expressão de relutância nas relações bilaterais entre os dois vizinhos.

Assim, a tese das “boas relações” entre Brasil e Venezuela não enquadrava adequadamente o período de 1810 a 1940, momento crucial em que se desenhou um contexto de adversidades e inseguranças, de ressentimentos pri-

mários e vontades revisionistas que engolfaram os dois países.

Apesar da relutância ter sido um aspecto prevalecente nas relações brasileiro-venezuelanas, pelo menos até início do século 20, o esforço diplomático bilateral possibilitou conformar-se um “modo de vida bilateral”, ou uma espécie de base histórica da parceria, cujos elementos constitutivos seriam: a percepção sobre o lugar comum compartilhado, a noção das conexões físicas e geográficas no ambiente fronteiriço, a tradição de diálogo diplomático, a vontade de acerto sobre os limites territoriais, um acordo quadro de amizade e navegação (1859), a sobreposição de gerações de contato bilateral e a atualização dos mecanismos de convivência, como o Tratado de Extradicação (1938) e o *modus vivendi* comercial (1940).

Entretanto, a partir de 1940 e até 1968 as relações bilaterais foram expostas a profundas transformações na ordem internacional com o advento da 2ª Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, eventos esses que redefiniram os panoramas estratégicos e políticos mundiais e modificaram a hierarquia das relações internacionais, condicionando as concepções de inserção internacional dos países sul-americanos.

Dessa forma, as políticas exteriores de Brasil e Venezuela encontraram sentido em duas orientações. A primeira se referia ao sentimento de “vizinhança” que gerava impulsos integrativos e respaldava a união por laços espirituais,

parentais ou por aliança política e econômica. A América do Sul deixava de ser uma mera localização geográfica para tornar-se uma referência histórica de interesses comuns e o solo para a consecução da utopia da união dos povos e sociedades sul-americanas.

A segunda dizia respeito aos temores de dominação econômica, medo de expansão imperialista, incertezas quanto às intenções de países com diferendos políticos, ideológicos e territoriais, que projetavam uma imagem de desconfiança mútua e levavam a comportamentos desviantes da cooperação estatal. Impunha-se uma marcha relutante nas relações bilaterais que seria temperada por contendas diplomáticas, falsos planos de invasão, percepções negativas e visões do outro emanadas das missões diplomáticas e das chancelarias, repletas de veleidades hegemônicas ou imperialistas e carregadas de uma pretensa superioridade brasileira.

Logo, entre 1940-1962, o curso tomado por Brasil e Venezuela em suas relações bilaterais desembocou em uma “ruptura” e projetou uma imagem de “relutância” a partir da atuação de quatro forças no leito profundo da história: a combinação entre sentimentos nacionais de vizinhança e relutância, e sua influência na determinação dos ritmos de aproximação e afastamento entre os dois países; a falta de intensidade diplomática, política e comercial das relações bilaterais; as oscilações conjunturais que produziram modificações

internas e afetaram as políticas exteriores na Venezuela e no Brasil; por fim, o advento da doutrina Betancourt, como alavanca ideológica, que impulsionou a Venezuela a suspender suas relações diplomáticas com o Brasil em 1964.

Nesse caso, a tese das “boas relações” entre Brasil e Venezuela continuava sem coadunar-se com o contexto histórico de deterioração das relações entre Caracas e Brasília. O caso do aprisionamento do navio mercante venezuelano “Anzoátegui”, em águas territoriais brasileiras, tensionou a frágil aproximação bilateral e culminou na suspensão das relações diplomáticas entre os governos brasileiro e venezuelano. Outrossim, foi um teste à resiliência da parceria.

O processo de tomada de decisão para a resolução do impasse diplomático emperrou e algumas janelas de oportunidade foram desperdiçadas. As dificuldades impostas pelo Brasil e pela Venezuela para a normalização das relações bilaterais, a movimentação errática do Itamaraty e da Casa Amarela sobre a questão, bem como os impactos nas duas sociedades e as reações nos parlamentos e na opinião pública alimentaram o ressentimento mútuo. Logo, a relutância prevaleceria sobre o sentimento de vizinhança, uma vez que a concertação perdeu terreno para o desentendimento.

Mesmo após o reatamento e a normalização em 1966, as relações bilaterais continuaram mer-

gulhadas em um contexto turbulento, no qual forças de persistência, como a crise na Alalc, inseguranças na fronteira norte e a questão da penetração cubana na região, mantiveram as “boas relações” Brasil-Venezuela em compasso de espera.

Como foi possível observar, a primeira característica identitária do bilateralismo brasileiro-venezuelano estaria representada por “traços de relutância”. Pode-se dizer que “relutância” se refere às dificuldades e medos envolvidos nos cálculos do Homem de Estado: de mudar ou fazer ajustes estratégicos na política externa de um país; de continuar seguindo determinado caminho, em razão do conjunto de forças que operam no sistema de decisão; de avançar contra o desconhecido, temendo as surpresas e as contingências históricas das relações internacionais; do ressentimento mútuo que se perpetua ao longo do tempo e das gerações.

Não obstante, parte-se do pressuposto que a “relutância”, mais do que caracterizar um fatalismo histórico ou a repetição cíclica de conflitos permanentes, refere-se a um estado transitório e remete a um horizonte diferente de expectativas para ao futuro. A seguir, discute-se a outra característica identitária das relações entre Brasil e Venezuela, que complementa os traços de relutância que persistem no tempo, caracterizando as possibilidades de mudança e adaptação que a história permite.

### *Bases da parceria*

A conjuntura internacional de distensão no mundo da Guerra Fria, de maior autonomia à periferia do sistema, de crises econômicas e energéticas, marcou as décadas de 1970 e 1980. Paralelamente, as políticas exteriores de Brasil e Venezuela assumiram uma trajetória de convergência a partir de 1969, não em termos de coincidência ideológica ou alinhamentos políticos, mas como reflexo da compreensão sobre a existência de um horizonte estratégico comum. Nesse caso, o diálogo político contínuo, o aprendizado mútuo de experiências e a desconstrução de rivalidades, sustentaram o entendimento brasileiro-venezuelano e operaram uma transição da fase de predominância da relutância sobre a parceria, para outra, de prevalência da parceria sobre a relutância.

Ao desanuviar-se o horizonte, desarmando espíritos e rivalidades, especialmente na fronteira norte da América do Sul, ampliou-se o espaço de diálogo entre Brasil, Venezuela e o entorno amazônico, nos anos 1970, gerando um processo de referência mútua para as questões regionais, como a intranquilidade energética, a crise centro-americana e o problema da dívida externa.

O adensamento bilateral destacou-se por sua continuidade temporal e capacidade de prevalecer sobre interrupções ou refluxos; no período 1979-1997, manifestou-se no repensamento das relações

fronteiriças, no diálogo para a solução das crises entre garimpeiros e indígenas, e na recuperação da democracia como valor fundamental e como mapa de tomada de decisão para as relações bilaterais, especialmente para as relações internacionais do Brasil.

Além do mais, o desmantelamento da União Soviética, o ocaso do socialismo, a reaceleração da mundialização econômica e a conformação de blocos regionais ditaram o ritmo das relações internacionais nos anos 1990 e início dos 2000 e criaram novos momentos definidores para as relações bilaterais entre Brasil e Venezuela. Especialmente, a disposição de construir um espaço sul-americano integrado, a partir da Reunião de Presidentes de Brasília (2000), modificaria as prioridades de inserção internacional e consolidaria uma “aproximação definitiva” entre os dois vizinhos (Saraiva, 2007; Gehre, 2009).

O aparecimento de Hugo Chávez no horizonte da política exterior do Brasil intensificou e aprofundou os desejos de estreitamento das relações bilaterais, de maneira ainda contida com Fernando Henrique Cardoso e de um jeito mais efusivo e entusiasmado com Luiz Inácio Lula da Silva. De todo modo, a resultante desse movimento foi a formação de uma “aliança estratégica”, entre 2003 e 2006, que se consolidou em grandes projetos de infraestrutura, na participação ativa do capital brasileiro na economia venezuelana, no diálogo de alto nível entre as

autoridades dos dois países, mas, principalmente, pela “cumplicidade política” entre Lula e Chávez.

Contudo, parecia haver um limite para o alcance da parceria, visto que uma série de acontecimentos levou a um recuo brasileiro em relação à Venezuela. Assim, a participação da Pdvsa no carnaval carioca de 2006, os reflexos do fechamento da Rádio Caracas de Televisión e a disputa pela liderança energética, a partir de 2007, bem como o reaparelhamento militar das Forças Armadas Nacionais Bolivarianas produziram um retraimento brasileiro.

Nada obstante, a disposição de Brasília de acolher a chegada da Venezuela no Mercosul e a vontade de Caracas de ter o Brasil como referência na política internacional preservaram a estrutura do eixo bilateral, requerendo mais atenção do governo brasileiro a estar vigilante à massa de interesses que o vinculavam à Venezuela.

Com a transição do governo Lula para o de Dilma Rousseff preservou-se o sentido estratégico da parceria pelo estabelecimento de um novo eixo de integração, denominado Amazônia-Orinoco. Nesse caso, as regiões Norte do Brasil (“Amazônia”) e Sul da Venezuela (“Orinoco”) guardam diferenças, mas também algumas semelhanças como a polarização em termos de cidades com grandes parques industriais (Manaus e Puerto Ordaz, respectivamente), além de concentrarem importantes recursos energéticos, hídricos e de biodiversidade.

Da mesma forma, ambas estão distantes dos principais pólos dinâmicos de seus respectivos países, cujo desenvolvimento se deu prioritariamente ao longo da faixa costeira. O objetivo desta nova fase da parceria brasileiro-venezuelana seria explorar o potencial de complementaridade entre as duas regiões, particularmente em termos de integração produtiva, comercial e de infraestrutura.

Em suma, a noção de “parceria” seria aplicada às relações entre Brasil e Venezuela por duas razões. Primeiro, com o sentido de diversificação dos contatos exteriores excepcionais, que primam pela sintonia de aspirações nos planos nacional e internacional. Além disso, pela convergência de esforços com vistas à concretização de objetivos comuns, respaldados pelo diálogo de alto nível, por um dinamismo construtor, pela cooperação ativa e uma visão de mundo convergente.

Logo, percebe-se que nas relações entre Brasil e Venezuela estão presentes alguns dos atributos de uma parceria internacional que poderia vir a ser uma parceria estratégica, tipo especial em que imperam ganhos substantivos para o desenvolvimento das nações (Becard, 2008; Cervo, 2008; Lessa, 2010).

### *Considerações finais*

O conceito, ao mesmo tempo em que cria raízes no tempo e no espaço, sendo a representação de um lugar e de um momento histórico,

consegue acoplar-se ao tempo histórico e viajar “além do horizonte do que se obteve até o momento” ou ainda “adquire uma qualidade positiva, torna-se qualidade portadora de sentido”, como explica Rüssen (2007). Nesse caso, o conceito de “parceria relutante” é transitório diante da força transformadora do tempo e das chances de superação atreladas ao futuro.

Qualidades como “parceiro” e “relutante”, comuns aos seres humanos, ganham vida como metáfora explicativa, ou conceito, pela intervenção do analista que visa explicar e entender a realidade da vida internacional entre Estados. Ademais, servem ao propósito de qualificar arranjos cooperativos internacionais, descrevendo a constituição de algumas associações e alianças entre nações, e a construção e manifestação histórica de políticas multilaterais e bilaterais.

A hipótese central deste artigo é que o adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Venezuela sustentou e construiu uma parceria, consoante reservas, restrições e comportamentos relutantes de ambos os países. Para tanto, observou-se duas tendências históricas entre os dois vizinhos, que explicam a conformação de uma parceria relutante.

Por um lado, as forças profundas ideológicas e econômicas, assim como forças de pressão desorganizadas, causaram atrito em diferentes momentos nas relações entre Brasil e Venezuela na política

internacional. Além disso, as diferenças em termos de regime político no Brasil e na Venezuela projetaram diferentes imagens internacionais que interferiram nas relações bilaterais entre os dois países. Processos históricos desencadeados desde meados do século 19 e que alimentaria a relutância.

Por outro, um “modo de vida bilateral”, constituído pelos contatos entre brasileiros e venezuelanos, respaldou a construção da parceria ao funcionar como solo histórico no qual se assentariam as relações bilaterais no tempo. Ademais, a desconstrução de rivalidades na fronteira norte da América do Sul promoveu o ambiente sistêmico adequado para que o entendimento bilateral entre Brasil e Venezuela se firmasse nos anos 1980. Assim, a dinâmica de “ondas de adensamento”, que tiveram particular força a partir de 1979, determinou uma aproximação definitiva entre Brasil e Venezuela nos anos 1990. Por fim, as relações brasileiro-venezuelanas adquiriram um sentido de parceria bilateral a partir da cumplicidade política entre Hugo Chávez e Luiz Inácio Lula da Silva no século 21.

É interessante notar que o conceito de “parceria relutante” abarca tanto a conformação de alianças entre governos, a integração bilateral em diferentes setores como infraestrutura e energia, as aproximações entre as sociedades, os encontros dos habitantes fronteiriços, os entendimentos em termos de diálogo político, a superação

de situações críticas, o adensamento das relações econômicas; como também refere-se às dificuldades e óbices à aproximação bilateral, às imagens geopolíticas e visões dissonantes, aos receios da grandeza e do engrandecimento do outro, aos ressentimentos adormecidos e latentes, aos desejos revisionistas e de superioridade.

Em síntese, estas duas tendências, “parceria” e “relutância”, dentro das políticas exteriores de Brasil e Venezuela e na configuração das relações bilaterais entre os dois vizinhos, não operam ciclicamente, mas, algumas vezes, de maneira simultânea. Os traços da relutância brasileira e venezuelana se perpetuaram no tempo e se incorporaram às bases materiais e ideacionais da parceria. Por isso, a história das relações Brasil e Venezuela é a história de uma “parceria relutante”.

### **Referências**

BECARD, Danielly Silva Ramos (2008) *O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004)*, Brasília, FUNAG.

CERVO, Amado (2008) *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva.

GEHRE, Thiago (2009) *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*, Curitiba, Juruá.

LESSA, Antônio Carlos (2010) ‘Brazil’s strategic partnership: an assessment of the Lula era (2003-2010)’, *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 53 (special edition), p. 115-131.

RÜSEN, Jorn (2007) *História Viva – teoria da história III: formas e funções do conhecimento histórico*, Brasília, Editora UnB.

SARAIVA, Miriam (2007) ‘As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007’, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 50 n. 2, p. 42-59.