

Rafaela Machado
Cândido

Graduanda em
Relações Internacionais
pela Universidade
Federal Fluminense
(UFF) e membro do
corpo editorial do
Cosmopolítico.

A RELAÇÃO BRASIL- VENEZUELA E OS DESAFIOS ATUAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO

THE BRAZIL-VENEZUELA RELATIONSHIP AND THE
CURRENT CHALLENGES OF BRAZILIAN FOREIGN
POLICY FOR INTEGRATION

RESUMO: A experiência de integração regional vivenciada pelo Brasil ocorre no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Para além dos obstáculos técnicos, as divergências políticas e ideológicas nos governos sul-americanos criam desafios para a integração na região. Caso marcante é a suspensão da Venezuela do bloco e o constante fluxo de refugiados que buscam auxílio nos países próximos, sendo o Brasil, notadamente, um dos principais destinos. O presente trabalho, nesse sentido, apresenta, do ponto de vista da política externa brasileira, quais os desafios para a construção da integração em um ambiente de mudanças ideológicas de governos. Para tanto, o objeto de estudo será a relação Brasil-Venezuela, destacando-se as políticas em torno da recepção de venezuelanos ao território brasileiro.

Palavras-chave: Brasil; Venezuela; política externa brasileira; integração.

ABSTRACT: Brazil's experience of regional integration takes place within the framework of the Southern Common Market (Mercosur). In addition to technical obstacles, political and ideological divergences in South American governments create challenges for integration in the region. A striking case is the suspension of Venezuela from the bloc and the constant flow of refugees seeking help in neighboring countries, with Brazil, notably, being one of the main destinations. In this sense, this article presents, from the point of view of Brazilian foreign policy, the challenges for the construction of integration in an environment of ideological changes in governments. To this end, the object of study will be the Brazil-Venezuela relationship, highlighting the policies surrounding the reception of Venezuelans in Brazilian territory.

Key-words: Brazil; Venezuela; Brazilian foreign policy; integration.



1 INTRODUÇÃO

A “onda rosa” na América do Sul, que se iniciou na Venezuela com a eleição de Hugo Chávez em 1998, e no Brasil com o primeiro governo Lula da Silva em 2002, foi caracterizada pela ascensão de governos de esquerda e progressistas na primeira década do século XXI. Por outro lado, o crescente espaço ocupado por governos de direita recentemente tem sido denominado de “maré azul”, em contraposição ao movimento anterior (ZUCATTO, 2019). No Brasil, o impeachment de Dilma Rousseff e a gestão de Michel Temer colocaram fim ao ciclo progressista, e abriram espaço para a eleição do conservador Jair Bolsonaro à presidência, cuja ascensão marca a primeira vez que a direita radical chega ao poder por vias democráticas desde o fim da ditadura militar (ZUCCATO, 2019).

A construção da política externa no mandato atual é caracterizada por pontos cruciais, dentre os quais cabe destacar a adesão incondicional à política de Donald Trump; o abandono do tradicional papel mediador nos conflitos sul-americanos; e o enfraquecimento da política multilateral, cujos exemplos mais claros são a saída do pacto de migrações e o abandono de posições prévias no que concerne à mitigação de mudanças climáticas (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

Tais posicionamentos interrompem a tradicional trajetória diplomática brasileira. Hirst (2006) aponta que a presença dos Estados Unidos sempre foi constante em nossa política externa, variando apenas o grau de alinhamento. Bolsonaro, contudo, retoma o “americanismo ideológico”, como proposto por Medeiros, Villas-Boas e Andrade (2019), semelhante ao dos governos Eurico Gaspar Dutra e Castelo Branco. Essa mudança traz impactos diretos sobre a atuação brasileira na América do Sul, que passa a refletir, de certo modo, os interesses estadunidenses.

Em meio à ascensão de governantes na maré azul, permanecem na região alguns governos de esquerda, dentre os quais o governo de Luis Arce na Bolívia e Nicolás Maduro na Venezuela. A postura brasileira diante de seus vizinhos, sobre a qual reside a ênfase deste trabalho, foi profundamente alterada. Bolsonaro vem reforçando o “perigo do comunismo” se alastrar pela região desde a sua campanha, o que, somado à desconfiança regional de uma possível tentativa de hegemonia brasileira no continente, torna difícil a relação entre os Estados (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Nesse contexto, a relação bilateral entre Brasil e Venezuela é uma das mais tensas nos últimos anos. É importante ressaltar, contudo, que “[n]enhum país, por mais poderoso que seja e mais globalizada a sua economia, pode deixar de

dar atenção à sua vizinhança por razões de parceria comercial, mas, sobretudo, por uma questão de exigência política” (BARBOSA, 2008, p. 11).

Portanto, o objetivo central deste artigo é demonstrar quais são os desafios da política externa brasileira para a construção da integração em um ambiente de mudanças ideológicas dos governos. Para tanto, o objeto de estudo será a relação Brasil-Venezuela, principalmente no âmbito do fluxo de venezuelanos ao território brasileiro. Nesse sentido, será apresentado, inicialmente, breve histórico do Mercosul e da entrada e suspensão venezuelanas. Em seguida, será feita uma exposição do contexto de crise que levou ao deslocamento de venezuelanos e quais têm sido as mudanças na legislação brasileira em relação à entrada dessas pessoas no país. Destaca-se, ao final, a Operação Acolhida, atual responsável pela recepção e interiorização de venezuelanos. Em seguida, será apresentado um panorama da relação entre os dois países no cenário mais amplo da integração regional recente, pontuando, principalmente, as políticas migratórias brasileiras.

2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL ATRAVÉS DO MERCOSUL E A VENEZUELA

A experiência de integração regional vivenciada pelo Brasil ocorre no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico criado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, países signatários do Tratado de Assunção de 1991. Os objetivos centrais do bloco são a consolidação de um mercado comum, em que seja livre a circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos, a adoção de uma política comercial comum e o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com outras nações (MERCOSUL, 1991). Há dois componentes essenciais no bloco hoje, são eles o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), destinado a prover recursos para reduzir assimetrias no bloco, e o Parlamento do Mercosul. Esses elementos, de acordo com Percy (2012, p. 85) caracterizam o bloco como um projeto de integração que vai além do livre comércio, fazendo “do Mercosul um empreendimento de integração não apenas comercial como também político e social”.

Conforme Marcelo Mariano e Karina Mariano (2002, p. 50), “[...] todo processo de integração regional é, em princípio, um tipo de cooperação entre Estados visando regulamentar ou ordenar o contexto internacional”. Segundo os autores, a limitação na capacidade de solucionar determinados problemas por conta própria é um estímulo considerável para a cooperação. Os países membros do Mercosul,

então, teriam optado “pela integração quando perceberam essa alternativa como uma possível saída para suas dificuldades, no final dos anos 80, em consequência da forte crise financeira do mercado internacional” (MARIANO, M.; MARIANO, K., 2002 p. 51).

De acordo com o diplomata Enio Cordeiro (2017, p. 12):

As idéias-força [sic] do processo de integração sul-americana são: i) promoção do diálogo e concertação política como instrumento para a solução de conflitos e para assegurar a estabilidade institucional e democrática; ii) integração econômica e comercial para a promoção de prosperidade comum; iii) integração da infra-estrutura [sic] física de transportes, energia e comunicações; iv) integração cidadã, para promover maior aproximação cultural, liberdade de circulação e a construção progressiva de uma verdadeira cidadania sul americana; e v) integração fronteiriça, que apóie [sic] a transformação das zonas de fronteira em pólos [sic] de desenvolvimento e aproximação.

Nos primeiros anos de existência, porém, o bloco “não logrou progressos substanciais, por causa da falta de interesse político dos governos e do contexto internacional desfavorável à integração em seu sentido político” (ARCE; SILVA, 2012, p. 62). As relações entre os dois expoentes da organização, Brasil e Argentina, são um dos pontos que dificultaram maiores avanços. Há, da parte argentina, desconfiança das intenções brasileiras em uma projeção hegemônica no continente, embora ambos tenham avançado em diversos projetos de cooperação ao longo dos anos (CANDEAS, 2017). A partir de 1994, a integração tornou-se mais clara, “quando o bloco adquiriu personalidade jurídica internacional, mediante a assinatura do Protocolo de Ouro Preto I” (ARCE; SILVA, 2012, p. 62).

A aproximação da Venezuela ao bloco ocorreu paulatinamente, pois, como considera Cervo (2004), a mesma negociava com o Mercosul no espaço da Comunidade Andina de Nações (CAN). Após abandonar a CAN, em 2005, a Venezuela solicitou adesão ao Mercosul e a discussão sobre o aceite de sua solicitação se estendeu por anos, até que Fernando Lugo foi deposto no Paraguai. O golpe de Estado no país, em junho de 2012, fez com que os demais países membros suspendessem o Paraguai da instituição com base na cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, ao passo em que incluíam a Venezuela.

Segundo Arce e Silva (2012, p. 82), o Brasil destacou-se como fiador da adesão da Venezuela ao Mercosul por atuar de maneira intensa no mercado interno venezuelano, enquanto a Argentina também desempenhou papel importante, porque “a preponderância econômica brasileira é derivada das condições da indústria argentina, menos complexa e diversificada, e da falta de pragmatismo dos setores empresariais daquele país”.

À época de sua adesão, Severo (2012, p. 114) afirmou:

O ingresso do país caribenho aumenta o PIB do bloco para cerca de US\$3,2 trilhões, alcançando 75% do total da América do Sul. Por sua vez, a população dos países membros aumenta para 272 milhões, para 70% do total da região. O MERCOSUL se estabelece como um dos mais importantes produtores mundiais de energia, alimentos e produtos manufaturados. A Venezuela possui vantagens, relacionadas com as suas imensas reservas de minerais, água potável e biodiversidade, que lhe projetam um crescente papel no cenário mundial. Além disso, o país caribenho tem uma localização geográfica especial, relativamente muito mais inserida nos fluxos internacionais do comércio do Hemisfério Norte.

Arce e Silva (2012, p. 64) também apontavam que

[...] a entrada da Venezuela no MERCOSUL seria benéfica, pois aumentaria o mercado consumidor promovendo a adesão dos venezuelanos, que tem a tradição de importar uma quantidade considerável de produtos primários, por causa de sua conhecida dependência das rendas petrolíferas. Ademais, observa-se que o setor energético foi um dos motores da escolha venezuelana pelo MERCOSUL em detrimento de seus parceiros históricos mais próximos da Comunidade Andina, a exemplo da Colômbia.

Fica clara, assim, a expectativa de que a incorporação da Venezuela seria um diferencial para o Mercosul. Entre 2005 e 2008, ela havia se tornado “um dos países do mundo que mais investiu [...], antes da crise internacional que afetou em cheio os preços do petróleo” (SEVERO, 2012, p. 120). Nos anos que se seguiram, o país participou ativamente do bloco, mas a crise econômica que se alastra até hoje impediu um aproveitamento tão positivo como o previsto na época de sua adesão. Vale ressaltar que, para Cademartori (2006 apud MARQUES JÚNIOR, 2019, p. 49), “os regimes totalitários impedem a formação de agentes econômicos e culturais independentes, capazes de promover as inovações necessárias, transformando-se em um obstáculo ao desenvolvimento autossustentado.” Diante do contexto de crise, em 2017 a Venezuela vivenciou situação semelhante à do Paraguai, quando Lugo fora deposto.

Em meio à grave crise econômica venezuelana, Nicolás Maduro “aumentou a repressão exercida contra seus opositores, as detenções arbitrárias, violações sistemáticas aos direitos humanos, a falta de eleições livres e o cerceamento das liberdades individuais” (MARQUES JÚNIOR, 2019, p. 38). Assim, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai deliberaram pela suspensão do país também com base no Protocolo de Ushuaia, que cessará apenas quando “se verifique o pleno restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela” (MERCOSUL, 2017, online).

O Brasil, nessa época, já não estava sob a onda rosa, mas era governado por Michel Temer, que propunha a desideologização da política externa brasileira, em um claro movimento de desconstruir a relação Brasil-Venezuela. No entanto, para Candeas (2017, p. 267), importa a construção da integração atenta aos interesses e pontos de vista externos, “harmonizando-os com os interesses nacionais do Brasil, [o que] significa aplicar a ‘cordial inteligência política’ ao preparo de um sólido terreno (político, social, econômico e cultural), capaz de receber os alicerces da integração bilateral e regional”. O objetivo de levar adiante a integração exige para a política externa brasileira que as relações bilaterais sejam cultivadas em ambiente de paz e cooperação, o que não se aplica, necessariamente, apenas aos componentes do Mercosul.

3 A CRISE VENEZUELANA E O TRATAMENTO JURÍDICO DE MIGRANTES NO BRASIL

Durante a Guerra Fria, alastrou-se o temor de uma “ameaça comunista” no continente sul-americano, o que contribuiu para justificar a existência de regimes ditatoriais capitalistas. Com a queda do muro de Berlim, contudo, a situação mudou, abrindo espaço para a ascensão de governos neoliberais. Na mesma época, o Fundo Monetário Internacional (FMI) lançou uma série de orientações aos países latino americanos, como a redução da participação do Estado na economia e a tomada de empréstimos para investimentos. No entanto, o modelo neoliberal viu-se diante do fracasso, quando o que ocorreu foi “o endividamento externo dessas nações, crescimento do desemprego, e [...] o esvaziamento dos apoiadores das políticas neoliberais propostas, levando à criação de um cenário político favorável a figuras populistas [...]” (MARIM; OBREGÓN, 2020, p.7).

As eleições que se seguiram ao fracasso das reformas propostas pelo FMI foram marcadas por políticos populares que propunham uma gestão voltada para o povo, privilegiando a classe trabalhadora e programas assistencialistas, como Hugo Chávez na Venezuela em 1998, e Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil em 2002 (MARIM; OBREGÓN, 2020). Certamente a decepção com o modelo neoliberal contribuiu para que a população desses países optasse por eleger um líder populista.

A administração de Chávez foi responsável por iniciar a crise enfrentada hoje na Venezuela. Marim e Obregón (2020) salientam que os benefícios para a população foram parte das origens dos problemas econômicos no país. Além disso, Chávez manteve as commodities e o petróleo como principais bases financeiras da na-

ção, e suas tentativas de controle da inflação estimularam “o desabastecimento das lojas e supermercados, atingindo ainda mais a população carente” (CORAZZA; MESQUITA, 2019, apud MARIM; OBREGÓN, 2020, p. 9). Segundo Marim e Obregón (2020), outro fator que corroborou com a crise foram os embargos econômicos dos Estados Unidos sob o pretexto político de fazer frente à rejeição de Chávez e seu sucessor Nicolás Maduro ao “imperialismo americano”.

Nota-se que a política populista no país venezuelano contribuiu, portanto, para o agravamento da crise atual, na medida que os altos gastos públicos necessários para a manutenção dos programas do governo chavista impossibilitaram a reserva de finanças, o combate à inflação, o que gerou a fuga do capital estrangeiro e fechamento de diversas empresas no país, aumentando o desemprego e concorrendo para a realidade recente. (MARIM; OBREGÓN, 2020, p. 9)

A crise econômica e política atingiu níveis tão altos que, desde 2015, há expressivo deslocamento de venezuelanos em direção aos países vizinhos e o Brasil tem atuado ativamente diante desse fluxo migratório, que adentra diariamente o território do estado de Roraima. A intensificação da entrada de venezuelanos no país coincidiu com o período turbulento do segundo mandato de Dilma Rousseff. A presidente atuou de maneira imediata para receber os venezuelanos, mas seu governo chegou ao fim

[...] totalmente desconectado de políticas para imigrantes, que então passariam a ser responsabilidade dos governos estaduais e municipais e de outras esferas do Poder Público, sobretudo do Ministério Público [...] e também das ONGs e entidades religiosas (UEBEL, 2019a, p. 75).

Michel Temer assumiu a presidência após o impeachment de Dilma e levou adiante o projeto do governo anterior de uma nova lei que regesse as políticas migratórias do país. Até então, vigorava o Estatuto do Refugiado de 1980, que carregava uma preocupação clara com a segurança nacional decorrente do contexto da Guerra Fria e do regime militar. A legislação migratória da época, segundo Uebel (2019b), era uma das mais rígidas do Ocidente. O texto é claro quando afirma que “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos [sic] e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980, apud UEBEL, 2019b, p. 268).

A Nova Lei de Migração de 2017, criada a partir da iniciativa do então senador Aloysio Nunes Ferreira, ministro das Relações Exteriores de Michel Temer,

foi votada e aprovada durante o mandato de Temer. A Nova Lei distingue-se do Estatuto por ser concebida em um ambiente democrático e ser voltada “para imigrantes, não mais para estrangeiros” (UEBEL, 2019b, p. 269). No artigo 3º são definidos objetivos os princípios que regem a legislação, dentre os quais cabe destacar a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração e o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, uma estratégia encontrada pelo governo brasileiro em relação aos venezuelanos foi conceder visto humanitário temporário aos migrantes, tal como Rousseff o fizera com deslocados haitianos, anos antes. Já em 2018, o governo federal criou a Operação Acolhida, uma iniciativa humanitária que, unindo as forças armadas brasileiras a agências das Nações Unidas (ONU), atua no ordenamento da fronteira, no acolhimento e na interiorização dos venezuelanos.¹

Com relação ao ordenamento fronteiriço, o atendimento a venezuelanos se inicia nas estruturas montadas para assegurar a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem. O acolhimento direciona essas pessoas a um dos doze abrigos em Roraima, classificados em aqueles destinados a famílias, solteiros e indígenas. A gestão dos abrigos é compartilhada pelas Forças Armadas, pelo Ministério da Cidadania e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). São oferecidas refeições, kits de higiene, materiais para artesanato aos indígenas waraos, além de aulas de português, atividades lúdicas e provisão telefônica. A interiorização, por sua vez, é o que se distancia do espaço do campo. Migrantes e refugiados são direcionados a outros estados brasileiros com o apoio do governo e parceiros para a inserção econômica dos mesmos.

Com a eleição de Bolsonaro, apesar da saída do Pacto Global para as Migrações e as frequentes críticas ao regime na Venezuela, o trabalho na fronteira permanece. Outro fato relevante para a condução das atividades é que, já em 2019, após a realização de um Estudo de País de Origem (EPO) da Venezuela, o Brasil reconheceu a crise em questão como caso de grave e generalizada violação dos

1 Para mais informações a respeito da Operação Acolhida, ver: SOBRE a Operação Acolhida. Gov.br, Brasil, [201-]. Casa Civil, online. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 30 nov. 2020.

direitos humanos, o que caracteriza o refúgio, de acordo com a Lei 9474/1997. A decisão foi tomada com base no aumento da tensão entre o regime de Maduro e a oposição.

Logo no mês seguinte, na 141ª reunião da plenária do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 174 nacionais venezuelanos foram reconhecidos como refugiados com base no critério da definição de Cartagena, e mais dois de acordo com a definição formal de 1951 (R4V, 2019). Desde então, a Operação Acolhida tem recepcionado esses deslocados e atuado em seu acolhimento e interiorização. De acordo com a organização *Response For Venezuelans* (R4V), com base em dados de agosto de 2019, dentre os venezuelanos que estão no Brasil, 148.782 conquistaram residência temporária, 102.504 buscam asilo e 461.41 (o relatório não deixa claro se são 41 dezenas ou unidades) são refugiados (R4V, 2020).

4 RELAÇÃO BRASIL-VENEZUELA E DESAFIOS ATUAIS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA AMÉRICA DO SUL

Como aponta o embaixador Rubens Barbosa (2008, p. 11), a “América do Sul [...] representa o espaço territorial onde o peso específico do Brasil é preponderante sob qualquer critério, seja o território, a população, os recursos naturais, a indústria ou o avanço tecnológico”. Assim, a postura do ex-presidente Lula foi acertada ao permanecer atento ao entorno estratégico mesmo com crescente inserção internacional do Brasil como um global player. A integração regional foi uma das principais linhas de atuação de seus dois governos, cujo discurso oficial proclamou repetidamente a preocupação brasileira com a América do Sul (BARBOSA, 2008). O Mercosul, nesse sentido, é o espaço no qual as relações bilaterais se fortaleceram em conjunto.

Durante o primeiro mandato, Lula buscou atuar de forma proativa em direção a uma liderança regional que projetasse o Brasil no exterior, mas em razão da “reação negativa que essa atitude despertou na vizinhança e do ativismo cada vez mais incômodo de Chávez, o governo brasileiro modificou seu discurso público” (BARBOSA, 2008, p. 12). No entanto, o Brasil não deixou de lado o protagonismo na política externa sul americana. Lula mediou, em 2003, o conflito surgido na Venezuela, tendo papel importante no referendo revogatório sobre o mandato de Chávez, em meio a uma crise política que quase depôs o presidente, e manteve relações amigáveis com o vizinho em seus dois mandatos.

No governo Rousseff, os países também se mantiveram próximos. Albuquer-

que e Medeiros (2020) ressaltam que o Mercosul foi criticado pela oposição principalmente por conta da entrada na Venezuela na mesma época em que o Paraguai fora suspenso. O Protocolo de Ushuaia implicava no comprometimento dos países membros em manter as democracias em funcionamento, mas Brasil, Argentina e Uruguai aproveitaram a ausência de Assunção para ratificar a adesão venezuelana. Nesse contexto, a então presidente Dilma Rousseff foi acusada de ideologizar a política externa ao apoiar Chávez (GOLDZWIEG, 2013).

O governo Rousseff, apesar de aliado do regime de Maduro, via na possibilidade de receber os refugiados venezuelanos – ainda que não o fossem assim classificados pelas autoridades brasileiras – uma forma de desviar a atenção dos ataques direcionados pela oposição, imprensa e parcela considerável da sociedade brasileira, que ansiava pela destituição da presidente Rousseff. Esta agenda fica evidente quando a temática da migração venezuelana começa a ser explorada pela imprensa brasileira pari passu com os movimentos políticos pró-impeachment em Brasília. Nesse sentido, a política externa migratória brasileira de Rousseff deu a sua carta final invocando a cooperação multilateral no âmbito do Mercosul, a fim de gerir o ingresso elevado de venezuelanos em território brasileiro, entretanto, com a sua destituição, a ruptura no tratamento foi imediata. (UEBEL, 2019a, p. 73)

Segundo Uebel (2019b), o breve mandato de Michel Temer que se seguiu foi marcado pela primeira vez na história diplomática brasileira em que um ator externo, nesse caso, os Estados Unidos, teve atuação direta sobre as políticas migratórias. Temer obteve apoio financeiro e logístico da potência norte-americana para o controle migratório, “especialmente o de retenção de venezuelanos, o que “[...] poderia ser compreendido inclusive como uma violação da soberania territorial” (UEBEL, 2019b, p. 290). Em seu governo, o chanceler José Serra foi substituído por Aloysio Nunes, que reafirmou o objetivo de uma Nova Política Externa Brasileira, propondo a desideologização da mesma:

[...] Reafirmo o que tem sido dito desde o início do governo Temer: a política externa tem que estar a serviço do País e não dos objetivos de um partido, qualquer que seja ele. Não posso deixar de lembrar a preocupação, cada vez mais presente, com a escalada autoritária do governo venezuelano, que nos últimos anos esteve presente entre os grandes temas em debate [...]. (NUNES, 2017, online)

A ideologização referia-se à Venezuela e, portanto, as relações bilaterais nesse período foram abaladas. O chanceler deu prosseguimento ao afastamento da Venezuela do Mercosul, e criou e articulou o Grupo de Lima em agosto de 2017, “que vem tentando retirar o presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, inclusive, com um papel protagonista do atual Chanceler de Bolsonaro, Ernesto Araújo” (MOREI-

RA, 2020, p. 11). Cabe ressaltar, ainda, que Temer seguiu a tentativa de Rousseff de projetar o Brasil como acolhedor de imigrantes (UEBEL, 2019a).

O contexto internacional não pode ser deixado de lado ao pensar a dinâmica da integração. Como ressaltava Barbosa (2008, p. 12), são desafios para a política externa a “presença da China, a expansão dos laços econômico-comerciais dos países sul-americanos do lado do Pacífico com os países asiáticos e a forma pela qual está evoluindo o relacionamento dos países da região com os EUA”. À época de sua conclusão, o continente sul-americano vivenciava a onda rosa e, como salientado, Lula governava voltado para uma postura mais assertiva do país, com a construção de relações promissoras no Sul global.

No entanto, enquanto no ciclo progressista os países sul-americanos se associaram para o fortalecimento da região, os atuais governos buscam aproximação com as potências centrais (ZUCCATO, 2019). O atual governo de Jair Bolsonaro se caracteriza por forte americanismo. Seus interesses ficam claros no afastamento de governos progressistas e no alinhamento incondicional com os Estados Unidos, mais especificamente com a figura de Donald Trump. Segundo Zucatto (2019), Colômbia, Brasil e Argentina estão entre os países que passaram a defender as potências centrais como “não ideologizadas”.

Quando Maduro iniciou um novo mandato em 2019, o Ministério das Relações Exteriores se manifestou, em nota:

Tendo em vista que nesta data, 10 de janeiro de 2019, Nicolás Maduro não atendeu às exortações do Grupo de Lima, formuladas na Declaração de 4 de janeiro, e iniciou novo mandato presidencial ilegítimo, o Brasil reafirma seu pleno apoio à Assembleia Nacional, órgão constitucional democraticamente eleito, ao qual neste momento incumbe a autoridade executiva na Venezuela, de acordo com o Tribunal Supremo de Justiça legítimo daquele país. O Brasil confirma seu compromisso de continuar trabalhando para a restauração da democracia e do estado de direito na Venezuela, e seguirá coordenando-se com todos os atores comprometidos com a liberdade do povo venezuelano. (BRASIL, 2019)

O Grupo de Lima tem sido o interlocutor dos países que pretendem se distanciar da Venezuela, um elemento que marca o processo de continuidade entre os governos Temer e Bolsonaro (MOREIRA, 2020, p. 15). Por outro lado, o protagonismo de Ernesto Araújo, atual Ministro das Relações Exteriores, na questão da crise venezuelana tem fomentado as tensões devido às frequentes consultas de Araújo ao secretário de Estado estadunidense, Mike Pompeo, “a propósito da possibilidade de os EUA utilizarem território brasileiro na eventualidade de uma intervenção militar por aquele país” (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 18-19).

A atuação estadunidense é presente também na Operação Acolhida. Pompeo e Araújo visitaram Boa Vista, em Roraima, em setembro de 2020. O secretário anunciou que os Estados Unidos investirão “um adicional de US\$ 348 milhões em assistência humanitária para ajudar refugiados e migrantes venezuelanos na região, incluindo US\$ 30 milhões para apoiar refugiados, migrantes e comunidades anfitriãs no Brasil” (R4V, 2020, n.p., tradução nossa). Mesmo com a escalada nas tensões entre Brasil e Venezuela, é relevante que o trabalho com os refugiados e migrantes na fronteira permaneça ativo, visto que é uma ponte que representa a vontade política do Brasil de manter as relações bilaterais, apesar das divergências ideológicas dos atuais governantes.

A mudança da onda rosa para a maré azul não é a única mudança relevante para compreendermos o contexto internacional em que o Brasil está inserido. A Argentina, que contava com o Brasil como principal parceiro econômico, concedeu esse espaço à China. Não há prognósticos positivos acerca da relação entre o governo chinês e o brasileiro, contudo. Em meio à pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), iniciada em 2020, tem se fortalecido um discurso anti-China por parte do Brasil, que vai de encontro às boas relações construídas desde a década de 1980.

Conforme assinala Marques Júnior (2019, p. 40), o Brasil traçou, em 1990, uma estratégia que deveria ser invariável, o “reforço do Mercosul com a convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos”. Atualmente, porém, com o fim do mandato Trump e a ascensão do democrata Joe Biden, o Brasil está isolado internacionalmente devido ao alinhamento incondicional perseguido por Bolsonaro, o que sublinha ainda mais a necessidade de se retomar a atenção ao entorno estratégico nesse novo contexto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de integração é relevante para o Brasil porque a América do Sul é um espaço em que podemos projetar nossa liderança devido aos recursos naturais e econômicos que sobressaem em comparação aos nossos vizinhos. Enio Cordeiro (2017, p. 12) ressalta que “[s]em articulação de interesses no plano regional é necessariamente menor a capacidade de participação e de influência de qualquer país no tratamento dos diferentes temas da agenda internacional”. A busca por uma inserção autônoma na arena internacional depende, portanto, da atuação brasileira

frente aos seus vizinhos, para a qual o Mercosul, hoje, é um instrumento.

O trabalho buscou, nesse sentido, apresentar pontos importantes da relação Brasil-Venezuela e como ela é um desafio para a integração na região. Durante a Onda Rosa, os governos Lula e Rousseff mantiveram relações amigáveis com Chávez e Maduro, chegando a articular a entrada da Venezuela no Mercosul durante a suspensão do Paraguai. A ascensão de Temer, por sua vez, que propôs uma desideologização da política externa brasileira em relação ao vizinho, estremeceu o espaço de diálogo com Maduro. Em seu governo, a Venezuela foi suspensa do Mercosul por não respeitar, de acordo com os Estados-membros, a cláusula democrática exigida para a permanência dos mesmos. A posse de Bolsonaro deu continuidade à Nova Política Externa, com frequentes ataques ao regime do governo venezuelano.

Bolsonaro conduz a política externa como uma política de governo, rompendo com a tradição mediadora na região, alinhada com os direitos humanos e promotora de ações multilaterais. Apesar da escalada de tensões entre os dois Estados, algumas áreas de atuação da política externa parecem se manter. É o caso da manutenção da Operação Acolhida, que provê recursos e atua na interiorização dos venezuelanos que chegam ao território brasileiro todos os dias, devido à grave crise política e econômica que assola a Venezuela. A concessão do status de refugiado, contudo, implica em reconhecer a incapacidade do país de origem em prover segurança ao seu cidadão, o que poderia também corroborar com um impasse político.

A iniciativa brasileira em levar adiante a Operação Acolhida demonstra que o Brasil não é indiferente ao sofrimento dos vizinhos. Ao interiorizar os refugiados e migrantes, o país age com generosidade em compartilhar recursos e demonstra boa vontade com todos os países independente de crivo ideológico. O acolhimento dos venezuelanos beneficia o Brasil por ser espaço para uma postura cooperativa, condizente com o interesse brasileiro de ser assertivo internacionalmente.

A Venezuela atualmente está suspensa do Mercosul, mas não há garantias de que não voltará a integrá-lo. Circunstâncias políticas e econômicas mudam, mandatos terminam, mas os Estados permanecem. Candéas (2017) aponta que para conjugar interesses diversos, o uso da inteligência política é fundamental. Isso significa estar atento à visão do outro, e harmonizar os interesses nacionais ao dos nossos parceiros. Quando atuamos na recepção de migrantes e refugiados na fronteira, demonstramos que o Brasil é um país com o qual o povo venezuelano pode contar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M.; MEDEIROS, J. A crise da democracia no Brasil: do lulismo ao bolsonarismo. In: LIMA, M. R. S. de et al (org). **América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020. p. 52-69.
- ARCE, A. M.; SILVA, M.A. Venezuela e MERCOSUL: uma inserção via Brasil? **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, n. 12, jun./jul., 2012
- BARBOSA, R. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse nacional**, ano 1, n. 1, p. 11-21, abr./jun., 2008.
- BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815impressao.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.
- BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 22 nov. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Situação na Venezuela**. 10 jan. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-venezuela-4. Acesso em 22 nov. 2020.
- CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl**. Curitiba: Juruá, 2006.
- CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2017.
- CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Venezuela. In: ARAUJO, Heloisa Vilhena de (org). **Os países da Comunidade Andina**. Vol 1. Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI. Brasília, 2004. pp. 51-79
- CORAZZA, Felipe. MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país vizinho ao colapso econômico e a maior crise de sua história. **BBC News Brasil**, 30 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>.
- CORDEIRO, E. Prefácio. In: CANDEAS, A. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2017. p. 11-15.
- GOLDZWEIG, Rafael Schmuziger. O Ingresso da Venezuela no Mercosul: Análise dos Aspectos Políticos e Econômicos. **Centro de Estudos das Negociações Internacionais: Série Working Paper**, p. 1-33, 2013.
- HIRST, M. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, H; LESSA, A.C. (orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 91-128.
- LIMA; M. R. S.; ALBUQUERQUE, M. O estilo Bolsonaro de governar e a política externa. In: **Boletim OPSA**, n.1, p. 15-21, jan./mar., 2019.
- MARQUES JÚNIOR, W. P. O caso venezuelano como desafio à integração regional democrática sul-americana. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Belém, v. 5, n. 2, p. 37 - 57, jul./dez., 2019.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. I. P. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, ed. 31, p. 47-69, 2002.

MEDEIROS, K.P.; VILAS-BOAS, V.; ANDRADE, E. Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil? **Le Monde Diplomatique**, 21 de março de 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/79475-2/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. Assunção: Mercosul, 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MERCOSUL. Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum. Assunção: Mercosul, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MOREIRA, D. S. O. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa (2016-2019). **Revista Neiba**, Cadernos Argentina-Brasil, Rio de Janeiro, v. 9, p. 01-19, 2020.

MARIM, B. P.; OBREGÓN, M. F. Q. A diplomacia entre Brasil e Venezuela: o histórico que implicou na conjuntura atual e suas consequências. **Derecho y Cambio Social**, n. 60, p. 1-21, abr./jun., 2020.

NUNES, A. Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira. Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoesdiscursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyisio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PERCY, R. O Mercosul, do Tratado de Assunção até hoje. In: **América do Sul e a Integração Regional**. FUNAG, Brasília, 2012, p. 85-92.

RESPONSE FOR VENEZUELANS (R4V). **Situation Report Brazil** - June 2019. 2019. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/71556>. Acesso em: 22 nov. 2020.

RESPONSE FOR VENEZUELANS (R4V). **Brasil: Situation Report** - September 2020 (Inglês). 2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/details/82781>. Acesso em: 22 nov. 2020.

SEVERO, L. W. Desdobramentos da entrada da Venezuela no Mercosul. **Revista Orbis Latina**, v.2, n. 1, jan./dez., 2012.

SOBRE a Operação Acolhida. Gov.br, Brasil, [201-]. Casa Civil, online. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 30 nov. 2020.

UEBEL, R. R. G. Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira. **Aldea Mundo**, ano 24, v. 2, n. 48, p. 69-80, jul. /dez, 2019a.

UEBEL, R. R. G. Migrações Internacionais no Brasil: agendas, política externa e legislação migratória em tempos de rupturas e continuidades. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, v. 47, n. 2, p. 247-297, jul./dez. 2019b.

ZUCCATO, G. E. A Ascensão da Direita na América do Sul. In: **Boletim OPSA**, n.1, p. 6-9, jan./mar., 2019.