

RODRIGO BERTOGLIO CARDOSO

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SEGURANÇA NA FRONTEIRA NORTE:  
BRASIL, VENEZUELA E GUIANA (2003-2008)

Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, linha de pesquisa em política internacional, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

PORTO ALEGRE, 2010

## AGRADECIMENTOS

Aos **amigos e família**, agradeço pelo apoio e paciência durante a condução dessa pesquisa. Meus pais e meu irmão estiveram presentes durante todo o processo, desde a entrada no mestrado até a versão final da dissertação, e seu apoio foi essencial para o êxito dessa empreitada. Alguns amigos me acompanharam direta ou indiretamente durante toda a minha formação acadêmica, tais como Renata Bertini Guidi, Fernando Dall'Onder Sebben, Lorenzo de Aguiar Peres, Julio César Cossio Rodrigues, Mariana Fonseca Lima e Luiz Alfredo Mello Vieira. Outros, como Pedro Henrique de Andrade Antunes, Jorge Eduardo de Moraes, Bernardo de Alencastro e Danilo Domingues Rodrigues, conheci recentemente e também souberam se fazer presentes durante a dissertação.

Aos funcionários, alunos e professores do **Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR/UFRR)**, da Universidade Federal de Roraima, agradeço pela boa acolhida que tive na instituição. Merecem agradecimento especial a Prof. MSc. Ana Zuleide Barroso da Silva e o Prof. Dr. Mauro Luiz Schmitz Ferreira, que me hospedaram em sua casa durante minha estadia em Boa Vista e me ofereceram os meios para a condução satisfatória da pesquisa. Sinto-me em dívida com esse gesto de boa vontade. Também agradeço àqueles profissionais que se dispuseram a conversar, trocar materiais, indicar referências, marcar audiências, e, mesmo, me mostrar pessoalmente as questões do Estado de Roraima. Entre eles, devo mencionar Luzileide Correia Lima, Ingrid Cardoso Caldas, Prof. Dr. Carlos Alberto Marinho Cirino, Prof. MSc. Cleber Batalha Franklin, Prof. Msc. Haroldo Eurico Amoras dos Santos, Prof. Dr. Edson Damas e Prof. Dr. Reginaldo Gomes de Oliveira. Outro agradecimento especial é dedicado a Sérgio Pillon Guerra, Secretário Extraordinário para Assuntos Internacionais do Estado de Roraima no período em que estive em Boa Vista. Esse profissional expôs a realidade da cooperação fronteiriça, acompanhou-me até a região, e me facultou o acesso à documentação estadual referente às relações bilaterais Brasil/Venezuela e Brasil/Guiana.

Ao meu orientador, Prof. **Dr. Paulo Visentini**, pelo qual tenho um imenso respeito e admiração intelectual, devo agradecer pelas intervenções precisas na condução desse trabalho acadêmico. Deste, sempre ouvi o que precisei em momento oportuno, pude contar com sua intermediação quando necessário e nunca me faltou apoio nas escolhas empíricas e metodológicas da dissertação. Sem margem para exageros, acredito que estaria depositando hoje um trabalho menos completo e bem menos fundamentado se não tivesse contado com o auxílio desse profissional.

À **Coordenação de Documentação Diplomática (CDO)** do Ministério das Relações Exteriores, exemplo de profissionalismo no serviço público, agradeço pela organização e acessibilidade que caracterizam o arquivo diplomático brasileiro.

Por fim, agradeço à **CAPES**, cuja bolsa me permitiu conhecer a fundo meu objeto de estudo.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. POR QUE OS PAÍSES SE RELACIONAM? UMA ABORDAGEM TEÓRICA. ....</b>	<b>9</b>
2.1. A TEORIA REALISTA CLÁSSICA .....	9
2.2. A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	20
2.3 A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA.....	28
2.4. A PARADIPLOMACIA.....	38
<b>3. COOPERAÇÃO COM A REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA (2003-2008) .....</b>	<b>44</b>
3.1 ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES BILATERAIS (1968-2002).....	44
3.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA, TECNOLÓGICA E ENERGÉTICA .....	50
3.3 COOPERAÇÃO CONSULAR, DIPLOMÁTICA E FRONTEIRIÇA.....	56
3.4 COOPERAÇÃO COMERCIAL.....	64
3.5 COOPERAÇÃO EM INFRA-ESTRUTURA .....	72
3.6 A COOPERAÇÃO BRASIL-GUIANA SOB UMA PERSPECTIVA TEÓRICA.....	77
<b>4. COOPERAÇÃO COM A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA (2003-2008) .....</b>	<b>82</b>
4.1 ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES BILATERAIS (1859-2002).....	82
4.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA, TECNOLÓGICA E ENERGÉTICA .....	88
4.3 COOPERAÇÃO CONSULAR, DIPLOMÁTICA E FRONTEIRIÇA.....	105
4.4 COOPERAÇÃO COMERCIAL.....	117
4.5 COOPERAÇÃO EM INFRA-ESTRUTURA .....	127
4.6 A COOPERAÇÃO BRASIL-VENEZUELA SOB UMA PERSPECTIVA TEÓRICA.....	134
<b>5. SEGURANÇA NA FRONTEIRA NORTE (2003-2008) .....</b>	<b>141</b>
5.1 SEGURANÇA COM A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA.....	141
5.2 SEGURANÇA COM A REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA .....	154
5.3 SEGURANÇA NA FRONTEIRA NORTE E TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	160
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>165</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>172</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação versa sobre a cooperação internacional e segurança na fronteira norte do Brasil, especificamente com Venezuela e Guiana, nos anos de 2003 a 2008.

A relevância do tema se justifica sob diferentes aspectos. Em primeiro lugar, há um processo de valorização do regionalismo no mundo, em que os Estados dedicam grande parte de sua inserção internacional ao seu entorno geográfico. Essa tendência pode ser verificada, por exemplo, na assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) entre Estados Unidos, Canadá e México, em 1994, e no aprofundamento da integração da União Européia após as ratificações do Tratado de Lisboa, em 2009. Para o Brasil, a América do Sul representa uma parcela importante da balança comercial brasileira (16,85% em 2008<sup>1</sup>) e é um dos principais destinos dos investimentos das empresas nacionais no exterior<sup>2</sup>. A diplomacia brasileira também considera a região como uma de suas prioridades, consolidando as relações com parceiros tradicionais e ampliando a integração para o conjunto dos países sul-americanos. Segundo o chanceler Celso Amorim, a integração da América do Sul seria um ‘imperativo’, que fortaleceria a região nas negociações comerciais multilaterais e aumentaria sua influência sobre o ordenamento internacional<sup>3</sup>.

Além da importância da região nas relações internacionais, o estudo das relações bilaterais com Venezuela e Guiana, em particular, revela informações de grande valia para pesquisadores e gestores públicos. A Venezuela, o terceiro maior país da América do Sul em economia e população, possui a maior reserva petrolífera do continente, um grande mercado para exportação de alimentos e produtos industrializados, uma longa tradição democrática e uma herança cultural de origem ibérica. Mesmo assim, a participação desse país na política externa brasileira era até recentemente pouco significativa. A Guiana, por outro lado, é o país mais pobre do sub-continente e apresenta os piores índices de desenvolvimento social da região, o que fragiliza a população e gera problemas como migração em massa e atuação do crime organizado. Essa situação afeta o território brasileiro e pressiona para a cooperação em vários níveis. Em resumo, o estudo das relações bilaterais com países vizinhos é uma ferramenta útil para detectar fontes potenciais de conflito e oportunidades de cooperação e, desse modo, fundamentar as políticas públicas.

A despeito da importância das relações entre Brasil, Venezuela e Guiana, pouco tem sido escrito a esse respeito. As relações com a Venezuela possuem um acervo bastante limitado de publicações<sup>4</sup>. Além de uma coletânea de documentos oficiais<sup>5</sup> e um estudo dedicado ao comércio e

---

<sup>1</sup> MINISTÉRIO do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. *Alice Web*.

<sup>2</sup> BANCO Central do Brasil. *Capitais Brasileiros no Exterior*.

<sup>3</sup> AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *Diplomacia, estratégia e política*. Vol. 1, no. 1, out./dez., 2004, p. 41-48.

<sup>4</sup> O trabalho de Mônica Vieira Loss sobre *Os condicionantes econômicos e políticos do relacionamento Brasil-Venezuela de 1990-1998* foi de grande valia no levantamento bibliográfico do tema. Segundo a autora, “[a]s relações entre Brasil e seus parceiros do MERCOSUL têm sido um tema amplamente estudado desde o início da década de 1990, resultando em diversos trabalhos acadêmicos e inúmeras publicações. Contudo, as relações entre Brasil e Venezuela, bem como as entre Brasil e demais países da América do Sul, apenas muito recentemente passaram a despertar o interesse dos pesquisadores e estudiosos. (...) A escassez de bibliografia também é comentada por uma autora venezuelana, Francine Jácome, na introdução de um texto de 2006 no qual trata das relações entre Brasil e Venezuela: ‘debe señalarse la poca documentación oficial y

investimentos bilaterais<sup>6</sup>, foram encontradas apenas quatro grandes obras que analisam as relações entre Brasil e Venezuela. Dessas, uma é o trabalho do pesquisador venezuelano Alejandro Mendible Zurita, que passa em revista as relações entre Brasil e Venezuela de 1500 a 1997<sup>7</sup>, e as outras três são compilações de seminários organizados pelo Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI/FUNAG) e assinados por respeitados profissionais de ambas as nacionalidades<sup>8</sup>. Mais recentemente, o tema teria sido objeto de artigos e trabalhos acadêmicos, geralmente com um perfil menos abrangente em relação a temas e recorte temporal<sup>9</sup>. As relações com a Guiana, por outro lado, enfrentam uma situação muito mais crítica na literatura especializada. Não foi possível encontrar nenhum livro, artigo, ou publicação especificamente dedicada ao tema, apenas referências pouco relevantes nos textos de política externa. Esse trabalho pretende ajudar a preencher essas lacunas, contribuindo para o estudo das relações internacionais da América do Sul.

O trabalho possui três objetivos. O primeiro objetivo é descrever as ações de cooperação e segurança de forma simples e direta, narrando a evolução de cada iniciativa com o máximo de subsídios possíveis. A descrição dos fatos é importante para aglutinar dados e informações sobre as ações do Brasil no continente, subsidiando futuras pesquisas sobre o tema e evidenciando a importância crescente da região para a diplomacia brasileira. Essa tarefa ocupa a maior parte do trabalho. O segundo objetivo consiste em analisar as ações de cooperação e segurança, evidenciando tendências e perspectivas do campo em estudo. A análise busca relações que não vêm à tona apenas pela descrição dos fatos e oferece a perspectiva do autor sobre os eventos. Em termos de distribuição, esse segmento ocupa um espaço muito menor no trabalho, o que deve ser atribuído apenas à natureza sintética do processo analítico. O terceiro objetivo é predominantemente teórico e visa confrontar os fatos com quatro das principais teorias das relações internacionais. Essa porção do trabalho procura avaliar as capacidades e os limites de cada uma das abordagens frente ao conjunto dos fatos e conta com seções específicas em cada capítulo.

---

escassos análises acadêmicos que se encontraron desde la perspectiva venezolana con respecto a las relaciones bilaterales en los ámbitos tanto diplomáticos como de comercio así como de seguridad y defensa'. Existe, assim, uma lacuna nas pesquisas sobre Brasil e Venezuela" (LOSS, 2007, p. 11).

<sup>5</sup> FUNDAÇÃO Alexandre Gusmão. Relações diplomáticas Brasil-Venezuela, 1859-1997. Brasília: FUNAG, 1998. 174p.

<sup>6</sup> CISNEROS; RODRIGUES; SUZZARANI. El desarrollo del comercio y las inversiones entre Brasil y Venezuela: síntesis ejecutiva. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão – 1998. 262 p.

<sup>7</sup> ZURITA, Alejandro Mendible. Venezuela-Brasil: la historia de sus relaciones. Desde sus inicios hasta el umbral del MECOSUL (1500-1997). Caracas: FEPUVA-UCV, 1999.

<sup>8</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século. Brasília: IPRI; FUNAG, 1995. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). Venezuela: visões brasileiras. Brasília: IPRI, 2003. ARAÚJO, Heloisa Vilhena. Os países da comunidade andina: Venezuela, Colômbia, Bolívia. Brasília: IPRI, 2004.

<sup>9</sup> A pesquisa sobre as relações entre Brasil e Venezuela evoluiu muito nos últimos anos, apresentando artigos como *Avaliação do potencial econômico da relação Brasil-Venezuela* (SENNESE; BARBOSA, 2007) e trabalhos acadêmicos de maior alcance, como *Os condicionantes econômicos e políticos do relacionamento Brasil-Venezuela de 1990-1998* (LOSS, 2007). Merecem destaque ainda as contribuições dos centros de pesquisa do norte do país, como o Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe da Universidade Federal de Roraima (NECAR/UFRR) e o Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), que apresentam uma produção científica de qualidade voltada para temas fronteiriços. Os seguintes artigos ilustram essa tendência: SANTOS, Haroldo Eurico Amora dos. Brasil-Venezuela: integração de fronteira e desenvolvimento. In: VAZ; SANTOS; MOREIRA (orgs.). Amazônia: discursos e realidades. Boa Vista: UFRR, 2008. FRANKLIN, Cleber Batalha. As relações entre Brasil e Venezuela e a segurança amazônica. In: NASCIMENTO, Durbens Martins. Relações internacionais e defesa na Amazônia. Belém: NAEA; UFPA, 2008. SANTOS, Haroldo Eurico Amora dos. Roraima (Brasil) e Bolívar (Venezuela): integração da fronteira em cenário de globalização. Boa Vista: UFRR, 2008.

Para levantar os documentos que embasam essa dissertação, foram realizadas três viagens de campo. A primeira teve como destino a cidade de Boa Vista, capital do estado de Roraima, no período de 10 de janeiro a 13 de fevereiro de 2009. Na ocasião, foi possível conversar com lideranças indígenas, servidores públicos estaduais (e.g. Ministério Público Estadual, Secretaria de Planejamento, Secretaria Extraordinária de Tecnologia e Informação), membros das Forças Armadas e representantes diplomáticos dos países em estudo. Além disso, a viagem permitiu conhecer a zona de fronteira com a Venezuela e a Guiana e os municípios que fazem divisa com esses países. Outra grande contribuição para a pesquisa foi a estada junto ao Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe da Universidade Federal de Roraima (NECAR/UFRR), cuja produção acadêmica e formação dos docentes permitiu reunir um grande número de artigos, livros e entrevistas. Também merece destaque o contato com a Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais (SEAI) de Roraima, que além de intermediar o contato com outras autoridades, disponibilizou o arquivo da instituição para pesquisa. Os documentos da SEAI registram as relações fronteiriças desde 2005, e a proximidade com os países em estudo aliada ao caráter estadual da secretaria garantem uma perspectiva diferenciada das ações de cooperação e segurança.

As outras duas viagens de campo tiveram como destino o arquivo diplomático do Ministério de Relações Exteriores, em Brasília, nos períodos de 7 a 14 de julho de 2009 e de 4 de novembro a 12 de novembro de 2009. Em ambas as ocasiões, foram consultadas duas seções do arquivo diplomático. A Seção de Antecedentes mantém dossiês ordenados por assunto, que consolidam anualmente os documentos referentes a todos os países com os quais o Brasil possui relações diplomáticas. Nesta Seção, foram consultados os maços temáticos de política externa, cooperação técnica bilateral e regional, relações fronteiriças, política financeira e temas de energia entre os anos de 2003 a 2008. A Seção de Antecedentes, por sua vez, mantém as correspondências oficiais despachadas entre o Ministério de Relações Exteriores e seus postos no exterior, divididas por país e por ano. Nesta seção, foram consultados os telegramas expedidos pelas embaixadas brasileiras em Caracas (Venezuela) e Georgetown (Guiana) para o mesmo período. A pesquisa pelos parâmetros ‘país’ e ‘ano’ retornou um grande volume de material, que obrigou a uma cuidadosa seleção de documentos ainda nas dependências do Itamaraty. Os telegramas e as pastas temáticas respondem pela maior parte do conteúdo empírico da dissertação.

A grande variedade de questões que envolvem uma dissertação despertou a necessidade de uma organização formal do texto. Este trabalho possui quatro capítulos. Cada capítulo está estruturado em seções, que consolidam as informações sobre determinado assunto. O corpo do texto possui uma estrutura bastante rígida e está dividido em tópicos, que são apresentados no início de cada seção e seguidos com o auxílio do *negrito*, que marca a introdução de um novo tema. A classificação e a organização por tópicos são obstáculos para a fluidez da leitura, mas representam um mal menor frente a uma possível desorganização de idéias que teria prejudicado seriamente a clareza da dissertação. Além disso, tomou-se o cuidado de basear a pesquisa empírica principalmente em fontes documentais

(primárias) para que a descrição dos fatos fosse original e representasse de forma fiel os fatos ocorridos. As fontes secundárias foram utilizadas de forma complementar, quando os arquivos não possuíam informações suficientes sobre um assunto. Ainda, houve uma tentativa de relatar cada ação ou iniciativa em sua totalidade, incluindo elementos indispensáveis que houvessem ocorrido pouco antes ou pouco depois do limite temporal estabelecido para a dissertação. Quando, a despeito dos esforços de pesquisa, alguma informação não pôde ser encontrada, há uma referência explícita no texto a esse respeito.

Além desta introdução, outros quatro capítulos compõem esse trabalho. O segundo capítulo é exclusivamente teórico e expõe quatro abordagens das relações internacionais, notadamente o realismo clássico, a interdependência complexa, a teoria dos complexos regionais de segurança e a paradiplomacia. O capítulo apresenta as premissas de cada uma das teorias, elabora as hipóteses básicas, delimita os conceitos, introduz os principais autores e revisa a literatura complementar. Ainda, buscou-se explorar o debate teórico contemporâneo e ressaltar os pontos que podem ser relevantes para a pesquisa. O objetivo do capítulo é apresentar as teorias, que serão depois confrontadas com as ações de cooperação e segurança em seções específicas. Não há menção às ações de cooperação e segurança, que são tratadas apenas nos capítulos seguintes.

O terceiro capítulo trata da cooperação entre Brasil e Guiana de 2003 a 2008 e está dividido em seis seções. Primeiro, abordam-se os antecedentes das relações bilaterais desde o estabelecimento das relações diplomáticas (1968) até a véspera do período em estudo (2002). Depois, as ações de cooperação foram classificadas por assunto e organizadas em blocos, de forma que reunissem todos os eventos do período relacionados àquela temática. Essa divisão deu origem às seções de ‘cooperação técnica, tecnológica e energética’, ‘cooperação consular, diplomática e fronteiriça’, ‘cooperação comercial’ e ‘cooperação em infra-estrutura’. Finalmente, a última seção analisa as ações do capítulo sob uma perspectiva teórica, avaliando a capacidade das abordagens para explicar a cooperação bilateral.

O quarto capítulo trata da cooperação entre Brasil e Venezuela de 2003 a 2008 e está organizado em seis seções, da mesma forma que o capítulo anterior. Primeiro, abordam-se os antecedentes das relações bilaterais desde o Tratado de Navegações e Limites (1859) até a véspera do período em estudo (2002). Em seguida, as ações de cooperação são relatadas por assunto nas seções ‘cooperação técnica, tecnológica e energética’, ‘cooperação consular, diplomática e fronteiriça’, ‘cooperação comercial’ e ‘cooperação em infra-estrutura’. Finalmente, analisam-se as ações do capítulo sob uma perspectiva teórica, examinando a aplicabilidade de cada teoria sobre as iniciativas de cooperação bilateral.

O quinto capítulo trata da segurança na fronteira norte do Brasil, em particular com Venezuela e Guiana, entre 2003 e 2008. O capítulo discute temas como o tráfico de seres humanos, armas e drogas, mineração ilegal na fronteira, cooperação técnica em áreas sensíveis, coordenação de forças policiais e militares e outros ilícitos transfronteiriços menores. A estrutura do capítulo contém três

seções, que se dedicam respectivamente à Guiana, à Venezuela e à discussão teórica. As duas primeiras narram ostensivamente as ações de segurança entre Brasil, Venezuela e Guiana nos âmbitos fronteiriço e nacional. A última busca avaliar a adequação das teorias das relações internacionais às ações de segurança relacionadas no capítulo.



## 2. POR QUE OS PAÍSES SE RELACIONAM? UMA ABORDAGEM TEÓRICA.

### 2. 1. A TEORIA REALISTA CLÁSSICA

Esta seção apresenta a teoria realista das relações internacionais com ênfase no realismo clássico, e está dividida em (a) introdução à teoria realista, (b) exposição dos argumentos comuns às diferentes vertentes e o pensamento de (c) Edward Carr, (d) Hans Morgenthau e (e) Raymond Aron.

A primeira escola de pensamento escolhida para responder *porque os países se relacionam* é a **teoria realista**. Essa abordagem foi a corrente dominante das relações internacionais desde o seu surgimento, no final da II Guerra Mundial, até pelo menos a década de 1980, quando a corrente liberal voltou a ganhar espaço na ciência política (seguida pelas críticas pós-positivistas na década seguinte). As raízes do pensamento realista, no entanto, podem ser encontradas em escritos muito anteriores, como os de Tucídides<sup>10</sup>, Maquiavel<sup>11</sup> e Hobbes<sup>12</sup>, e, ainda que não se conheça precisamente a *rationale* dos policy-maker da atualidade, é certo que a teoria realista ainda goza de grande prestígio nos meios diplomáticos. Na academia, a tradição realista deu origem a programas de pesquisa muitíssimo produtivos (e.g., programa de pesquisa da balança de poder), e dividiu-se em subcorrentes que funcionam como teorias verdadeiramente autônomas<sup>13</sup> – daí a disputa se ainda há, de fato, alguma homogeneidade teórica no realismo que o sustente como escola de pensamento unificada<sup>14</sup>. Dada a variedade de tradições e correntes, optou-se por explorar uma vertente específica – o realismo clássico

<sup>10</sup> Tucídides (c. 400 a.C.) relatou em *História da Guerra do Peloponeso* o conflito entre Atenas e Esparta ocorrida no século V a.C, obra que ficou conhecida pela imparcialidade e concisão na descrição dos fatos e pela busca racional das causas da guerra. Tucídides se aproxima do pensamento realista pela abordagem conflitiva das 'relações internacionais' e na ênfase dada ao poder na interação entre os Estados, de modo que passou a ser considerado precursor dessa escola de pensamento.

<sup>11</sup> Maquiavel, ou Niccolò Machiavelli (1469-1527), intelectual ilustrado da Itália renascentista, analisou as relações entre as unidades políticas do sistema italiano no século XVI. Sua principal obra, *O Príncipe*, é uma análise que se pretende uma descrição fiel da política como ela é, e não como deveria ser. Maquiavel se aproxima do pensamento realista por advogar a moralidade diferenciada do soberano, a preocupação com o poder dos Estados, o pressuposto de que a política é caracterizada pelo conflito de interesses e sua visão pessimista acerca da natureza humana. (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2000, p. 69)

<sup>12</sup> Thomas Hobbes (1588-1679) foi um filósofo inglês, lembrado contemporaneamente pelas suas contribuições à filosofia política. Sua obra mais influente, *O Leviatã*, trata da fundação dos Estados e da legitimidade dos governos baseado em teorias do contrato social, e muito de seus escritos se preocupam em demonstrar a necessidade de uma autoridade central forte e dos males da discórdia e da guerra civil. Sua proximidade com a teoria realista advém da análise do poder como comportamento humano por excelência e definidor das relações políticas; a anarquia do estado de natureza também é uma analogia muito utilizada pela escola realista.

<sup>13</sup> Há fortes cisões dentro da tradição realista contemporânea, como aquela que divide o *neorealismo estruturalista* e o *realismo neoclássico* – tida pela literatura como uma das principais divisões da escola. A primeira teoria concentra-se na estrutura do sistema internacional como objeto de análise, e busca compreender fenômenos como a probabilidade de guerra entre grandes potências, a duração das alianças e a possibilidade de cooperação entre as unidades. Entre seus autores mais célebres estão Kenneth Waltz, John Mearsheimer e Robert Jervis. A segunda teoria tem seu foco na atuação internacional dos Estados, e visa explicar questões como a adoção de determinadas doutrinas militares pelos Estados, a política econômica internacional das nações e as preferências de aliança. Seus autores são Randall Schweller, Fareed Zacaria, William C Wolforth e Thomas J. Christensen. (FENG & RUIZHUANG, 2006). Ambas as correntes, no entanto, adotam todos os demais pressupostos realistas, como o poder como principal elemento da política, o Estado como único ator relevante das relações internacionais e a anarquia do sistema internacional.

<sup>14</sup> Para a discussão da homogeneidade teórica do realismo, cf. Dougherty & Pfaltzgraff (2000, p. 93-99). Há muitos artigos, *papers* e capítulos de livros, especialmente nos grandes manuais de teoria, que fazem um compêndio da evolução da escola realista de forma mais ou menos inteligível. Recomenda-se *From realist to neorealist and neoclassical realist theory* (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2000, cap. 2) e o artigo *The typologies of realism*, de Liu Feng e Zhang Ruizhuang publicado pelo Chinese Journal of International Politics (FENG & RUIZHUANG, 2006, p. 109-134).

– sem descuidar das características comuns da abordagem. As obras em destaque são *Vinte anos de crise*, de Edward H. Carr, *Paz e guerra entre as nações*, de Raymond Aron e *Política entre as nações*, de Hans J. Morgenthau, complementadas por artigos sobre a evolução da teoria realista e novas contribuições.

Uma **exposição de argumentos comuns às diferentes vertentes** realistas não é uma tarefa simples, porque são muitas as diferentes correntes que se abrigam sob o guarda-chuva da teoria realista. De qualquer modo, presume-se que sejam pressupostos fundamentais do modelo realista (1) que o poder é o conceito mais importante para explicar e prever o comportamento dos Estados; (2) que os Estados são os principais atores do sistema internacional; (3) que o sistema internacional é anárquico; (3) que as relações entre os Estados é de natureza eminentemente conflituosa; (4) que os Estados são atores racionais e (5) que os Estados estão em nível de igualdade no sistema internacional, apesar da gradação de capacidades político-militares.<sup>15</sup> Para melhor explicar esses conceitos, trata-se, na seqüência, das características do sistema internacional, dos principais atores deste sistema e da dinâmica de interação entre as unidades.

O sistema internacional tem como princípio ordenador a anarquia. Em outras palavras, não há coordenação ou poder central que organize os Estados em torno de regras comuns ou instituições comunitárias. Formalmente, todos são iguais entre si e não há relações de obediência ou comando que possam intermediar as relações entre as nações. Isso não significa dizer que a anarquia não crie constrangimentos sistêmicos. Ao contrário, cada Estado busca os seus próprios interesses e, na medida em que todos os outros fazem o mesmo, produzem efeitos que obrigam a todos, tais como o dilema de segurança<sup>16</sup> e a balança de poder<sup>17</sup>. Esses efeitos não equivalem necessariamente à violência, destruição e morte; na verdade, é altamente controverso se a anarquia torna o sistema internacional mais ou menos estável.<sup>18</sup>

Duas forças contribuem para a ascensão da anarquia sobre a cooperação como *modus operanti* do sistema internacional.<sup>19</sup> Primeiro, a principal preocupação de todos os Estados é a sobrevivência e, logo, a aquisição de meios para se protegerem uns dos outros. Nesse caso, há uma espécie de obsessão acerca da distribuição de ganhos nas relações entre unidades políticas, porque não seria prudente permitir um ganho maior a um país que poderá ser um potencial adversário no futuro.

<sup>15</sup> DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2000, p. 63-4. Há, no entanto, vertentes que ferem um ou mais destes princípios básicos, sem que se dispute sua adequação à teoria realista. Um caso especialmente díspar é o *realismo hegemônico*, que discorda da anarquia como princípio ordenador do sistema internacional. Segundo essa corrente, há uma tendência cíclica de ascensão de hegemonias – Estados que, por suas destacadas capacidades, instituem um conjunto de normas políticas, econômicas e comportamentais que coordenam o sistema internacional. Os períodos de transição hegemônica, em que um Estado é substituído por outro nesta função especial, são marcados por intensa instabilidade e guerra. Incluem-se nesta corrente a teoria da transição de poder, de A.F.K. Organski; a teoria da estabilidade hegemônica, de Robert Gilpin e a teoria dos longos ciclos de liderança, de William Thompson. (FENG & RUIZHUANG, 2006, p. 130)

<sup>16</sup> O *dilema de segurança* é uma condição em que os Estados, inseguros acerca das intenções dos demais países, se armam com o objetivo de se defender de possíveis ameaças. Essa escalada das capacidades bélicas de uma nação gera desconfiança nos demais, que respondem ao ímpeto de defesa do primeiro da mesma forma – armando-se. Essa situação cria um círculo vicioso, em que a busca de segurança por um resulta na insegurança dos demais. (WALTZ, 1979, p. 255-6).

<sup>17</sup> Cf. nota 29.

<sup>18</sup> Kenneth Waltz, por exemplo, argumenta que a hierarquia pode ser mais violenta que a anarquia como princípio ordenador dos sistemas, haja vista que as guerras mais destrutivas dos últimos 100 anos após Napoleão teriam acontecido dentro dos Estados – e não entre eles (WALTZ, 1979, p. 144).

<sup>19</sup> WALTZ, 1979, p. 145-9.

Dessa forma, quando confrontados com a possibilidade de cooperarem para ganho mútuo, os Estados consideram sempre os ganhos relativos em detrimento dos ganhos absolutos – e preferem não ganhar nada a permitir que outra nação aufera ganhos ainda maiores no processo. Segundo, os Estados não desejam se tornar dependentes dos demais através de esforços cooperativos. Isso ocorre porque, na medida em que um Estado se especializa e confia na interdependência para o fornecimento de bens e materiais que não produz, ele se torna vulnerável à interrupção destes suprimentos. Daí a dificuldade de relegar a terceiros países o provimento de insumos imprescindíveis à existência do Estado.

Os principais atores do sistema internacional são os Estados. Não se desconhece a existência de outras unidades igualmente atuantes no plano internacional (empresas, firmas, organizações não-governamentais, associações civis e indivíduos), porém são os Estados que definem as variáveis realmente importantes do sistema, tais como polaridade, possibilidades de aliança e balança de poder:

“Os Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais. Mas, de qualquer forma, as estruturas são definidas não por todos os atores que florescem dentro delas, mas pelos mais importantes. Ao definirmos a estrutura de um sistema escolhemos um ou alguns dos muitos objetos que compõem o sistema e definimos a sua estrutura mediante esse objeto. (...) Assim como os economistas definem os mercados em termos de firmas, também eu defino as estruturas político-internacionais em termos de Estados.”<sup>20</sup>

As características das unidades do sistema internacional (= Estados) são igualdade formal ou soberania, igualdade de funções, racionalidade e assimetria de capacidade. A igualdade formal dos Estados diz respeito à sua condição de unidades políticas soberanas, capazes de decidir por si sobre seus problemas internos e externos – inclusive a opção de buscar assistência externa que comprometa a liberdade de formular políticas públicas. A soberania não supõe a liberdade absoluta para agir sem pressões, nem tampouco a igualdade de capacidades no sistema internacional.<sup>21</sup> Significa tão-somente que os Estados desenvolvem estratégias e fazem suas próprias decisões sobre como responder às necessidades de sua população, ainda que limitados pelas condições estruturais. A igualdade de funções quer dizer que os Estados desempenham, ou querem desempenhar, tarefas muito semelhantes. Todos eles legislam e aplicam suas leis, instituem algum tipo de justiça, centralizam ou coordenam a máquina burocrática do Estado para o provimento de bens públicos, dão cabo das tarefas de saúde, educação e segurança. O mesmo vale para os indivíduos privados: estes produzem, compram, vendem e trocam, majoritariamente para satisfazer as necessidades de consumo internas do país.

“Cada estado tem as suas agências para fazerem, executarem e interpretarem as leis e os regulamentos, para aumentarem os seus rendimentos e para se defenderem. Cada estado fornece dos seus recursos e pelos seus próprios meios a maior parte da alimentação, das roupas, das casas, dos transportes e comodidades consumidas e usadas pelos seus cidadãos. Todos os estados, exceto os mais exíguos, fazem muito mais negócio no seu território do que no estrangeiro.”<sup>22</sup>

O pressuposto da racionalidade sustenta que “os Estados são atores racionais minimamente eficientes na definição de estratégias que maximizem suas chances de sobrevivência.”<sup>23</sup> Por racionalidade se entende a existência de um processo de tomada de decisão baseado no interesse

<sup>20</sup> WALTZ, 1979, p. 132-3.

<sup>21</sup> WALTZ, 1979, p. 134-7.

<sup>22</sup> WALTZ, 1979, p. 137.

<sup>23</sup> MEARSHEIMER, 2001, p. 363.

nacional. Não se está querendo supor, porém, a infalibilidade das burocracias governamentais e de seus líderes, nem o abandono do uso de argumentos subjetivos, como fidelidade patriótica, orgulho nacional e identidade sócio-lingüística. Ao contrário, lideranças erram e os componentes do *decision taking* normalmente envolvem fatores subjetivos. O que se espera é que o Estado busque alcançar o interesse comum da coletividade conforme estabelecido pelo processo político interno, independentemente da lisura, abrangência ou correção deste mesmo processo político.<sup>24</sup> A assimetria de capacidades dos Estados faz referência ao fato de que, apesar de funcionalmente indistintas, as unidades do sistema internacional se diferenciam por suas maiores ou menores capacidades de realizar as mesmas tarefas.<sup>25</sup> Por extensão, alguns Estados se destacam na área econômica, outros são especialmente influentes na política internacional, outros ainda possuem uma capacidade bélico-militar ímpar, de modo que a “desigualdade é inerente ao sistema de estados e não pode ser removida”<sup>26</sup>. Essa assimetria tem uma conseqüência importante para análise das relações internacionais. Quando um Estado possui posição destacada em todos esses atributos simultaneamente, ele se singulariza qualitativamente dos demais e se torna uma *grande potência*.<sup>27</sup> O número de grandes potências define o que é conhecido como *polaridade* do sistema internacional, termo que designa a quantidade de pólos (ou grandes potências) presentes na comunidade de nações. A polaridade modifica substancialmente a estrutura do sistema e a relação entre suas unidades, e é uma das principais características utilizada pela escola realista para classificar os tipos de sistema internacional.

“Os estudiosos das relações internacionais fazem distinções entre sistemas político-internacionais apenas de acordo com o número das suas grandes potências. A estrutura de um sistema muda com as mudanças na distribuição de capacidades entre as várias unidades do sistema. E mudanças na estrutura alteram as expectativas sobre a maneira como as unidades irão se comportar e sobre as resultantes que as suas interações irão produzir”<sup>28</sup>

Quanto às dinâmicas de interação entre as unidades do sistema internacional, são basicamente duas as políticas disponíveis para os Estados: a balança de poder e a aliança com o mais forte. A balança de poder<sup>29</sup> é uma teoria que supõe que Estados unitários em um sistema anárquico tendem a

<sup>24</sup> DOUGUEERTY & PFALTZGRAFF, 2000 p. 64.

<sup>25</sup> WALTZ, 1979, p. 137.

<sup>26</sup> WALTZ, 1979, p. 183.

<sup>27</sup> A definição de grande potência não é nada consensual dentro da escola realista. A definição acima é um tanto arbitrária, retirada quase *ipsis litteris* de Waltz (1979, p. 182, grifo no original): “A sua posição [a posição de potência] depende de como pontuam em *todos* os seguintes itens: tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência”. No entanto, há uma miríade de outras definições. Para Morgenthau (1985, p. cap. IX), o poder nacional advém da geografia, dos recursos naturais, capacidade industrial, grau de preparação militar, população, índole nacional, qualidade de governo, moral nacional e qualidade da diplomacia e o *status* de potência decorre da combinação de fatores. Já Carr (1939) advoga pela primazia do poder militar na definição de potência. A mesma celeuma existe para a tipologia de potência (e.g., grandes potências, superpotências, potências regionais) e suas respectivas definições.

<sup>28</sup> WALTZ, 1979, p. 137-8.

<sup>29</sup> A literatura especializada reconhece a balança de poder como parte integrante da teoria realista em todas as suas vertentes, com raras exceções (cf. realismo hegemônico). Todavia, não há consenso acerca das demais características, como sua definição exata, os pressupostos teóricos, as condições necessárias para o desenvolvimento do fenômeno, entre outras. O resumo que consta nesse trabalho é um *assemblage* de diferentes autores, em que foram suprimidas as questões mais controversas. Sobre a pluralidade de interpretações da balança de poder, Waltz comenta que “[a]o analisar cuidadosamente a copiosa literatura sobre a balança de poder, Ernest Haas descobriu oito significados distintos do termo, e Martim Wright encontrou nove (...). Hans Morgenthau, no tratamento profundo, histórico e analítico que faz do assunto, utiliza quatro

formar uma espécie de equilíbrio, caracterizado pela distribuição de poder mais ou menos igualitária entre seus elementos. Esse equilíbrio tem dois pressupostos<sup>30</sup>. Primeiro, os elementos que o constituem tem o direito de existir, de modo que a garantia da própria existência é o principal objetivo dos Estados. Segundo, a ruptura do equilíbrio significa que a primazia de um Estado cerceará os interesses e direitos dos demais, podendo eventualmente destruí-los. A dinâmica da balança de poder é tal que a aquisição desproporcional de poder por parte de um Estado gera a reação dos demais, que buscam se igualar em força para garantir o equilíbrio no sistema. Esse incremento de força para fazer frente à nação expansionista pode ter origem internamente, através da expansão das capacidades militares decorrente da corrida armamentista, ou externamente, através da aliança com outros países que também se sintam ameaçados.

“Nations A and B, competing with each other, have three choices in order to maintain and improve their relative Power positions. They can increase their own power, they can add to their own power the power of other nations, or they can withhold the power of other nations from the adversary. When they make the first choice, they embark upon an armaments race. When they choose the second and third alternatives, they pursue a policy of alliances.”<sup>31</sup>

A possibilidade oposta é se aliar ao mais forte, em uma política chamada de *bandwagoning*. O *bandwagoning* é a política dos Estados que, tendo desistido de se contrapor a uma potência em ascensão, decidem se juntar a ela para tentar evitar seu ataque e participar da divisão dos espólios de guerra. Apesar dos benefícios, essa estratégia implica em riscos consideráveis. De acordo com a teoria realista, há incertezas sobre as intenções de outros Estados<sup>32</sup>, cuja boa vontade acerca das alianças é uma escolha soberana e pode se desfazer a qualquer momento. Em outras palavras, é possível para uma potência desafiadora do *status quo* dominar os aliados da véspera tão logo alcance os objetivos que almejava. Apesar dos riscos, essa continua sendo uma opção para os Estados.

“Assim que alguém emerge como vencedor [em uma disputa pela liderança], quase todos se juntam a ele, em vez de continuarem a construir coligações com a intenção de impedir que alguém ganhe o prêmio do poder. O aliar-se ao mais forte, não o esforço de balança, torna-se o comportamento característico. (...) Numa competição pela posição de líder, aliar-se ao mais bem posicionado (mais forte) é um comportamento sensato onde os ganhos são possíveis mesmo para os perdedores e onde perder não põe a sua segurança em risco”<sup>33</sup>

Dadas as características básicas da tradição realista, trata-se em seguida de três autores de uma do realismo clássico. São eles Edward Carr, Hans Morgenthau e Raymond Aron.

**Edward Hallet Carr** (1892 – 1982) foi um historiador e jornalista britânico, cuja carreira diplomática e formação clássica permitiram contribuições importantes à história<sup>34</sup> e às relações

definições diferentes (...). A balança de poder é vista por alguns como sendo parente de uma lei da natureza; por outros, simplesmente como uma afronta, Alguns vêem-na como um guia para os estadistas; outros, como uma capa que disfarça as suas políticas imperialistas. Alguns acreditam que uma balança de poder é a melhor garantia de segurança dos estados e da paz no mundo; outros, que arruinou estados ao causar a maioria das guerras que a travaram.” (WALTZ, 1979, p. 163-4).

<sup>30</sup> MORGENTHAU, 1985, p. 189.

<sup>31</sup> MORGENTHAU, 1985, p. 201.

<sup>32</sup> MEARSHEIMER, 2002.

<sup>33</sup> WALTZ, p. 175

<sup>34</sup> Edward H. Carr ficou especialmente conhecido pela obra *A History of Soviet Russia*, coleção de 14 volumes sobre a história da União Soviética nos anos imediatamente posteriores à revolução, assim como pelo livro *What is history?*, de 1961, em que propunha novos métodos e práticas historiográficas (GRIFFITHS, 2004).

internacionais. Seu interesse nesta última área legou à posteridade *Vinte anos de crise (1919-1939)*<sup>35</sup>, que se tornou obra de referência da teoria realista por expor o debate entre realistas e ‘utópicos’ acerca da essência das relações entre os Estados. Segundo Carr, o período do entre-guerras teria sido marcado por um pensamento político denominado de ‘utópico’, caracterizado por uma visão equivocadamente otimista das relações internacionais. Esse pensamento condenaria as políticas de força, balança de poder, armamentismo e diplomacia alcoviteira que teriam assinalado o mundo antes da primeira guerra, argumentando que a harmonia de interesses e a força da opinião pública mundial seriam capazes de criar uma comunidade de nações pacífica e ordeira. Essa perspectiva otimista foi surpreendida pelo fracasso da Liga das Nações<sup>36</sup> em fornecer uma alternativa estável às políticas de poder, e a sucessão de crises culminou na eclosão de uma segunda guerra mundial. Carr chega à conclusão de que “o colapso da década de trinta (...) envolveu a falência dos postulados em que estava baseada”<sup>37</sup>, não só porque a doutrina utópica era incapaz (ou, mais precisamente, ineficiente) para explicar a dinâmica das relações internacionais, mas também porque sua ingenuidade havia colaborado para o recomeço das hostilidades. As contribuições à teoria realista clássica advêm, então, da tentativa de descrever as reais forças que movem os Estados no sistema internacional.

“*Vinte anos de crise* permanece um estudo do período entre as duas guerras, escrito quando esse período já chegava ao fim, e deve ser considerado em seus méritos como tal. (...) [o livro] foi escrito com o propósito deliberado de contra-atacar o defeito, flagrante e perigoso, de todo pensamento, tanto acadêmico quanto popular, sobre a política internacional nos países de língua inglesa de 1919 a 1939 – o quase total esquecimento do fator poder.”<sup>38</sup>

*Vinte anos de crise* possui várias contribuições à teoria realista. A obra trata da separação da ética e da política<sup>39</sup>, da influência do realismo na ciência política para que esta adquirisse racionalidade e um caráter mais científico<sup>40</sup>, das formas e expressões do poder e da moral no sistema internacional<sup>41</sup>,

<sup>35</sup> CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora da UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. [título original: *The Twenty years crisis (1919-1939)*, lançado em 1939].

<sup>36</sup> A Liga das Nações era o centro do projeto ‘utópico’ para a reorganização das relações internacionais ao fim da Primeira Guerra Mundial e sua falência representou, pelo menos em parte, o fracasso desse projeto. Sobre a importância da Liga, Carr escreve que “[a]pós a Primeira Guerra Mundial, a tradição liberal foi trazida para a política internacional. Autores utópicos, dos países de língua inglesa, acreditavam seriamente em que o estabelecimento da Liga das Nações significaria a eliminação da força nas relações internacionais, a substituição dos exércitos e marinhas pela discussão” (CARR, 1939, p. 106).

<sup>37</sup> CARR, 1939, p. 49.

<sup>38</sup> CARR, 1939, Prefácio à segunda edição.

<sup>39</sup> A concepção de que a ética não era um valor natural ou inato, mas que deriva de uma consideração de poder e deve ser destacado da política fica claro em uma longa retrospectiva sobre os antecedentes da escola de pensamento realista. Carr menciona Maquiavel, Hobbes e Bodin como pioneiros dessa tradição e argumenta que “todos os três eram, em substância, realistas; e a era de Newton, pela primeira vez, concebeu a possibilidade de uma ciência exata da política. A obra de Bodin e Hobbes, escreve o Professor Laski, foi a de ‘separar ética de política, e completar, por meios teóricos, a divisão que Maquiavel havia realizado em termos práticos’. ‘Antes que os nomes de Justo e Injusto possam ser atribuídos’, disse Hobbes, ‘tem de haver algum poder coercitivo.’” (CARR, 1939, p. 70)

<sup>40</sup> A influência do pensamento realista na evolução da ciência política através da busca de racionalidade na identificação de nexos causais e a preocupação com a realidade empírica é evidente neste trecho: “A ‘escola histórica’ dos realistas teve seu lar na Alemanha, e seu desenvolvimento foi traçado através dos grandes nomes de Hegel e Marx. (...) A idéia de causalidade na história é tão velha quanto a própria história. Entretanto, na medida em que prevaleceu a crença de que os assuntos humanos estavam sujeitos à contínua supervisão, e ocasional intervenção, de uma Providência Divina, não era de se esperar que alguma filosofia da história, baseada numa relação regular entre causa e efeito pudesse evoluir. A substituição da Divina Providência pela razão permitiu a Hegel criar, pela primeira vez uma concepção de um processo histórico racional.” (CARR, 1939, p. 71)

<sup>41</sup> Das quatro partes que compõe *Vinte anos de crise*, uma é dedicada exclusivamente à interface entre política, poder e moral. Cf. CARR, 1939, p. 97-160.

do papel do direito para as relações entre os Estados<sup>42</sup>. De todas essas contribuições, no entanto, a mais significativa para a teoria realista é a revalorização do poder na análise das relações internacionais. Para Carr, “a política é, em certo sentido, sempre política de poder”<sup>43</sup>. Isso quer dizer que, para qualquer relação política entre indivíduos ou unidades políticas, o poder<sup>44</sup> é sempre uma característica fundamental. Com efeito, teriam existido momentos da história em que o conflito de interesse típico das relações políticas se oculta através de consensos temporários, como durante o liberalismo do século dezanove e nas democracias contemporâneas. Entretanto, essa percepção é equivocada, porque o poder subjaz ao pensamento político mesmo quando estão em voga conceitos liberais como bem universal e harmonia de interesses.

Apesar da aparente elegia ao poder como fator cogente na análise das relações internacionais, Carr reconhece as limitações do paradigma na supervalorização da força e das questões materiais. O realismo coerente prescindiria de quatro elementos do pensamento político eficaz: um objetivo finito, um apelo emocional, um direito de julgamento moral e um campo de ação.<sup>45</sup> Conclui-se, a despeito da feroz crítica à *rationale* do entre-guerras, que “qualquer pensamento político lúcido deve basear-se em elementos tanto de utopia, quanto de realidade”<sup>46</sup>.

“Onde o utopismo tornou-se uma impostura vazia e intolerável, que serve simplesmente como um disfarce ao interesse dos privilegiados, o realista desempenha um serviço indispensável ao desmascará-lo. Mas o puro realismo não pode oferecer nada além de uma luta nua pelo poder, que torna qualquer tipo de sociedade internacional impossível. Tendo demolido a utopia atual com as armas do realismo, ainda necessitamos construir nossa própria nova utopia, que um dia sucumbirá diante das mesmas armas.”<sup>47</sup>

**Hans Joachim Morgenthau** (1904-1980) foi um influente cientista político de origem germânica, conhecido pelas suas contribuições ao estudo das relações internacionais. Morgenthau cursou as universidades de Berlim, Frankfurt e Munique, onde se dedicou ao estudo da filosofia e do direito. Em 1937, emigrou para os Estados Unidos, onde melhor pode desenvolver a carreira de cientista político. Neste país, trabalhou como docente em instituições como *University of Chicago*, *New School for Social Research* e *City University of New York* e escreveu sobre política internacional em jornais de grande circulação. Embora tenha assumido postos na administração pública, Morgenthau dedicou a maior parte de sua vida profissional à função de professor e foi um crítico acerbo da política externa americana. Nas relações internacionais, Morgenthau é considerado um dos fundadores da escola realista no século XX. A valorização do poder e a primazia do Estado são

<sup>42</sup> A última parte de *Vinte anos de crise* chama-se, justamente, “Direito e mudança” e trata da importância das instituições jurídicas para a organização do sistema internacional. Cf. CARR, 1939, p. 181-207.

<sup>43</sup> CARR, 1939, p. 105.

<sup>44</sup> A definição de ‘poder’ geralmente encontra uma redação explícita e detalhada nos autores realistas, muito por causa da ascendência desse conceito sobre a escola de pensamento. Carr define o poder principalmente em termos bélico-militares, porque a guerra seria, ao fim e ao cabo, o último argumento nas relações internacionais. A capacidade material para sustentá-la (economia) e a disponibilidade institucional e moral para recorrer ao uso da força (poder sobre a opinião pública) complementam a definição de poder. “Pode-se dividir o poder político (...) em três categorias, para fins de discussão: a) o poder militar, b) o poder econômico, c) poder sobre a opinião. Descobriremos, entretanto, que estas três categorias são bastante interdependentes; e embora sejam separáveis teoricamente, é difícil, na prática, imaginar um país que (...) possua algum tipo de poder isolado dos outros. Em sua essência, o poder é um todo indivisível.” (CARR, 1939, p. 110).

<sup>45</sup> Cf. CARR, 1939, p. 91-95.

<sup>46</sup> CARR, 1939, p. 94.

<sup>47</sup> CARR, 1939, p. 94-95.

características que distinguem seus escritos, entre as quais a mais importante é *Política entre as Nações*.

*Política entre as Nações* (1948) foi possivelmente a obra mais influente para o estudo do política internacional no século passado. Reeditado seis vezes, o livro sofreu modificações importantes desde sua publicação original, o que permitiu atualizar os segmentos que se tornaram historicamente defasados e tornar mais claros os conceitos apresentados ao longo do texto. Não à toa, *Política entre as Nações* foi considerado durante décadas o livro básico da disciplina em universidades norte-americanas e européias. A obra é um “repositório precioso de informação e ensinamentos”<sup>48</sup> da escola realista, porque reúne um grande conjunto de conceitos e idéias trabalhados à exaustão em trinta e dois capítulos. Em seguida, são expostas as principais idéias do livro.

Morgenthau argumenta que o realismo político possui seis princípios fundamentais. Primeiro, a realidade política obedece a leis objetivas que tem suas raízes na natureza humana. Essas leis independem das preferências dos indivíduos e não devem ser questionadas sob o risco de desorientar a formulação das políticas públicas.<sup>49</sup> Segundo, o principal conceito do realismo político é o de interesse definido em termos de poder (*interest defined in terms of power*). Com isso, deseja-se expressar que a política internacional é movida exclusivamente pelo interesse egoísta dos Estados e que a essência desse interesse é a busca pelo poder.<sup>50</sup> Terceiro, o poder sempre guia a atuação externa dos Estados, porém essa situação não significa o triunfo permanente da barbárie no sistema internacional. O poder inclui toda a dominação do homem pelo homem, desde seu exercício constitucional nas democracias ocidentais até a violência pura das políticas de *aggrandizement*. Em outras palavras, há espaço para a estabilidade e para o conflito negociado sob a ótica realista. Quarto, o realismo reconhece o sentido moral da política. Admite-se que a vitória não seja suficiente para definir o caráter ético das iniciativas e que alguns princípios normativos sejam mais elevados que outros. Entretanto, os Estados não podem dar prioridade às necessidades morais em detrimento do sucesso de suas políticas sob o risco de ameaçar sua própria existência. Quinto, o realismo político se recusa a reconhecer as aspirações morais de um ou outro Estado como as mais verdadeiras ou absolutas. Todas as nações argumentam que seus objetivos são os que mais se aproximam do bem comum<sup>51</sup>. Essa postura é cínica e oculta o fato de que as unidades políticas buscam primeiramente a satisfação de seus próprios interesses. Sexto, o realismo político tem autonomia intelectual frente a outras interpretações da realidade. Com isso, deseja-se exprimir que os acontecimentos da política internacional podem ser compreendidos sob

<sup>48</sup> Expressão extraída do prefácio do livro *A política entre as nações* (versão brasileira), cunhada pelo diplomata Ronaldo Mota Sardenberg.

<sup>49</sup> Essa hipótese se opõe implicitamente à perspectiva idealista, que acredita na capacidade humana de contornar obstáculos sistêmicos e atingir qualquer objetivo, mesmo que audacioso, como a paz mundial ou o concerto político internacional.

<sup>50</sup> Nesse sentido, a política externa não é conduzida pelos motivos normalmente expostos pelos estadistas, tais como a necessidade de cooperação e o aumento do fluxo de comércio, nem por fatores normativos como a garantia da paz e a consolidação da democracia. Embora pareçam verdadeiras, esses motivos são secundários e ocultam a verdadeira natureza da política internacional: a busca do interesse dos Estados através da maximização do poder.

<sup>51</sup> Essa crítica parece estar bastante relacionada à realidade da Guerra Fria, em que os dois blocos rivais justificavam suas políticas através da suposta superioridade moral de seus sistemas. O realismo procura demonstrar que a ideologia é muitas vezes um instrumento para justificar políticas que beneficiam apenas (ou principalmente) o Estado que a defende.



outras óticas, como por exemplo o que é mais correto à luz do direito ou da moral, porém o realismo é o paradigma que melhor orienta os formuladores da política externa.

“The mains signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power. This concept provides the link between reason trying to understand international politics and the facts to be understood. (...) Without such a concept a theory of politics, international or domestic, would be altogether impossible, for without it we could not distinguish between political and nonpolitical facts, nor could we bring at least measure of systemic order to political sphere. We assume that statesmen think and act in terms of interest defined as power, and the evidence of history bears that assumption out.”<sup>52</sup>

A balança de poder é a expressão mais freqüente da disputa de poder entre os Estados na política internacional. O mecanismo é tal que se busca um equilíbrio de poder entre as unidades políticas com o objetivo de evitar que um elemento ganhe ascendência sobre os demais, privando-os de seus direitos e liberdade. Quando uma nação apresenta um crescimento desproporcional de suas forças e ameaça a estabilidade do sistema, as outras procuram se equiparar para neutralizar esse desequilíbrio. Desse modo, o equilíbrio garante a sobrevivência de todos os membros da comunidade internacional e impede o domínio de um Estado sobre os demais. Os métodos mais importantes para manter a balança de poder são a corrida armamentista e formação de alianças<sup>53</sup>. A corrida armamentista consiste na aquisição e fabricação de armas por uma nação que se sente ameaçada, na tentativa de garantir uma vantagem sobre sua concorrente. A segunda, oprimida pela militarização da primeira, decide elevar seus investimentos bélicos em resposta às iniciativas da rival. O processo é cíclico e exige a cada rodada maior comprometimento das partes. As conseqüências inescapáveis dessa política são o crescimento do custo da preparação militar sobre a renda nacional e o aprofundamento do medo, insegurança e suspeitas mútuas. As alianças, por sua vez, representam a união de dois ou mais Estados para responder a uma situação que ameace o equilíbrio de poder. As características das alianças são as mais variadas<sup>54</sup>, porém a dinâmica é sempre a mesma: uma potência revisionista, que deseja estabelecer uma nova correlação de poder, gera a insatisfação dos demais Estados, que somam forças para manter a distribuição de forças existente. Essa modalidade se consagrou na Europa, onde as nações foram os elementos ativos no equilíbrio de poder desde o início do moderno sistema de Estados, por volta da virada do século XV, até o fim das guerras napoleônicas, em 1815.

“The aspiration for power on the part of several nations, each trying either to maintain or overthrow the status quo, leads of necessity to a configuration that is called the balance of power and to policies that aim to preserve it. (...) It will be shown in the following pages (...) that the balance of power and policies aiming at

<sup>52</sup> MORGENTHAU, 1985, p. 5.

<sup>53</sup> Ainda há outras duas formas de executar a balança de poder. A estratégia de dividir para governar consiste em tornar ou manter fracos os concorrentes mediante a divisão e a manutenção das disputas no bloco adversário. O exemplo histórico seria o esforço do Reino Unido em manter a Europa dividida, uma vez que o domínio de um país sobre o continente comprometeria a hegemonia inglesa no mundo. As compensações territoriais, por sua vez, são políticas que visam restabelecer a balança de poder que foi perturbada pela conquista territorial de uma nação. Comuns no século XVIII e XIX, tem como exemplo histórico as partilhas do território polonês em 1772, 1793 e 1785. (MORGENTHAU, 1984, cap. 12)

<sup>54</sup> As características das alianças variam de acordo com as partes e os objetivos envolvidos, e podem ser classificadas em mútuas/complementares, gerais/ilimitadas, operativas/inoperantes, ideológicas/não-ideológicas.

its preservation are not only inevitable but are an essential stabilizing factor in a society of sovereign nations.”<sup>55</sup>

**Raymond Claude Ferdinand Aron** (1905-1983) foi um filósofo, sociólogo, cientista político e jornalista francês muito influente na cena pública da França durante o século XX. Aron teve uma formação acadêmica clássica, cursando a tradicional *École normale supérieure* junto com Jean-Paul Sartre e outros intelectuais de seu tempo, e seguindo seus estudos em outras universidades européias igualmente prestigiosas. Profissionalmente, Aron lecionou em diversas instituições e atuou como jornalista em periódicos como *Le Figaro* e *L'Express*. Por seu pensamento, Aron pode ser considerado um liberal convicto, que criticou os regimes fascistas e marxistas-leninistas apesar da simpatia da intelectualidade francesa por estes últimos. Ele foi também reconhecido por seu abrangente campo de interesse, que incluiu publicações sobre economia, sociologia, filosofia e relações internacionais. Suas principais contribuições neste último domínio se encontram publicadas em *Paz e Guerra entre as Nações* (1962) e *Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?* (1967).

*Paz e Guerra entre as Nações* (1962) é uma obra seminal do realismo clássico. O livro se propõe a analisar a política internacional através de quatro eixos, questionando respectivamente os objetivos dos Estados em suas relações com os demais, os elementos fundamentais que condicionam a política externa das nações, a influência do sistema internacional sobre o comportamento das unidades e os limites ao uso do poder. Essa tarefa é realizada de modo extenso sem o apelo a proposições deterministas, resultando em uma interpretação equilibrada das relações internacionais. Para o leitor contemporâneo, a principal limitação do livro são as referências aos conceitos da Guerra Fria como sistema bipolar, não-alinhamento e *mutually assured destruction*. Esse desajuste histórico não compromete o conjunto da obra, que mantém sua coerência na atualidade. Em seguida, são expostas as principais idéias de *Paz e Guerra entre as Nações*.

Aron vê o conflito e a agressividade como características naturais das relações humanas. Para os indivíduos, esse ímpeto destrutivo serve para garantir a sobrevivência e superar situações urgentes como a luta por bens escassos, a frustração psicológica, o ataque inimigo e o ímpeto de perpetuação da espécie. Em poucas palavras, a violência é congênita e “não há dúvida que a combatividade animal ou humana tem uma base biológica”<sup>56</sup>. Em sociedade, a tendência de agressividade individual se aprofunda. A socialização causa uma divisão mais marcada entre os que pertencem ao grupo e aqueles que não, e estimula a violência em relação aos que não compartilham o mesmo conjunto de valores e normas. Mesmo os conflitos intra-grupo podem ser frequentes, uma vez que as sociedades modernas estimulam a rivalidade através da concorrência e da competitividade. Há uma motivação social para triunfar sobre os adversários e sobre as forças da natureza – trata-se de dominar os outros ou a si mesmo, de conquistar objetivos ambiciosos ou de ultrapassar os limites estabelecidos.

“Se as análises precedentes são exatas, a guerra tem raízes biológicas, psicológicas e sociais. Agressivo entre os primatas, o homem está pronto a responder com violência à dor e à frustração. Sempre privado de satisfações a que aspira, em

<sup>55</sup> MORGENTHAU, 1985, p. 187.

<sup>56</sup> ARON, 1962, p. 337.

competição permanente com seus semelhantes, é física e moralmente combativo, ressentindo-se contra os que lhe tiram amor, glória ou dinheiro – sejam familiares ou estranhos. Membro de uma coletividade, participa da coerência tribal criada pela separação entre compatriotas e estrangeiros, e proíbe aos membros de um grupo o reconhecimento da igualdade dos que pertencem a outro grupo”<sup>57</sup>

A violência também marca a relação entre os Estados. Na esfera internacional, não há os fatores de coesão que garantem a estabilidade e a ordem no âmbito interno. Os Estados não tem consciência da sua solidariedade (ou só a tem de um modo muito tênue), pois não possuem uma identidade sócio-cultural comum. Os Estados também não aceitam uma lei ou uma autoridade superior, porque se consideram iguais e temem que o domínio dos demais lhes seja desfavorável. Essa situação impede que surja um monopólio legítimo da força no plano internacional e faz do confronto militar o único instrumento capaz de definir qual vontade deve prevalecer. O resultado é “o caráter endêmico dos conflitos violentos entre as unidades políticas”<sup>58</sup>. Com efeito, Aron reconhece a guerra como um fenômeno onipresente na história e acusa de hipocrisia o estudo da política internacional que condena o uso da força. Os Estados tem origem na guerra e mantém sua integridade através da coerção. O uso da força é um direito legítimo, que não pode ser censurado com base em princípios éticos abstratos. Essa postura poderia ocultar o principal elemento da política internacional e conduzir a graves erros de julgamento por parte de políticos e estadistas.

“Há um fato simples que não podemos ignorar: há milhares de anos que Estados, cidades e impérios são feitos e desfeitos pela guerra. É tão impossível reconstruir a história sem a guerra como imaginar a literatura sem o amor. A luta dos povos e dos Estados é uma parte integrante do movimento das idéias e da civilização: um fator de destruição e de criação. Cidades pertencentes à mesma civilização se combateram em vão, até o extermínio comum; conquistadores arrasaram cidades, escravizaram milhares de homens, dotados de uma cultura única. Não seria possível fazer um balanço global e honesto, mas não resta dúvida de que a guerra nem sempre foi sensata ou criminosa. – ela tem tido um significado e uma função”<sup>59</sup>

A política externa das nações reflete a situação de belicosidade permanente, uma vez que “as unidades políticas se esforçam por impor sua vontade umas às outras”<sup>60</sup>. De acordo com R. Aron, os Estados perseguem três objetivos através de sua política externa: o poder, a glória e a idéia. O poder visa primordialmente garantir a segurança dos Estados, que não contam senão consigo mesmos em um mundo de unidades políticas autônomas. O meio eficaz de alcançá-la é o estabelecimento de uma relação de forças tal que os inimigos potenciais não sejam tentados a tomar a iniciativa da agressão. Entretanto, é comum que a busca pela segurança degenera e que as unidades desejem impor sua vontade aos rivais. Nesse caso, trata-se da busca pela glória, em que as unidades coletivas aspiram a grandeza de feitos e recorrem à força para serem temidas, respeitadas ou admiradas. A idéia, por seu turno, implica na difusão de ideologia para as demais unidades políticas do globo. Essa lógica calcula seu sucesso pela propagação de uma crença religiosa, de um estilo de vida ou de um modo de produção. Para atingir qualquer um desses objetivos, os Estados devem possuir os elementos que o capacitem para tais reivindicações (homens, armas, capacidade de mobilização). Desse modo, não é

<sup>57</sup> ARON, 1962, p. 349.

<sup>58</sup> ARON, 1962, p. 342

<sup>59</sup> ARON, 1962, p. 559.

<sup>60</sup> ARON, 1962, p. 101.

possível desassociar nunca a política internacional da força, porque mesmo a diplomacia é vazia de conteúdo quando não possui o respaldo dos elementos de poder.

“A diplomacia sem os meios de pressão econômica ou política, sem a violência simbólica ou clandestina, será pura persuasão – e talvez não exista. Mesmo a diplomacia pura insinua, ainda que de modo implícito, que poderia exercer pressão com outros meios, se se decidisse a isso. Contudo, ela se esforça por fazer acreditar, ao adversário e aos espectadores, que seu objetivo é seduzir ou convencer, e não coagir. O adversário deve sentir que goza da liberdade de ação, mesmo se, em última análise, cede à força ameaçada implicitamente”<sup>61</sup>

Se a guerra é um fato recorrente da vida em sociedade, é necessário conhecer os fatores materiais que condicionam esse fenômeno. Aron indica três elementos que influenciam a política externa dos Estados: o espaço, o número e os recursos. O espaço representa a influência da geografia sobre a política externa das nações. A conquista de território constitui um dos principais estímulos à guerra, e outorga ao vencedor o aproveitamento das riquezas do solo, a autoridade sobre outros povos e o domínio sobre a infra-estrutura e capacidade produtiva. Nesses casos, “o espaço seria, pela sua extensão ou qualidade, o motivo da luta das sociedades”<sup>62</sup>. O número se refere à quantidade de cidadãos que podem ser mobilizados direta ou indiretamente para o esforço de guerra. Em geral, os exércitos maiores tendem a se sobrepôr aos menores, o que leva Estados populosos a acreditar que possuem uma vantagem natural sobre os demais. Entretanto, a demografia depende outros fatores como estruturas sociais adequadas, treinamento marcial, indústria bélica e tecnologia militar para se converter em superioridade no campo de batalha. Os recursos significam a capacidade produtiva de uma nação. A guerra sempre levou em consideração os recursos das nações, porém o peso desse elemento vem mudando ao longo da história. No início, a economia não era determinante na guerra, porque a frugalidade era sinônimo de bravura e determinação. A guerra moderna modifica esse paradigma, pois apenas uma indústria forte é capaz de fornecer os meios para a condução da violência organizada. Não menos importante, a legitimidade dos governos parece depender cada vez mais de sua capacidade de oferecer bem-estar econômico à população, o que estimula a guerra em busca de recursos naturais.

## 2.2. A INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

Essa seção realiza uma reflexão sobre a teoria da interdependência complexa e está dividida em (a) introdução, (b) definição do conceito de “interdependência”, (c) exposição das três características fundamentais da abordagem e (d) descrição do mundo sob o regime da interdependência complexa, a partir do exame de quatro fenômenos específicos.

Em contraposição à perspectiva realista, uma segunda corrente de pensamento teórico sumariza os usos e costumes das relações entre os Estados no sistema internacional. Trata-se da teoria da interdependência complexa, abordagem que faz parte da escola liberal das relações internacionais e consagrou-se por privilegiar, em suas análises, a cooperação entre os países, a pluralidade de atores

<sup>61</sup> ARON, 1962, p. 91.

<sup>62</sup> ARON, 1962, p. 273.

internacionais e a importância do sistema internacional como mediador dos conflitos interestatais. Para fazer referência a essa escola, sintetiza-se as idéias centrais de *Power and Interdependence* (1989), de Joseph Nye e Robert Keohane, que se tornou um marco no estudo contemporâneo das relações internacionais por ser considerada a principal referência da corrente liberal. Busca-se, quando possível, reproduzir exemplos da literatura pertinentes a cada uma das situações.

A **definição de “interdependência”** está vinculada à acepção do termo “dependência”, que designa um estado tal, em que forças externas influenciam ou afetam significativamente um indivíduo ou objeto<sup>63</sup>. Interdependência, por sua vez, é a condição de dependência mútua entre dois elementos. No sistema internacional, isso significa que a ação promovida por um ator causará efeitos em outros atores internacionais (Estados, empresas, instituições internacionais) e vice-versa. Os efeitos da interdependência decorrem das transações internacionais, fluxos de dinheiro, bens, pessoas e idéias através das fronteiras nacionais, porém a existência de fluxos é condição insuficientes para caracterizar a interdependência internacional. É necessário também que as relações de interdependência gerem “custos” em relação à autonomia dos Estados: interações que não geram algum grau de envolvimento e dependência são apenas trocas ou intercâmbios<sup>64</sup> e não configuram interdependência.

“In common parlance, dependence means a state of being determine or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. (...) Our perspective implies that relationships will always involve costs, since interdependence restricts autonomy; but it is always impossible to specify a priori whether the benefits of a relationship will exceed costs.”<sup>65</sup>

A acepção técnica de ‘interdependência’ possui quatro definições negativas, que contradizem interpretações equivocadas normalmente vinculadas a esse conceito. Em primeiro lugar, a interdependência não é a ausência de conflito, porque não se espera a cessação de conflitos internacionais quando da prevalência das características deste modelo. Muito pelo contrário, espera-se o aumento de conflitos, choques e disputas em novas e diferentes formas. Em segundo lugar, a interdependência não significa necessariamente benefícios mútuos. Como já se discutiu acima, as interações entre os Estados devem envolver custos para que possam ser consideradas exemplos de interdependência, e ‘é impossível definir a priori se os benefícios dessas relações ultrapassam os custos’.<sup>66</sup> Em terceiro lugar, a interdependência não está livre de conflitos distributivos. É esperado, nos relacionamentos que geram ganhos mútuos (*joint gains*), que haja uma disputa pela apropriação destes ganhos. Em quarto lugar, a interdependência não está livre de assimetrias. A interdependência não pode ser definida exclusivamente em termos de relações de dependência mútua, em que ambas as partes dependem da outra na mesma intensidade. De acordo com o modelo, a assimetria de

<sup>63</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 8.

<sup>64</sup> No original, se estabelece a dicotomia entre *interdependence* e *interconnectedness*. Com essa distinção se quer realçar que os países realmente interdependentes não só comerciam, trocam e interagem, mas que criam uma dependência relativa no processo. Nye & Keohane (1989, p. 9) dão o exemplo de dois países, um que importa todo seu suprimento de petróleo do exterior e outro que importa a mesmo volume monetário em peles, jóias e perfumes; o primeiro é um caso de interdependência clássico, enquanto o segundo é meramente interconectividade.

<sup>65</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 9.

<sup>66</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 9.

dependência – em que o ator ‘a’ necessita mais do ator ‘b’ do que ‘b’ necessita de ‘a’ – é precisamente uma das fontes de influência no sistema internacional.

As três **características fundamentais da interdependência complexa** estão bastante relacionadas à evolução das teorias das relações internacionais. A teoria da interdependência complexa é resultado do desenvolvimento das idéias de Robert Keohane e Joseph Nye, na década de 1970, sobre a influência dos fluxos internacionais sobre as relações entre os Estados. Argumentava-se que as interações entre as sociedades aumentavam, na mesma medida em que diminuía a importância do poder bélico-militar nas relações internacionais. A abordagem foi formulada, portanto, como crítica à perspectiva realista, contrapondo suas premissas àquele paradigma. O realismo supõe a supremacia dos Estados como atores das relações internacionais, o uso da força como um instrumento válido da política internacional e a ascendência das questões de segurança militar sobre a agenda internacional. Em contrapartida, a interdependência complexa estabeleceu como principais características a pluralidade dos contatos entre os povos (*multiple channels*), a não-hierarquia da pauta internacional e a ineficiência do uso da força na política internacional.

“Each of the realist assumptions [coerência/supremacia do Estado, uso da força e hierarquia de temas] can be challenged. If we challenge them all simultaneously we can imagine a world in which actors other than states participate directly in world political reality, in which a clear hierarchy of issues does not exist, and in which force is an ineffective instrument of policy. Under these conditions – which we call the characteristic of complex interdependence – one would expect world politics to be very different than under realist conditions.”<sup>67</sup>

A crescente multiplicidade de canais de relacionamento no sistema internacional origina relações transgovernamentais e transnacionais. As relações transgovernamentais se caracterizam pelo contato entre agentes governamentais de diferentes países sem a intermediação do Estado a que estão subordinados. Essas ligações não têm um caráter ilegal ou subversivo: o aumento dos fluxos de informação, contatos internacionais e problemas a serem resolvidos com contrapartes estrangeiras impõem naturalmente a uma cooperação mútua. Burocratas de diferentes países lidam diretamente uns com os outros por telefone e e-mail, autoridades locais e subnacionais viajam para o exterior em busca de parcerias e intercâmbios, órgãos similares mantêm vínculos para a solução de problemas comuns. A princípio limitada e inócua, essa rede de contatos obtém a capacidade de interferir na formulação das políticas públicas à medida em que se consolida.<sup>68</sup>

A modo de exemplo, Keohane e Nye referem números das relações transgovernamentais entre Estados Unidos e Canadá nas décadas de ’60, ’70 e ’80. Em 1989, cerca de 31 agências federais norte-americanas e 21 canadenses lidavam diretamente com suas contrapartes estrangeiras sem a tutela do Estado. Em 1968, 6.371 viagens foram realizadas por autoridades governamentais através da

<sup>67</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 24

<sup>68</sup> Esse é o caso, por exemplo, da crise energética de 1974 na América do Norte, quando o Canadá optou por interromper a exportação do combustível fóssil para os Estados Unidos no intuito de reter a produção nacional de petróleo – cujos preços haviam disparado no ano anterior. A rede de autoridades governamentais, duplamente alarmada (do lado dos EUA, com a supressão do fornecimento canadense e, do lado do Canadá, com possíveis retaliações norte-americanas), conseguiu a manutenção temporária dos fornecimentos canadenses para algumas refinarias norte-americanas, evitando a escalada do conflito. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 215).

fronteira canadense-americana sem a autorização ou acompanhamento do ministério das relações exteriores desses países. O sistema de telecomunicações cumpre, ainda, uma função complementar na manutenção dos laços transgovernamentais. Em uma semana comum de novembro de 1972, a média de ligações entre Estados Unidos e Canadá partindo da burocracia federal norte-americana era de 340 ligações. Desse modo, a “imagem clássica de governos interagindo através de seus ministérios de relações exteriores é claramente inapropriado para o caso americano-canadense”.

As relações transnacionais dizem respeito a outros contatos internacionais, que não tem o Estado como ator principal. Esse fenômeno compreende a ação de bancos, firmas, turistas, fundos de investimento, sociedades civis, organizações políticas, entre outros, que influem na política interna dos países e atuam na defesa dos seus interesses em âmbito internacional. Nye e Keohane argumentam que a atuação internacional de organizações privadas é um fenômeno bastante consolidado e sobre o qual não há controle rigoroso dos Estados que lhes servem de sede<sup>69</sup>. Essas organizações formam lobbies para defender seus negócios e procuram influenciar na escolha de políticas públicas (internas e externas) que mais beneficiam o seu segmento econômico. Em resumo, fazem parte da dinâmica da política internacional.<sup>70</sup>

A não-hierarquia da pauta internacional significa que as questões de segurança e defesa deixam de se sobrepôr aos outros assuntos na formação da agenda internacional. Em outras palavras, o conjunto de temas relevantes na política internacional se torna mais amplo e diversificado, e menos dependente da segurança militar. Nesse cenário, constata-se a emergência de dezenas de novos tópicos tais como as barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio internacional, as políticas regionais de integração, as novas matrizes energéticas, o aquecimento global, o combate à fome e à pobreza, a regulação financeira internacional, as políticas de fomento à diversidade cultural, e assim por diante. Esses temas não estão diretamente vinculados à capacidade militar das nações. A multiplicidade de objetivos da pauta internacional está bastante relacionada à passagem pelo estado de bem-estar social, que obrigou os Estados a oferecer mais do que a defesa nacional aos cidadãos.<sup>71</sup> Ainda que existam casos em que a segurança domina a definição de políticas públicas, é cada vez mais improvável que um Estado possa descuidar de padrões mínimos emprego, renda e consumo sob o risco de desintegração do tecido social.

“Foreign affairs agendas – that is, sets of issues relevant to foreign policy with which governments are concerned – have become larger and more diverse. No longer can all issues be subordinated to military security. As Secretary of State Kissinger described the situation in 1975: (...) [t]he problems of energy, resources, environment, population the uses of space and the seas now rank with questions of military security, ideology and territorial rivalry which have traditionally made up the diplomats agenda.”<sup>72</sup>

A ineficiência do uso da força se caracteriza pela irrelevância ou importância reduzida do uso da força como instrumento de política internacional. Essa situação deriva do sentimento dos Estados,

<sup>69</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 26.

<sup>70</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 201.

<sup>71</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 227.

<sup>72</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 26.

em particular países industrializados e pluralistas, de uma margem de segurança expandida em que o medo de ser atacado é reduzido e o risco de guerra entre democracias é virtualmente inexistente. Desse modo, muitos países abandonam os processos de securitização com nações vizinhas – que geralmente incluem planos contingenciais de ataque e defesa, militarização da fronteira e corrida armamentista – e se engajam em processos de cooperação que privilegiam outros aspectos das relações bilaterais. Apesar dos progressos na redução da violência, é importante reconhecer que, sob certas circunstâncias, a força militar ainda desempenha um papel político no sistema internacional. As grandes potências, por exemplo, utilizam a ameaça do uso da força como forma de dissuasão de ataques contra si e seus aliados, cumprindo principalmente uma função de defesa. Ainda, convulsões sociais e agitações políticas podem rapidamente resgatar a força como importante instrumento de política internacional. Argumenta-se, no entanto, que apesar dessa função política residual, a tendência é que o recurso à força continue em linha descendente.<sup>73</sup> Contribuiriam para essa tendência a crescente destrutividade da tecnologia militar, em particular a possibilidade de escalada nuclear, a incerteza quanto aos efeitos do uso da força para atingir objetivos econômicos e a resistência da opinião pública quanto aos possíveis custos humanos da guerra.<sup>74</sup>

“Yet particularly among industrialized, pluralist countries, the perceived margin of safety has widened: fears of attack in general have declined, and fears of attack by one another are virtually nonexistent. (...) Canada’s last war plans for fighting the United States were abandoned half a century ago. Britain and Germany no longer feel threatened by each other. Intense relationships of mutual influence exist between these countries, but in most of them force is irrelevant or unimportant as instrument of policy”<sup>75</sup>

Para melhor explicitar sua teoria, Nye & Keohane (1989) traçaram o panorama do **mundo sob a interdependência complexa**, que comportaria quatro elementos fundamentais: a redefinição das estratégias de ligação/vinculação no sistema internacional, a crescente importância da definição da agenda internacional, a indefinição dos limites entre política interna e externa em decorrência das relações transgovernamentais e transnacionais e a crescente importância das organizações internacionais.<sup>76</sup>

As estratégias de ligação/vinculação, ou *linkage strategies*, são as políticas diplomáticas que relacionam dois universos temáticos diferentes com o objetivo de garantir resultados favoráveis nos dois domínios. Esse é o caso, por exemplo, de um Estado que acena com sua superioridade militar para prevalecer em uma negociação ambiental ou condiciona uma aliança político-estratégica à abertura comercial da nação mais fraca. Tradicionalmente, os Estados mais desenvolvidos e mais bem dotados de força bélica fazem uso da superioridade nos campos econômico e militar para garantir vantagens em todos os outros âmbitos, de forma que há congruência entre força e resultados na política internacional.

<sup>73</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 28-9, 228-9.

<sup>74</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 228.

<sup>75</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 27.

<sup>76</sup> No original, ‘*linkage strategies*’, ‘*agenda setting*’, ‘*transnational and transgovernmental relations*’ e ‘*role of international organizations*’.



“Militarily and economically strong states will dominate a variety of organizations and a variety of issues, by linking their own policies on some issues to other states’ policies on other issues. By using their overall dominance to prevail on their weak issues, the strongest states will, in the traditional model, ensure a congruence between the overall structure of military and economic power and the pattern of outcomes of any on issue area. Thus world politics can be treated as a seamless web.”<sup>77</sup>.

Sob a perspectiva da interdependência complexa, as estratégias de ligação/vinculação passam por um processo de redefinição no plano internacional. Em primeiro lugar, a congruência entre poder econômico-militar e os resultados (*outcomes*) na política internacional se enfraquece. A força militar é desvalorizada como instrumento de política externa, tornando mais difícil que os Estados utilizem a supremacia militar para garantir a vantagem nos campos em que não são dominantes. Como a distribuição de recursos de poder é diferente para cada campo temático, há uma tendência de que os resultados das disputas variem para cada conjunto de questões – ao invés de garantir o triunfo dos mesmos Estados ricos e poderosos sobre todos os assuntos. Além disso, as estratégias de ligação/vinculação começam a ser usadas por Estados fracos, que possuem uma estrutura de interesses domésticos mais simples e, por isso, de mais fácil manejo. A vinculação de temas não-correlatos serve, na maioria dos casos, para obter concessões adicionais das potências mundiais durante os processos de negociações. Ao contrário do que acontece com o uso desse expediente por grandes potências, o uso das estratégias de ligação/vinculação pelos Estados pouco desenvolvidos é eficiente e quase desprovida de custos. Daí que seja uma tendência em ascensão no sistema internacional.<sup>78</sup>

A crescente importância da definição da agenda internacional, ou *agenda setting*, é resultado da segunda característica da interdependência complexa – a falta de hierarquia entre os assuntos. Nas análises tradicionais do sistema internacional, estudiosos e tomadores de decisão se concentram nas questões políticas e militares, concedendo pouca atenção a quaisquer outros temas. Supõe-se que os assuntos de grande relevância, aqueles que farão parte da agenda internacional, são os que dizem respeito às mudanças na balança de poder e às ameaças à segurança dos Estados. Os demais assuntos só tomam precedência caso afetem diretamente a segurança e o poder militar. De acordo com esse raciocínio, as questões ambientais, por exemplo, não teriam relevância alguma na pauta internacional, à exceção de se constituírem em ameaça plausível à segurança dos Estados (destruição da camada de Ozônio e conseqüente extinção da vida na Terra), momento em que passaria a integrar a agenda internacional. Desse modo, a definição e controle sobre a agenda internacional não é relevante, porque o mecanismo que a estabelece está vinculado à balança de poder internacional e é bem conhecido por todos.

Na análise da interdependência complexa, essa não seria a realidade da formação da agenda no sistema internacional contemporâneo. Nela, algumas questões não-militares são postas em evidência nas relações entre os Estados, enquanto outras de igual relevância são desconsideradas ou tratadas como questões eminentemente técnicas. Para exemplificar essa situação, Nye e Keohane enumeram

<sup>77</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 30.

<sup>78</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 31.

diversos assuntos da década de '80, como as mudanças no sistema monetário internacional, a deterioração dos termos de troca em países em desenvolvimento, o comércio internacional de petróleo, a ascensão político-econômica das empresas multinacionais. Argumenta-se que, apesar da reconhecida importância desses tópicos, nem todos alcançaram posição de destaque na agenda internacional. Nesse caso, a definição da agenda internacional ganha evidência, porque influencia diretamente a política externa das nações.

“The traditional orientation toward military and security affairs implies that the crucial problems of foreign policy are imposed on states by actions or threats of other states. (...) Yet, as the complexity of actors and issues in world politics increases, the utility of force declines and the line between domestic policy and foreign policy becomes blurred: as the conditions of complex interdependence are more closely approximated, the politics of agenda formation becomes more subtle and differentiated.”<sup>79</sup>

Em uma situação de interdependência complexa espera-se, então, que uma maior variedade de problemas provenientes do crescimento econômico e da interdependência entre as nações afete a agenda internacional. As fontes de politização também aumentam em número e variedade; não só os governos, mas também grupos domésticos descontentes e regimes internacionais tornam-se capazes de interferir nos processos de negociação entre os Estados. As características técnicas e institucionais do meio em que as questões surgem também afetam o processo de politização: em Estados de tradição parlamentarista, a pressão sobre a agenda internacional poderá vir dos grupos atuando no Congresso (e.g., lobby agropecuário, favorável à redução das barreiras comerciais), enquanto em Estado democráticos pluralistas, determinados grupos podem optar pela politização diretamente através de organismos internacionais (e.g., grupos ambientalistas, interessados no regime de emissão de gases).<sup>80</sup>

A indefinição dos limites entre política doméstica e política externa, por sua vez, é resultado das relações transgovernamentais e transnacionais (*transnational and transgovernmental relations*) decorrentes da multiplicidade de níveis de contato entre os Estados. Essa indefinição se caracteriza, por um lado, pela influência crescente de fatores internacionais no processo político interno, como no caso de determinados segmentos da sociedade que se articulam mundialmente para melhorar sua posição política dentro dos Estados (e.g., minorias raciais, religiosas e sexuais). Por outro lado, há crescente influência de fatores locais na formulação da inserção externa dos Estados, como por exemplo o *lobby* anti-globalização de segmentos produtivos menos competitivos e a influência das grandes empresas nacionais nas estratégias comerciais dos Estados.

“The nearer a situation is to complex independence, the more we expect the outcomes of political bargaining to be affected by transnational relations. Multinational corporations may be significant both as independent actors and as instruments manipulated by governments. The attitudes and policy stands of domestic groups are likely to be affected by communications, organized or not, between them and their counterparts abroad”<sup>81</sup>

A multiplicidade de contatos em situações de interdependência complexa não se limita aos atores não-governamentais; contatos entre burocracias de diferentes países influenciam sobremaneira

<sup>79</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 32.

<sup>80</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 34.

<sup>81</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 34.

os resultados da política exterior. Os órgãos responsáveis por um mesmo assunto em diferentes países, por exemplo, unem-se com o objetivo de aprovar determinada política pública em seus Estados. Agências estatais envolvem outros atores internacionais, cuja posição seja idêntica à sua, para legitimar suas opções de políticas públicas. Ainda, grandes potências utilizam essa dinâmica entre burocracias nacionais para penetrar em Estados mais fracos ou menos coesos, assim como estes Estados utilizam da mesma estratégia em direção oposta. A existência de uma rede de relações transgovernamentais prejudica enormemente a formação de um 'interesse nacional' unificado, confrontando a perspectiva tradicional que os Estados agem em interesse próprio. Uma agência governamental pode perseguir seus próprios interesses sob o argumento que se trata da alternativa técnica mais adequada aos interesses do Estado a que ela serve. Se é relativamente consensual na ciência política que departamentos e unidades burocráticas maximizam poder dentro da administração pública, é difícil supor que outros instrumentos (e.g, vínculos transnacionais), uma vez disponíveis, não seriam utilizados com o mesmo fim.

“The state may prove to be multifaceted, even schizophrenic. National interest will be defined differently on different issues, at different time, and by different governmental units. States that are better placed to maintain their coherence (because of centralized political tradition such as France’s) will be better able to manipulate uneven interdependence than fragmented states that at first glance seem to have more resources in an issue area”<sup>82</sup>

Finalmente, a crescente importância das organizações internacionais também advém dos múltiplos níveis de contato existentes no sistema internacional em uma situação de interdependência complexa. Nas análises tradicionais, firmemente enraizados na tradição realista, o papel das organizações internacionais no sistema internacional é secundário, e se restringe àquelas situações em que seus objetivos coincidem com os objetivos das grandes potências. Já em um contexto de interdependência complexa, as organizações internacionais se tornam especialmente importantes na definição da agenda internacional, na formação de alianças internacionais e na atuação de Estados menos desenvolvidos ou fracos.

“But in a world of multiple issues imperfectly linked, in which coalitions are formed transnationally and transgovernmentally, the potential role of international institutions in political bargaining is greatly increased. In particular, they help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states”<sup>83</sup>

Primeiro, as organizações internacionais auxiliam na formação da agenda internacional, selecionando os temas de suas assembleias e reuniões. Essa atribuição tem a capacidade de influir sobre as prioridades governamentais para aquele fórum e definir o tipo de delegação enviada pelos Estados. Segundo Nye e Keohane, a Conferência de Estocolmo para o Meio Ambiente (1974) teria fortalecido a posição de secretarias e departamentos de meio ambiente dentro de vários governos, da mesma forma que a sessão especial da ONU sobre a Nova Ordem Econômica Internacional, em 1975, teria gerado uma onda de reflexão sobre políticas para o terceiro mundo pelas burocracias dos países

---

<sup>82</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 35.

<sup>83</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 35.

desenvolvidos<sup>84</sup>. Segundo, as organizações internacionais de grande abrangência, como a ONU e OMC, servem de ponto de encontro para as diplomacias do mundo todo, favorecendo a formação de coalizões e alianças internacionais. Isso é especialmente válido para países menos desenvolvidos, cuja limitada rede diplomática muitas vezes não permite manter representações em todos os Estados. A solidariedade internacional entre países em desenvolvimento é uma estratégia consolidada no sistema internacional, como comprovam as coalizões conhecidas como G-3 e G-20. Terceiro, as organizações internacionais são muito favoráveis à atuação de Estados fracos. As regras dos fóruns internacionais normalmente supõe a igualdade entre as nações, consagrando a regra de um voto por país. Além disso, as secretarias executivas costumam ser favoráveis às demandas dos países menos desenvolvidos e estabelecem direitos especiais e programas de compensação econômica para estes Estados.

### 2.3 A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Outra vertente teórica que sistematiza as motivações dos Estados para ingressar em relações recíprocas, dessa vez proveniente da literatura de segurança, é a **teoria dos complexos regionais de segurança** (*Regional Security Complex Theory* - RSCT, em inglês).<sup>85</sup> Essa abordagem compreende um programa de pesquisa abrangente dentro dos estudos estratégicos, especialmente nas universidades inglesas e norte-americanas, e sua síntese neste trabalho compreende duas obras seminais e alguns artigos sobre o tema. As obras de maior vulto são *Regions and Powers*<sup>86</sup> e *Security: a new framework for analysis*<sup>87</sup> e tratam, respectivamente, dos níveis de análise do sistema internacionais (local, regional, sub-sistêmico e mundial) e dos setores de securitização (econômico, político, militar, social e ambiental). Na seqüência, apresentam-se (a) a definição de securitização e a agenda de segurança nos diferentes setores, (b) os princípios que cercam a abordagem; (c) definição dos complexos regionais de segurança; (d) tipos de complexos regionais de segurança, (e) outros elementos da RSCT e (d) o complexo regional sul-americano.

A teoria dos complexos regionais de segurança é uma abordagem que busca entender a dinâmica dos processos de securitização no sistema internacional. Por processo de **securitização**, entende-se o recurso a medidas extraordinárias, fora do jogo normal da política, para resolver questões de grande relevância nacional. Essas questões de grande relevância devem ameaçar fundamentalmente a existência do objeto securitizado, de forma a desencadear uma resposta emergencial para a sua defesa. O que diferencia essa resposta especial do processo político comum é a capacidade de justificar ações de exceção, como esforços humanos e orçamentários extraordinários para a

<sup>84</sup> NYE & KEOHANE, 1989, p. 35

<sup>85</sup> A primeira versão da teoria dos complexos regionais de segurança apareceu em *People, States and Fear*, de Barry Buzan, em 1983, e ganhou uma feição mais próxima da atual na segunda edição do mesmo livro em 1991. Posteriormente, a teoria foi aplicada por diferentes autores para quase todas as regiões do mundo, tornando-se um programa de pesquisa consolidado. Pode-se encontrar lista exaustiva de escritos relacionados em Buzan & Weaver (2003, p. 43-4 e *References*).

<sup>86</sup> BUZAN, Barry; WEAVER, Olé. *Regions and powers: the structure of international security*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003. 564p.

<sup>87</sup> BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; DE WILDE, Jaap. *Security: a new framework for analysis*. Boulder (Colorado, EUA): Lynne Rienner Publishers, 1998. 237p.

consecução das políticas públicas, restrições a direitos consagrados e aumento incomum dos procedimentos de segredo e confidencialidade.<sup>88</sup>

“In this context, security is about survival. It is when an issue is presented as posing existential threat to a designated referent object (traditionally, but not necessarily, the state, incorporating government, territory, and society). The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them. (...) If one can argue that something overflows the normal political logic of weighing issues against each other, this must be the case because it can upset the entire process of weighing as such. (...) Thereby, the actor has claimed a right to handle the issue through extraordinary means, to break the normal political rules of the game (e.g., in the form of secrecy, levying taxes or conscriptions, placing limitations on otherwise inviolable rights, or focusing society’s energy and resources on a specific task).”<sup>89</sup>

A definição de securitização não está livre de situações dúbias ou controversas. Isso porque o processo de securitização exige a presença de vários elementos simultaneamente: discurso de securitização, aceitação desse discurso, adoção de medidas extraordinárias e escala para afetar todo o sistema.<sup>90</sup> Três casos ilustram a complementaridade dos fatores. Primeiro, o discurso de securitização sozinho, como por exemplo a tentativa da bancada ruralista de alçar a questão da inadimplência do crédito rural ao rol da segurança nacional, não basta para caracterizar a securitização. É necessário que essa demanda seja aceita e que medidas extraordinárias sejam tomadas para enfrentar o problema em tela. Segundo, a infração das regras estabelecidas ou a existência de uma ameaça existencial tampouco configuram, por si sós, um processo de securitização. Uma família que securitiza o estilo de vida, usando de meios escusos para a manutenção da renda familiar ou uma empresa que securitiza um ataque de hackers<sup>91</sup>, argumentando a falência do Estado de direito, não podem ser considerados casos de segurança internacional. Há uma questão de escala: faz-se necessário que o evento tenha uma dimensão capaz de provocar reações em cadeia e alterar o quadro mais amplo das relações entre as unidades para ser considerada uma securitização. Finalmente, não é mandatório que a ameaça seja realmente existencial – ela só deve ser socialmente aceita como tal, no sentido de que se construa um entendimento comum do que é considerado ameaça e coletivamente respondido com medidas extraordinárias. Ou seja, se a ameaça de fato põe em risco a existência do objeto ou não (e.g. o comunismo nos Estados Unidos durante as décadas de 1940 e 1950), pouco importa para o êxito do processo de securitização, desde que gere exceções e medidas extraordinárias para enfrentar o problema.

A securitização é, portanto, um processo intersubjetivo. Primeiro, é necessário que se lance um discurso de securitização, que se argumente que aquele problema ameaça de morte um determinado objeto e que as regras estabelecidas são insuficientes para dar-lhe vencimento. Em um segundo momento, a audiência desse discurso deve se convencer que a sobrevivência daquele objeto

<sup>88</sup> BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, cap. 2

<sup>89</sup> BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, p. 21-25.

<sup>90</sup> BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, cap. 2

<sup>91</sup> O exemplo em *Security: a new framework for analysis*, de 1998, é um ataque cibernético ao Pentágono dois anos antes, e o ímpeto da agência governamental de classificar o incidente como uma ‘séria ameaça à segurança nacional’ – reivindicação que pareceria, hoje, bem mais plausível. De qualquer forma, o argumento é que ameaças localizadas não configuram um processo de securitização internacional, porque é necessária uma capacidade de afetar a dinâmica de segurança do sistema internacional ou, pelo menos, da região.

está em risco e permitir o recurso a expedientes emergenciais. Dessa forma, se concretiza a securitização.

“Securitization is intersubjective and socially constructed: does a referent object hold general legitimacy as something that should survive, which entails that actors can make reference to it, point to something as a threat, and thereby get others to follow or at least to tolerate actions not otherwise legitimate? (...) Successful securitization is not decided by the securitizer but by the audience of the security speech act”<sup>92</sup>

A **agenda de segurança** varia de acordo com o setor em análise, divididos em militar, ambiental, econômico, social e político.<sup>93</sup> No setor militar, o principal objeto de securitização é o Estado-nação, muito em função de uma perspectiva westphaliana e estado-cêntrica da sociedade internacional. Todavia há nesse setor, em menor grau, outros atores pré-estatais securitizáveis como milícias, máfias e cultos religiosos extremistas. No setor ambiental, a agenda de segurança inclui a destruição dos ecossistemas; problemas energéticos, mormente a escassez e distribuição desigual de recursos naturais e energéticos; a questão alimentar, caracterizada como a incapacidade de produção para uma população crescente e seus efeitos (epidemias, insalubridade, migração e urbanização descontrolada) e problemas econômicos, como a instabilidade social do crescimento acelerado, assimetrias estruturais e desigualdade. No campo econômico, a agenda de segurança compreende a autonomia produtiva das nações, dependência econômica de recursos estratégicos, tráfico internacional e assimetria do comércio internacional. No campo social, a agenda de segurança consiste majoritariamente na defesa das identidades coletivas, ameaçadas pelas migrações, pela competição lingüístico-cultural estrangeira e pelos projetos integracionistas e secessionistas que põem em risco a identidade do grupo. No campo político, as questões de segurança envolvem a legitimidade interna e externa do Estado, a primeira entendida como ofensa às idéias fundadoras e ideologias de uma nação e a segunda, como desrespeito à legitimidade e reconhecimento do Estado frente à comunidade internacional.<sup>94</sup>

Dito isso, parte-se para as **premissas** da teoria. Ao contrário de outras perspectivas, que tem privilegiado a globalização e a pluralidade dos fluxos internacionais, a teoria dos complexos regionais de segurança tem como premissas a territorialidade e o papel fundamental da região no processo de securitização.

Isso quer dizer, em primeiro lugar, que os processos de securitização ocorrem de forma territorializada, mesmo onde se supõe o decréscimo da importância desse fator. Buzan e Weaver usam quatro exemplos para tornar o argumento mais evidente: a globalização, o aquecimento global, o crime organizado e o terrorismo internacional<sup>95</sup>. A globalização pode ser considerada uma fonte de ameaça global, porque fragiliza culturas autóctone e expõe a economia nacional à concorrência estrangeira. Entretanto, a forma de securitização é territorializada. Os poucos fenômenos efetivamente globais (comunicação instantânea, troca de informação e tecnologia, fluxos de capital) não ensejam processos

<sup>92</sup> BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, p. 31

<sup>93</sup> BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, p. 22-23.

<sup>94</sup> BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, passim.

<sup>95</sup> BUZAN; WEAVER, 2001, p. 461-88.

de securitização senão por determinados países. O aquecimento global, por sua vez, não acarreta uma securitização em nível global, ou porque a maior parte das iniciativas são nacionais ou porque as medidas adotadas para combater o problema são de natureza política (e não securitária). O crime organizado internacional, por seu turno, atua internacionalmente porém depende dos fluxos transfronteiriços de drogas e armas para se sustentar. Desse modo, as políticas de combate ao tráfico são predominantemente nacionais ou regionais, ao invés de mundiais. O mesmo vale para o terrorismo internacional: no caso do grupo al-Qaeda, a base de atuação é local e suas reivindicações são eminentemente territoriais, como as queixas sobre a militarização de Jerusalém e o apoio norte-americano a Israel.

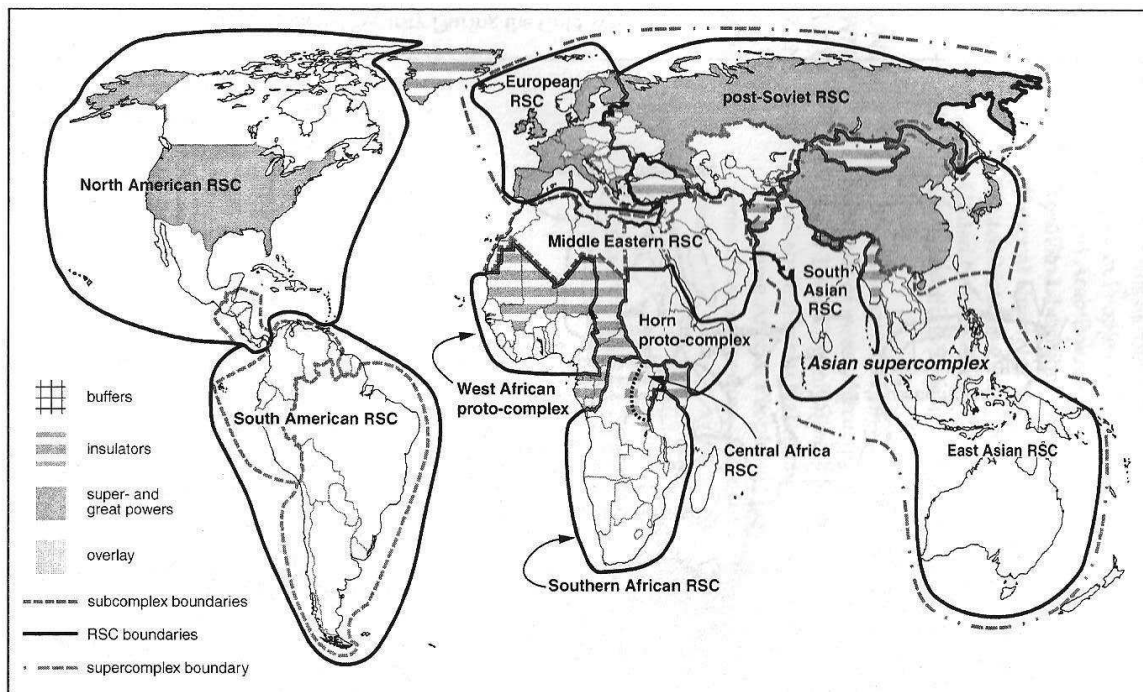
Em segundo lugar, a teoria dos complexos regionais de segurança argumenta que o mundo está dividido em regiões e que a interação entre unidades políticas é mais comum quando estas pertencem à mesma região. Dessa forma, os processos de securitização ocorrem principalmente dentro destes agrupamentos, promovendo a autonomia de suas dinâmicas de segurança em relação à comunidade internacional. Cada grupo de unidades chama-se **'complexo regional de segurança'** (ou *regional security complex – RSC*), cuja definição textual é:

“A set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from another”<sup>96</sup>

Ou, alternativamente, de forma mais simples e completa:

“The central idea remains that substantial parts of securitization processes in the international system will manifest themselves in regional clusters. These clusters are both durable and distinct from global level processes of (de)securitization. Each level must be understood both in itself and in how it interplays with the other.”<sup>97</sup>

**Figura 1 - Complexos regionais de segurança no pós-Guerra Fria**



Fonte: Buzan & Weaver, 2001, p. XXVI.

<sup>96</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 1998, p. 201.

<sup>97</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 44.

A estrutura essencial dos complexos regionais de segurança engloba quatro variáveis: fronteiras claras, que diferenciam o complexo de seus vizinhos; estrutura anárquica, que significa a luta pelo poder entre duas ou mais unidades autônomas; a polaridade, que se refere à distribuição de poder entre as unidades e o padrão de amizade e inimizade entre as unidades.<sup>98</sup>

A menção a fronteiras claras, como variável estrutural de cada RSC, diz respeito ao fato de que não existem inscrições coincidentes de um Estado em mais de um complexo. Parte-se princípio que a análise dos processos de securitização do mundo geram um mapa dividido em regiões mutuamente excludentes, com algumas zonas de indiferença e muito poucos atores realmente globais.<sup>99</sup> A estrutura anárquica é um conceito bem estabelecido na teoria das relações internacionais e faz referência à tendência de que os Estados, tentando garantir a sua sobrevivência, dispõem-se como unidades autônomas em um sistema composto de outras unidades igualmente desimpedidas. Essa falta de hierarquia gera uma insegurança permanente, que os Estados buscam eliminar pela maximização de poder, gerando uma dinâmica conhecida como balança de poder.

A polaridade é um conceito proveniente do realismo. Supõe-se que algumas unidades conseguem acumular mais poder do que a média das nações, tornando-se referência para as decisões de segurança dos Estados – que escolhem aliar-se a elas ou contrarrestá-las a partir da militarização e da formação de alianças. Formam-se assim pólos, cujo número define uma série de características do sistema. A mesma lógica pode ser aplicada aos complexos regionais. A concepção de que o poder opera em nível regional é bem conhecido pelo conceito de balança regional de poder, no qual os Estados – mesmo que não estejam diretamente conectados uns aos outros – tomam parte na mesma rede de decisões de segurança. Desse modo cada RSC pode ser classificado como uni-, bi-, tri- ou multipolar, da mesma forma que o realismo faz com o sistema internacional.

O padrão de amizade e inimizade é o padrão de relacionamento que se estabelece entre os Estados da região, que predispõe mais à cooperação ou ao conflito a depender de condições históricas, políticas e materiais. Em outras palavras, a sucessão de guerras, comércio, afinidades culturais, simpatia ideológica e similitude de regimes forma um quadro que influencia todas as relações dos Estados, inclusive os processos de securitização dentro dos complexos regionais de segurança.<sup>100</sup> Esse padrão se caracteriza pela durabilidade no tempo, assim como pela autonomia relativa em relação ao sistema internacional.

<sup>98</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 53.

<sup>99</sup> Tanto o exame dos *buffer states* / *insulator states* como a tipologia das potências a partir da RSCT encontram-se mais adiante nessa seção. Para obter um panorama geral, no entanto, basta o exame da Figura 1, que ilustra como todos estes conceitos se fundem em uma análise unificada do sistema internacional.

<sup>100</sup> Note-se aqui a fusão de duas escolas de pensamento consideradas, em obras de referência na teoria das relações internacionais (cf. WALTZ, 1989; WENDT, 1999), como abordagens irreconciliáveis. Por um lado, a teoria dos complexos regionais de segurança adota muito do referencial teórico realista, quando supõe a anarquia dentro dos complexos regionais, a balança de poder como dinâmica organizadora dos processos de securitização e a primazia do Estado como principal ator das relações internacionais. Por outro lado, o padrão de amizade e inimizade é uma variável eminentemente construtivista, porque advoga que o perfil do relacionamento dos Estados é, pelo menos em parte, socialmente construído e independente das estruturas do sistema internacional. A apropriação de elementos ora realistas, ora construtivistas é explícita, e há várias menções a respeito no texto. (BUZAN, WEAVER & DE WILDE, 1998, p. 14, 50, 52, 59-60, BUZAN & WEAVER, p. 6-14, 27-30, 45-50)



“It is thus not enough to look at the distribution of power in order to predict the patterns of conflict – even if distribution of power might tell us quite a bit about what constellations are impossible and which might be likely. Historical hatreds and friendships, as well as specific issues that trigger conflict or cooperation, take part in the formation of an overall constellation of fears, threats, and friendships that define an RSC”<sup>101</sup>

Afora condicionantes eminentemente internos, o RSC pode ainda sofrer a influência da distribuição de poder global através do mecanismo da *penetração*. A penetração ocorre quando uma potência, externa ao complexo regional, alinha-se com um Estado da região e interfere na dinâmica de segurança local.<sup>102</sup> De acordo com a teoria, situações de conflito regional latente favorecem a penetração, uma vez que a lógica da balança de poder estimula a convocação de ajuda externa. Assim a dinâmica de segurança do complexo regional acaba vinculada ao padrão global de rivalidades.

No entanto, não são todas as potências que gozam da capacidade de atuação em diferentes complexos regionais. Buzan & Weaver (2001) formularam uma tipologia de três níveis para classificar as potências, de forma a adequar-se à teoria. Os Estados com destacada capacidade político-militar estariam divididos em superpotência, grande potência e potência regional. A condição de superpotência requer atuação em todo o sistema internacional e influência sobre os processos de securitização e dessecuritização em todos (ou quase todos) os complexos regionais. É indispensável também que o Estado detenha ‘*first-class military capabilities*’ e a envergadura política e econômica para sustentar o uso dessas capacidades. O Estado deve, ainda, gozar de elementos subjetivos de liderança, mormente a aceitação retórica e fatídica das outras potências e a condição de pináculo moral dos valores que sustentam a sociedade internacional. A categoria de grande potência não é tão exigente como a de superpotência, tanto do ponto de vista das capacidades materiais como de atuação no sistema internacional. O que diferencia essa condição do resto dos Estados é a capacidade das grandes potências de serem consideradas no cálculo de poder do sistema internacional. Isso significa que estes Estados são tratados como se tivessem o potencial econômico, militar e político para ingressarem no rol de superpotências no curto ou médio prazo, de modo que as capacidades militares *per se* não importam tanto. Finalmente, as potências regionais são aquelas que definem a polaridade dentro do seu complexo regional de segurança. Estes Estados não possuem capacidade de influência no sistema internacional, não são considerados no cálculo de poder global, nem tampouco definem a polaridade no sistema internacional. A sua área de influência concentra-se no (e limita-se ao) complexo regional de segurança de que fazem parte.

Uma vez estabelecidas as variáveis que definem a estrutura dos complexos e analisada a tipologia das potências, há ferramentas suficientes para examinar os **tipos de complexos regionais** existentes no sistema internacional. De acordo com Buzan & Weaver (2001, p. 55-61), são quatro as formas que os complexos regionais de segurança podem vir a apresentar: os complexos regionais

<sup>101</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 50.

<sup>102</sup> O exemplo dado por Buzan & Weaver (2001, p. 46) é a inserção das potências mundiais no conflito entre Paquistão e Índia durante a Guerra Fria, a primeira apoiada por China e Estados Unidos e a segunda pela União Soviética. No caso sul-americano, a competição entre Brasil e Argentina pela aliança privilegiada com os Estados Unidos durante as primeiras décadas do século XX ilustra bem a teoria.

modelo, ou padrão (*standard RSC*); os complexos polarizados (*centred RSC*), que subdividem-se em polarizados por grande potência, superpotência ou instituição; os complexos dominados por grandes potências (*great power RSC*) e os supercomplexos (*supercomplex*).

O complexo regional modelo, ou *standard RSC*, compõem-se de uma pluralidade de Estados organizados em um sistema anárquico, onde a busca pela sobrevivência resulta na primazia da agenda político-militar. O RSC-padrão se caracteriza fundamentalmente pela inexistência de uma potência com atuação global dentro do complexo regional de segurança. A polaridade é definida pela quantidade de Estados com destacada capacidade econômico-militar e varia de uni- a multipolar. A relação entre as potências, principal elemento da política securitária deste tipo de RSC, influencia o padrão de relacionamento dos demais Estados e estabelece as condições de penetração por potências globais neste complexo regional de segurança.

O complexo regional polarizado, ou *centred RSC*, se caracteriza pela concentração da polaridade em uma única unidade com capacidade de atuação global. Espera-se, nesses casos, que a potência de nível global domine os processos de securitização da região, de modo que os demais Estados não consigam exercer um papel destacado na dinâmica de segurança do complexo. Na verdade, a orientação global do principal ator deste RSC distorce e suprime a autonomia do complexo em relação ao sistema internacional (sem destruí-la), porque qualquer movimentação dentro do complexo entra no cálculo de poder de potências globais.

“Because the core actor is globally orientated, the security dynamics of the region are hugely distorted and suppressed. But since all other actors in the region have their concerns linked to each other, a general map of global security would still show a clear regional formation of densely knit connections compared to a lack of connections in and out of the region for most units. This therefore can still be treated as an RSC”<sup>103</sup>

O complexo regional polarizado se subdivide em três formas, a depender do tipo de unidade que tem primazia sobre os processos de securitização. Os dois primeiros casos são complexos regionais unipolares, cujo foco da securitização é uma grande potência (Rússia na Comunidade de Estados Independentes) ou uma superpotência (Estados Unidos na América do Norte), e não trazem características suplementares às já explicitadas acima. O terceiro *centred RSC*, no entanto, é um caso especial *sui generis* que consiste em um complexo regional integrado por instituições. O único caso disponível para estudo seria a União Européia, região que estaria no limite entre um complexo regional articulado em uma comunidade de segurança e o *status* de ator unitário com qualidade de potência global. A União Européia desafiaria as classificações tradicionais, porque a região apresenta um avançado processo de dessecuritização e uma redução no perfil anárquico das relações entre as unidades do complexo.<sup>104</sup>

O complexo regional dominado por grandes potências, ou *great power RSC*, caracteriza-se pela presença de mais de uma potência de nível global a definir-lhe a polaridade. Essa particularidade tem duas conseqüências para a forma com que este RSC se relaciona com o sistema internacional.

<sup>103</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 56.

<sup>104</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 56.

Primeiro, a dinâmica interna deste tipo de complexo afeta diretamente o cálculo da balança de poder em nível global, porque qualquer alteração significativa dentro do complexo modifica as opções de balanceamento disponíveis para as demais potências mundiais. Segundo, a presença de duas ou mais grandes potências no mesmo RSC torna provável a projeção de poder para complexos regionais adjacentes, aumentando a dinâmica de segurança entre regiões.<sup>105</sup>

“Great power RSCs have to be treated differently from ordinary RSCs for two reasons. Their dynamics directly affect balancing calculations at the global level in ways that one would not expect from a standard RSC. Second, because great powers are involved, one would expect wider spillover into adjacent regions, in other words, a higher intensity of interregional interaction than would normally be the case”<sup>106</sup>

O supercomplexo, ou *supercomplex*, é o último tipo de complexo regional de segurança e se caracteriza por ser um quarto nível estrutural, entre o global e o regional, no qual a interdependência entre as regiões é forte e sustentada. Nesse caso, a persistente interação de segurança entre duas regiões vincula o que antes eram complexos independentes para formar um novo nível de análise super- ou supra-regional, que vem juntar-se aos tradicionais (nacional, regional e global).

Apesar do pluralismo de formas que os complexos regionais de segurança podem assumir, há duas situações em que a inexistência dos RSC é a regra: quando os complexos são abafados ou encobertos por uma grande potência e quando a região não se estrutura por motivos geográficos ou sócio-políticos. Os complexos cobertos ou abafados, ou *overlaid RSC*, configuram-se pela situação limite em que uma grande potência transcende a mera penetração e domina completamente uma região, sobrepondo-se à dinâmica de securitização local e extinguindo-a. Os complexos cobertos ou abafados são, por definição, um estado de suspensão do complexo regional de segurança, uma vez que os Estados passam a seguir o padrão de rivalidade da grande potência invasora – em detrimento do seu próprio. A manutenção de tropas estrangeiras estacionadas na região é uma conseqüência esperada da condição de *overlaid RSC*.

“Overlay is when a great Power interests transcend mere penetration, and come to dominate a region so heavily that the local pattern of security relations virtually ceases to operate. It usually results in the long-term stationing of great power armed forces in the region, and in the alignment of the local states according to the patterns of great power rivalry.”<sup>107</sup>

As áreas não-estruturadas, ou *unstructured regions*, são aquelas em que os complexos regionais não se estruturam por limitações imanentes dos Estados envolvidos. Há duas conjunturas que favorecem esse fenômeno. Primeiro, a incapacidade do Estado de projetar poder para fora das fronteiras nacionais, geralmente em função da falta de coesão sócio-política, impede que se formem processos de securitização em nível regional. Segundo, o isolamento geográfico agudo (ilhas oceânicas) dificulta sobremaneira a interação securitária e também impede a formação de complexos regionais.

<sup>105</sup> Supõe-se que esta seja uma situação de exceção. A teoria prevê que os processos de securitização concentrem-se entre as unidades dos complexos regionais de segurança e que entre estes haja uma indiferença relativa. (BUZAN & WEAVER, 2001, p. 56)

<sup>106</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 56.

<sup>107</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 61.

A teoria dos complexos regionais de segurança é formada, ainda, por **outros elementos que não o complexo regional** tradicional. São eles os sub-complexos, pré- e proto-complexos, mini-complexos e estados isoladores.

Os sub-complexos, ou *subcomplexes*, ostentam a mesma definição formal dos complexos regionais de segurança tradicionais - conjunto de Estados, cujos processos de securitização não podem ser compreendidos de forma isolada -, mas se distinguem por ser uma subdivisão dos RSC. Em outras palavras, sub-complexos são um nível intermediário entre os Estados e os complexos regionais de segurança, cujas especificidades nas relações de interdependência securitária permitem diferenciá-los (mas não separá-los) do RCS mais amplo. Buzan e Weaver exemplificam esse conceito através da situação no Oriente Médio: diferentes sub-complexos podem observados no Levante (Egito, Israel, Jordânia, Líbano e Síria) e no Golfo (Irã, Iraque, GCC<sup>108</sup>), mas as interações recíprocas vinculam as duas partes a um único complexo regional de segurança.<sup>109</sup>

Pré- e proto-complexos são conceitos que visam explicar as áreas em que, apesar de graus variados de interação, os processos de securitização são por demais insipientes para formar um complexo regional de segurança. O primeiro conceito trata dos conjuntos de relações bilaterais com potencial para formar um complexo regional, mas que não atingiram um nível suficiente de interdependência entre as unidades. O segundo conceito define o conjunto de relações onde há suficiente interdependência nos processos de securitização para formar uma região e diferenciar-se dos vizinhos, porém a dinâmica regional ainda é fraca.

“We will talk of pre-complex when a set of bilateral security relations seems to have the potential to bind together into an RSC, but has not yet achieved cross-linkage among the units to do so. And we will talk of proto-complexes when there is sufficient manifest security interdependence to delineate a region and still too thin and weak to think of the region as a fully fledged RSC. West Africa is the clearest example of this condition.”<sup>110</sup>

Os Estados isoladores, ou *insulator states*, são aqueles localizados nas regiões de interseção de dois ou mais complexos regionais, regiões que por definição gozam de escassas conexões entre as unidades. Essas zonas de ‘indiferença relativa’ permanecem inertes entre as auto-contidas dinâmicas de securitização dos complexos regionais que lhes fazem fronteira, de modo que o papel dos Estados isoladores é eminentemente passivo. Ou simplesmente marcam a zona de indiferença ou absorvem as energias residuais que emanam dos RSC adjacentes.

“insulator states seem to belong either to no region or to several. The basic category of insulator derives from the conceptualization of RSCs in terms of ‘relative indifference’ (Buzan 1991b: 193): everything is connected to everything else but, relatively speaking, there are lines or zones with much less security interdependence than on either side. Here two RSC stand back to back. Often (...) one or more states occupy an insulating position”<sup>111</sup>

Os mini-complexos, ou *mini-complexes*, também cumprem o papel de isoladores dos complexos regionais de segurança que lhes fazem fronteira – geralmente maiores e mais poderosos. O

<sup>108</sup> *Gulf Cooperation Council* (Conselho de Cooperação do Golfo) é um bloco econômico que engloba seis Estados árabes do Golfo Pérsico, cuja sigla em inglês é geralmente mencionada para se referir aos seus integrantes, i. e. Bahrein, Qatar, Kuwait, Omã, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos.

<sup>109</sup> BUZAN; WEAVER, 2001, p. 51-2.

<sup>110</sup> BUZAN; WEAVER, 2001, p. 64

<sup>111</sup> BUZAN; WEAVER, 2001, p. 484

que os diferencia é que a pluralidade de atores securitários que atua dentro dele, sejam atores sociais dentro de um Estado fraco ou diversos Estados fracos, mantém tênues laços de securitização. Esses laços não são coesos, e é esperado o engajamento de uma unidade com o RSC fronteiriço, sem que o mini-complexo se envolva por completo e acabe absorvido pela dinâmica de securitização vizinha.

“A mini-complex can serve the same function [de isolador] because neighbours can get involved in the part of which borders them, without this engagement ‘coming out on the other side’ and linking up with actors in another RSC. (...) Mini-complexes are usually relatively small in scale and low in power compared to the RSCs around them, and may well be areas in which weak states leave room for nonstate actors to play significant roles. The Caucasus is an illustration, and Afghanistan also has been or some time more a mini-complex than a state.”<sup>112</sup>

Depois de expostos os conceitos que fundamentam a teoria dos complexos regionais de segurança, parece conveniente tratar de um caso específico que se aproxime do objeto de estudo: o **complexo regional sul-americano**, ou *South American RSC*. A América do Sul forma um complexo regional de segurança padrão ou modelo, em que os Estados se organizam de forma anárquica em uma estrutura westphaliana. Não há potências de nível global localizadas neste RSC, de modo que a dinâmica de segurança depende muito da potência regional (Brasil) e da penetração de potências extra-regionais, em particular os Estados Unidos.

A característica mais notável do complexo regional sul-americano é a baixa frequência de guerras inter-estatais<sup>113</sup>. Cogitou-se a hipótese de que se trataria de uma região não-estruturada, prejudicada pela geografia e pela distância. A baixa presença dos Estados sul-americanos na porção continental de seus territórios – e a conseqüente falta de infra-estrutura de transporte e comunicação – dificulta a consolidação da interdependência entre as unidades. Entretanto, a coesão dos processos de securitização descarta essa suposição.

A América do Sul estaria dividida em dois sub-complexos: o sub-complexo do Cone Sul e o andino. O sub-complexo do Cone Sul estaria passando por mudanças acentuadas, resumida na passagem de um conflito de longa data para a formação de um arranjo semelhante a uma comunidade de segurança. A aproximação de Brasil e Argentina, a integração regional através do MERCOSUL e a resolução dos conflitos fronteiriços contribuiriam para a pacificação da região. O sub-complexo andino, por sua vez, apresenta continuada formação de conflitos, decorrentes sobretudo da questão do Essequibo, da fragilidade das democracias locais e do tráfico de drogas. Este último problema seria particularmente perverso, porque enfraquece os Estados da região e envolve a todos com o dinheiro do narcotráfico. Sob um ponto de vista internacional, o tráfico de drogas ainda estimularia a penetração norte-americana na região através dos planos de combate à produção de entorpecentes.

A agenda de segurança do complexo regional sul-americano se concentra em quatro temas<sup>114</sup>. Primeiro, as questões territoriais suscitaram historicamente o conflito na região, especialmente pela leitura geopolítica do equilíbrio de poder na América do Sul que impelia os Estados vizinhos a escaramuças fronteiriças. Segundo, o fator cultural que, embora não tenha sido decisivo na definição

<sup>112</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 484.

<sup>113</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 304.

<sup>114</sup> BUZAN & WEAVER, 2001, p. 309-10

de alianças e conflitos, pauta a maior rivalidade da região – aquela entre Brasil e Argentina. O medo de cerco ou envolvimento por países culturalmente afins pelo Brasil é possivelmente a maior consequência prática do fator cultural. Terceiro, a política transnacional diz respeito aos efeitos de transbordamento (*spillover effects*) existentes entre as políticas domésticas dos países latino-americanos. Notadamente, evidencia-se uma tendência de sucessão de movimentos políticos de modo relativamente sincronizado entre os Estados do sub-continente, tais como o populismo, as ditaduras militares, a volta à democracia e a chegada ao poder de partidos de centro-esquerda. Quarto, a influência de potências externas remonta ao período colonial e permanece como traço fundamental da dinâmica de securitização na América do Sul. A análise contemporânea desse fenômeno destaca a presença intelectual, econômica e militar dos Estados Unidos na região.<sup>115</sup>

#### 2.4. A PARADIPLOMACIA

Outra resposta para a questão de ‘porque os Estados se relacionam’ pode ser dada a partir da literatura que privilegia a iniciativa dos entes subnacionais nas relações internacionais, atividade que se convencionou chamar de **paradiplomacia**. Segundo essa corrente, os Estados se engajariam nas relações internacionais impelidos pela iniciativa de municípios, estados, províncias, regiões e outras divisões administrativas. Estes atores subnacionais, ainda que não gozem de personalidade internacional, promoveriam ações de cooperação com outras entidades subnacionais e Estados para obter uma vasta gama de benefícios econômicos, culturais e políticos. A paradiplomacia compreenderia também diferentes formas: em alguns casos, tratar-se-ia de relativa autonomia externa das regiões e entes federados; em outros, da pressão sobre a formulação da política externa. Trata-se a seguir (a) da emergência desse fenômeno, (b) dos motivos que impulsionam os entes subnacionais em direção à atuação internacional, (c) do caso brasileiro.

Parece haver consenso na literatura em questão que novos condicionantes estruturais favoreceram o surgimento de um regionalismo transnacional em que as iniciativas dos agentes subnacionais seriam mais bem toleradas. Em outras palavras, teriam havido transformações no sistema internacional, que até então privilegiaria a interação entre Estados-nacionais, para uma organização um tanto mais plural que permitiria a **emergência da paradiplomacia**. Os principais elementos desse fenômeno são tratados a seguir.

Em primeiro lugar, o sistema internacional teria passado por um processo de desterritorialização, em que o fator território perde importância na organização político-econômico das sociedades. Segundo esse argumento, a convergência cultural promovida pelas telecomunicações, o aumento dos fluxos do comércio mundial, o incremento da eficiência dos transportes e o acesso a informações pela internet aproximariam pessoas e instituições em nível global.

“La reestructuración funcional está, en algunos casos, mermando la importancia del territorio. La globalización de la economía, la movilidad del capital y la tecnología

<sup>115</sup> BUZAN & WEAVER, 2002, p. 310.

del transporte y de las comunicaciones han eliminado muchos de los vínculos entre localización y producción, permitiendo una mayor libertad respecto de la primera y reduciendo la dependencia de las empresas respecto de su proximidad a las materias primas o vías de comunicación marítimas. Los nuevos medios de comunicación pueden que lleguen a acabar con el nexo entre cultura e territorio (...). También la política puede desligarse del territorio.”<sup>116</sup>

Concomitantemente à perda de importância do território e à dissolução de parâmetros tradicionais de organização da vida internacional, haveria um impulso de revalorização do local e do regional. As nações e sociedade tenderiam a buscar opções viáveis de ação coletiva frente ao mercado e outras forças destrutivas da identidade comum. Assim, cresceriam a importância das falhas territoriais em estados multinacionais como Canadá, Bélgica e Reino Unido e surgiriam novas formas de nacionalismo para organizar a sociedade civil.<sup>117</sup> A ação internacional dos entes subnacionais também seria estimulada pela perda da força do Estado, não só para controlar o território como para prover as regiões de incentivos à lealdade nacional. Diminuem neste processo a capacidade de investimento do governo central, os instrumentos de proteção frente à economia internacional, a faculdade de financiamento e concessão de crédito.<sup>118</sup> O Estado-nacional ficaria, pois, fragilizado no seu papel de promotor de desenvolvimento e a atuação internacional das regiões buscaria suprimir essa carência:

“ Na medida em que os Estados nacionais vêm perdendo capacidade de atuar como agentes promotores do desenvolvimento nacional e regional, ocorre um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis estaduais (ou provinciais) e locais de governo, que se vêm constringidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social. (...) Ante o novo imperativo da competitividade e da inserção nos espaços econômicos globais, os governos subnacionais são induzidos a desenvolver um novo tipo de protagonismo, conjugando estratégias e iniciativas diferenciadas voltadas, de um lado, para a atração de investimentos, a renovação da base econômica e a modernização da infraestrutura e, de outro, para a melhoria da qualidade de vida, a integração social e a governabilidade.”<sup>119</sup>

A dinâmica econômica do capitalismo também serviria para estimular essa disposição internacionalista das localidades, na medida em que formaria zonas econômicas naturais – que podem ou não coincidir com as fronteiras nacionais. As regiões formadas por Hong Kong e a China meridional, assim como o ‘Triângulo do desenvolvimento’ (que compreende Cingapura e as ilhas indonésias adjacentes), corroborariam a hipótese dos contatos internacionais estimulados pelo dinamismo econômico<sup>120</sup>. As corporações internacionais, especialmente as grandes empresas privadas, também contribuiriam para a internacionalização das regiões, por terem uma base essencialmente local e uma forte inserção no mercado mundial. Ainda que haja uma dispersão das plantas produtivas, trabalhadores contratados no exterior e aumento no comércio intra-empresa, as empresas se vinculam

<sup>116</sup> KEATING, 2004, p. 51

<sup>117</sup> KEATING, 2004.

<sup>118</sup> KEATING, 2004, p. 53.

<sup>119</sup> MARIANO & BARRETO, 2004, p. 22.

<sup>120</sup> HOCKING, 2004.

às suas bases domésticas, em ambientes que lhe possibilitem desenvolver suas estratégias globalizadas<sup>121</sup>.

O protagonismo subnacional nas relações internacionais é, ainda, resultado do pragmatismo da administração pública. Uma situação mais próxima à interdependência complexa gera um grande volume de contatos internacionais, cujo gerenciamento é exaustivo para a burocracia central. Desse modo, o governo central permite essas iniciativas internacionais de forma limitada, sob a tutela de escritórios regionais e representações do ministério responsável. O controle pormenorizado das ações dá lugar à simples supervisão do processo, o que assegura a eficiência de políticas públicas e o respeito às diretrizes da diplomacia nacional.

“Contudo, isso pode também ser entendido como outra indicação da crescente complexidade dos processos de acordo com os quais a política pública é administrada. A última coisa de que precisa um órgão executivo sobrecarregado de trabalho e com insuficiência de recursos é estar encarregado da microadministração de centenas de atividades de coordenação de investimentos locais, intercâmbio cultural e administração de fronteiras”<sup>122</sup>

Não é possível deixar de mencionar, ainda, a possibilidade do governo central ser a fonte de estímulo para a atuação internacional de cidades, estados e regiões. Com frequência, o envolvimento de interesses locais permite minimizar as limitações de flexibilidade e conhecimento das grandes estruturas burocráticas, complementando as ações de política externa. No caso dos processos de integração, por exemplo, o envolvimento de unidades subnacionais contribui sobremaneira para enfrentar problemas como o diferencial de competitividade e os desequilíbrios regionais. Esse seria o caso do Comitê das Regiões europeu<sup>123</sup>.

“Temas relacionados com o diferencial de competitividade existente entre diferentes localidades e com os impactos gerados ou agravados pelo próprio processo de integração passariam a ser analisados e contemplados, por estarem diretamente vinculados à raiz da questão subnacional, dada pela existência de profundas desigualdades regionais no interior do bloco. (...) Ao forçar o enfrentamento dessas questões, os estados subnacionais estariam contribuindo diretamente para o aumento do grau de cooperação e, indiretamente, para a evolução do próprio processo de integração.”<sup>124</sup>

Depois de discutir o contexto de emergência desse fenômeno, resta saber **motivos que impulsionam os entes subnacionais em direção à atuação internacional**. A resposta não é simples, porque são muitos os condicionantes internos que fomentam esse tipo de empreendimento – de modo que surgiram, com o tempo, tipologias que pudessem responder organizadamente à questão. Michael Keating (1998, 2004) sugere que municípios, estados e regiões teriam três grupos de motivações para se lançar ao exterior: motivações econômicas, motivações culturais e motivações políticas.

As motivações econômicas são muito plurais na forma e conteúdo. As regiões buscariam, ao se aventurar em contatos internacionais, investimentos, transferência de tecnologia, modelos de

<sup>121</sup> HOCKING, 2004; SASSEN, 2004

<sup>122</sup> HOCKING, p. 96

<sup>123</sup> O Comitê das Regiões da União Européia é uma assembléia consultiva das associações político-sociais da União Européia criada pelo Tratado de Maastricht (1994), e reúne mais de três centenas de coletividades locais e regionais. Uma parte significativa das publicações acerca da paradiplomacia considera essa instituição um caso emblemático do pioneirismo dos entes subnacionais na atuação internacional. Para mais, cf. MEDEIROS, 2004; SALA, 2004; SEGURA, 2004.

<sup>124</sup> MARIANO & BARRETO, 42-3.



desenvolvimento alternativo, agenciamento como destino turístico, promoção de exportações de produtos locais, acesso a fundos e programas de auxílio, entre outras opções. Em geral, esses objetivos visam à criação de empregos, crescimento econômico, geração de renda e o aumento da qualidade de vida da localidade. As motivações culturais levam regiões, cuja identidade específica difere do restante do Estado, a buscar respaldo externo às suas práticas linguísticas ou culturais. Exemplos bem conhecidos dessa prática são a província do Québec (Canadá) e as comunidades autônomas da Catalunha, Galícia e País Basco (Espanha), cujo protagonismo serve de inspiração para diversos artigos sobre a paradiplomacia. As motivações políticas dizem respeito às aspirações nacionalistas de determinadas regiões, que buscam reconhecimento e legitimação de seu status diferenciado dentro do sistema internacional. Novamente a Catalunha e o Québec se destacam como exemplos desse tipo de iniciativa: a primeira sedia eventos internacionais para publicizar o caráter autônomo da região e a segunda procura o apoio a uma possível separação do Canadá.<sup>125</sup>

Seja qual for a tipologia adotada para explicar os condicionantes da paradiplomacia, acredita-se que a motivação dos entes subnacionais tenha um caráter eminentemente pragmático. Quando uma cidade, estado ou região busca um semelhante estrangeiro para se relacionar, a intenção é a solução de problemas localizados. Há exceções, está claro. Mas as características da paradiplomacia corroboram a perspectiva de que seu objetivo seja limitado e preciso. São geralmente ações de *low politics*, que não interferem com a estratégia internacional do país, sofrem de grande descontinuidade (*stop and go*) após a concretização de um programa ou com a troca de governos e tem uma amplitude temática reduzida.

“Conforme Duchacek (1990), os temas prevaletentes na ação subnacional são o comércio, investimentos, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, itens sociais, intercâmbios culturais, tráfico de drogas, epidemias e políticas sanitárias – são estes também os temas que prevalecem no caso do Brasil. Com eles, e como se verifica em boa parte das experiências de outros países, evitaram-se conflitos entre as esferas de governo nas questões de política exterior”<sup>126</sup>

Em outras palavras, a paradiplomacia visa majoritariamente enfrentar questões específicas, sejam elas políticas, econômicas ou culturais. Entre elas, podem ser citadas a busca pelo desenvolvimento local<sup>127</sup>, a oposição à má distribuição de recursos dentro do Estado<sup>128</sup>, a afirmação de um nacionalismo insipiente e de uma cultura *sui generis*, a solução de questões fronteiriças e até a

<sup>125</sup> KEATING, 2004.

<sup>126</sup> VIGEVANI, p. 16

<sup>127</sup> Tullo Vigevani argumenta que “uma das razões pelas quais cidades e estados aumentaram sua preocupação com o mundo exterior é o fato de que eles vêm sendo vistos como agentes do desenvolvimento econômico. (...) Essa flexibilidade, num contexto de limitação da capacidade indutora do Estado nacional na América Latina – e que pareceu acentuar-se na década de 1990 -, poderia estimular novas posturas na busca de alternativas de crescimento, facilitando a instauração de projetos, buscando atrair investimentos, utilizando capacidades implantadas, particularmente as que contribuem para o desenvolvimento tecnológico e a inovação” (VIGEVANI, 2006, p. 14-15).

<sup>128</sup> Novamente de acordo com Vigevani, “a concentração de fatores produtivos, industriais, agrícolas, de serviços e tecnologia, numa região do país em detrimento de outras, e a concentração populacional, distorcendo o equilíbrio federativo, são ingredientes que no contexto atual poderiam fortalecer os elementos centrífugos” (VIGEVANI, 2006, p. 20)

defesa de uma ideologia<sup>129</sup>. Uma vez solucionado o problema que deu origem à inserção internacional, há uma tendência de que a iniciativa se dissipe.

No **caso brasileiro**, a Constituição Federal de 1988 é muito clara a respeito da possibilidade de atuação internacional de cidades e estados, vetando aos entes subnacionais qualquer possibilidade de representação externa. A faculdade de “manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”<sup>130</sup> é competência exclusiva da União e não há nenhum dispositivo que permita às demais instâncias da federação atuar no cenário internacional. Em tese, portanto, as ações internacionais que não sejam conduzidas pela diplomacia brasileira ou executadas sob mandato do governo federal carecem de validade jurídica.

Na prática, há um sem-número dessas ações ocorrendo no presente momento, com ou sem a chancela do Estado, cujos exemplos foram bem documentados pela literatura. O município de São Paulo tomou parte da liderança em grandes redes de cidades e reuniões especializadas (e. g. CGLU, FLACMA, Mercodidades, REMI), assim como promoveu a imagem da cidade através de fóruns internacionais como URBIS e Fórum de Autoridades Locais<sup>131</sup>. Porto Alegre investiu no Fórum Social Mundial e no orçamento participativo como formas de projeção externa, que renderam frutos políticos e econômicos para o município.<sup>132</sup> Os estados da fronteira sul do Brasil se associaram aos seus pares argentinos na parceria CRECENA-CODESUL, para editar iniciativas de cooperação intra-regional entre governos estaduais, províncias e congêneres<sup>133</sup>. Os estados da fronteira norte e centro-oeste, por sua vez, também promoveram tratativas com suas contra-partes internacionais para resolver questões fronteiriças, promoção comercial e intercâmbios culturais.<sup>134</sup> Estes são apenas alguns exemplos em meio à miríade de protocolos de cooperação, intercâmbios técnicos, acordos de irmanamento e convênios culturais firmados por cidades, estados e regiões brasileiras. Em resumo,

“[e]m vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodados com as limitações que são impostas à sua atuação externa. Dadas as

<sup>129</sup> Pesquisando sobre a atuação internacional do município de Porto Alegre (RS), Vanessa Marx realizou diversas entrevistas com *policy-makers* e acadêmicos para aferir as motivações da cidade em lançar-se no cenário internacional. Argumenta-se, nesse sentido, que “Porto Alegre e a administração popular não têm somente um projeto de cidade, mas também a pretensão de dispor de uma estratégia para um mundo não acabado. Porto Alegre tem uma utopia, uma visão global e solidária do mundo. Esta visão nos move e forma parte de nosso programa político, assim como a democracia participativa e a relação com as instituições e movimentos sociais de outros continentes. Trata-se de expressar uma espécie de política exterior de um governo que tem uma visão utópica e programática de solidariedade entre os povos e de outro mundo” (MARX, 2006, p. 63)

<sup>130</sup> Art. 21 da Constituição de 1988.

<sup>131</sup> Para mais detalhes, cf. *A Política de Relações Internacionais do Município de São Paulo de 2001 a 2004*, de Kjekd Jakobsen (2006).

<sup>132</sup> O orçamento participativo foi eleito como uma das melhores práticas de gestão pública do mundo pela HABITAT da ONU em 1994, e o Fórum Social Mundial, mesmo que levante controvérsias sobre sua linha ideológica, deu grande visibilidade à cidade. Essa pronunciada atuação exterior acabou gerando uma relação sistemática com instituições financeiras internacionais, como BIRD, BID, FONPLATA e JAICA para financiamento de obras públicas no município. Para maiores detalhes, ver MARX (2006).

<sup>133</sup> Segundo Vicente Trevas, “[p]aralelamente ao processo de integração do Mercosul, notam-se, no mesmo sentido, iniciativas de cooperação intra-regional entre governos estaduais, províncias e correspondentes, tal como a parceria entre a CRECENA (Comissão Regional de Comércio Estrangeiro da Argentina Nordeste), que inclui as províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé e o CODESUL (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sul do Brasil), formado pelos Estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.” (TREVAS, 2006, p. 31) O caso é bem conhecido e se encontram menções dele em muitos artigos e livros.

<sup>134</sup> As iniciativas internacionais das regiões Norte e Centro-Oeste é pouco explorado nos livros e artigos sobre o assunto. Prieto (2004, p. 270) refere projetos de integração de fronteira entre os departamentos bolivianos de Beni e Pando e os brasileiros Mato Grosso, Acre e Rondônia. Refere ainda projetos entre Acre, Amazonas e Roraima e estados colombianos, peruanos e venezuelanos.

novas possibilidades decorrentes da atual cena internacional, várias delas têm manifestado interesses em operar no plano externo, independentemente da chancela das unidades centrais, o que significa, por exemplo, pelos acordos de cooperação celebrados diretamente entre entes federados, por um lado, e estados soberanos ou mesmo unidades subnacionais de países estrangeiros, por outro.”<sup>135</sup>

O governo federal não se mantém alheio a esta tendência, envolvendo a diplomacia brasileira no direcionamento e controle dessas iniciativas. O Ministério das Relações Exteriores, por exemplo, age eventualmente como intermediário entre os governos municipais e estaduais e contrapartes estrangeiras, buscando formas de enquadrar as reivindicações dos entes federados sob o *framework* de acordos já existentes entre Estados-nacionais.<sup>136</sup> De modo mais substancial, o referido ministério instituiu a chamada diplomacia federativa, criando um departamento específico – a Assessoria Especial de Assuntos Federativos<sup>137</sup> - e escritórios regionais de representação<sup>138</sup> para suprir a demanda de relações internacionais de cidades e estados. Segundo Prazeres, o objetivo dessa política é:

“melhor captar os interesses das unidades da federação na formulação da política externa (...). Ao mesmo tempo em que se busca fazer que os interesses dos entes federados sejam contemplados na concepção da política externa nacional, acompanham-se mais de perto suas iniciativas externas”<sup>139</sup>

---

<sup>135</sup> PRAZERES, 2004, p. 284.

<sup>136</sup> VIGEVANI, 2006, p. 25.

<sup>137</sup> Segundo Prazeres, a “Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares sucedeu a antiga Assessoria de Relações Federativas, que havia sido instituída em 1997. A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares tem suas atribuições definidas no Decreto n. 4.759, de 21 de junho de 2003.” (PRAZERES, 2004, p. 300)

<sup>138</sup> Os Escritórios de Representação do Ministério das Relações Exteriores são hoje (2009) em número de oito: EREMINAS (Escritório de Representação em Minas Gerais), EREPAR (Escritório de Representação no Paraná), ERESC (Escritório de Representação em Santa Catarina), ERENOR (Escritório de Representação na Região Norte), ERESUL (Escritório de Representação no Rio Grande do Sul), ERENE (Escritório de Representação no Nordeste), ERERIO (Escritório de Representação no Rio de Janeiro) e ERESP (Escritório de Representação em São Paulo).

<sup>139</sup> PRAZERES, 2004, p. 300

### 3. COOPERAÇÃO COM A REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA (2003-2008)

#### 3.1 ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES BILATERAIS (1968-2002)

Essa seção explora os antecedentes das relações entre Brasil e Guiana e está dividida em (a) introdução, (b) a política externa da República Cooperativista da Guiana, (c) a política externa do Brasil e (d) um panorama das relações bilaterais anteriores ao período em estudo.

A literatura especializada consagra que as relações entre o Brasil e a República Cooperativista da Guiana gozam de um perfil de paz e mútuo entendimento há muito constituído. De acordo com o Departamento de América Meridional II, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), as relações entre o Brasil e a Guiana “caracterizam-se historicamente pela cordialidade e pelo entendimento”.<sup>140</sup> Um *briefing* da Biblioteca do Congresso norte-americana sobre as relações entre os países do continente, argumenta que “tradicionalmente, as relações entre a Guiana e o Brasil têm sido boas”.<sup>141</sup> A correspondência diplomática, igualmente, reitera as menções ao histórico das boas relações bilaterais. O presidente Bharrat Jagdeo, em cumprimento às comemorações do dia da Proclamação da República no Brasil, relembra que “os dois países gozaram, tradicionalmente, íntimos laços de cooperação e amizade”<sup>142</sup>, enquanto o chanceler desse mesmo país, em nota diplomática, enaltece o “espírito de cooperação existente entre os dois países”<sup>143</sup>.

Essas afirmações são verdadeiras, porém não são representativas do conjunto das relações bilaterais. Na realidade, as relações entre Brasil e Guiana sofrem de uma crônica falta de pauta substantiva, o que naturalmente ajuda a explicar a inexistência de conflitos de grande monta entre os dois países. Por suposto, essa é uma tendência que tem se alterado substantivamente na última década, momento de inegável dinamização dos processos de cooperação e da interface securitária na região. Ainda assim, o ímpeto de priorizar as relações com países centrais em detrimento do bom entendimento com Estados fronteiriços é um dado concreto na vida diplomática sul-americana – e dos países periféricos em geral. Falando especificamente das relações entre Brasil e Guiana, o presidente deste país comenta que:

“ [i]n this regard, largely as a result of historical factors, the traditional approach by countries such as ours has been to look north and, while much rhetorical acknowledgement has been paid over the years to our continental destiny, this destiny has neither materialized in observable measure nor has it been pursued with meaningful vigor. (...) we can change rhetoric to action and reinforce in the minds of young Guyanese that they are South Americans as much as they are Caribbean

<sup>140</sup> DEPARTAMENTO DE AMÉRICA MERIDIONAL II (DAM II-MRE). *Guiana*. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/daa/dam2.htm#item05>>. Acesso em: 01/10/2009. p. 4.

<sup>141</sup> U.S. LIBRARY OF CONGRESS. *Relations with Brazil*. Disponível em: < <http://countrystudies.us/guyana/88.htm>>. Acesso em 01/10/2009.

<sup>142</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 427/05, em inglês no original.

<sup>143</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 429/05, em inglês no original.

nations and that their prosperity can be enhanced by relationships south of our border.”<sup>144</sup>

É lícito afirmar, portanto, que a política externa de ambos os países não tem consagrado a outra parte como prioridade na sua inserção internacional nestes 40 anos de relações diplomáticas, de modo que as iniciativas de cooperação bilateral foram poucas e de eficácia limitada.

A **política externa da República Cooperativista da Guiana** se manteve estável desde a independência do país, em 1966, consagrando uma pauta de reivindicações, princípios e opções de inserção internacional muito semelhantes ao longo do tempo. A vinculação à região caribenha ocupa destacada importância nessa política, assim como os laços político-econômicos com a antiga metrópole (o Reino Unido) e os países de fala inglesa. A disputa pela definição dos limites fronteiriços com países vizinhos, especialmente Venezuela e Suriname, completa a lista dos principais temas diplomáticos guianeses. Em nenhuma delas, porém, o Brasil figura como elemento central<sup>145</sup>.

A vinculação à região caribenha se dá sob os auspícios da Comunidade do Caribe (CARICOM)<sup>146</sup>, que centraliza a cooperação e a integração entre os Estados participantes. Uma das iniciativas mais audaciosas da organização, cuja sede se localiza em Georgetown, é levar adiante o processo de unificação da economia regional sob um ordenamento institucional autônomo. Esse projeto, denominado de ‘mercado e economia comum’ (*CARICOM’s Single Market and Economy - CSME*), incluiria a harmonização de políticas monetárias e fiscais, integração dos mercados de capitais, políticas comuns de investimento, cooperação para a definição de taxas de câmbio e juros, além da livre mobilidade de bens e pessoas e uma tarifa externa comum.<sup>147</sup> Além disso, a dependência de preferências tarifárias e cotas de mercado nos países desenvolvidos leva a Guiana e outros países caribenhos a utilizar as organizações internacionais de que fazem parte, como o grupo de países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP)<sup>148</sup> e a CARICOM, para garantir o acesso de seus produtos de exportação.

O vínculo à antiga metrópole e a comunidade de Estados ainda a ela ligados – o Reino Unido e a *Commonwealth* - é uma segunda característica da política externa da Guiana. O comércio com países de língua inglesa representa mais da metade da balança comercial guianense, sendo que os três

<sup>144</sup> JAGDEO, 2009.

<sup>145</sup> Só recentemente as relações com o Brasil têm constado em documentos, notícias e notas diplomáticas como uma das características principais da inserção internacional da Guiana, muito em função da evolução dos projetos de integração fronteiriça. (RAMSAROOP, 2005; BRASEMB GEORGETOWN, tel. 132/04).

<sup>146</sup> A Comunidade do Caribe, ou *Caribbean Community - CARICOM*, foi criado em 1973 pelo Tratado de Chaguaramas, em substituição ao CARIFTA (Associação de Livre Comércio do Caribe), que existia desde 1965. O bloco foi formado por ex-colônias européias que, após a independência, viram a necessidade de se aliar para acelerar o seu desenvolvimento e superar as dificuldades da recém conquistada independência. Atualmente a organização conta com 14 Estados-membro e 7 territórios associados.

<sup>147</sup> CARIBBEAN COMMUNITY SECRETARIAT. The CARICOM Single Market and Economy (CSME). Disponível em : <[http://www.caricom.org/jsp/single\\_market/single\\_market\\_index.jsp?menu=csme](http://www.caricom.org/jsp/single_market/single_market_index.jsp?menu=csme)>. Acesso em: 01/10/2009.

<sup>148</sup> A ACP, ou *African, Caribbean and Pacific Group of States*, é um grupo de 79 países criado pelo Acordo de Georgetown, em 1975, com o objetivo de organizar o acesso a recursos financeiros e preferências comerciais com a União Européia. De fato, estes Estados – com exceção de Cuba - são todos signatários do Acordo de Cotonou (sucessor da Convenção de Lomé, de 1975) que estabelecia relações diferenciadas entre os países recém-independentes e suas antigas metrópoles.

principais parceiros comerciais da Guiana são Reino Unido, Canadá e Estados Unidos<sup>149</sup>. A migração de nacionais para países desenvolvidos reforça essa tendência: estima-se que 800 mil a 1 milhão de guianense vivam no exterior, especialmente em países vizinhos e nações desenvolvidas de matriz anglo-saxã.<sup>150</sup>

“For historical and geographical reasons, the ties with the United States, Canada and the United Kingdom have been specially close and continue to be important in both political and economical terms. Migration of Guyanese to these destinations has been important factor in the development of a strong association between Governments and peoples. While these traditional relationships expand naturally, the Government is intent on diversifying its cooperations to include all countries that wish to establish diplomatic links on the basis of friendship and mutual respect.”<sup>151</sup>

Um terceiro assunto candente nas relações exteriores da Guiana são os conflitos de fronteira com os países vizinhos, especificamente Suriname e Venezuela. Com o Suriname, discutem-se (a) a soberania sobre o “New River Triangle”, área de aproximadamente 15.600 km<sup>2</sup> cujos vértices repousam sobre a vertente ocidental e oriental do Rio Corentim e a fronteira com o Brasil e (b) a projeção sobre a área marítima entre a fronteira terrestre dos dois países e o limite de 200 milhas do mar territorial. A primeira disputa é de origem recente, quando em 2003 o governo do Suriname editou novo mapa oficial que incorporava o Triângulo do Rio Novo ao território do país e solicitou ao vizinho o reconhecimento da expansão territorial.<sup>152</sup> A chancelaria da Guiana considerou a iniciativa ‘desastrosa’ e refutou a revisão da fronteira naquela região, recebendo o apoio de terceiros Estados com grande influência no Caribe.<sup>153</sup> A segunda disputa é mais antiga e diz respeito à indefinição da fronteira marítima entre os dois países na plataforma continental. O contencioso ganhou destaque especial pelo potencial petrolífero naquela faixa de terra, cuja exploração conjunta estava sendo negociada concomitantemente à definição da fronteira. Em 25 de fevereiro de 2004, o presidente guianense Bharrat Jagdeo submeteu a questão a um tribunal internacional, por força da paralisação das negociações no âmbito das Comissões de Fronteira da Guiana e do Suriname.<sup>154</sup> O Tribunal Internacional do Direito do Mar anunciou sua sentença arbitral em 20 de setembro de 2007, consagrando o princípio da equidistância no traçado da linha de fronteira marítima. Na prática, à Guiana foi concedido cerca de dois terços do território em litígio e o resultado foi recebido com satisfação pelas autoridades deste país.<sup>155</sup>

Com a Venezuela, discute-se a *questão do Essequibo*, uma discórdia de grandes proporções que põe em litígio todas as terras à esquerda do Rio Essequibo – área que corresponde a

<sup>149</sup> Os principais parceiros comerciais da Guiana e seus respectivos índices de representatividade na balança comercial são, na exportação, Canadá 21.6%, EUA 15.8%, Reino Unido 12.7%, Holanda 7.5%, Portugal 4.9%, Trinidad e Tobago 4.9% e, na importação, EUA 23.7%, Trinidad e Tobago 22.5%, Finlândia 7.8%, Cuba 6.2% e China 5.2% (CIA FACTBOOK, 2009).

<sup>150</sup> Considerado o país com os piores índices sociais da América do Sul, a Guiana apresenta uma verdadeira diáspora para outros países de fala inglesa. O fenômeno é geralmente apresentado de forma positiva pelas autoridades do país por contribuir como “um fator importante no desenvolvimento da forte associação entre os respectivos governos e povos.” (INSANNALY, 2004, p. 120). Contudo, as altas taxas de emigração colocam a Guiana entre as três localidades do mundo com as piores taxas de migração líquida por 1.000 habitantes, o que provavelmente dificulta a formação de mão-de-obra e o desenvolvimento do país. (CIA FACTBOOK, 2010).

<sup>151</sup> INSANNALY, 2004.

<sup>152</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 101/2003.

<sup>153</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 105/2003.

<sup>154</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 77/2004.

<sup>155</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 772/2007.

aproximadamente 2/3 do território guianense. Esta é uma questão histórica, que data do expansionismo colonial europeu no continente: em 1836, duas décadas depois de tomar o controle da Guiana (Convenção de Londres, 1814), a Inglaterra enviou o cientista Robert Schomburgk em missão científica às suas novas possessões; o resultado foi a expansão do domínio inglês na região e a redefinição da fronteira a partir da pretensão oficial da coroa britânica. Seis anos mais tarde (1840), a Venezuela reivindicaria formalmente a região do Essequibo, argumentando que a área pertencera à Espanha, e, portanto, integraria o território venezuelano após a independência. Vários acordos internacionais tentaram solucionar a questão, sem sucesso: o Tratado de 1815, o Tratado de Washington (1897), o Laudo de Paris (1899), Acordo de Genebra (1966), Protocolo de Port of Spain (1970). Acredita-se que a Guiana, detentora da soberania *de facto* sobre a região, julgue que o tempo atue em seu favor, não sendo conveniente que as questões fronteiriças se resolvam apressadamente. A posição da Venezuela, no momento, é de afastar o problema das questões bilaterais e não obstaculizar as possíveis benfeitorias sobre o território em litígio.<sup>156</sup>

Essas divergências não parecem indicar a escalada para um conflito armado no curto ou médio prazo, mas é certo que a indefinição territorial causa insegurança e apreensão nas autoridades guianenses. Prova disso é que os conflitos fronteiriços foram objeto de vários despachos telegráficos, notas e correspondências entre o Ministério de Relações Exteriores da Guiana e sua contraparte brasileira, indicando a vontade do governo guianense em ter reconhecida sua soberania sobre os territórios em disputa.<sup>157</sup> Há indícios, ainda, de intensa penetração das questões fronteiriças na teoria e prática diplomática da Guiana por meio da evocação do assunto em discursos, artigos, peças jornalísticas, entre outros.<sup>158</sup>

A **política externa do Brasil** no período em tela pode ser dividido em duas fases: uma primeira etapa de política externa desenvolvimentista e uma outra, mais curta, de caráter liberal ou globalizante.<sup>159</sup>

A política externa desenvolvimentista foi um modelo de inserção internacional do Brasil, que teve origem na década de 1960 e perdeu força no contexto do processo de globalização dos anos '90. Suas seis décadas de vigência só foram interrompidas em dois curtos momentos, durante as presidências Castello Branco (1964-67) e Fernando Collor de Mello (1990-92); apesar disso, a política externa 'desenvolvimentista' contou com uma coerência interna que permitiu a manutenção de princípios e linhas de ação diplomática durante a maior parte desse período. Suas principais características são o caráter universalista, pragmático e nacionalista; a busca de independência e

<sup>156</sup> BRASEMB GEORGETOWN tel. 489/05, p. 3-5

<sup>157</sup> Por exemplo, na nota DAM-II/DMAE, Note. No. 196/07 (26/09/2007) e telegramas BRASEMB GEORGETOWN, tel. 101/2003; 105/2003; 77/2004; 266/2004; 415/2005; 772/2007 e 005/2008.

<sup>158</sup> Ver INSANALLY, 2004; BRASEMB GEORGETOWN, 005/2008 e STABROEK News. *Frontiers*. (03/11/2009).

<sup>159</sup> Quanto à extensão, é forçoso reconhecer que a política externa brasileira é muito mais sofisticada do que os poucos parágrafos a ela dedicados nesse trabalho. Entretanto, a literatura especializada já contém textos exaustivos do assunto (VIZENTINI, 2004; PECEQUILO, 2006; CERVO & BUENO, 2002; ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005; GARCIA, 2009). Nosso objetivo aqui se limita reportar a política externa brasileira em seus aspectos mais gerais e, em especial, em suas relações com a região e a República Cooperativista da Guiana. Quanto à divisão em períodos, reconhece-se que o assunto é polêmico. Ainda assim, a dicotomia 'período desenvolvimentista vs. período liberal' possui a dupla vantagem de resumir as grandes linhas de atuação internacional do país e ser reconhecida/referenciada nos principais manuais especializados.

autonomia; a inserção internacional objetivando desenvolvimento e superação de barreiras estruturais na economia e a expansão contínua do campo de ação diplomático do Brasil.<sup>160</sup>

Não obstante a preocupação com a autonomia internacional e o esforço do país em desenvolver uma diplomacia regional ativa, as ações para o continente tiveram um espectro geográfico e temático reduzido. Os principais temas de política externa foram as relações com os Estados Unidos; a integração regional no Cone Sul através, principalmente, da Argentina e outros temas pontuais de alto impacto político (expulsão de Cuba da OEA, crise dos mísseis, intervenções norte-americanas na América Central, *et cetera*). Afora essas questões, a América do Sul não desempenhou papel de destaque na inserção internacional do país e a fronteira norte permaneceu, com notável exceção do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>161</sup>, à margem das prioridades diplomáticas do período.

“A América Latina não teve lugar importante nos objetivos do desenvolvimento brasileiro, já que sua função situava-se apenas como mercado de produtos industrializados brasileiros. A integração foi concebida – esse era o interesse brasileiro – como integração comercial, cujo processo não vingou, razão por que o comércio exterior do Brasil dirigiu-se com a mesma intensidade para os outros mercados do mundo. Por outras vias, a América Latina não ofereceu suporte às duas primeiras fases do desenvolvimento nacional, mantendo-se as relações latino-americanas sem condições de produzir a união, cedendo à bipolaridade e às experiências nacionais diferenciadas. Nos meados dos anos 1980 (...) Brasil e Argentina (...) engajaram novo processo de integração (...) que, por óbvio, são do interesse de ambos os povos, como também de outros no continente, chamados à participação gradativa, pelos protocolos de 1986.”<sup>162</sup>

A política externa de caráter liberal, ou ‘normal’<sup>163</sup>, teria emergido a partir da revisão dos conceitos tradicionais da política externa brasileira frente à globalização (e. g. aumento em volume e velocidade dos fluxos financeiros internacionais, crescimento do comércio, desenvolvimento das tecnologias de telecomunicação e transporte), sendo a posse de Fernando Henrique Cardoso (1995) o marco de passagem entre os paradigmas.<sup>164</sup> Esse perfil de política externa teria como principais características a ênfase na idéia de mudança; a adoção de uma agenda internacional baseada nos ‘novos temas’ como livre comércio, meio ambiente, direitos humanos, minorias, narcotráfico, populações indígenas; a convergência internacional de valores e práticas políticas, como a democracia e a estabilidade econômica e uma postura de otimismo em relação à evolução do sistema internacional.<sup>165</sup>

<sup>160</sup> CERVO & BUENO, 2002, p. 309-15; 455-62.

<sup>161</sup> O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em 3 de julho de 1978 pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento da Bacia Amazônica. Em 1995, as oito nações decidiram criar a OTCA para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado. A emenda ao TCA foi aprovada três anos depois e a Secretaria Permanente se estabeleceu em Brasília em dezembro de 2002. Mesmo assim, o envolvimento brasileiro na região amazônica permanece “orientado mais para evitar o isolamento político do que para efetivamente aumentar a presença brasileira e ampliar sua área de influência direta” (SENNES, 2003, p. 54)

<sup>162</sup> CERVO & BUENO, 2002, p. 394-5.

<sup>163</sup> CERVO & BUENO, 2002, p. 457.

<sup>164</sup> O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso é mencionado em diversos textos como ponto de destaque no processo de redefinição da política externa brasileira. Todavia, não há consenso sobre o papel exato dessa administração para a condução da diplomacia: alguns autores argumentam que FHC representa a derrocada da política externa ‘desenvolvimentista’ (cf. CERVO & BUENO, 2002, p. 455); enquanto outros advogam que o período é de consolidação de um modelo, cuja origem remonta ao governo Collor de Mello (VIGEVANI, OLIVEIRA & CINTRA, 2003, p.31-32.).

<sup>165</sup> CERVO & BUENO, 2002, p. 455-462; LAMPRÉIA, 1998; VIGEVANI, OLIVEIRA & CINTRA, 2003; CARDOSO, 2001.



Sob esse novo paradigma, a atuação regional perde importância e qualidade política porque o *locus* de ação privilegiado é mundial ou global e porque a atuação regional se dá sob os auspícios dos blocos econômicos e tem um caráter eminentemente economicista. Os principais temas de política externa para a região continuam a ser as relações com os Estados Unidos e a integração no Cone Sul, tendo a Argentina como pivô desse último processo. As questões de alto perfil político regional, presentes durante a política externa ‘desenvolvimentista’, perdem importância devido ao “fim da divisão do mundo em esferas ideológicas opostas, do conflito Leste-Oeste (...) [e] do denominado conflito Norte-Sul.”<sup>166</sup> Nesse sentido, as ações diplomáticas para a fronteira norte, e para a Guiana em específico, permanecem comparativamente irrelevantes no conjunto das relações internacionais brasileiras.

Apesar da baixa importância conferida às relações bilaterais, o **panorama de antecedentes Brasil-Guiana** tem sido esparsamente pontuado por ações consulares e diplomática desde 18 de dezembro de 1968 – data do estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países. Essas ações podem ser divididas, grosso modo, em visitas de autoridades e assinatura de acordos bilaterais.

As visitas de autoridades vêm mantendo certa regularidade, ainda que precária, desde 1968. Nesse ano, uma missão do governo da Guiana chefiada pelo Primeiro-Ministro Reid visitou o Brasil com o intuito firmar acordo cultural, gesto que caracterizaria o estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países. Em 1971, o Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza realizou a primeira viagem de um chanceler latino-americano à Guiana, levando uma pauta mínima de cooperação nas áreas de cultura, economia, tecnologia e transportes. Em 1976, o chanceler guianense Wills visita o Brasil e, na oportunidade, cria a Comissão Conjunta Brasil-Guiana. Dois anos depois, novo acordo de cooperação ensejaria a visita da chancelaria guianense ao Brasil: trata-se do Tratado de Cooperação Amazônica (1978), que traria ainda outros representantes latino-americanos à Brasília na mesma ocasião. Em 1982, ponto alto dos antecedentes bilaterais, o chanceler Saraiva Guerreiro visita a Guiana com o fito de assinar o mais vasto número de protocolos e acordos jamais estabelecido entre as duas nações. Essa visita será retribuída pela vinda do chanceler e do presidente da Guiana – Forbes Burnham – ao Brasil naquele mesmo ano. Em 1988, uma nova rodada de protocolos de cooperação propiciará a ida do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Abreu Sodré, e do Presidente da República, José Sarney, à Guiana. Em 1993, o presidente Cheddi Jahan visita Brasília. Em 2002, é a vez do chanceler Rudolph Insannaly realizar visita ao Brasil.<sup>167</sup>

Os tratados, acordos e protocolos de cooperação seguem, em linhas gerais, as visitas de autoridades diplomáticas e executivas. Em 1971, quando Gibson Barboza foi à Guiana na primeira visita de um chanceler brasileiro ao país, assinou-se um Convênio Cultural, o Acordo Constitutivo de uma Comissão Mista de Cooperação Econômica e o Acordo Relativo ao Estabelecimento de um Entreposto de Depósito Franco de Mercadorias Exportadas ou Importadas pelo Brasil entre os dois países. Daí em diante, foram firmados acordos sobre temas específicos, como o Acordo sobre

<sup>166</sup> LAMPRÉIA, 1998, p. 5.

<sup>167</sup> DEPARTAMENTO DA AMÉRICA DO SUL – II (MRE). *Guiana: cronologia bilateral. s.d.*

Transportes Aéreos (1974), Acordo Antidrogas (1978) e o Acordo de Cooperação Sanitária (1981)<sup>168</sup>. Quando, no ano de 1982, são realizadas visitas recíprocas de altas autoridades, subscrevem-se cinco instrumentos bilaterais: o Acordo Básico de Cooperação Técnica, o Acordo para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu, o Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica, o Tratado de Amizade e Cooperação e o Acordo de Cooperação Amazônica. Em 1999, assinaram-se entre as partes o Memorando de Entendimento Mercosul-Guiana em Matéria de Comércio e de Investimentos e o Acordo sobre Isenção de Vistos Diplomáticos, este último por troca de notas. Em 2001, firma-se o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica Brasil-Guiana e, em 2002, o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Político de Consulta e o Memorando de Entendimento sobre Cooperação Policial. Dos instrumentos firmados, não há registro sobre sua efetiva entrada em vigor – sabe-se, porém, quais deles permanecem vigentes até a presente data.<sup>169</sup>

Em resumo, observa-se que a falta de prioridade para as relações bilaterais não impediu a concretização de algumas poucas ações bilaterais. Entretanto, estas ações tiveram êxito limitado, porque foram marcadas pela intermitência no tempo, sendo recorrentes os biênios ou triênios desprovidos de qualquer ação documentada. Além disso, alguns temas são recorrentes na pauta bilateral simplesmente porque as iniciativas levadas a cabo são insuficientes para atender as demandas das populações envolvidas (e.g. transporte aéreo e integração rodoviária). Em suma, a situação precária das relações bilaterais ao fim do período de ‘antecedentes’ (1968-2002) impede que o período seja caracterizado como plenamente bem-sucedido ou exitoso.

### 3.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA, TECNOLÓGICA E ENERGÉTICA

Esta seção trata da cooperação técnica, tecnológica e energética entre Brasil e Guiana para o período de 2003 a 2008 e está dividida em (a) cooperação genericamente denominada de ‘agrícola’, (b) cooperação no setor sucro-alcooleiro, (c) demais ações de cooperação, com ênfase no setor energético e (d) uma breve análise da cooperação técnica, tecnológica e energética.

A **cooperação genericamente denominada de ‘agrícola’** é marcada por dois momentos de grande dinamismo. Em um primeiro momento, imediatamente anterior ao período em análise, há um aumento das ações relativas aos acordos e protocolos de cooperação previamente assinados. De fato, ao final da segunda presidência de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), testemunhou-se uma notável dinamização das ações de cooperação técnica, tecnológica e energética. Sob o marco dos Acordos de Cooperação Técnica, implementados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o

<sup>168</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 690/07, p. 9-10.

<sup>169</sup> Os principais acordos bilaterais em vigor são seis: o Convênio Cultural (1970), o Acordo sobre Transportes Aéreos (1975), o Acordo Básico de Cooperação Científica e Tecnológica (1986), o Acordo para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu (1985), o Acordo Básico de Cooperação Técnica (1986) e o Acordo sobre Prevenção, Controle, Fiscalização e Repressão ao Uso Indevido e ao Tráfico de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas (1990). (DIVISÃO DE AMÉRICA MERIDIONAL II – MRE, *s.d.*). É possível que o acordo referente à construção da ponte internacional tenha se extinguido por esvaziamento de conteúdo, após a inauguração desta em setembro de 2009.

Brasil enviou técnicos à Guiana para os projetos de desenvolvimento de diferentes variedades de mandioca, controle de praga agrícola, conhecida como formiga Accoushi, gestão sanitária e de manejo na pecuária e limpeza de resíduos químicos de caráter militar.<sup>170</sup> É relevante perceber que este é um fenômeno novo, o de ações concretas a partir de protocolos de cooperação – de modo a suscitar o reconhecimento, pela chancelaria brasileira, de que até então nada tangível havia sido realizado:

“Permito-me ressaltar que a prestação de assistência técnica ao Governo da Guiana por parte do Brasil, por intermédio da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), nas áreas agrícola e militar, foi recebida pelas autoridades e pela imprensa local de forma muito positiva. Para o governo brasileiro, *tratou-se da primeira vez em que recursos foram efetivamente liberados para a prestação de cooperação ao único vizinho anglófono do continente.*”<sup>171</sup>

Em um segundo momento, a ABC e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) capitanearam o aprofundamento da cooperação técnica com a Guiana, não só por iniciativa brasileira, como por requisição formal da contra-parte guianense. Sabe-se que pelo menos desde 2003, ano inicial de nossa pesquisa nos arquivos diplomáticos, altas autoridades deste país solicitaram a presença de técnicos da EMBRAPA para a pesquisa de compatibilidade e adequação de culturas no lado guianense das savanas do Rupununi, como soja, milho, arroz e acácia.<sup>172</sup> Em 2004, durante a primeira reunião do Mecanismo de Consulta Política Bilateral, o “lado guianense reiterou a disposição de acolher visita de missão da EMBRAPA (...), a fim de estudar as condições do solo na região próxima à fronteira com o Estado de Roraima”<sup>173</sup>.

Com o objetivo de atender essa solicitação, uma missão conjunta ABC/EMBRAPA foi enviada a Georgetown, entre 10 a 12 de março de 2005, para identificar e propor ações de cooperação técnica entre os dois países na área da agricultura. A missão alcançou plenamente seus objetivos, logrando negociar dois projetos nas áreas de produção e processamento do caju e de transferência de tecnologia para a produção de soja em savanas guianenses.<sup>174</sup> Esses dois projetos ocuparam parcela considerável da pauta bilateral de cooperação técnica no período, tendo percorrido todas as etapas previamente estabelecidas: assinatura de acordos específicos<sup>175</sup>, visita de técnicos brasileiros à Guiana<sup>176</sup>, visita de técnicos guianenses ao Brasil<sup>177</sup>, produção e remessa dos primeiros espécimes a serem cultivadas nas savanas guianenses<sup>178</sup> e acompanhamento do processo de cultivo.

Os projetos sobre soja e caju não foram, no entanto, as únicas iniciativas de cooperação técnica na área agrícola: durante esse período, uma série de ações de menor envergadura foi levada a

<sup>170</sup> Os quatro projetos em questão são ‘*Identificação e Desenvolvimento de Variedades de Mandioca Adequadas à Segurança Alimentar no interior da Guiana*’, ‘*Sistemas Eficientes de Controle da Formiga Accoushi em Agricultura Orgânica no Interior da Guiana*’, ‘*Gestão de Base de Dados de Produção de Gado Leiteiro e Vigilância de Doenças na Guiana*’, ‘*Projeto de Limpeza de Resíduos Químicos em Camp Groomes*’. Os dois primeiros transcorreram e foram encerrados, na sua integridade, durante a gestão FHC, enquanto os dois últimos – manejo pecuário e resíduos químicos – vieram a findar-se no ano seguinte (2003). (BRASEMB GEORGETOWN tel. 177/2003; 355/2003).

<sup>171</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 177/2003, p. 1-2. Grifo meu.

<sup>172</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 475/2003.

<sup>173</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 233/2004, p. 3.

<sup>174</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 138/2005.

<sup>175</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 136/2005; 137/2005; 138/2005; 359/2006.

<sup>176</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 404/2006; 657/2006.

<sup>177</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 80/2007.

<sup>178</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 888/2006; 436/2008; 449/2008; 493/2008.

cabo com níveis variáveis de sucesso. Entre elas, podemos citar o projeto de melhoramento agrícola para o desenvolvimento de cultivares de banana e soja resistentes à *Sigatoka Negra*<sup>179</sup>; a pesquisa no ramo da sanidade vegetal e animal, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>180</sup>; a visita de altas autoridades guianenses para estabelecer cooperação técnica com o Centro de Pesquisa da EMBRAPA em Roraima, nas áreas de soja, arroz e criação de carneiros<sup>181</sup>, e a requisição formal de cooperação brasileira no setor de piscicultura, haja vista a abertura de um centro de criação de tilápias na Guiana<sup>182</sup>. Merece destacada menção, ainda, a visita multidisciplinar realizada em setembro de 2008, pelo Subsecretário-geral de Cooperação e de Promoção Comercial do Itamaraty, que proporcionou reuniões de trabalho entre a equipe brasileira e alguns dos ministros de Estado da Guiana. A reunião com o Ministro da Agricultura à época, Robert Persaud, referendou a importância dos projetos em andamento acerca da cultura e produção de soja e caju e propôs a extensão da cooperação agrícola para as áreas de biocombustíveis, pesca em alto mar, piscicultura e gestão de recursos florestais.<sup>183</sup>

A **cooperação no setor sucro-alcooleiro** é outro ponto de grande relevância na pauta de cooperação técnica bilateral, tanto por causa da importância da cultura da cana na economia regional quanto pela renegociação do acesso facilitado ao mercado europeu no biênio 2005-6. A reforma do regime europeu de importação de açúcar sugeria a redução da ajuda aos países da ACP, pela redução de acesso facilitado desse produto na União Européia (UE). A posição do Comissário para o Comércio da UE, Peter Mandelson, era de que as culturas que não fossem economicamente viáveis deveriam ser extintas. Para amenizar o impacto dessa medida, houve a previsão de algum aporte financeiro que pudesse tornar a produção açucareira caribenha mais competitiva, porém estes não superavam as perdas nas receitas de exportação – orçadas, no caso da Guiana, em U\$40 milhões/ano e, para o conjunto da economia caribenha, em U\$100 milhões/ano.<sup>184</sup>

“o Senhor Joseph O’lall, Diretor da Agência de Energia da Guiana, agradeceu o interesse do Brasil em colaborar com a Guiana e informou-me que o assunto se reveste da maior importância em virtude da recente orientação do Banco Mundial de fechar todas as usinas de açúcar neste país por considerá-las improdutivas. Para o Senhor Joseph, só a mudança de direção da política açucareira poderá salvar as indústrias do ramo.”<sup>185</sup>

Essa situação de fragilidade econômica intensificou a necessidade de cooperação com o Brasil, tanto pela defesa da economia açucareira caribenha em fóruns internacionais como pela diversificação desse setor através da produção de etanol. Os apelos de auxílio técnico e político do Brasil datam pelo

<sup>179</sup> O projeto “*Technical and Financial Proposal of Consultanship of Agricultural Promotion in Crops of Soubbeans and Banana, Resistent to Sigatoga Negra*” foi elaborado pela empresa roraimense CAMPO, e não há registro de sua continuidade nos arquivos diplomáticos. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 178/2003)

<sup>180</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 627/2005.

<sup>181</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 594/2008.

<sup>182</sup> O centro de criação de tilápias e de treinamento de piscicultores, do *National Agricultural Research Institute (NARI)*, foi inaugurado em 7 de agosto de 2008 com a ajuda de capitais e tecnologia norte-americana e britânica. A ajuda brasileira foi requerida logo em seguida, para manutenção e contínuo desenvolvimento do projeto, como costuma acontecer nos projetos de real impacto sócio-econômico daquele país. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 706/2008).

<sup>183</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 819/2008.

<sup>184</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 42/2005; 420/2005; 435/2005; 439/2005; FINANCIAL TIMES, 25/06/2005.

<sup>185</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 418/2005.

menos desde a visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a este país, em fevereiro de 2005. Por um lado, o governo guianense expressou a vontade de obter o “apoio do Brasil à reestruturação do setor produtivo sucro-alcooleiro da Guiana”<sup>186</sup>, principalmente através da produção de etanol e da modernização da indústria açucareira. Por outro lado, requereu-se do Brasil o apoio diplomático às economias fragilizadas do Caribe, pela reiteração das declarações do presidente Lula de que a reforma do regime europeu de importações de açúcar não deveria trazer prejuízos comerciais aos caribenhos.<sup>187</sup>

Ações e iniciativas frutificaram no sentido de envolver o Brasil na reestruturação da economia açucareira guianense. Três iniciativas se destacaram no período. Primeiro, assinou-se um memorando de entendimento sobre cooperação na área do etanol durante a visita à Guiana do Secretário-geral do Itamaraty, Emb. Samuel Pinheiro Guimarães, em setembro de 2005.<sup>188</sup> Segundo, realizou-se visita de missão técnica e comercial de representantes da agro-indústria açucareira de países caribenhos e sul-americanos à Guiana, tendo a Guiana disponibilizado altos funcionários da *Guyana Sugar Corporation (GUYSUCO)*<sup>189</sup>. Terceiro, a Reunião da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) sobre Biocombustíveis<sup>190</sup>, que ocorreu em Fortaleza, de 20 a 22 de setembro de 2006, também contou com participação guianense nos debates.<sup>191</sup>

As **demais ações de cooperação técnica, tecnológica e energética** no período têm um perfil extremamente diversificado, abrangendo um amplo espectro de políticas públicas. Há ações nas áreas de conservação do meio ambiente (descontaminação de mercúrio em fluxos d’água, gestão de resíduos sólidos); saúde (empréstimo de vacinas de febre amarela, esforços de combate ao HIV/AIDS, criação de comissão binacional, intercâmbio de experiências sobre vigilância sanitária); educação (criação de um leitorado de português em universidade guianense, criação de Cátedra de Estudos Brasileiros); esporte (participação de times estrangeiros em jogos amistosos); segurança pública e defesa (encontro de forças policiais, programa ostensivo de treinamento policial e militar, assistência técnica e manutenção de/para armas e embarcações, possível participação da Guiana no SIVAM/SIPAM); judicial (cooperação em matéria civil) e telecomunicações (acordo entre agências reguladoras).

Entre essas ações, a área que se destaca é a cooperação no setor energético, tanto em sua versão hídrica quanto fóssil. No que se refere à energia hidroelétrica, estimativas do período dão conta de que Guiana possuía um potencial de geração de aproximadamente 7.000MW sem qualquer

<sup>186</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 228/2005.

<sup>187</sup> De fato, o presidente Lula teria declarado em Georgetown e Paramaribo, já em fevereiro de 2005, a vontade de que a reforma do sistema europeu de importações de açúcar não viesse a lesar a economia dos países caribenhos. A declaração omite o fato de que o Brasil foi um dos demandantes, no âmbito da OMC, contra o tal sistema de preferências tarifárias da União Européia que garantia acesso diferenciado ao açúcar caribenho (p. ext., o Brasil seria indiretamente responsável pela crise do açúcar na Guiana). A reivindicação guianense era, pois, que o Brasil levasse a declaração de apoio à economia do açúcar no Caribe a outras reuniões e fóruns, com o objetivo de pressionar a União Européia a conceder empréstimos e outras condições vantajosas. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 435/205; 439/2005).

<sup>188</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 439/2005.

<sup>189</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 40/2006.

<sup>190</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 663/2006.

<sup>191</sup> Apesar da agilidade em estabelecer um Memorando de Entendimento e das visitas técnicas realizadas no primeiro e segundo semestres de 2006, a cooperação técnica para o etanol constava ainda como “compromisso pendente” na agenda do Itamaraty em setembro do ano seguinte. Artigos na mídia local dão conta da “visível falta de progresso na implementação dos acordos” sobre o etanol. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 715/2007; STABROEK NEWS, *Takutu bridge still stalled*, 16/04/2006).

aproveitamento: a totalidade da produção de energética provinha de centrais termoelétricas e, a despeito de condições favoráveis, não havia participação significativa da energia eólica ou solar na matriz energética do país.<sup>192</sup> Esta situação de dependência energética crônica seria agravada pela falta de usinas nucleares e refinarias de petróleo, tornando a importação de combustíveis (especialmente diesel) um elemento sensível para produção energética e para os transportes.

“Em razão de não dispor de refinarias de petróleo, a Guiana não importa petróleo nem gás natural. A Guiana não importa tampouco carvão mineral porque não tem usinas siderúrgicas e porque toda sua geração termo-elétrica se faz a base de óleo diesel. O peso das importações de combustíveis e lubrificantes é elevado no balanço de pagamentos da Guiana. Em 2003 e 2004, essas importações alcançaram respectivamente USD 147 milhões e USD 169 milhões, representando em cada ano cerca de 25% das importações totais de mercadorias do país. O Banco Mundial estima que essa situação permanecerá inalterada até 2010.”<sup>193</sup>

Essa conjuntura desfavorável levou o governo local a buscar explorar o potencial de geração hídrica do país, anunciando a construção de uma grande usina hidroelétrica no Alto Mazaruni com capacidade instalada de 800MW. A Guiana, incapaz de realizar a incorporação de uma obra desse vulto, contaria com a iniciativa privada estrangeira para construção da hidrelétrica – recebendo projetos de diferentes nacionalidades. Declarações públicas do presidente Bharrat Jagdeo deixaram transparecer, no entanto, que a “a Guiana prefere a execução do projeto com o Brasil”<sup>194</sup>. Em julho de 2006, o presidente e o primeiro-ministro anunciaram uma mudança nos planos de expansão da produção elétrica da Guiana, optando pela construção de uma hidroelétrica de menor porte em Amailla Falls.<sup>195</sup> Com isso, o governo da Guiana desistiria, ao menos temporariamente, do projeto mais ambicioso da usina elétrica do Alto Mazaruni. Em qualquer um dos casos, no entanto, autoridades guianenses têm manifestado esperança de que o excedente da energia gerada pelas hidroelétricas possa ser vendido para o Brasil, com o objetivo de abastecer o estado de Roraima e outras localidades da região norte.

Quanto à indústria petrolífera, o interesse na prospecção de combustíveis fósseis na plataforma continental da Guiana pela PETROBRAS decorre da “esperança [das autoridades do país] de encontrar jazidas petrolíferas ‘off shore’ na região do Rio Corentyne, na fronteira com o Suriname”<sup>196</sup>. Nesse sentido, tanto o presidente Bharrat Jagdeo quanto o primeiro-ministro Rudolph Insannally mencionaram diversas vezes, durante o período em análise, o interesse da Guiana pelo envolvimento da estatal petrolífera brasileira na concorrência pelos blocos da plataforma continental.<sup>197</sup> Com o objetivo de dar vazão a essas demandas, a PETROBRAS designou um funcionário, em abril de 2005,

<sup>192</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 592/2006.

<sup>193</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 592/2006, p. 4.

<sup>194</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 454/2005.

<sup>195</sup> A usina hidroelétrica de Amailla Falls começou a ser construída em 2006, com previsão de término da obra para 2010. O custo da usina montaria, de acordo com o projeto original, a US\$ 300 milhões, financiados a partir de uma parceria público-privada entre a Synergy Holdings (EUA), a Guyana Power and Light Inc. (GUY) e o governo guianense. A capacidade da usina, em um primeiro momento, seria de 100MW (cifra próxima da potência instalada por geração térmica), com possibilidade de expansão em estágios futuros, para 165MW e 410MW (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 538/2006).

<sup>196</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 622/2007, p. 2.

<sup>197</sup> Houve, no mínimo, duas declarações formais das autoridades guianenses a respeito do interesse da prospecção de petróleo e gás pela PETROBRAS no país: durante a visita do presidente Lula à Guiana, em 15 de fevereiro de 2005 e em audiência entre o embaixador brasileiro em Georgetown e o primeiro ministro daquele país, em 10 de outubro do mesmo ano. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 228/2005; 501/2005)

que ficaria responsável pela organização de uma missão técnica à Guiana.<sup>198</sup> Alguns meses depois, dois funcionários da PETROBRAS participaram da delegação chefiada pelo Secretário-geral do Itamaraty e, na ocasião, comprometeram-se a examinar melhor o assunto desde que fossem informados sobre o potencial dos blocos em questão. Não há menções posteriores ao assunto, a indicar ou a continuidade das negociações sob o regime de sigilo, ou o fracasso do projeto por motivos desconhecidos.<sup>199</sup>

Uma **breve análise da cooperação técnica, tecnológica e energética** permite perceber que, dentre as quatro modalidades de cooperação que são apresentadas nesse capítulo, esta é a mais ‘sofisticada’ e dinâmica que o Brasil manteve com a Guiana no período. Em franca oposição à tibieza do comércio bilateral e à morosidade de alguns dos projetos de infra-estrutura, a cooperação técnica se destacou nas relações bilaterais tanto pela celeridade quanto pela pluralidade de ações – que incluíram o manejo agro-pecuário<sup>200</sup>, o cultivo de grãos<sup>201</sup>, a descontaminação de resíduos militares<sup>202</sup>, a produção petrolífera<sup>203</sup>, entre outras ações nas áreas de saúde<sup>204</sup>, educação<sup>205</sup> e segurança<sup>206</sup>. Não é apenas o fator quantitativo que notabiliza as ações de cooperação técnica, mas a relevância de seus projetos, que têm boa acolhida em um país com baixos índices de desenvolvimento. Levando-se em consideração as dificuldades da economia guianense, como a pequena dimensão da economia, a sobre-representatividade do agro-negócio e do extrativismo e o histórico de litígios territoriais com Estados fronteiriços, a cooperação técnica bilateral é muito bem vista. Essa percepção positiva do Brasil oscila entre uma posição moderada, em que o país é considerado um “parceiro continental capaz de prestar ajuda ao desenvolvimento do país [Guiana]”<sup>207</sup> até posições mais entusiasmadas, em que o Brasil representaria a via para a “superação do estado de pobreza devastador que tem dominado [o] país”<sup>208</sup>. Comentando o efeito das ações de cooperação técnica sobre as relações bilaterais, um agente diplomático brasileiro argumenta que:

“essa decisão [de concretização imediata de ‘um ou mais projetos de cooperação’ pela ABC/EMBRAPA] inaugura uma nova fase entre nossos países, inscrevendo-se perfeitamente no contexto das determinações do Presidente Lula e de Vossa Excelência, no sentido de fazer a cooperação técnica brasileira um instrumento cada vez mais eficaz de aproximação com os países vizinhos do continente.”<sup>209</sup>

<sup>198</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 178/2005.

<sup>199</sup> A prospecção de combustíveis fósseis na plataforma continental sofre de dois potenciais vícios de origem. Primeiro, a despeito do estudo do U.S. Geological Survey, indicando um potencial de 2.2 bilhões de barris de petróleo e 6 trilhões de pés cúbicos de gás natural, o fato é que “não existem informações seguras acerca de reservas comprovadas de petróleo e gás natural na Guiana” (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 592/2006). Segundo, e talvez mais grave, as jazidas petrolíferas coincidem com uma área em litígio. De acordo com o agente diplomático brasileiro que acompanhou as visitas dos técnicos da PETROBRAS, “os blocos oferecidos se encontravam em área marítima reivindicada também pela Venezuela” (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 296/2006).

<sup>200</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 594/2008.

<sup>201</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel.177/2003; 138/2005; 493/2007; 819/2008.

<sup>202</sup> BRASEMB GEORGETOWN. 137/2005; 153/2007.

<sup>203</sup> BRASEMB GEORGETOWN.177/2003; 275/2003; 335/2003.

<sup>204</sup> BRASEMB GEORGETOWN. 53/2005; 416/2005; 153/2007; 343/2008; 440/2008; 558/2008.

<sup>205</sup> BRASEMB GEORGETOWN. 280/2006; 816/2006.

<sup>206</sup> BRASEMB GEORGETOWN.153/2007; 175/2008.

<sup>207</sup> BRASEMB GEORGETOWN, desptel. 177/2003.

<sup>208</sup> STABROEK News. *Drop the bridge and look to Brazil*. 06/10/2006.

<sup>209</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 137/2005, p.1.

A cooperação técnica parece gozar de inúmeras vantagens em comparação às modalidades alternativas de cooperação bilateral. Em primeiro lugar, ela não requer volumosos investimentos, porque a essência desse gênero de cooperação é justamente a troca de conhecimento através do intercâmbio de pessoal técnico e transferência não-onerosa de tecnologia. Em segundo lugar, a maior parte dos projetos e programas de cooperação técnica é de natureza temporária, uma vez que eles tendem a se esgotar após a plena realização das atividades planejadas. Conseqüentemente, esta situação isenta a União e o corpo diplomático de manterem verbas e pessoal dedicados exclusivamente a estas tarefas. Em terceiro lugar e dependendo da relevância e do adequado gerenciamento dos programas, a cooperação técnica gera impactos sociais e econômicos significativos no país de destino, que se revertem em prestígio e influência para o sócio maior da operação. O caso da Guiana não é diferente:

“Em relação ao (...) telegrama de referência, saliento que a prestação de assistência técnica ao Governo da Guiana por parte do Brasil, por intermédio da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), nas áreas agrícola e militar (...) abriu caminho para que seu maior vizinho fosse definitivamente encarado, pelas autoridades locais, como um parceiro continental capaz de prestar ajuda ao desenvolvimento deste país.”<sup>210</sup>

### 3.3 COOPERAÇÃO CONSULAR, DIPLOMÁTICA E FRONTEIRIÇA

Esta seção aborda a cooperação consular, diplomática e fronteiriça entre Brasil e Guiana para os anos de 2003 a 2008, e está dividida em (a) cooperação consular e diplomática (visitas oficiais, programa de difusão cultural / lingüística e demais ações), (b) cooperação fronteiriça (infra-estrutura no ponto de fronteira e transporte internacional) e (c) uma breve análise da cooperação consular, diplomática e fronteiriça.

A **cooperação consular e diplomática** compreende as ações desenvolvidas especificamente pelo corpo diplomático brasileiro, pelo Ministério das Relações Exteriores e por altas autoridades brasileiras de passagem ou em visita à Guiana, e se caracterizam pelo caráter protocolar e cerimonial, não visando retorno material direto e imediato. Entre essas ações se incluem os programas de difusão cultural e lingüística realizados através da embaixada brasileira em Georgetown e as visitas de chanceleres, chefes de Estado e chefes de governo em caráter oficial.

O ensino da língua portuguesa na Guiana é administrado pelo Centro de Estudos Brasileiros (CEB)<sup>211</sup>, vinculado à embaixada brasileira em Georgetown. Durante todo período em análise, o

<sup>210</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 178/2003, p. 2.

<sup>211</sup> O *Centro de Estudos Brasileiros* (CEB) em Georgetown foi inaugurado em 15 de março de 1970 e está sediado em Queenstown, bairro nobre da capital guianense. O edifício, de arquitetura colonial inglesa da década de 1940, possui 3 andares e área construída de 300 m<sup>2</sup>. O prédio conta com seis salas de aula equipadas com dispositivos multimídia, biblioteca com pelo menos 2.000 volumes, secretaria conjugada com copa, cozinha, quatro banheiros, dependências privativas para o diretor e o coordenador do Centro e área externa, onde freqüentemente são realizados eventos culturais. Em setembro de 2001 e julho de 2004, o edifício passou por uma reforma completa em suas instalações, com o objetivo de restaurar o valor arquitetônico do imóvel (de propriedade da União) e modernizar a infra-estrutura administrativa e pedagógica. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 547/2005; 158/2003)



Centro ofereceu cursos regulares de português para a comunidade interessada a preços ‘módcos’<sup>212</sup> e, excepcionalmente, administrou cursos intensivos a pedido do governo guianense.<sup>213</sup> O número de alunos demonstra um interesse crescente pela língua portuguesa na Guiana: tendo registrado uma média de 97 inscritos entre 2000 e 2002, o número de alunos que ingressou nos cursos subiu para 243 em 2003, 277 (2004) e 295 (2005)<sup>214</sup>. De acordo com a correspondência telegráfica da chancelaria brasileira, é possível perceber igualmente uma queda contínua na taxa de evasão escolar no período, provavelmente motivada pela reforma das instalações e do plano pedagógico do estabelecimento.<sup>215</sup> A demanda pelos cursos vem principalmente de guianenses com algum vínculo material ou profissional com Brasil, mas eventualmente são atendidos filhos de brasileiros – nascidos no país e desprovidos do contato com o idioma escrito – e adultos que buscam cursos de leitura e redação.<sup>216</sup>

O investimento no Centro de Estudos é permanente. Os custos de manutenção, entre salários, encargos sociais, água, luz, telefonia e outros artigos necessários ao instituto, somaram a aproximadamente US\$ 150.000/ano no período<sup>217</sup>. Além disso, realizaram-se obras de reforma nos anos de 2001 e 2004; reequiparam-se as salas de aula com dispositivos multimídia; promoveram-se cursos de capacitação para professores em três oportunidades e elevou-se o salário dos docentes pelo menos uma vez no período – as últimas duas medidas no intuito de remediar a crônica falta de professores formados e a constante rotatividade de docentes.<sup>218</sup> Apesar de alto, o investimento parece bem direcionado:

“O CEB é instrumento indispensável à consecução do principal objetivo da Política Externa brasileira no que diz respeito à Guiana, ou seja, a integração com o Brasil e uma maior inserção do país na América do Sul, o que é dificultado pela denominada ‘barreira lingüística’: o fato de que, ao ser o único país de fala inglesa no continente, a Guiana sente-se atraída pelo caribe anglófono, pela América do Norte e pelo Reino Unido, em detrimento dos vizinhos imediatos. O Centro, ao divulgar o idioma Português e a cultura brasileira, é a única arma que o Brasil dispõe nesse embate desigual”<sup>219</sup>

As atividades culturais são desenvolvidas de forma difusa, tanto pelo Programa Cultural do Centro de Estudos Brasileiros (PCCEB) quanto pela própria embaixada do Brasil em Georgetown, através dos Programas de Difusão da Realidade Brasileira (PDRB), Difusão Cultural (PDC) e Promoção do Audiovisual Brasileiro (PPAB). O perfil das ações culturais é plural e apresenta atividades diversas: shows de música popular para grandes audiências; apresentação de música erudita para grupos menores; exposição de escultura e pintura de ambas nacionalidades; festivais de cinema e

<sup>212</sup> O preço do módulo trimestral do curso de português era de G\$4.000,00, equivalente a US\$20,72, em 2003. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 158/2003).

<sup>213</sup> Em 2003, o governo da Guiana solicitou a abertura de 53 vagas para qualificar os funcionários da Alfândega, da Força Policial e dos Ministérios de Negócios Estrangeiros, Comércio Exterior e Cooperação Internacional, do Interior e dos Transportes e Hidráulica. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 158/2003, p. 1).

<sup>214</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 547/2005, p. 3.

<sup>215</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 547/2005, p. 3.

<sup>216</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 547/2005, p. 4.

<sup>217</sup> Essa é uma estimativa com base na previsão de gastos do CEB para o exercício de 2006 (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 008/2006).

<sup>218</sup> Os cursos de capacitação para professores ocorreram em agosto de 2004, janeiro de 2005 e julho de 2005 e o aumento de 35% nos vencimentos de docentes em janeiro de 2005. Quanto ao valor das reformas e aquisição de equipamentos eletrônicos, não há dados para todas as despesas da embaixada – sabe-se somente que a reforma de 2001, para obras de estrutura e cobertura do imóvel, teria custado US\$70.898,00. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 158/2003; 547/2005).

<sup>219</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 158/2003.

projeções individuais do audiovisual brasileiro e sul-americano; festas típicas, tais como festa junina, comemoração da independência do Brasil e carnaval; cursos e *workshops* vinculados à cultura brasileira, como cursos capoeira, artesanato, desenho e literatura, entre outras atividades. A maioria das ações, no entanto, se concentra nas áreas de artes plásticas, música e cinema, sendo que a apresentação de filmes e documentários nacionais foi responsável por mais da metade das ações culturais do CEB-Georgetown.<sup>220</sup>

Quanto ao investimento na área cultural, ele é elevado e contínuo. Somente as propostas do PCCEB e PDC para o exercício do triênio 2006-2008 consumiram aproximadamente US\$100.000,00, estimativa que não inclui a compra de equipamentos e manutenção das instalações.<sup>221</sup> Em contrapartida, a soma do público estimado para esses eventos monta a aproximadamente 32.000 pessoas no mesmo período e para os mesmos programas, atingindo não só a capital Georgetown como outras cidades do interior que sofrem com a escassez de oferta cultural, tais como Linden e New Amsterdam. Esse esforço tem sido reconhecido pelo Estado e pela imprensa locais:

“O CEB Georgetown é muito dinâmico nas suas atividades culturais, e já teve o seu dinamismo reconhecido pela SERE em duas ocasiões (em 2003 e 2004), quando a Secretaria de Estado concedeu um prêmio em dinheiro (US\$3.000,00, o primeiro e US\$5.000,00, o segundo) para a realização de eventos extras.”

“Brazilian Culture and cuisine have come to Georgetown and been largely embraced. Over 100 students are taking Portuguese lessons at the Brazilian Center for cultural studies and one Brazilian churrascaria is now a popular place for professionals with lunchtime carnivorous cravings.”<sup>222</sup>

As visitas oficiais foram marcadas por grande dinamismo no período. O presidente da Guiana, Bharrat Jagdeo, visitou o Brasil em três ocasiões. Em janeiro de 2003, Bharrat Jagdeo veio a Brasília prestigiar a posse do Presidente da República do Brasil. Em fins de julho do mesmo ano, o presidente esteve novamente em Brasília, desta feita para discutir a integração física entre seu país e o Brasil, a possível adesão da Guiana ao sistema SIVAM/SIPAM e a assinatura do Acordo de Isenção Parcial de Vistos.<sup>223</sup> Na ocasião, Jagdeo aproveitou para pernoitar em Manaus com o intuito de, entre outros compromissos, conhecer as sedes do SIVAM/SIPAM – evento que “parece ter sido o principal item de sua programação em Manaus”<sup>224</sup>. Ainda em outubro de 2003, Jagdeo visitou o estado de Roraima, com o objetivo de conhecer o desenvolvimento do agronegócio na savana e discutir as potencialidades da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu.

O presidente Lula retribuiu as visitas do colega guianense ao menos duas vezes no período. Em fevereiro de 2005, Lula viajou a Georgetown para tratar das relações bilaterais, produzindo resultados positivos em áreas como cooperação técnica, comércio bilateral, obras de infra-estrutura, acordos de cooperação sobre saúde, área fronteiriça, academias diplomáticas e educação.<sup>225</sup> Em março de 2007, a comitiva presidencial participou da Reunião da Cúpula do Grupo do Rio – sob a

<sup>220</sup>BRASEMB GEORGETOWN, tel. 158/2003 ; 50/2004; 381/2004; 422/2004; 496/2004; 52/2005; 56/2005; 483/2005; 524/2005; 547/2005; 008/2006; 084/2006; 042/2007; 043/2007; 075/2008; 076/2008.

<sup>221</sup>BRASEMB GEORGETOWN, tel. 084/2006; 042/2007; 076/2008.

<sup>222</sup>STABROEK News. *A friendly reminder to Brasilia*. (24/09/2004).

<sup>223</sup>BRASEMB GEORGETOWN, tel. 343/2003.

<sup>224</sup>BRASEMB GEORGETOWN, tel. 347/2003.

<sup>225</sup>BRASEMB GEORGETOWN, tel. 690/2007, p. 2.

Presidência Pro Tempore da Guiana – sem descuidar-se da agenda bilateral. A correspondência diplomática do período dá conta de onze pontos de conversação entre os respectivos chefes de Estado naquela ocasião, incluindo os tópicos candentes de infra-estrutura de interconexão rodoviária, cooperação técnica e comércio bilateral.<sup>226</sup>

Além das visitas presidenciais, um grande número de ministros, chanceleres e autoridades federais e estaduais cruzaram a fronteira Brasil-Guiana em ambos os sentidos. Foram pelo menos treze visitas oficiais, com os mais variados objetivos: inauguração de repartições consulares<sup>227</sup>, missão de representação de organismos internacionais<sup>228</sup>, participação em fóruns de cooperação bi- e multilateral<sup>229</sup>, reuniões de cúpula sul-americanas<sup>230</sup>, missões brasileiras à secretaria do CARICOM<sup>231</sup>, intercâmbio na área militar<sup>232</sup>, participação de autoridades em feiras e congressos<sup>233</sup>, além de visitas de rotina para seguimento e atualização da agenda bilateral<sup>234</sup>. De acordo com o embaixador brasileiro em Georgetown, esse “aumento da frequência das visitas de autoridades guianenses ao Brasil demonstra a crescente importância do país na política externa da Guiana, tradicionalmente voltada para o Caribe, América do Norte e a Europa.”<sup>235</sup>

Entre as demais ações de cooperação consular e diplomática, vale destacar a assinatura e entrada em vigor do Acordo de Isenção Parcial de Vistos e a abertura de um consulado junto à fronteira entre Brasil e Guiana. Quanto à questão dos vistos, a idéia de um acordo na área foi fortemente inspirada pelo status da Guiana de único vizinho do Brasil para o qual ainda era exigido visto consular de cidadãos que efetuam visitas curtas ao país – situação que persistia desde o estabelecimento de relações diplomáticas.<sup>236</sup> Em reunião com agentes da Polícia Federal (PF), um diplomata brasileiro comenta que

“o Delegado [da PF de Roraima] (...) declarou-se totalmente favorável à idéia de se eliminar definitivamente a exigência de visto de entrada para brasileiros na Guiana e guianenses no Brasil, expressando a sua estranheza em relação ao fato de ser a Guiana o único país na América do Sul que ainda exige visto para brasileiros. Foi-lhe esclarecido (...) que o Governo brasileiro vem insistindo na proposta e um acordo bilateral para eliminação dos vistos, mas que ainda não obteve resposta do Governo da Guiana.”<sup>237</sup>

Para fazer face a essa situação, os governos de Brasil e Guiana decidiram firmar o Acordo de Isenção Parcial de Vistos, que determinava a abolição de vistos de turista e de negócios entre os dois

<sup>226</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 153/2007.

<sup>227</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 29/2003; 33/2003.

<sup>228</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 121/2003.

<sup>229</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 121/2003.

<sup>230</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 236/2005; 439/2005.

<sup>231</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 105/2005; 490/2007; 493/2007.

<sup>232</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 304/2008.

<sup>233</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 749/2006.

<sup>234</sup> Entre as visitas de perfil eminentemente técnico, duas merecem destaque: (a) a missão de alto nível conduzida pelo Secretário-geral do MRE, Emb. Samuel Pinheiro Guimarães, em setembro de 2005, que tratou da cooperação técnica, da situação do regime açúcar da União Européia e da possibilidade de exploração de petróleo na Guiana pela PETROBRAS; e (b) a missão multidisciplinar coordenada pelo Secretário-geral de Cooperação e de Promoção Comercial, Emb. Ruy Nogueira, com pauta ampla, incluindo agricultura, saúde, turismo e comércio exterior. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 224/2004; 527/2006; 564/2006; 416/2007; 252/2008; 584/2008; 702/2008; 752/2008; 786/2008.)

<sup>235</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel.121/2003.

<sup>236</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 188/2003.

<sup>237</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 091/2003.

países para permanências de até 90 dias. O documento foi assinado em 30 de julho de 2003 por ocasião da visita de Bharrat Jadeo ao Brasil, e foi ratificado pela Assembléia Nacional da Guiana em março do ano seguinte<sup>238</sup>. Em 03 de novembro de 2005, o Acordo entrou em vigor após a ratificação brasileira<sup>239</sup>, dispensando os nacionais de ambos os países do visto de curta duração.

Quanto à abertura de um consulado brasileiro em Lethem, município guianense que faz fronteira com o Brasil, o período em análise é muito feliz em acompanhar toda a trajetória de concepção, autorização e implementação dessa repartição consular. Em 2003, surgem as primeiras discussões acerca da abertura de um consulado na fronteira com a Guiana, qual o formato mais adequado – se honorário ou de carreira – e as autorizações necessárias do governo guianense.<sup>240</sup> A necessidade de um consulado naquele ponto de fronteira teria origem na condição de Lethem de ponto de entrada dos 1.500 trabalhadores brasileiros que exercem atividade de mineração no país; na vindoura finalização da construção da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu; no possível asfaltamento do trecho Linden-Lethem, que completaria a pavimentação da estrada Boa Vista-Georgetown; na eminente ratificação do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas (ATRIPC) e no Acordo Parcial de Isenção de Visto – à época, em negociação.<sup>241</sup> Em 2006, a abertura de um consulado em Lethem volta a ser considerada, desta vez sob a condição de que a ponte binacional, cujas obras estavam paradas por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), fosse finalizada.<sup>242</sup> No ano seguinte, o governo guianense confirmou a autorização para a abertura da repartição consular em Lethem e o governo brasileiro retomou de vez o assunto: foram definidos o estatuto jurídico e a jurisdição do consulado<sup>243</sup>, abriu-se conta bancária e aviaram-se as providências administrativas necessárias à abertura da dita repartição consular.<sup>244</sup> Em 10 de julho de 2007, foi criado o Vice-Consulado do Brasil na República da Guiana, com sede em Lethem.<sup>245</sup>

A **cooperação fronteiriça** se divide em ações visando a instalação de infra-estrutura na fronteira entre Brasil e Guiana e nos acordos intendentos ao estabelecimento de transporte internacional rodoviário e aéreo.

A realidade da fronteira binacional Brasil-Guiana não é exatamente das mais propícias para uma cooperação eficiente e sustentada. O ponto de fronteira reúne duas cidades, uma em cada margem do Rio Itacutu: Lethem (Guiana) e Bonfim (Brasil). Lethem, capital da região 9 da Guiana (*Upper Essequibo-Upper Takutu*), é uma pequena cidade de fronteira, que serve de base para viajantes que vão tanto para a capital Georgetown, quanto para Boa Vista. A cidade dista aproximadamente 500 quilômetros da capital do país, cuja ligação é feita por estrada não-pavimentada que se torna intransitável nos meses de chuva. Estima-se a população em torno de 3.000 pessoas, o que faz de Lethem uma das maiores cidades da Guiana e a maior no extremo sul do país. A economia não é

<sup>238</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 116/2004.

<sup>239</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 606/2005 e 637/2005.

<sup>240</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 326/2003.

<sup>241</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 326/2003.

<sup>242</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 157/2003.

<sup>243</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 715/2007.

<sup>244</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 1062/2007

<sup>245</sup> PRESIDÊNCIA da República. Decreto Nº 6.153/2007.

especialmente dinâmica: grande parte do comércio local sobrevive da venda de produtos falsificados, tais como camisas *Lacoste* e tênis *Nike*, e outros produtos como panelas, bicicletas, perfumes e whiskys. Lethem não possui um centro comercial formalmente organizado, tampouco há pavimentação das vias públicas, produção jornalística ou radiodifusão própria; o domínio da língua portuguesa é deveras limitado e, pelo menos até julho de 2007, inexistiam bancos na cidade.<sup>246</sup> Quanto ao município roraimense de Bonfim, este se liga à Boa Vista por estrada asfaltada (BR-401) a uma distância de 125 km. A população local soma aproximadamente 13.220 habitantes<sup>247</sup>, sendo expressiva porcentagem referente à zona rural. A principal atividade econômica é o agronegócio, sendo produzidos arroz, banana, caju, milho, mandioca e gado de corte. A cidade não contou, no período, com agência bancária, rede de prestação de serviços bem-equipada ou comércio dinâmico, ainda que esteja mais bem servida de serviços públicos básicos do que sua contraparte guianense (há escolas, hospital e postos de saúde na localidade).<sup>248</sup>

Figura 3 - Via pública em Lethem (Guiana)



Fonte: Foto própria (05/02/2009)

Figura 3 - Comércio em Lethem (Guiana)



Fonte: Foto própria (05/02/2009)

Para além da situação dos municípios, a situação da fronteira *per se* foi precária durante a maior parte dos seis anos que cobrem este estudo. É bom lembrar que o tráfego de pessoas e mercadorias foi feito, até a inauguração oficial da ponte internacional, por barcos e balsas ilegais, que além de possuírem limitações na tonelagem de carga, implicam em custos aos que atravessam o rio para alcançar o outro país. Essa situação de irregularidade jurídica obstou o alfandegamento do ponto de fronteira pela Polícia Federal brasileira, trazendo prejuízos para o erário público e para o comércio internacional.<sup>249</sup> O mesmo ocorreu em relação à infra-estrutura necessária para a prestação de serviços

<sup>246</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 336/2003.

<sup>247</sup> IBGE. *Estimativas das populações residentes, em 01.07.2006*.

<sup>248</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 336/2003.

<sup>249</sup> Sobre a existência de comércio fronteiriço entre Brasil e Guiana, nota-se um grande desconhecimento por parte das autoridades federais em relação à realidade local. Em entrevista, o então Secretário Extraordinário para Assuntos Internacionais do Estado de Roraima, Sérgio Pillon Guerra, relata reunião mantida em Brasília: “Acontece que a ANTT diz: ‘olha, não tem a menor chance [de alfandegar o ponto de fronteira]’, eu disse: ‘olha, nós precisamos fazer comércio formal lá’, na reunião, com a Guiana. Ai disse: ‘Não! não tem comércio formal com a guiana. Não tem. Não tem nenhum [...] por causa da Receita [Federal]: não aparece nada.’. Ai eu disse: ‘Claro que não aparece nada. Tudo é contrabandeado.’ Eu disse: ‘quase tudo é contrabandeado, por que não é ponto alfandegário, a Receita não quer fazer alfandegamento lá, é tudo contrabandeado.’. E o que não é contrabandeado, é feito um contrabando oficial. Eles: ‘como?’. Digo: ‘é. Os caminhões, eles

públicos. Servidores da Receita Federal queixaram-se diversas vezes da inexistência de instalações adequadas na fronteira para o bom cumprimento de suas funções, como a falta de um Armazém Alfandegário, de área para fiscalização de veículos ou de balança de pesagem para caminhões, e mesmo a “crônica escassez de pessoal na sede da Delegacia [da RFB]”.<sup>250</sup>

Somente em 2007, com a retomada da construção da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu e a evolução nas negociações do Acordo de Transporte Rodoviário, decidiu-se pelos melhoramentos na infra-estrutura fronteiriça. A perspectiva da majoração do trânsito de cargas e pessoas obrigou as autoridades a planejar a construção de instalações alfandegárias, abertura de agências bancárias, aumento do policiamento; enfim, a amplificação da presença do Estado como um todo.

“Representante do Governo do Estado de Roraima informou que o Governador de Roraima será consultado acerca da possibilidade de se construir complexo aduaneiro integrado em Bonfim que poderá não só todos os órgãos brasileiros envolvidos, mas também todos os órgãos guianenses. O complexo seria então concedido ao Governo Federal em esquema de comodato. O lado guianense, por sua vez, lembrou que se iniciou, há duas semanas, a construção da alfândega em Lethem. Concordou, porém, que, caso o complexo aduaneiro em Bonfim venha a concretizar-se, poderia instalar seus funcionários no lado brasileiro.”<sup>251</sup>

O acordo para a formalização do transporte rodoviário entre Brasil e Guiana chamou-se de Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Carga (ATRIPC) e sofreu um longo e exaustivo processo de negociação. Em janeiro de 2003, início do período de análise, não havia formalmente uma interligação rodoviária entre os dois países e, portanto, inexistia tratado internacional que regulasse a matéria. Na ocasião, o governo brasileiro fez uma proposta de acordo ao Governo guianense, fortemente baseado em instrumento análogo firmado com a Venezuela. O referido Acordo visava instituir o marco normativo necessário à operação de transporte rodoviário de pessoas e bens entre os dois países, estabelecer princípios de reciprocidade a serem observados na concessão de autorizações e regulamentação de serviços e tratar de aspectos organizacionais e operacionais (seguros, migração e aduana).<sup>252</sup> Para o governo brasileiro, o Acordo se inscreveria no objetivo de fortalecimento da integração no continente sul-americano, por meio de serviços como os de transporte e seleção de projetos de infra-estrutura que completam a interconexão física e ampliam os laços econômicos-comerciais com os países vizinhos.<sup>253</sup>

O processo de assinatura, ratificação, vigência e implementação do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Carga demandou tempo e esforços incomuns. Em 7 de fevereiro de 2003, foi assinado o Acordo por ocasião da viagem do Ministro do Interior guianense à Brasília, ficando pendente a ratificação de ambas as partes para a entrada em vigor do referido instrumento. Na Guiana, concluíram-se todos os requisitos legais internos necessários ainda naquele

---

pegam quarenta passaportes de guianenses, vai a Manaus, enche o caminhão, chega ali pega, joga num caminhãozinho de oito toneladas e eles vão embora.’ (...) Só com o ICMS da venda nossa pra Guiana, nós pagaríamos essa estrada aí em 5 ou 6 anos”. Estima-se que o transbordo de carga na fronteira tenha envolvido em média 120 toneladas/mês durante o período. (GUERRA, Sérgio Pillon. *Sérgio Pillon Guerra: depoimento*. [fev. 2009].).

<sup>250</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 74/2003, p. 2; 91/2003, p.2.

<sup>251</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 104/2007.

<sup>252</sup> PRESIDÊNCIA da República. Decreto No. 5.56, de 10 de outubro de 2005.

<sup>253</sup> DAM II/DAI (MRE). Pext-Bras-Guia - EM no. 00097. (03/04/2003)

ano; no Brasil, a ratificação tardou significativamente devido à demora do Congresso Nacional em aprovar o texto, adiando a vigência do tratado em pelo menos dois anos.<sup>254</sup> Foi só em 13 de junho de 2005 que o Acordo entrou em vigor, carecendo ainda de reuniões de caráter técnico que permitissem sua plena implementação. O primeiro desses encontros técnicos ocorreu ainda um ano mais tarde, em junho de 2006, e tratou dos principais tópicos referentes ao Acordo de Transporte: normas técnicas para veículos, seguros, imigração, procedimentos alfandegários e harmonização de documentos.<sup>255</sup> O segundo encontro, que representa abstratamente a plena concretização do ATRIPC pela inclusão dos tópicos remanescentes, realizou-se em 8 e 9 de fevereiro de 2007 e abordou as demais questões referentes a seguros, alfândega e imigração; transporte de produtos agrícolas; transporte de cargas perigosas; padronização de carimbos, selos e assinaturas e controle sanitário e fito-sanitário.<sup>256</sup>

Mais do que vontade política, parece claro que o avançado estágio das obras da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu contribuiu sobremaneira para a celeridade na conclusão de algum tipo de acordo de transporte válido. Durante a reunião extraordinária do ATRIPC, realizada em fevereiro de 2007,

“foi lembrada a importância do término das obras da Ponte Tacutu para as economias do Estado de Roraima e da Guiana, além do significado que essa obra terá para as populações dos respectivos países. Tendo em conta que é fundamental que o Acordo de Transporte Internacional esteja completamente implementado e operacional antes do término das obras da ponte, previsto para dezembro de 2007, todos os órgãos envolvidos concordaram em engendrar esforços para cumprir, a curto prazo, as tarefas que lhes foram imputadas na Ata de reunião (...).”

Não foi exclusivamente o transporte terrestre que sofreu com atrasos e inconstâncias políticas durante o período. De 2003 a 2008, manteve-se vigente o Acordo sobre Transportes Aéreos Brasil-Guiana assinado em 1974 – acordo considerado defasado por permitir apenas uma linha aérea por país para operar no tráfego bilateral.<sup>257</sup> Essa situação tornou-se ainda mais grave em 2003, quando a companhia aérea guianense Universal Airlines deixou de atender as exigências para operar no espaço aéreo brasileiro, resultando no monopólio da Meta Linhas Aéreas (indicada pelo Brasil) para a exploração dos vôos regionais. A despeito de constantes reclamações das autoridades e do interesse de outras companhias aéreas em operar nestes trechos, não há notícia de que a renegociação do acordo tenha tido sucesso. O embaixador brasileiro em Georgetown comenta o assunto em telegrama:

“... permito-me ressaltar a necessidade de que o Acordo sobre Transportes Aéreos Brasil-Guiana seja renegociado. Trata-se efetivamente de instrumento que, firmado há trinta anos (1974), e obsoleto, ao prever, sobretudo, que os países signatários têm o direito de designar, cada qual, apenas uma transportadora. (...) O acordo restringe, ainda, frequências e destinos, o que me parece incompatível com a atual dinâmica das relações bilaterais, nas quais a integração física vem sendo implantada em caráter prioritário.”<sup>258</sup>

Uma **breve análise da cooperação diplomática, consular e fronteiriça** revela que o perfil desta modalidade de cooperação é de longo prazo, com acordos e tratados que regulam as relações

<sup>254</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 310/2005.

<sup>255</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 490/2006.

<sup>256</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 105/2007.

<sup>257</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 690/2007.

<sup>258</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 126/2004.

bilaterais em uma extensão temporal significativamente alargada. A avaliação geral é que, não obstante quatro décadas de relações diplomáticas, é o período em estudo (2003-2008) que estabelece as bases legais e jurídicas para relações bilaterais realmente significativas. Esse intervalo responde por ações fundamentais, como as que regulam o tráfego de veículos, cargas e transporte de todos os gêneros (Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Carga), isentam de visto a maior parte dos turistas e homens de negócio (Acordo de Isenção Parcial de Vistos) e regularizam a fronteira entre os dois países (alfandegamento do ponto de fronteira, construção da infra-estrutura aduaneira, instalação de postos da PF e da Receita Federal). Ademais, o corpo diplomático brasileiro lotado em Georgetown muito contribuiu para a visibilidade da cultura e realidade brasileiras, por meio do dinamismo na atuação dos Centros de Estudo Brasileiro – talvez a mais formidável de suas realizações no período<sup>259</sup>.

Entretanto, o período não esteve isento de dificuldades, tendo sido marcado pela lentidão na tramitação dos tratados no Congresso Nacional e pelo insucesso na renegociação do transporte aéreo. Quanto à ratificação dos tratados, sabe-se que ela depende de votação nas duas casas legislativas do Congresso Nacional por força de dispositivo constitucional (art. 49, parágrafo I); no entanto, um intervalo de dois anos para avaliar o mérito de tratado internacional (ATRIPC) denota baixa prioridade do assunto na agenda do legislador. A questão do transporte aéreo, por sua vez, não parece ter sido solucionada, uma vez que o Acordo de Transporte Aéreo Brasil-Guiana (1974) ainda consta como vigente nos portais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.<sup>260</sup> A situação persiste apesar das reclamações de diplomatas brasileiros e autoridades guianenses, reiteradamente impedidos de proceder com a agenda bilateral pela falta de vôos diários. Desconhecem-se os motivos e circunstâncias pelos quais a proposta de renegociação de 2004 não obteve êxito.

### 3.4 COOPERAÇÃO COMERCIAL

A realidade do comércio bilateral não é especialmente animadora. Estatísticas brasileiras revelam que o comércio bilateral movimentou, no período, aproximadamente US\$100 milhões – uma cifra pequena mesmo se comparada àquelas apresentadas por outros Estados caribenhos de população e economia reduzidas. Em 2001 e 2002, a Guiana permaneceu em sétimo lugar entre os parceiros do Brasil que são membros do CARICOM, atrás de Santa Lucia, Trinidad e Tobago, Bahamas, Jamaica, Suriname e Barbados.<sup>261</sup> Por outro lado, o período apresenta uma tendência de crescimento sustentado

<sup>259</sup> A correspondência telegráfica revela que a maior tarefa do corpo diplomático brasileiro lotado em Georgetown, em termos quantitativos, refere-se à expedição de vistos temporários aos turistas e empresários da Guiana em visita ao Brasil. A assessoria consular à comunidade brasileira residente no país é bem limitada; em todo o ano de 2005, por exemplo, estima-se que somente 38 brasileiros tenham sido atendidos por aquele Posto. Essa realidade contrasta com as atividades culturais da embaixada, com ênfase nas ações realizadas pelo Centro de Estudos Brasileiros, que se mostraram plurais e de comprovado alcance na sociedade guianense. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 188/2003, p.2-3; 536/2005).

<sup>260</sup> DIVISÃO DA AMÉRICA MERIDIONAL II (DAM-II). *Guiana*. s.d.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Atos em Vigor Assinados com a República Cooperativista da Guiana. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/biguia.htm>>

<sup>261</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 179/2003.



nas transações bilaterais. As exportações aumentaram consideravelmente, de US\$9.7 milhões em 2003 para US\$20.8 milhões (crescimento de 114,5%), enquanto as importações brasileiras de produtos guianenses saltaram de surpreendentes US\$35,- para US\$295.0 mil. Ainda assim, o volume de comércio é reduzido, a balança comercial bilateral sofre de intenso desequilíbrio e o potencial do comércio rodoviário se encontra completamente inexplorado.<sup>262</sup>

Tabela 1 - Balança comercial Brasil-Guiana, importação e exportação (em US\$ FOB)

Período	Exportação	Importação
1997	8.245.005	0
1998	6.016.644	9.159
1999	4.634.061	10.569
2000	4.643.326	74.740
2001	6.237.349	26.496
2002	8.754.947	25.641
2003	9.695.198	35
2004	13.633.697	10.379
2005	16.604.009	11.559
2006	20.204.149	0
2007	18.030.408	1.972.559
2008	20.785.204	295.031

Fonte: Alice-web.

O perfil da economia da Guiana não contribui para o dinamismo do comércio bilateral. A República Cooperativista da Guiana depende sobremaneira da exportação de seis commodities (açúcar, ouro, bauxita, camarão, madeira e arroz), que representam quase 60% da produção de riqueza do país e são altamente suscetíveis às condições climáticas e à flutuação do preço no mercado internacional. Além disso, o país sofre de uma escassez crônica de mão-de-obra qualificada e possui uma infra-estrutura deficiente.<sup>263</sup> A despeito dessa realidade, onde boas oportunidades de comércio poderiam ser encontradas (e.g., processamento de minérios guianenses no Brasil, exportação de bens industrializados brasileiros, participação da Guiana na cadeia sucro-alcooleira brasileira), a economia da Guiana ainda é bastante vinculada ao Caribe e países anglófonos como Estados Unidos, Reino Unido e Canadá.

“Apesar da importância no sentido de abrir caminho para um intercâmbio mais diversificado entre os dois países vizinhos, que apesar de compartilharem extensa fronteira amazônica, sem pretensões territoriais de nenhum dos lados, viram-se separados pela história e pela cultura, uma vez que a Guiana sempre se considerou mais caribenha do que sulamericana, por ter o inglês como língua oficial e vir mantendo fluxo histórico de comércio voltado primordialmente para os Estados Unidos da América e o Canadá, mas também para a antiga metrópole, o Reino Unido, e para as ilhas do Mar do Caribe (especialmente as anglófonas).”<sup>264</sup>

Contextualizado o comércio bilateral e feitas as devidas observações acerca da economia da Guiana, convém agora descrever a cooperação comercial desenvolvida entre Brasil e Guiana entre 2003 e 2008. Esta seção está dividida em (a) cooperação comercial nas áreas de mineração, agropecuária

<sup>262</sup> De acordo com os registros do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil, todo comércio bilateral no período foi realizado por via marítima. Os dados oficiais não levam em conta o transporte irregular de mercadorias realizado através da fronteira, porém as condições precárias de transporte na região fazem crer que o volume comercializado por meio desse expediente foi realmente limitado.

<sup>263</sup> CIA FACTBOOK, 2008. *Guyana*.

<sup>264</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 179/2003, p. 2.

e pesca, (b) cooperação comercial através de missões empresariais e feiras, (c) acordos internacionais na área de comércio e (d) uma breve avaliação da cooperação comercial.

A **cooperação comercial nas áreas de mineração, agropecuária e pesca** visou criar oportunidades de negócio para o comércio bilateral, especialmente nas áreas em que a Guiana possui vantagens comparativas em relação aos demais parceiros comerciais do Brasil. As principais áreas em que foram diagnosticadas oportunidades de expansão no fluxo comercial foram o açúcar, pescados, minérios como bauxita e ouro, petróleo e gás natural.

No setor açucareiro, conforme já havia sido comentado mais acima, a União Européia teria decidido pela reforma de seu regime importação de açúcar, por meio de redução de preços da ordem de aproximadamente 36%<sup>265</sup>. Essa decisão afetaria a economia de países da Ásia, Caribe e Pacífico (ACP), fortemente dependentes da exportação de *commodities* e tradicionais plantadores de cana-de-açúcar; na Guiana, estima-se que esta mudança teria afetado 125.000 pessoas direta ou indiretamente vinculadas à economia açucareira<sup>266</sup> e acarretado prejuízos da ordem de US\$40 milhões/ano. Diante deste dilema, a opção guianense foi no sentido de modernização e investimento no referido setor agro-industrial. O governo da Guiana colocou em marcha um programa de reestruturação da agro-indústria açucareira, com assistência financeira da União Européia, que se estenderia de 2006 a 2011 e estaria orçado em US\$600 milhões.<sup>267</sup> O “Projeto Skeldon de Modernização”, baseado na usina de Skeldon (região leste da Guiana), teria capacidade de reduzir o preço do açúcar guianense em 1/3, de US\$0,18/libra para US\$0,12/libra em quatro anos, além de diversificar a produção para incluir a geração de energia elétrica a partir de bagaço de cana-de-açúcar e a fabricação de etanol.<sup>268</sup>

O Brasil contribuiu para a modernização da lavoura açucareira guianense especialmente através da cooperação técnica, como se depreende da assinatura do memorando sobre cooperação na área do etanol e da visita de missões técnicas brasileiras àquele país<sup>269</sup>. No entanto, operadores da política externa brasileira fizeram gestão pelo uso da cooperação comercial como instrumento subsidiário na reestruturação da cadeia produtiva sucro-alcooleira guianense.

“Nessas condições, caso o Brasil tenha interesse em participar da transição que a reforma do regime europeu de importação e exportação de açúcar certamente produzirá nas economias caribenhas, creio que o governo brasileiro deveria, além de implementar projetos de cooperação técnica nas áreas de competência do país, incentivar o setor privado a identificar na região, oportunidades de investimento e de fornecimento, sobretudo de bens de capital”<sup>270</sup>

De fato, esforços foram empreendidos no sentido de estimular o comércio de açúcar e derivados e envolver a iniciativa privada em investimentos diretos e prospecção de fornecedores. O setor comercial da embaixada brasileira em Georgetown foi surpreendido com a oportunidade de exportar glicose e açúcar refinado para abastecer a indústria alimentícia da Guiana. Segundo consta, o país, embora produtor e exportador de açúcar não-refinado, vinha importando derivados para a

<sup>265</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 651/2006.

<sup>266</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 327/2006.

<sup>267</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 40/2006.

<sup>268</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel.

<sup>269</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 663/2006.

<sup>270</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 042/2005, p. 3-4.

indústria de doces e balas (“confectionary”) a partir de fornecedores norte-americanos e europeus. Em 2003, a alta dos preços dos derivados de açúcar importados teria deixado ociosa parte deste ramo industrial, com déficit de 275 toneladas de açúcar refinado e 225 toneladas de glicose para a plena utilização da capacidade instalada.<sup>271</sup> Nesse sentido, empresários com atuação nesse nicho de mercado se mostraram surpresos com a situação paradoxal de “existir um país tão grande ao lado da Guiana (o Brasil), mas com tão pouco intercâmbio comercial com o vizinho anglófono.”<sup>272</sup>

A iniciativa privada brasileira também demonstrou interesse na perspectiva de readequação do setor açucareiro da Guiana. Empresários da empresa BIOCAPITAL, considerada uma das maiores produtoras de biodiesel do Brasil, interessaram-se na construção de uma usina de etanol vinculada a uma plantação de cana-de-açúcar – projeto este que demandaria o arrendamento de significativa gleba de terra na região e pesados investimentos na construção das instalações industriais anexas. Em novembro de 2006, dirigentes da empresa estiveram na Guiana para avaliar a viabilidade da instalação desse centro na região de New Amsterdam, foz do Rio Berbice, na região oriental da Guiana.<sup>273</sup> Posteriormente, optou-se por localizar a planta industrial no estado de Roraima, entre Boa Vista e Bonfim, sem desconhecer a Guiana como localização de uma próxima usina. Esse primeiro projeto, com início de operação prevista para outubro de 2009, terá capacidade de produzir 140 milhões de litros de etanol, chegando futuramente ao nível anual de 530 milhões de litros – quantidade suficiente para abastecer toda região setentrional do Brasil. Para além do mercado nacional, a produção atenderá a demanda das regiões meridionais da Guiana e será deste país reexportada para a América do Norte e Europa.<sup>274</sup>

No setor de pescados, as principais ações de promoção comercial foram desenvolvidas para atender à produção de camarões. A Guiana possui uma produção importante do produto, exportando em média 32 milhões de dólares por ano do crustáceo. No Brasil, o consumo de camarões chega a US\$900 mil ao ano<sup>275</sup>, e os estados de Roraima e do Amazonas são regiões carentes do produto. A importação de camarões estaria coberta por pelo menos dois benefícios tarifários: uma portaria interministerial que prevê isenções tarifárias para cerca de 900 produtos, dentre eles os camarões (NBM 1605.20.00)<sup>276</sup>, e o Acordo de Alcance Parcial Brasil-Guiana, onde o crustáceo também consta na lista de produtos isentos. Entretanto, desde 1999 o Brasil impôs barreira sanitária à Guiana e outros países, em razão do surto de síndrome da mancha branca<sup>277</sup> em todo o mundo.<sup>278</sup> Produtores e autoridades guianenses fizeram gestão junto ao governo brasileiro, alegando que a ‘produção’ guianense de camarões é feita exclusivamente por barcos de pesca, inexistindo produção de viveiros

<sup>271</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 055/2003.

<sup>272</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 055/2003, p. 2

<sup>273</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 823/2006.

<sup>274</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 221/2008.

<sup>275</sup> Dados de 2003, cf. BRASEMB GEORGETOWN, tel. 494/2003.

<sup>276</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Portaria Interministerial no. 300, de 20/12/1996

<sup>277</sup> *White spot syndrom*, infecção viral altamente contagiosa que mata rapidamente as criações de camarões de determinadas espécies.

<sup>278</sup> Instrução normativa no. 39, de 4 de novembro de 1999.

(fazendas de cultivo), nas quais teria sido detectada a referida doença. Ademais, o governo guianense se mostrou disposto a receber a visita de técnicos competentes que pudessem atestar a situação zoofitosanitária da produção de crustáceos na Guiana.<sup>279</sup> Mesmo assim, a situação não foi resolvida pelo menos até 2004<sup>280</sup>, última menção do assunto nos arquivos diplomáticos, e não constam importações do produto nos arquivos do SISCOMEX em nenhum ano do período.<sup>281</sup>

No setor de mineração e prospecção de petróleo, grandes empresas brasileiras demonstraram interesse no desenvolvimento de atividades em território guianense. A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) enviou, em março de 2004, um grupo de seis funcionários, a fim de examinar a possibilidade de adquirir bauxita nesse país. Caso os requisitos fossem atendidos, a CVRD estaria disposta a adquirir toda a produção guianense por um determinado prazo e, eventualmente, investir na extração do referido minério. Para o governo da Guiana, um contrato com a Vale representaria uma sobrevida ao setor há muito em crise.<sup>282</sup> A CVRD também demonstrou interesse na exploração de ouro, grande produto de exportação da Guiana, a despeito da concorrência de empresas canadenses (CAMBIOR e IAMGOLD) e russas (RUSAL) que dominariam o setor.<sup>283</sup> A PETROBRAS também enviou funcionários à Guiana, em setembro de 2005, mantendo conversações preliminares com o governo acerca da possibilidade de investimento nos campos de prospecção e exploração de petróleo.<sup>284</sup> Todavia, não há registro de continuidade desses projetos nem nos arquivos diplomáticos nem no portal virtual das empresas<sup>285</sup>, o que leva a crer que as iniciativas mencionadas não chegaram a ser concretizadas.

A **cooperação comercial através de missões empresariais e feiras** foi uma das formas encontradas pelos governos e pela iniciativa privada dos dois países para estimular o comércio e promover maior equilíbrio da balança comercial bilateral. Esses expedientes foram largamente utilizados no período, muito em função da conjuntura favorável nas relações entre Brasil e Guiana. O ano de 2003 assistiu à melhoria das condições de tráfego na estrada que liga Georgetown à fronteira com o Brasil, a assinatura do Acordo de Transporte Rodoviário, a renegociação do Acordo de Alcance Parcial, a entrada em vigor do Acordo de Isenção Parcial de Vistos e o início do processo de construção da ponte internacional sobre o Rio Tacutu. Este momento de otimismo gerou um “fluxo de visitas, telefonemas, cartas, faxes e e-mails de empresários, tanto brasileiros como guianenses, solicitando informação comercial”<sup>286</sup>. Essa expectativa foi canalizada para a organização de missões empresariais e para a coordenação de feiras comerciais.

As missões empresariais têm ocorrido com frequência regular, seja na ocasião de visitas de altas autoridades, seja por iniciativa dos próprios empresários e interessados. Em 2003, o Deputado

<sup>279</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 494/2003.

<sup>280</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 019/2004.

<sup>281</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Alice-web. (<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>).

<sup>282</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 110/2004.

<sup>283</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 153/2007.

<sup>284</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 153/2007, p. 3.

<sup>285</sup> COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. <http://www.vale.com>.

<sup>286</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 180/2003.

Federal Francisco Rodrigues liderou uma missão de 17 empresários roraimenses, representando os setores mais diversos como turismo, transporte de passageiros e carga, ourivesaria, seguros e material de construção. Os empresários visitaram indústrias locais e mantiveram contato com seus pares guianenses, constatando as boas condições de trafegabilidade da estrada Lethem-Georgetown.<sup>287</sup> Em 2004, outro grupo de empresários foi levado à Guiana, desta vez por iniciativa da Câmara de Comércio Brasil-CARICOM. O grupo representava empresas brasileiras de maior porte, tais como Xalingo Brinquedos S.A. Indústria e Comércio, Malva Defensivos e Equipamentos Fito e Domissanitários Ltda. e Fermaq Máquinas Pneumáticas Ltda., entrevistando-se com ministros de Estado e outras autoridades.<sup>288</sup> Em 2005, por ocasião da visita de Lula à Guiana, realizou-se fórum de grande porte denominado Encontro Empresarial Brasil-Guiana, reunindo a iniciativa privada, representantes do governo e autarquias brasileiras e o governo da Guiana. Ficou estabelecido que o referido encontro versaria, sem prejuízo dos demais setores presentes, sobre eventuais gargalos que dificultam o comércio bilateral, a saber os segmentos bancário, de seguros e de transportes. Compareceram ao encontro representantes dos estados de Roraima e Amapá, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Marco Polo, Meta Linhas Aéreas, *Guyana Sugar Corporation* e grandes setores da economia guianense (navegação, mineração, transporte e turismo).<sup>289</sup> Em 2006, o Fórum Empresarial da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) reuniu empresários de todo continente em Brasília, inclusive missão empresarial guianense. Autoridades deste país reiteraram o interesse da Guiana na aproximação com os demais países da América do Sul e lembraram a importância da conclusão das obras de integração física para o comércio bilateral.<sup>290</sup> Não se conhecem detalhes da influência das missões empresariais sobre o fluxo de comércio bilateral ou da evolução das tratativas comerciais da iniciativa privada com contrapartes estrangeiras.

As feiras comerciais não foram especialmente abundantes no período, porém contaram com a vantagem da organização e do aporte de recursos da administração pública. Dois eventos merecem destaque. O seminário *Doing Business with Brazil*, organizado pelo Departamento de Promoção Comercial do MRE de 20 a 22 de agosto de 2002, visou mostrar à iniciativa privada guianense as oportunidades de comércio com o vizinho continental. O evento contou com público acima do esperado e constituiu importante oportunidade para que o Brasil pudesse firmar presença comercial mais concreta na Guiana. O corpo diplomático brasileiro em Georgetown teve o cuidado de prestar apoio logístico e fornecer as informações solicitadas pelos empresários presentes, instruindo os participantes a realizar o cadastro no *Braziltradenet*.<sup>291</sup> Já a conferência *How to export to Brazil*, organizada pela embaixada brasileira em Georgetown nos dias 27 e 28 de junho de 2007, teve um caráter informativo para as classes empresariais guianenses acerca dos requisitos técnicos e vantagens oferecidas pelo mercado brasileiro. A presença de 120 empresários guianenses demonstrou o grande

<sup>287</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 183/2003.

<sup>288</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 120/2004.

<sup>289</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 117/2005.

<sup>290</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 157/2006.

<sup>291</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 181/2003.

interesse em aproveitar o potencial da economia brasileira, particularmente em um cenário de fortalecimento da integração física entre os dois países. O forte caráter técnico do evento pôde ser constatado pela agenda de representantes do MDIC, ANVISA e INMETRO, que visitaram órgãos de metrologia e ministérios guianenses relacionados à produção.<sup>292</sup>

Os **acordos internacionais na área de comércio** foram pouco numerosos, o que equivale a dizer que somente um se manteve em vigor durante o período em análise. O Acordo de Alcance Parcial Brasil-Guiana foi assinado em junho de 2001 e entrou em vigor no ano seguinte, sofrendo ajustes em maio de 2003 para adaptá-lo às exigências da CARICOM.<sup>293</sup> Em julho de 2006, reuniu-se a 1ª Reunião da Comissão Administrativa do Acordo, ocasião na qual as partes concordaram pela extensão de dois anos no prazo de vigência do Acordo e pela ampliação das preferências tarifárias.<sup>294</sup> Os objetivos do acordo incluíam fomentar o fluxo de bens e serviços entre os dois países, aumentar a cooperação nas questões relacionadas ao comércio bilateral e promover a participação da iniciativa privada neste processo. O principal mecanismo utilizado pelo Acordo foi a concessão de preferências tarifárias sobre uma lista de produtos negociada pelos signatários. Os benefícios variam desde a extensão de preferências já concedidas a terceiros países (cláusula de nação mais favorecida) à completa desoneração alfandegária. O Brasil gozaria de vantagens na exportação de materiais de construção, bens de capital como máquinas e peças, equipamentos industriais, medicamentos, pneus novos, equipamentos eletrônicos, entre outros. A Guiana, por sua vez, disporia de benefícios tarifários na exportação de bauxita, açúcar, arroz, compensados e móveis de madeira, alguns tipos de papel e uma vasta gama de produtos agrícolas. Além disso, a Guiana disporia de cotas de exportação de açúcar, arroz e pimentões vermelhos no mercado brasileiro.<sup>295</sup>

Quanto ao impacto do Acordo de Alcance Parcial sobre o comércio bilateral, é notório que o ano de 2002 representa um ponto de inflexão nos fluxos de bens e serviços. As exportações brasileiras aumentaram significativamente, passando de US\$8.8 milhões em 2002 para US\$20.7 milhões em 2008 (crescimento de 137,4%), e as importações terminaram o período com um volume pelo menos 10 vezes superior àquele anterior ao acordo.<sup>296</sup> Nesse sentido, diplomatas brasileiros argumentam que “o aumento considerável do interesse, por parte do empresariado (...) [é] função da entrada em vigor, em 2002, do ‘Acordo de Alcance Parcial Brasil-Guiana’”.<sup>297</sup> No entanto, é difícil afirmar que o aumento

<sup>292</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 540/2007.

<sup>293</sup> Segundo a Agência de Informação do Governo da Guiana (GINA), o acordo comercial entre Brasil e Guiana incluía produtos considerados sensíveis pela CARICOM: “The revised text of the Guyana/ Brazil Partial Scope Agreement has been circulated to sister CARICOM States for scrutiny. (...) It could be recalled that 63 products from the original list of products put forward by the Brazilians were identified as 'sensitive products' by CARICOM. At an earlier meeting of Guyanese and Brazilian officials, the list of products was re-examined and it was agreed that of the 63 products, 39 will attract Most Favoured Nation (MFN) rate of duty, 2 will attract a 100 percent preference level, and for the remaining 22 products, a preference rate of 15 percent will apply. CARICOM trade officials were also at that meeting.” GINA. Guyana/ Brazil Partial Scope Agreement for CARICOM scrutiny. 06/06/2003

<sup>294</sup> MOFTIC Digest. Administrative Commission of the Guyana/Brazil Partial Scope Agreement Convened First Meeting. (ano 4, no. 2, 2006), p. 7.

<sup>295</sup> GUYANA Chronicle. Guyana/Brazil Partial Scope Agreement being finalized. (06/06/2003)

<sup>296</sup> Cf. Tabela 1 - Balança comercial Brasil-Guiana, importação e exportação

<sup>297</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 179/2003. Trecho adaptado.

do comércio decorre exclusivamente da assinatura do Acordo de Alcance Parcial, devendo ser levadas em consideração as demais iniciativas do governo brasileiro nesse sentido.

Uma **breve avaliação da cooperação comercial** permite concluir que houve um esforço real na ampliação e diversificação da pauta de comércio entre Brasil e Guiana. Entretanto, os resultados foram bastante limitados e serviram para aprofundar o desequilíbrio da balança comercial.

O esforço na ampliação e diversificação da pauta de comércio bilateral é bastante evidente. Durante as últimas quatro décadas, a iniciativa privada de ambos os países têm apresentado grande dificuldade em perceber oportunidades de comércio do outro lado da fronteira. Por exemplo, a bauxita e o ouro da Guiana, que são exitosamente explorados por firmas canadenses, russas e norte-americanas, passam ao largo das grandes mineradoras nacionais<sup>298</sup>; o mesmo vale para os empresários guianenses, que alegadamente desconhecem a competitividade dos fornecedores brasileiros<sup>299</sup>. A cooperação comercial vem atuando diligentemente nos últimos sete anos para reverter essa situação. O governo brasileiro, seja através do corpo diplomático ou da intervenção política do Poder Executivo, intermediou a visita de grandes empresas brasileiras e buscou a solução de problemas burocráticos. Para a questão dos minérios e do petróleo, a CVRD e a PETROBRAS foram convocadas pela União a explorar o potencial da região; quanto à questão do camarão, a embaixada brasileira fez gestão junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para a liberação da importação dos crustáceos guianenses; quanto ao açúcar, as ações incluíram reuniões técnicas e assessoria a potenciais fornecedores e compradores. Ademais, a iniciativa privada guianense foi introduzida aos procedimentos burocráticos e técnicos necessários à exportação para o Brasil por meio de feiras comerciais, assessoria diplomática e envio de servidores de órgãos competentes (ANVISA, INMETRO, MDIC).<sup>300</sup>

Em contrapartida, persistiram durante todo o período as assimetrias e distorções do comércio bilateral. O ponto de fronteira Brasil-Guiana, por onde circula o comércio irregular de pequenas mercadorias, só foi alfandegado e dotado de instalações adequadas em 2008, o que significa décadas de evasão tributária e comércio fronteiriço sem inscrição regular no SISCOMEX. A deficiência da infra-estrutura, que poderia ser amenizada com a conclusão da ponte sobre o Rio Tacutu, não viu seus problemas sanados no período: a ponte não tinha sido inaugurada até 2008 e as condições de trafegabilidade do trecho Lethem-Georgetown (estrada que poderia viabilizar o escoamento da produção da região norte do Brasil pelo Caribe) não fez senão piorar ao longo do tempo. Além disso, os benefícios do Acordo de Alcance Parcial Brasil-Guiana não foram equânimes, de modo que o crescimento do comércio resultou na ampliação do superávit brasileiro. As missões empresariais e feiras também falharam em diminuir o desequilíbrio na balança comercial, que se manteve amplamente favorável ao Brasil. Não menos importante, a tentativa de criar oportunidades de negócio para as *commodities* guianenses (açúcar, camarões, bauxita e petróleo) não foram bem sucedidas.

<sup>298</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 153/2007.

<sup>299</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 180/2003.

<sup>300</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 540/2007.

Somados, esses fatores resultaram no sub-aproveitamento do comércio bilateral e em um desequilíbrio crônico da balança comercial em favor do Brasil.

### 3.5 COOPERAÇÃO EM INFRA-ESTRUTURA

Esta seção trata da cooperação em infra-estrutura entre Brasil e Guiana no período de 2003 a 2008 e se divide em (a) construção e inauguração da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu, (b) recuperação e asfaltamento da estrada Lethem-Linden, (c) cooperação para a construção de um porto de águas profundas no litoral guianense e (d) breve análise da cooperação em infra-estrutura.

A história da **construção e inauguração da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu** tem uma trajetória surpreendentemente longa e errática. Em 1982, quando o chanceler Saraiva Guerreiro visitou a Guiana, foi assinado um Acordo para a Construção de uma Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu em que o Brasil assumia o compromisso de levar a cabo a referida obra.<sup>301</sup> O início da construção ocorreu em agosto de 2001, porém quatro meses mais tarde o Tribunal de Contas da União (TCU) suspendeu a liberação de verbas para apurar supostas irregularidades na execução da obra. Apesar dos esforços do governo do estado de Roraima e do corpo diplomático, o TCU não permitiu a continuidade da obra antes da conclusão de suas investigações e a empresa responsável foi obrigada a interromper os trabalhos.<sup>302</sup> Em maio de 2004, o Tribunal de Contas determinou que a empresa Queiroz Galvão concluísse aquilo que já havia sido pago pela União, em particular a ponte sobre o Córrego Arraia e parte das fundações da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu. Assobrada por novas exigências do TCU, a construtora abandonou o canteiro de obras e ficou à espera de pronunciamento final do Tribunal.<sup>303</sup>

A paralisação deu início a um longo (e lento) processo burocrático para a retomada e conclusão da ponte. Em um primeiro momento, o Tribunal de Contas da União elaborou um relatório sobre o embargo e encaminhou-o para o Congresso Nacional, cuja aprovação legal seria necessária para a retomada da obra.<sup>304</sup> Ademais, a União decidiu reduzir a margem de autonomia da empresa construtora, delegando ao Exército (6º Batalhão de Engenharia de Construção) a função de supervisionar a construção da Ponte Internacional.<sup>305</sup> No final de 2006, já circulavam rumores sobre o iminente reinício das obras,<sup>306</sup> o que realmente ocorreu semanas após o aval do TCU e da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.<sup>307</sup> Em 2007, autoridades dos dois países passaram a se encontrar regularmente para acompanhar a evolução das obras. Ao total, foram pelo menos três reuniões que contaram com a participação de representantes do DNIT, 6º BEC, Forças Armadas,

<sup>301</sup> DEPARTAMENTO DA AMÉRICA DO SUL – II (MRE). *Guiana: cronologia bilateral. s.d.*

<sup>302</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 226/2003.

<sup>303</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 226/2003, p. 2.

<sup>304</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 233/2004.

<sup>305</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 399/2007.

<sup>306</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 862/2006.

<sup>307</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 153/2007.



empresa construtora (Arteleste Construções Ltda.) e governo do estado de Roraima.<sup>308</sup> A Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu foi concluída aproximadamente entre junho e julho de 2008.

Entretanto, a finalização da obra não foi suficiente para garantir sua entrega imediata à comunidade. Desta vez, o impasse relacionava-se à inauguração da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu, que, por se tratar de obra do governo federal, dependia do Poder Executivo para marcar a data da cerimônia de abertura. Este, incapaz de conciliar a agenda do Presidente da República com a dita inauguração, mantinha a ponte fechada para o tráfego de veículos. Os adiamentos constantes tiveram um resultado especialmente curioso. Em 27 de abril de 2009, a empreiteira passou a responsabilidade da obra ao estado de Roraima e as autoridades estaduais, crenças da possibilidade de liberar a ponte em caráter 'provisório', permitiram o tráfego de veículos e pessoas. A cerimônia de abertura contou com mais de dois mil espectadores, banda marcial tocando os hinos nacionais dos dois países e preces religiosas.<sup>309</sup> No dia seguinte, a chancelaria guianense se mostrou indignada com a imprevidência do governador de Roraima, e negou a validade da cerimônia de abertura.<sup>310</sup> A inauguração formal e o franqueamento à circulação de pessoas e veículos ocorreu somente em 14 de setembro de 2009, mais de um ano após a conclusão total da obra, com a presença dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Bharrat Jagdeo.

Figura 5 - Tráfego sobre o Rio Tacutu antes da abertura da ponte



Fonte: Foto própria (31/01/2009)

Figura 5 - Tráfego sobre o Rio Tacutu antes da abertura da ponte (2)



Fonte: Foto própria (31/01/2009)

As constantes interrupções das obras e a morosidade na sua inauguração provocaram frustração e descrédito em relação às iniciativas brasileiras na região. De qualquer sorte, a grande polêmica que o assunto despertou durante todo o período reflete as enormes expectativas em relação ao potencial da interconexão rodoviária sobre a economia guianense. Apesar das medidas tomadas em outras áreas, como a assinatura do Acordo de Transporte e a isenção de vistos de curta duração, é óbvia a necessidade de uma conexão terrestre para o aprofundamento da integração naquela fronteira –

<sup>308</sup> BRASEMB GEORGETOEN, tel. 421/2007; 652/2007.

<sup>309</sup> STABROEK News. Takutu bridge opens to traffic. (27/04/2009)

<sup>310</sup> STABROEK News. Takutu bridge not open, foreign minister says. (28/04/2009)

mesmo que o objetivo final seja, em grande parte, o fretamento marítimo de produtos brasileiros pelo mar do Caribe. Essa realidade de emergência não só foi captada pelos diplomatas brasileiros...

“A construção da referida ponte e da rodovia ligando os dois países é vista hoje por todos os segmentos da sociedade guianense e pelos membros do governo e da oposição como uma tábua de salvação – ou de atenuação – de todas as dificuldades econômicas e sociais que afligem este país, cansado da ‘assistência’ dos chamados ‘países doadores’ (Estados Unidos, Canadá, Comunidade Econômica Européia, Grã-Bretanha) e das até agora pouco eficazes associações econômicas para o Caribe. Possibilitará o acesso ao mercado brasileiro e, para o Brasil, permitirá chegar de maneira mais rápida ao mundo caribenho e, daí, a outros mercados.”<sup>311</sup>

...como divulgada claramente por influentes jornalistas da Guiana.

“If we build just this one road and one bridge, the Brazilian trend could have a tremendously positive impact on our agri-sector and would open our vast empty lands for availability to expand on the markets Brazil has already created. Additionally, paving the 30-mile highway to Brazil and the bridge across the Takutu River, which Brazilian Government has committed to and reiterated during President Lula’s visit to Guyana, would create a large quantity of skilled and unskilled jobs for Guiana.”<sup>312</sup>

Os projetos de **pavimentação da Estrada Lethem-Linden** se inscrevem na lógica de fortalecimento da infra-estrutura rodoviária para a dinamização da economia guianense. Sabe-se que altas autoridades do país depositavam grandes esperanças na pavimentação dessa rodovia, no intuito que a Guiana pudesse assumir “o papel de um dos ‘gateways’ do comércio exterior brasileiro”<sup>313</sup>. O projeto permitiria ainda a interligação rodoviária entre a capital litorânea (Georgetown) e o interior continental do país e por isso vinha sendo cogitado há muitos anos. Em 1989, foi realizado um estudo preliminar sobre a viabilidade técnica e econômica da obra de recuperação (e eventual pavimentação) da rodovia entre Lethem e Linden com financiamento da União Européia. Cinco anos mais tarde, elaborou-se relatório sobre o impacto ambiental da projetada obra, que foi atualizado no ano de 2000.<sup>314</sup> Apesar dos esforços, o governo da Guiana não teve êxito na captação de recursos para execução da obra. O insucesso esteve muito relacionado às limitações do investimento público na Guiana, que obrigam o país a depender de financiamento externo para obras de grande vulto e expõe as ações estratégicas à discricionariedade de terceiros Estados. Essa questão transparece nas declarações de agentes públicos guianenses:

“O PM [Primeiro-ministro Samuel] Hinds, por sua vez, após recordar que o projeto da referida estrada seria algo presente na imaginação local desde meados do século passado, não se furtou a assinalar as dificuldades para a sua materialização, relacionadas basicamente com o financiamento da obra. Disse ainda que, nos anos 1990, a obra teria sido objeto de estudos, realizados com o apoio de países como o Reino Unido e os Estados Unidos e organismos multilaterais de financiamento. O projeto encontraria resistência nos mencionados países, por considerações de natureza política e ecológica (...).”<sup>315</sup>

Quanto à participação brasileira neste processo, o período em análise abarca a maior parte do trâmite para o financiamento da pavimentação do trecho Lethem-Linden. Desde 2003, há manifesto

<sup>311</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 296/2006.

<sup>312</sup> STABROEK News. Drop the bridge and look to Brazil. (02/09/2005)

<sup>313</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 563/2005.

<sup>314</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 841/2006.

<sup>315</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 948/2007.

interesse do governo brasileiro e da iniciativa privada no projeto. Em março daquele ano, a INVESTE BRASIL - Rede Brasileira de Promoção de Investimentos levou o diretor comercial da construtora Camargo Corrêa S.A. à Guiana, com o objetivo de mostrar os projetos de recuperação da estrada Lethem-Linden e de construção do porto de águas profundas no litoral daquele país.<sup>316</sup> Em novembro de 2005, quando foi realizado o seminário da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em Georgetown, ficou ainda mais claro o impacto daquela obra na integração sul-americana e cogitou-se integrar o projeto à carteira de investimentos do IIRSA.<sup>317</sup> Deste ponto em diante, aumentaram o empenho do governo guianense no sentido de viabilizar a obra e as pressões sobre o Brasil para financiá-la.

No final de 2006, noticiou-se que em breve seria realizado um novo estudo de viabilidade técnica e econômica do projeto de pavimentação da rodovia Lethem-Linden. Para a realização do mencionado estudo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) contribuiria com US\$ 900 mil e o governo da Guiana com US\$ 225 mil.<sup>318</sup> No entanto, a condução deste estudo tardou pelo menos três anos e foi antecedida por um pré-estudo de viabilidade, realizado entre 2008 e janeiro de 2009 sob os cuidados da empresa britânica ‘Mott McDonald Ltd’ e pela guianense ‘CEMCO Inc.’<sup>319</sup>. O estudo de viabilidade propriamente dito estava programado para novembro de 2009, mas a obra já possuía uma estimativa de custos orçada de US\$ 250 milhões, para os quais “o Presidente Lula reiterou a disposição (...) em oferecer condições favoráveis para o financiamento (...), de forma a completar a ligação entre Boa Vista e Georgetown”.<sup>320</sup>

**A cooperação para a construção de um porto de águas profundas** em Georgetown é um projeto complementar à pavimentação do trecho Lethem-Linden. Para a Guiana, o benefício imediato da construção de um porto de águas profundas incluiria a modernização da infra-estrutura de transporte por meio da instalação de guias e guindastes para o manuseio de carga, aumento do calado do porto, expansão das áreas de armazenagem e ancoragem, entre outros. Para o Brasil, a viabilização do porto permitiria o escoamento da produção da região norte do Brasil, não só para o hemisfério norte como também para outras regiões do país através de fretamento marítimo.<sup>321</sup> Com o fito de atender a essas demandas, um pré-estudo de viabilidade técnica e financeira foi encomendado a dois consultores, A. Ashar and P. Woodbury, em março de 1998, e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Infelizmente, o estudo preliminar era limitado e subestimava a capacidade de comércio dos vizinhos continentais da Guiana (Suriname e Brasil), de modo que a obra nunca foi financiada nem sequer foi alvo de outro estudo pormenorizado realmente idôneo. Em 2003, a questão voltou a despertar o interesse da iniciativa privada, e a firma Martin’s Engineering Ltda. (Trinidad e

<sup>316</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 037/2003.

<sup>317</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 563/2005.

<sup>318</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 841/2006.

<sup>319</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 048/2008.

<sup>320</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Guiana: comunicados conjuntos*. (14/09/2009).

<sup>321</sup> MINISTÉRIO DE OBRAS PÚBLICAS E COMUNICAÇÃO (Guiana). *Guyana to Brazil road project and the establishment of a deep water port*.

Tobago) apresentou esboço de projeto para a construção do dito porto – esta iniciativa, porém, também não teve continuidade.<sup>322</sup>

Estimativas da época indicam que o custo de um porto de águas profundas no litoral caribenho da Guiana seria de, no mínimo, US\$ 15 milhões, a serem captados em bancos de fomento e organismos internacionais.<sup>323</sup> Haja vista essa necessidade de financiamento, em vários momentos as autoridades brasileiras assinalaram a possibilidade de concessão de crédito através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em 2003, o BNDES realizou um seminário de cofinanciamento internacional com a Corporação Andina de Fomento (CAF) em que o porto de águas profundas da Guiana figurava como um dos projetos sujeitos ao financiamento conjunto.<sup>324</sup> Em 2009, ano da inauguração da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu e de grande movimentação diplomática entre os dois países, o embaixador brasileiro para a Guiana voltou a afirmar que “a concessão de crédito para a construção do porto em águas profundas, em condições especialmente favoráveis (...) está sob consideração do governo brasileiro” e que “o assunto está sob análise do BNDES”<sup>325</sup>. Entretanto, durante os seis anos em estudo, essas menções aleatórias não se converteram em proposta oficial de financiamento, nem na elaboração dos estudos necessários à consecução de obras dessa envergadura (estudos de viabilidade e impacto ambiental).

A **análise da cooperação em infra-estrutura** não é positiva. Apesar dos investimentos do governo brasileiro, a infra-estrutura da região se manteve precária durante todo o período em análise. Na fronteira entre Brasil e Guiana, separados pelo Rio Tacutu, o transporte de bens e pessoas até a inauguração da ponte sobre o Rio Tacutu se deu através de balsas e barcos, operados privadamente por indivíduos à margem da fiscalização do Estado. O ‘serviço’ de transporte internacional não esteve desprovido de custos (pagava-se cerca de R\$5 por pessoa ou R\$10 por veículo), não primou pela qualidade do serviço oferecido (má conservação dos barcos, desorganização, falta uniformização), nem tampouco se encontrava totalmente dentro da legalidade. A possibilidade de circulação de mercadorias através da fronteira Brasil-Guiana só foi legalmente instituída em 28 de março de 2007<sup>326</sup>, apesar do comércio-formiga que permeia a fronteira há décadas.

A situação da infra-estrutura de transporte, em especial a malha rodoviária que conecta os dois Estados, é igualmente desanimadora. A estrada que liga Boa Vista (Roraima) a Georgetown, no litoral caribenho, é muito prejudicada pela precária situação do trecho Lethem-Linden, cuja trafegabilidade mostrou forte tendência negativa no período<sup>327</sup>. O trecho é formado por uma estrada de chão batido

<sup>322</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 37/2003.

<sup>323</sup> MINISTÉRIO DE OBRAS PÚBLICAS E COMUNICAÇÃO (Guiana). *Guyana to Brazil road project and the establishment of a deep water port.*

<sup>324</sup> BNDES. *1º Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES/CAF.*

<sup>325</sup> STABROEK News. *Brazil ambassador to Guyana Interview.* (31/05/2009)

<sup>326</sup> DOU. Resolução 1.923, que habilita ao tráfego internacional o ponto de fronteira localizado no município de Bonfim. (28/03/2007).

<sup>327</sup> No início do período, em 2003, o governo guianense havia se proposto a conservar o trecho Lethem-Linden em boas condições de trafegabilidade, em contrapartida à construção da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu pelo Brasil. A promessa foi mantida até 2005, quando fortes chuvas inundaram o país e deixaram três das principais regiões administrativas em estado de emergência. O Produto Interno Bruto sofreu contração real naquele ano, o que reduziu a capacidade de investimento da Guiana, e os esforços de conservação do trecho Lethem-Linden foram temporariamente abandonados. Em

com cascalho de aproximadamente 450km de extensão, que demanda pelo menos 12 horas para ser percorrida. O tempo necessário para o percurso pode escalar a 36 horas a depender das condições de conservação da estrada e da frequência das chuvas, cujo período de maior incidência (entre abril e agosto) por vezes torna impraticável o trânsito naquela via. A inauguração da ponte sobre o Rio Tacutu, em 2009, não soluciona a questão, antes deixando mais evidente a necessidade de pavimentação da estrada.<sup>328</sup>

### 3.6 A COOPERAÇÃO BRASIL-GUIANA SOB UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

Esta seção avalia a adequação das teorias das relações internacionais às ações de cooperação mencionadas nesse capítulo, com o objetivo de revelar as capacidades e limitações de cada uma das abordagens. A seção se divide em (a) teoria realista, (b) a interdependência complexa, (c) teoria dos complexos regionais de segurança, (d) paradiplomacia e (e) breve análise das teorias das relações internacionais.

As contribuições da **teoria realista** para a análise das relações bilaterais não são muito numerosas, porém gozam de grande poder argumentativo. Para efeitos de revisão, os principais preceitos da teoria realista incluem o poder como principal elemento da política, o Estado como único ator relevante das relações internacionais e a anarquia como modo de organização do sistema internacional. A partir dessa estrutura teórica, poder-se-ia supor que todas as ações de iniciativa brasileira visam exclusivamente os interesses egoístas do Brasil em detrimento dos da Guiana, uma vez que não é prudente a cooperação em que os demais Estados (possíveis inimigos em uma conjuntura desfavorável) auferem benefícios da inserção internacional brasileira. Nesse sentido, inexistiria ‘cooperação’ propriamente dita, mas a interação entre Estados que maximizam poder e segurança no sistema internacional. Ainda segundo essa lógica, a única motivação defensável para a política externa brasileira seria o aumento de poder, porque a anarquia do sistema internacional (a ausência de qualquer poder que garanta a ordem e a soberania dos Estados) forçaria os países a uma feroz e constante luta pela sobrevivência. Ainda de acordo com a tradição realista clássica, os únicos interlocutores válidos nessa relação bilateral seriam os Estados do Brasil e da Guiana, cuja atuação internacional estaria descomprometida com os condicionantes impostos por organizações internacionais, entes subnacionais, indivíduos, lobbies políticos e agentes econômicos.

Algumas ações do Brasil de fato fazem lembrar esse perfil de atuação internacional. A cooperação no setor petrolífero, por exemplo, não teve outro objetivo senão incluir a PETROBRAS na concorrência pela exploração das reservas de combustível fóssil na plataforma continental da Guiana – iniciativa que, se bem sucedida, aumentaria a ascendência do Brasil sobre a Guiana em razão da baixa diversificação da pauta produtiva e da dependência das exportações de commodities desta última.

---

2006, o governo da Guiana teria voltado a investir na conservação do trecho, despendendo US\$ 1 milhão especificamente para este fim. (BRASEMB GEORGETOWN, tel. 28/2005; 29/2005; 226/2004; 841/2006)

<sup>328</sup> MOTT MCDONALD; CEMCO INC. *Georgetown-Lethem Road, Guyana: Pre-Feasibility Study. Final report.* Southampton (Hampshire, UK), 28 out. 2008.

Ainda, é lícito afirmar que as obras de interconexão rodoviária e os melhoramentos fronteiriços com vistas a regularizar o comércio de bens e serviços atendem primariamente o comércio e a indústria brasileiros. A Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu, a possível pavimentação do trecho Lethem-Linden e a construção de um porto de águas profundas no litoral da Guiana permitiriam a exportação de bens para terceiros países através de fretamento marítimo e a circulação de mercadorias brasileiras pelo território nacional via navegação de cabotagem.

A situação de desequilíbrio na balança comercial, por sua vez, reforça a idéia de ganhos unilaterais nas relações diplomáticas entre Brasil e Guiana. O Acordo de Alcance Parcial não soluciona esse quadro, porque beneficia o comércio de bens industrializados brasileiros enquanto garante tarifas preferenciais a produtos guianenses, cuja competitividade nos mercados brasileiros é bastante duvidosa (e.g. açúcar, arroz, móveis, papel). Além disso, os esforços para equalização da balança comercial bilateral incluíram planos de extração de minérios *in natura*, de baixo valor agregado, por mineradoras brasileiras (bauxita e ouro pela CVRD) e, onde havia reais possibilidades de comércio, como no caso dos camarões frescos e congelados, nada foi feito para sanar os impeditivos burocráticos. De qualquer sorte, o fraco desempenho das importações brasileiras em anos como 2003 e 2006, quando a compra de mercadorias guianenses foi nula ou muito próxima disso, desqualifica o discurso em favor de um maior equilíbrio comercial entre os dois países.

Não bastassem esses argumentos, a integração física sul-americana e a cooperação com os países da fronteira norte permitiriam, ainda, a consolidação da influência política e econômica do Brasil no subcontinente. Essa influência não só garante um mercado ampliado para o comércio de bens e serviços, mas funciona como plataforma para projeção de poder do Brasil no sistema internacional:

“É claro que as coisas não têm que continuar como foram até aqui, mas pode não ser fácil mudar atitudes e percepções arraigadas. Do lado brasileiro, o governo Lula vem adotando um discurso político de potência regional, que se afasta de algumas atitudes tradicionais da nossa diplomacia na América Latina. Em vez de negar a intenção de exercer qualquer forma de liderança na região, o atual governo parece considerá-la como algo natural.”<sup>329</sup>

As contribuições do paradigma da **interdependência complexa** preenchem diversas lacunas deixadas pela teoria realista na análise das relações bilaterais. A modo de revisão, a interdependência complexa teria como princípios a falta de coerência interna dos Estados e a ruptura da exclusividade do Estado-nação como único ator das relações internacionais, a não-hierarquia da pauta internacional e a ineficiência do uso da força na política internacional. Na prática das relações bilaterais, isso faria supor que os Estados do Brasil e da Guiana não possuíssem mais a exclusividade dos contatos internacionais em seus territórios em decorrência das relações transgovernamentais e transnacionais. Em outras palavras, órgãos públicos, agentes do Estado, empresas, indivíduos e outros atores passariam a interagir com seus pares do outro lado da fronteira sem o intermédio ou coordenação das instituições geralmente incumbidas desse fim, como o corpo diplomático e as altas esferas do Poder Executivo. Além disso, a falta de hierarquia na pauta do sistema internacional significaria a redução

---

<sup>329</sup> SOUTO MAIOR, 2003, p. 28.

da importância do cálculo de poder no sistema internacional e a possibilidade de ‘cooperação’ propriamente dita, onde os ganhos mútuos não representam uma ameaça para os Estados envolvidos. O Brasil poderia, portanto, oferecer à Guiana vantagens e condições especiais no intercâmbio com este país sem usufruir benefícios diretos dessas iniciativas.

Realmente, percebe-se que várias ações de cooperação bilateral foram executadas em consonância com os preceitos da interdependência complexa. As relações transgovernamentais e transnacionais foram abundantes no período. Quanto à possibilidade de uma cooperação real, em que as considerações de poder desempenhem um papel menos significativo, há indícios que algumas iniciativas seguiram essa lógica de interação. A cooperação técnica e tecnológica, por exemplo, dificilmente poderia ser descrita sob um prisma realista. Não foram poucas as oportunidades em que o Brasil, onerando seu próprio contribuinte, enviou e recebeu técnicos encarregados de projetos de cooperação técnica com a Guiana, transferiu tecnologia (e.g. técnicas de cultivo de mandioca, soja e caju) ou realizou doações a fundo perdido. Além disso, o Brasil se dispôs a treinar pessoal militar guianense<sup>330</sup> e efetuar reparos em vasos de guerra daquele país<sup>331</sup>, o que aponta para uma superação (ainda que limitada e bem circunscrita) das considerações de poder nas relações bilaterais.

O mesmo argumento, um pouco atenuado, poderia ser utilizado para a cooperação em infraestrutura. Está claro que o Brasil é um potencial ganhador de todas as obras de interconexão rodoviária, como a construção da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu e a recuperação e asfaltamento da estrada Bonfim-Georgetown, e seria provavelmente o maior beneficiário de um porto de águas profundas na Guiana. No entanto, também é certo que o retorno econômico dessas obras de infra-estrutura não é especialmente significativo no conjunto da economia brasileira: a estrada, a ponte e o porto não dariam vazão senão à produção do estado de Roraima, posto que a produção dos demais estados da Região Norte escoia pelo porto de Manaus<sup>332</sup>. Desse modo, a Guiana parece ser comparativamente a maior beneficiada com a conclusão dessas obras. Independente de que Estado ganhe mais, o fato é que estas obras constam há décadas entre as prioridades guianenses, tornando meritória a disposição do Brasil em envolver seus agentes públicos e privados (Exército, BNDES, construtoras) para sua viabilização.

A teoria da inserção internacional por iniciativa das unidades subnacionais, ou **paradiplomacia**, também oferece contribuições para a análise das relações entre Brasil e Guiana. Relembrando, a paradiplomacia supõe que os Estados se engajariam nas relações internacionais impelidos pela iniciativa de municípios, estados, províncias, regiões e outras divisões administrativas. Estes atores subnacionais promoveriam ações de cooperação com outras entidades subnacionais e mesmo Estados para obter benefícios econômicos, culturais e políticos. De fato, o estado de Roraima mostrou formidável iniciativa nas relações internacionais durante o período em análise, instituindo

<sup>330</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 816/2006.

<sup>331</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 307/2007.

<sup>332</sup> Na verdade, o porto de Manaus é o maior porto da Amazônia e o terceiro maior porto exportador do país, atendendo os estados do Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Acre e áreas do norte do Mato Grosso. Desse modo, o impacto econômico de uma saída para o Caribe é relativamente reduzido e beneficiaria especialmente o estado de Roraima, cujo PIB é o menor entre as unidades da federação.

uma secretaria extraordinária especificamente voltada ao tema e engajando funcionários públicos estaduais nas mais variadas tarefas internacionais. Entre essas tarefas, incluíram-se a participação em reuniões com a iniciativa privada estrangeira; viagens à fronteira para discutir a evolução das questões de comércio, turismo e tráfego pessoas e veículos; encontros com o primeiro escalão do Poder Executivo guianense; participação em seminários e congressos na Guiana<sup>333</sup> e o desenvolvimento de uma agenda de cooperação ampla envolvendo as áreas de educação, saúde e infra-estrutura (turismo, comércio)<sup>334</sup>. Apesar da postura tradicional do governo brasileiro acerca da paradiplomacia, que preza por dirigir e orientar a atuação internacional de seus entes subnacionais e concede margem de manobra assaz limitada, parece haver um reconhecimento de certa autonomia para as relações transfronteiriças entre Brasil e Guiana:

“No caso dos itens 3.2.6 e 3.2.7 [convênio SEBRAE/IPED e projeto de cooperação técnica agrícola], foram as iniciativas privadas guianense e/ou brasileira (roraimense) que identificaram, com estímulo por parte desta embaixada, que existem outras possibilidades de cooperação entre o Brasil, especialmente o Estado de Roraima, e a Guiana, que podem ser implementados sem a intervenção direta de órgãos do Governo Federal Brasileiro.”

A **teoria dos complexos regionais de segurança (RSCT)**, por sua vez, dispõe de poucas contribuições para a análise da cooperação entre Brasil e Guiana no período. O conceito de padrão amizade/inimizade é útil para perceber que a relação entre dois Estados depende pelo menos em parte de fatores subjetivos como tradição, afinidade cultural e antecedentes históricos. Os conceitos de região e territorialidade reafirmam o papel da distância geográfica na política internacional e indicam a importância crescente do nível regional na relação entre os países. Entretanto, com exceção desses conceitos mais amplos (e vagos), as contribuições da RSCT são bastante limitadas. Isso ocorre porque a unidade de análise dessa abordagem são os ‘processos de securitização’, definidos por seus autores como o uso de medidas extraordinárias para combater ameaças existenciais a um Estado. As ações de cooperação não possuem essas características, porque são desenvolvidas no curso normal das relações diplomáticas e não representam qualquer ameaça para as partes envolvidas. Desse modo, as iniciativas descritas no capítulo se encontram totalmente fora do escopo da teoria dos complexos regionais de segurança.

Uma **breve análise** das teorias das relações internacionais revela que uma única abordagem é incapaz de explicar todos os aspectos da cooperação entre Brasil e Guiana. Parece claro que há um componente de cooperação nas relações bilaterais, em que o Brasil contribui para o fortalecimento da capacidade produtiva e formação de recursos humanos na Guiana sem contrapartidas que justifiquem essas ações. Por outro lado, as assimetrias comerciais e os ganhos em influência e prestígio são fatos documentados, que não devem ser subestimados apenas porque também beneficiam a Guiana. Esse antagonismo opõe as hipóteses da interdependência complexa e do realismo e dificulta uma conclusão definitiva sobre o tema. A paradiplomacia torna ainda mais complexo o panorama teórico, oferecendo

<sup>333</sup> SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEAI/RR). *Principais ações desenvolvidas pela secretaria extraordinária de relações institucionais com países fronteiriços*. 01/12/2007.

<sup>334</sup> SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEAI/RR). *Relatório sobre a visita à Roraima do Embaixador do Brasil em Georgetown*. 05/08/2006.



conceitos e hipóteses para entender um fenômeno sobre o qual as teorias tradicionais dizem muito pouco. Essa situação, em que cada abordagem aborda alguns fatos e deixa outros de fora, leva a crer que as teorias são até certo ponto complementares.

#### 4. COOPERAÇÃO COM A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA (2003-2008)

##### 4.1 ANTECEDENTES DAS RELAÇÕES BILATERAIS (1859-2002)

Essa seção trata dos antecedentes das relações entre Brasil e Venezuela e foi dividida temporalmente de acordo com o ritmo e conteúdo das iniciativas, segundo a seguinte estrutura: (a) relações apenas protocolares (1859-1960); (b) três décadas que antecedem o Protocolo de La Guzmania (1960-1993); (c) encontro presidencial em La Guzmania e resultados (1994-2002) e (d) balanço dos antecedentes das relações bilaterais.

O período de **relações apenas protocolares (1859-1960)** tem início com o Tratado de Limites e Navegação Fluvial (1859)<sup>335</sup>, que marcou o início de uma nova etapa nas relações entre o Império do Brasil e a República da Venezuela por definir de forma permanente as fronteiras comuns. Ainda que possuísse um traçado difuso e impreciso, esse instrumento representou “o ponto culminante de um processo de formulação de tratados e acordos limítrofes que vinham se sucedendo desde o Tratado de Tordesilhas, de 1494,”<sup>336</sup> encerrando disputas territoriais herdadas do período colonial. Contudo, a despeito de solucionar de forma duradoura as questões de limites, o Tratado não logrou alterar substantivamente o distanciamento que caracterizavam as relações bilaterais. De fato, todas as referências na literatura especializada<sup>337</sup> mencionam esse período como de completo desencontro entre Brasil e Venezuela, em que os interesses da diplomacia brasileira se inclinavam para o Atlântico e a bacia do Prata e os da chancelaria venezuelana recaiam sobre o Caribe, a América Central e os Estados Unidos. Em poucas palavras, as relações bilaterais permaneceram distantes ou inativas durante a maior parte do tempo entre 1859 e 1960, com raros e fugazes momentos de aproximação.

Um desses momentos ocorreu no final do século XIX e meados do seguinte, quando a exploração da borracha na região de fronteira levou a uma intensificação passageira das relações entre os dois países. Prejudicada pela baixa acessibilidade da região, a atividade extrativista ao sul da Venezuela carecia de infra-estrutura para escoar sua produção, de modo que o látex venezuelano

<sup>335</sup> O Tratado de Limites e Navegação Fluvial, de 1859, permanece até a presente data como o marco jurídico de referência na definição de limites entre Brasil e Venezuela. (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. *Atos em Vigor Assinados com a República Bolivariana da Venezuela*. s.d.)

<sup>336</sup> LOSS, 2007, p. 17.

<sup>337</sup> As obras e artigos sobre as relações bilaterais são enfáticos em apontar a falta de ações concretas para a maior parte dos séculos XIX e XX. Mônica Vier Loss relata que Brasil e Venezuela mantinham relações distantes, porque “o Brasil voltava-se para o Atlântico e tradicionalmente privilegiava suas relações com os países do Cone Sul, quanto a Venezuela mantinha-se voltada para o Caribe, América Central e Estados Unidos, seu principal parceiro comercial” (LOSS, 2007, p. 11). Do mesmo modo, Alejandro Mendible Zurita argumenta que “enquanto a Venezuela se encontrava voltada para o Caribe, a concentração demográfica do Império do Brasil se situava no sul, de modo que a atenção do Império se orientava para o estuário do Prata. Praticamente vivíamos de costas uns para os outros” (ZURITA, 1995, p. 112). Julio Portillo, por sua vez, contrasta a condição de vizinhos com o fato de que “os dois países, na verdade, se ignoraram durante décadas, e por isso celebramos o novo rumo que tomaram essas relações agora” (PORTILLO, 1995, p. 74). Andrés Bansart reforça a idéia de que o estabelecimento da fronteira pouco significou para o estreitamento das relações bilaterais, escrevendo que “[d]urante muito tempo, o Brasil e a Venezuela mantiveram relações bastante distantes, mas pacíficas, o que as diferencia das relações que os outros países da região tem, em sua maioria, entre si. A fronteira de mais de 2.000 km, que separa ambos os países, foi estabelecida por tratado em 1859 e, desde aquela época, não houve problemas fronteiriços importantes. No entanto, se não existiram problemas, tampouco existiu muita cooperação” (BANSART, 1995, p. 58).

seguiu para exportação através do porto de Manaus. A aproximação entre os dois países favoreceu a assinatura de dois protocolos, em 1905, um que reiterava o Tratado de 1859 e outro que acordava a retomada dos trabalhos de demarcação dos limites, suspensos na última década do século anterior em decorrência de uma grave crise política na Venezuela. Apesar do uso compartilhado da infra-estrutura na região amazônica, o comércio bilateral permaneceu praticamente inexistente e o fim das atividades seringueiras fez refluir a dinâmica fronteiriça.<sup>338</sup>

O advento da Segunda Guerra Mundial gerou um novo estímulo à aproximação entre Brasil e Venezuela. Por um lado, a ocupação das regiões produtoras de borracha do sudeste asiático pelas forças do Eixo provocou uma alta dos preços desse produto no mercado internacional e conduziu à reativação da prática de extração de borracha na região amazônica. Por outro, os problemas de abastecimento decorrentes da guerra favoreceram o crescimento das trocas comerciais entre o Brasil e os países vizinhos. Com o fim das hostilidades, no entanto, Europa e Estados Unidos puderam reestruturar seus parques produtivos e retomar mercados consumidores, de modo que os produtos brasileiros perderam a participação que haviam conquistado no mercado venezuelano ao longo do conflito. Na década de 1950, a única coisa que restara da aproximação comercial pretérita era a dependência do Brasil frente ao petróleo venezuelano<sup>339</sup>, haja vista que “as exportações para esse país foram praticamente insignificantes [e,] em termos culturais, as relações se limitavam a intercâmbios estudantis e a troca de visitas acadêmicas e artistas.”<sup>340</sup>

As **três décadas que antecedem o Protocolo de La Guzmania (1960-1993)** apresentam pontos de convergência entre as pautas internacionais de Brasil e Venezuela (diplomacia a serviço do desenvolvimento, combate às assimetrias do sistema internacional, reconhecimento do *status* de periferia), o que teria o potencial para aproximar os dois Estados. Curiosamente, esse foi um período de *assincronia permanente*<sup>341</sup>, em que fatores internos e externos resultaram em uma conjuntura adversa ao estreitamento das relações bilaterais.

Na década de 1960, dois fatores contribuíram para a continuidade das divergências entre Brasil e Venezuela. Primeiro, a Venezuela se mostrava reticente em relação a projetos de integração, em particular aos acordos de concessões tarifárias, insistindo no desenvolvimento autônomo de sua economia através da proteção à indústria nacional. Os resultados dessa opção foram a não-participação

<sup>338</sup> LOSS, 2007, p. 18.

<sup>339</sup> Segundo Mendible Zurita (1999) apud LOSS (2007), 99% do petróleo importado pelo Brasil, em 1955, era venezuelano, o que equivalia a 123 mil barris diários.

<sup>340</sup> LOSS, 2007, p. 19.

<sup>341</sup> A concepção de *assincronia permanente* é o conceito presente na literatura (VISENTINI, 1995b, p. 197) que parece melhor representar as relações bilaterais nas décadas de 1960, 1970 e 1980. Isso não implica, porém, a absoluta falta de projetos de cooperação entre Brasil e Venezuela neste período. Muito pelo contrário. Nos anos 1970, o Brasil despertou a simpatia venezuelana ao apoiar a tese de valorização dos preços de petróleo em favor dos fornecedores do Terceiro Mundo. Em 1977, Carlos Andrés Pérez visitou Brasília e a cooperação regional passou a ser um fator considerado relevante na dinâmica política venezuelana. Em abril de 1978, o Brasil despachou seu Ministro de Minas e Energia a Caracas para discutir projetos relevantes de cooperação nos ramos de petróleo, da petroquímica, da mineração e da metalurgia. Em 1978, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica entre os oito países da região com o intuito de promover o desenvolvimento conjunto da Bacia Amazônica. Em 1987, José Sarney e Jaime Lusinchi firmaram o Compromisso de Caracas com o objetivo de impulsionar o processo de integração bilateral. (CERVO, 2004, p. 53-55). A despeito dos fatos mencionados, argumenta-se que as ações desenvolvidas no período tiveram resultados apenas parciais e limitados, e que não constituem uma evolução constante das relações bilaterais.

no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), a demora de quase uma década para ingressar na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e um acerbo protecionismo ao mercado interno de produtos industrializados.<sup>342</sup> Essa situação não só afastou a Venezuela do projeto de integração dos mercados latino-americanos, como gerou uma insatisfação nos demais países do continente que os levaria a buscar fornecedores de petróleo fora da região.<sup>343</sup> Não menos importante, a Venezuela havia adotado, após a deposição da ditadura de Marcos Pérez Jiménez (1958), um princípio para condução da política externa que consistia em reconhecer apenas os governos constituídos democraticamente. A *Doctrina Betancourt*, como ficou conhecida, levou o governo venezuelano a romper relações diplomáticas com o Brasil após o golpe militar de 1964, mantendo apenas as relações de caráter consular e comercial.<sup>344</sup> A aplicação rígida da doutrina começou a ceder alguns anos depois, muito em função do isolamento internacional a que tinha submetido a Venezuela, e, em julho de 1967, as relações diplomáticas entre com o Brasil foram reatadas.<sup>345</sup>

“a Venezuela haveria refluir para o isolacionismo nas décadas seguintes. Relutou em aderir à ALALC, mantinha-se fora do GATT, opôs-se a qualquer projeto de integração, desdenhou o terceiro-mundismo e abriu confronto, em nome da doutrina Betancourt, tanto com o regime esquerdista de Fidel Castro, quanto com os regimes militares que se espalhavam pela América do Sul. Voltou-se para os Estados Unidos, o grande mercado de exportação, e para o protecionismo, com o intuito de expandir a indústria interna. Esse último fator engendrou a hostilidade dos países vizinhos, propensos em vão a intercambiar petróleo pelo mercado venezuelano de manufaturados”<sup>346</sup>

Na década de 1970, superada a questão do reconhecimento do regime militar brasileiro, novos temas surgiram para perpetuar o clima de desconfiança entre Brasil e Venezuela. O primeiro, mais antigo e nunca realmente solucionado, dizia respeito à continuidade da ditadura no Brasil. Embora o governo Rafael Caldera tolerasse razoavelmente o regime militar brasileiro, demonstrando boa vontade e algum ímpeto para cooperação<sup>347</sup>, a verdade é que “[o]s sistemas políticos diferentes dos dois países não contribuíram, por certo, para uma maior aproximação entre eles”<sup>348</sup>. Além das restrições em relação ao regime político, diferentes estratos da sociedade venezuelana receavam as tendências subimperialistas por parte do Brasil. Eram causas da desconfiança venezuelana a política de potência para a América do Sul, a idéia de liderança natural do Brasil na América Latina e projeção brasileira na região amazônica.<sup>349</sup> Esse clima de oposição velada chegou a se expressar maneira concreta, prejudicando interesses brasileiros naquele país, “quando grupos econômicos e políticos

<sup>342</sup> LOSS, 2007, 22.

<sup>343</sup> LOSS, 2007, p. 21-22

<sup>344</sup> LOSS, 2007, p. 22.

<sup>345</sup> LOSS, 2007, p. 23.

<sup>346</sup> CERVO, 2003, p. 159.

<sup>347</sup> O governo de Rafael Caldera Rodríguez (1969-1974) foi contra um novo rompimento das relações diplomáticas com o Brasil após a edição do Ato Adicional no. 5 (AI-5) pelo Gal. Emílio G. Médici, como queriam pressões internas ainda sob influência da Doutrina Betancourt. Além disso, em outubro de 1965, a Venezuela se engajou nos primeiros esforços para integrar a ALALC, bloco de alcance regional que estivera entre os principais projetos do governo brasileiro para a América do Sul. (LOSS, 2007, p. 23).

<sup>348</sup> BANSART, 1995, P. 59.

<sup>349</sup> CERVO, 1998, p. 309, apud LOSS, 2007, p. 24.

venezuelanos se manifestaram contra a participação de empresas brasileiras (a Camargo Corrêa e a Cetenco) na construção da represa de Guri, na região de Guayana”.<sup>350</sup>

Na década de 1980, as relações bilaterais possuíram boas perspectivas de desenvolvimento, favorecidas pela convergência dos processos político-econômicos internos. No Brasil, o fim da ditadura militar garantiria o fim das restrições ao regime político brasileiro, abrindo caminho para a aproximação com outras jovens democracias. Na Venezuela, o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos perdia importância à medida que crescia a oferta mundial de petróleo, reforçando a necessidade do país de encontrar novos parceiros internacionais. Com esse espírito de convergência, os presidentes do Brasil (José Sarney) e da Venezuela (Jaime Lusinchi) assinaram, em 1987, o Compromisso de Caracas, documento que propunha aprofundar a cooperação e as relações econômicas e comerciais entre os dois países.<sup>351</sup> Apesar dos fatores internos favoráveis, as relações bilaterais encontraram impedimentos de outra ordem. Desta feita, o obstáculo para a aproximação teve origem na acentuada elevação da taxa de juros internacional, que aumentou substantivamente o custo de rolagem da dívida externa e resultou na suspensão temporária destes pagamentos em diversos países em desenvolvimento. Tanto o Brasil (1982-3) quanto a Venezuela (1988) foram compelidos a declarar a moratória da dívida externa, resultando *inter alia* em fuga de capitais, reestruturação forçada dos gastos do Estado, recessão econômica, redução de investimentos públicos e privados e desemprego.<sup>352</sup> O quadro de crise econômica, somado às dificuldades do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, absorveram a pauta desses países durante os anos ‘80 e obstaculizaram iniciativas internacionais de aproximação e integração.

As relações entre Brasil e Venezuela tomaram um novo rumo a partir do **encontro presidencial em La Guzmania**, entre Itamar Franco e Rafael Caldera, no dia 4 de março de 1994. De fato, a literatura especializada é quase unânime em considerar o encontro – ou, mais precisamente, o protocolo a que ele deu origem – o marco que divide as relações bilaterais entre um período de iniciativas apenas protocolares e outro de maior dinamismo e engajamento bilateral (ver abaixo). Essa reunião de trabalho teria contribuído para ampliar as áreas de intercâmbio e aprofundar a cooperação naqueles setores já consolidados. No ocasião, os presidentes declararam a intenção de somar esforços para levar as relações bilaterais a uma “nova dimensão, a fim de permitir o máximo aproveitamento das oportunidades de cooperação e integração entre os dois países”.<sup>353</sup> Para concretizar os objetivos propostos, propunham-se a “utilizar plenamente os mecanismos de consulta e diálogo político, outorgando-lhes uma nova dimensão e alta prioridade”<sup>354</sup>. O encontro teve como principal resultado a assinatura de dois documentos: o Protocolo de La Guzmania e o Comunicado Conjunto.

“Segundo Vizentini, ‘depois de um gradual acercamento, ocorreu o salto qualitativo na cooperação bilateral com a assinatura do Protocolo de *La Guzmania*’ (2003, p. 67). Mendible Zurita afirma que ‘a partir del encuentro de la Guzmania se produce

<sup>350</sup> ZURITA, 1995, p. 123.

<sup>351</sup> LOSS, 2007, P. 26-8.

<sup>352</sup> VISENTINI, 1995, p. 27.

<sup>353</sup> BRASIL. *Protocolo de la Guzmania*. La Guzmania (Venezuela), 4 mar. 1994.

<sup>354</sup> BRASIL. *Comunicado conjunto Brasil-Venezuela*. La Guzmania (Venezuela), 4 mar. 1994.

um salto enorme en el proceso de acercamiento binacional' (1997, p. 197). Na opinião de Vilma E. Petrášh, assinatura do Protocolo assinala um novo marco no processo de aproximação entre Brasil e Venezuela. (1996). Para Romero, a relação privilegiada com o Brasil se iniciou desde o primeiro ano do governo de Rafael Caldera, quando, por ocasião do encontro presidencial na Venezuela, em março de 1994, a assinatura do *Comunicado Conjunto* e do *Protocolo de La Guzmania* assentaram as bases de uma 'nueva relación de cooperación'<sup>355</sup>

O Protocolo de La Guzmania é um documento simples, muito semelhante a outros protocolos de intenções políticas firmados com outros países. Nele, reafirmam-se a coincidência de propósitos e objetivos de política externa, tanto regional como internacionalmente, assim como os princípios comuns de liberdade, democracia e desenvolvimento econômico-social. Ainda, os governos se comprometiam a atribuir alta prioridade às relações bilaterais, com o objetivo de melhor aproveitar o potencial de cooperação existente entre Brasil e Venezuela, bem como aprofundar os laços de amizade, solidariedade e integração entre os povos. O Protocolo inova, entretanto, ao instituir órgãos executivos para levar a cabo essa agenda de cooperação. A Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN)<sup>356</sup> foi criada nessa ocasião, com mandato amplo, a ser presidida pelos Ministros de Relações Exteriores de cada país e integradas por demais autoridades relevantes para a cooperação bilateral. Facultou-se à COBAN a possibilidade de criação de órgãos subsidiários para o exame de temas setoriais ou específicos, prerrogativa utilizada com grande êxito para organizar os trabalhos da Comissão<sup>357</sup>. O Mecanismo Político de Consulta Brasil-Venezuela<sup>358</sup>, órgão criado alguns anos antes, teve suas funções redefinidas para incluir o suporte às reuniões da COBAN, definindo datas e estabelecendo a pauta dos encontros.<sup>359</sup> Como será visto em seguida, tanto a Comissão quanto o Mecanismo Político de Política foram especialmente ativos nos anos posteriores, contribuindo para a

<sup>355</sup> LOSS, Mônica Vier. p. 82

<sup>356</sup> A Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN) se reuniu oito vezes após sua criação: em La Guaira, Venezuela, em 4 de março de 1994; em Caracas, em 27 e 28 de julho de 1994; em Brasília, em 7 de setembro de 1994; novamente em Brasília, em 12 e 13 de junho de 1995; em Caracas, em 10 e 11 de outubro de 1996; em Brasília, em 7 de fevereiro de 2000 e mais uma vez em Brasília, em 11 de fevereiro de 2005. Embora pareça se assemelhar a outros órgãos de cooperação, de alto impacto político e baixa eficiência técnica, a verdade é que a COBAN conduziu as negociações da maior parte dos temas da agenda bilateral nos anos posteriores ao Protocolo de La Guzmania.

<sup>357</sup> Para organizar os trabalhos da Comissão, a II reunião do MPC, entre 2 e 4 de maio de 1994, estabeleceu seis Grupos de Trabalho (GT) para cobrir as áreas de comércio e integração; energia; transporte e comunicação; mineração e siderurgia; meio ambiente e desenvolvimento fronteiriço. O funcionamento da estrutura de cooperação bilateral, definida pela II Reunião do Mecanismo Político de Consulta, era tal que "(...) cada Grupo de Trabalho tinha como tarefa realizar um diagnóstico do setor pelo qual era responsável, para então sugerir iniciativas e elaborar e estudar a viabilidade de projetos conjuntos. Antes dos projetos serem executados e das iniciativas serem implementadas, as conclusões deveriam ser submetidas à avaliação da Comissão Binacional de Alto Nível. Assim, ao buscarem soluções para os problemas comuns e visando ao desenvolvimento, principalmente na zona de fronteira, os Grupos de Trabalho exigiram a mobilização de numerosos ministros, funcionários e especialistas de ambos os países, de forma que o aprofundamento da cooperação tornara-se condição *sine qua non* para que os objetivos fossem alcançados." (LOSS, 2007, p. 93). Foram discutidos em seus Grupos de Trabalho a questão da mineração ilegal na fronteira, novos acordos de preferência tarifária, a integração energética entre o Complexo Hidrelétrico de Guri (Venezuela) e os estados do Norte do Brasil, a conexão rodoviária (asfaltamento da BR-174 e assinatura de tratado internacional que regulasse o fluxo de pessoas e mercadorias), o comércio bilateral, entre outros assuntos.

<sup>358</sup> O Mecanismo Político de Consulta Brasil-Venezuela (MPC) foi estabelecido em junho de 1990 pelos chanceleres dos respectivos países com o objetivo de analisar os assuntos de interesse bilateral nos âmbitos regional e mundial. Resumidamente, o MPC serviria como instância adicional às tradicionais comunicações diplomáticas, realizando reuniões regulares entre Brasil e Venezuela. Em maio de 2004, por ocasião de sua segunda reunião, o MPC absorveu a função de instância preparatória das reuniões da COBAN, ficando encarregada de estabelecer a agenda e a data da reuniões. A grande diferença entre as duas instâncias estaria em sua composição: enquanto a COBAN envolveria a presença dos Ministros de Relações Exteriores, o MPC contaria apenas com a presença de vice-chanceleres. (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. COBAN. s.d. p.1)

<sup>359</sup> BRASIL. *Protocolo de la Guzmania*. La Guzmania (Venezuela), 4 mar. 1994.

avaliação de que o Protocolo de La Guzmania teve importante efeito prático (e não apenas retórico) sobre as relações bilaterais.

O Comunicado Conjunto exibiu um perfil distinto e, embora possuísse as tradicionais referências ao “tradicional espírito de amizade”, “confiança recíproca” e “alta prioridade” das relações bilaterais, propunha uma agenda positiva de cooperação entre Brasil e Venezuela. O Comunicado estabelecia como projetos prioritários a conclusão de um Acordo de Complementação Econômica (ACE), cooperação em matéria de petróleo e derivados, participação venezuelana no SIVAM/SIPAM, campanhas de densificação de marcos fronteiros e a condução de negociações para o estabelecimento de áreas de livre comércio regionais e continentais. Ênfase especial foi atribuída à cooperação fronteiriça, que haveria de se beneficiar com os projetos de pavimentação da rodovia BR-174, compra de energia venezuelana e construção da respectiva linha de transmissão, viabilização da navegação entre as bacias do Orinoco e Amazonas, combate à mineração ilegal e narcotráfico na região e outras iniciativas nos setores de mineração, siderurgia e turismo ecológico.<sup>360</sup> Convém adiantar que alguns desses projetos foram realmente concretizados nos anos subseqüentes (asfaltamento da BR-174, construção do linhão de Guri, assinatura do ACE-97, cooperação energética), ainda que outros continuem até hoje irrealizados.

Os motivos que levaram à aproximação entre Brasil e Venezuela a partir de 1994 permanecem em disputa entre especialistas e pesquisadores. Por um lado, não há dúvidas que o renovado fluxo de relações bilaterais é resultado de fatores estruturais e sistêmicos, haja vista que ambos os países sofreram “os impactos do reordenamento mundial e da globalização”<sup>361</sup> na década de 1990. Especialistas como Visentini (1995, 2003) e Cervo (2003) apontam que o período apresentou uma conjuntura internacional especialmente desfavorável aos países latino-americanos, fragilizados pela combinação da flutuação dos preços do petróleo, dependência do mercado dos países desenvolvidos, brusca elevação das taxas de juros internacionais e conseqüente dificuldade de honrar as dívidas externas. Essa situação teria estimulado a busca por formas alternativas de desenvolvimento, tais como a integração do continente sul-americano e a cooperação entre países periféricos<sup>362</sup>. Por outro lado, estudos mais recentes indicam que, além da conjuntura internacional, a “necessidade de resolver questões bem pragmáticas”<sup>363</sup> entre Brasil e Venezuela teriam contribuído sobremaneira para a aproximação dos dois países. Mônica Vier Loss (2007) menciona especialmente a questão do garimpo

<sup>360</sup> BRASIL. *Comunicado conjunto Brasil-Venezuela*. La Guzmania (Venezuela), 4 mar. 1994.

<sup>361</sup> VISENTINI, Paulo Fagundes. A política externa da Venezuela frente a globalização. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. (orgs.) *Venezuela: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003. p. 57.

<sup>362</sup> Os autores tradicionais mencionam ainda outros fatores conjunturais que teriam contribuído para a aproximação entre Brasil e Venezuela na década de 1990. Entre eles, se destacam a redemocratização brasileira, que teria afastado as desconfianças venezuelanas em relação ao regime militar brasileiro, e as dificuldades no processo de substituição de importações, que se mostraria um modelo ineficiente para responder às transformações em curso na economia internacional. Não menos importante, haveria uma convergência progressiva entre Brasília e Caracas no que se refere às questões regionais, uma vez que a crise centro-americana e as tensões no Caribe favoreceriam a busca de uma posição comum rumo à solução pacífica desses conflitos. Para o argumento completo, cf. CERVO, Amado Luiz. A Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. (orgs.) *Venezuela: visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003. p. 157-180. VISENTINI, Paulo Fagundes. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinações na virada do século*. Brasília: IPRI; FUNAG, 1995. p. 19-43.

<sup>363</sup> LOSS, Mônica Vier. *Os condicionantes econômicos e políticos no relacionamento Brasil-Venezuela de 1990-1998*. Porto Alegre, 2007. p. 12. [dissertação]

ilegal, praticado por brasileiros em território venezuelano, que exigiria atenção imediata dos dois governos por suas profundas implicações socioambientais.<sup>364</sup>

Um **balanço dos antecedentes da cooperação bilateral** até 2002 encontrará a maior parte dos grandes projetos propostos em La Guzmania concluídos ou em um avançado estágio de execução: “a pavimentação [da BR-174] ficara pronta, a linha de transmissão estava sendo construída, os projetos de cooperação e associação entre as duas empresas petrolíferas [PDVSA e Petrobras] encontravam-se em andamento, (...) e o problema do garimpo ilegal reduzido”<sup>365</sup>. No quesito econômico, foram concluídas as negociações para a assinatura dos acordos sobre proteção e promoção recíproca de investimentos e combate à bitributação, bem como foi firmado o Acordo de Complementação Econômica n. 27 (ACE n. 27), o que garantiu um crescimento bastante constante do comércio bilateral a partir de 1995.<sup>366</sup> Não menos importante, avançavam os entendimentos nas demais áreas de cooperação, notadamente energia, mineração, meio ambiente, desenvolvimento fronteiriço, tecnologia, transportes e comunicação.<sup>367</sup> Entre essas iniciativas, se destacam a assinatura do Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Carga, a criação de uma aduana internacional em Santa Elena de Uairén, o acordo-quadro para cooperação no campo de ciência e tecnologia, as campanhas de densificação de marcos na fronteira, os esforços conjuntos dirigidos ao combate do narcotráfico e a cooperação e intercâmbio nas áreas de cultura e educação.<sup>368</sup> Em resumo, as relações bilaterais haviam ganho novos marcos jurídicos para as áreas mais sensíveis (cooperação técnica, comércio internacional, fluxo transfronteiriço de pessoas e carga) e progrediam na política e na economia.

#### 4.2 COOPERAÇÃO TÉCNICA, TECNOLÓGICA E ENERGÉTICA

Esta seção trata da cooperação técnica, tecnológica e energética entre Brasil e Venezuela no período de 2003 a 2008 e está dividida nas áreas de (a) medicina e saúde pública, (b) educação e ensino, (c) agropecuária e controle sanitário, (d) telecomunicações, (e) energia elétrica, (f) gás e petróleo, e (g) breve análise das iniciativas desenvolvidas nestes campos.

A cooperação técnica em **medicina e saúde pública** não ensejou um número especialmente grande de iniciativas, concentrando-se nas áreas de cardiologia infantil, oftalmologia e promoção de cursos/congressos sobre o tema. As ações em cardiologia infantil se referem à abertura do Hospital

<sup>364</sup> A extração ilegal de ouro na região é um fato antigo, porém a presença débil do Estado não permite precisar a data exata para o início dessas atividades. Sabe-se, no entanto, que a partir de abril de 1989 a questão teria se agravado por força de uma súbita incursão de garimpeiros brasileiros em território venezuelano. O fato culminou em um grave incidente diplomático, em janeiro de 1992, quando a Guarda Nacional da Venezuela abateu um avião Cessna com cinco garimpeiros brasileiros à bordo, matando dois passageiros da aeronave. O evento teve, ainda, outras implicações: “[n]o dia 27 do mesmo mês, quatro caças venezuelanos invadiram o espaço aéreo brasileiro, segundo informou a Funai, e, na madrugada do dia 28, aviões venezuelanos bombardearam uma área, a cerca de dez quilômetros da fronteira com o Brasil, onde trabalhavam ilegalmente garimpeiros brasileiros”. A questão gerou um grande mal-estar entre os dois países e deixou clara a urgência de uma solução definitiva para o problema. (LOSS, 2007, p. 56-66)

<sup>365</sup> LOSS, 2007, P. 126.

<sup>366</sup> LOSS, 2007, p. 99.

<sup>367</sup> LOSS, 2007, p. 105.

<sup>368</sup> LOSS, 2007, passim.



Cardiológico Infantil Latino-Americano em Caracas, inaugurado em agosto de 2006, e para o qual a Venezuela solicitou apoio para treinamento de médicos, enfermeiros e técnicos cardiopulmonares. Em 2005, o Ministro da Saúde venezuelano entrou em contato com a embaixada brasileira para verificar quais as contribuições que o Brasil poderia dispensar. A demanda mais ousada dizia respeito ao envio de médicos especialistas do Instituto do Coração de São Paulo, (INCOR, hospital de referência no tratamento de doenças cardiovasculares) para atuarem como professores convidados no programa docente do Hospital.<sup>369</sup> Com esse intuito, representantes venezuelanos realizaram visita ao Brasil em pelo menos duas oportunidades, em julho de 2005 e junho de 2006, e profissionais brasileiros foram convidados a ministrar cursos de pós-graduação naquele Hospital a partir do ano seguinte.<sup>370</sup> Enfim, por ocasião da visita do presidente Lula à Venezuela, em 29 e 30 de outubro de 2009, assinou-se um memorando de entendimento para cooperação entre o INCOR e o Hospital Cardiológico Infantil Latino-Americano, cancelando a participação brasileira na consolidação daquela especialidade médica.<sup>371</sup>

No que concerne as ações em oftalmologia, a cooperação bilateral se deu em torno da *Misión Milagro Internacional*, projeto conjunto dos governos venezuelano e cubano que oferece, sem qualquer custo ao paciente, tratamento de doenças oftalmológicas à população de baixa renda. Em junho de 2006, 80 cidadãos brasileiros oriundos do município de Abreu e Lima (Pernambuco), foram selecionados pela *Misión* para realizar gratuitamente intervenções cirúrgicas, sendo transportados à Venezuela em avião fretado pela companhia estatal Conviasa. Juntaram-se aos pacientes, ainda, 18 pessoas, entre familiares, amigos, médicos, enfermeiros e jornalistas. O grupo foi recepcionado por “extensa cobertura midiática televisiva” e alojado nas dependências do Exército venezuelano durante o período de tratamento.<sup>372</sup> Destes, 22 pessoas não puderam se submeter aos procedimentos que lhes correspondiam por diagnóstico, haja vista terem sido detectados hipertensão arterial, diabetes, glaucoma e lesão ocular nestes paciente. Os demais se mostraram muito satisfeitos com as respectivas operações, argumentando que a intervenção cirúrgica lhes ‘devolvera a visão’.<sup>373</sup>

Além das ações de cardiologia infantil e oftalmologia, a promoção de cursos e congressos da área da saúde também foi um expediente utilizado na cooperação técnica em medicina. No período, profissionais venezuelanos compareceram a pelo menos três cursos internacionais à convite da diplomacia brasileira: o encontro sobre Controle de Mortalidade Infantil, o III Curso Internacional de Treinamento sobre Saúde do Trabalhador e o VIII Curso de Treinamento para Doenças Tropicais<sup>374</sup>. Há, ainda, pedidos irregulares de ajuda para questões pontuais, como a solicitação de doação de soro antiotídico para região de La Guaira, acometida de fortes chuvas e deslizamentos de terra, em 2004; demandas do corpo médico venezuelano sobre medidas profiláticas de Síndrome Respiratória Aguda

<sup>369</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1340/2005; 1391/2005.

<sup>370</sup> BRASEMB CARACAS, te; 1081.

<sup>371</sup> MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela - Caracas e El Tigre, 29 e 30 de outubro de 2009 – Comunicado conjunto. 31/10/2009.

<sup>372</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 674/2006.

<sup>373</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 705/2006.

<sup>374</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 514/2003; 806/2003; 840/2003; 904/2003.

Severa (SARS), em 2003, e sondagens sobre a evolução da pesquisa em hipertensão pulmonar por instituto de pesquisa venezuelano, em 2007<sup>375</sup>. Estas, no entanto, não caracterizam nenhum padrão e não foram encontrados registros sobre o encaminhamento dado a essas questões.

A cooperação na área de **educação e ensino** se manifestou de múltiplas formas, sendo grande o número e a variedade de eventos de intercâmbio e integração universitária, acordos, projetos de pesquisa, encontros acadêmicos, seminários, cursos e congressos. Estes últimos (seminários, cursos e congressos) foram certamente o tipo de evento mais freqüente, abrangendo em sua maioria temas concernentes à administração pública e voltados para capacitação de servidores públicos brasileiros e venezuelanos. Os arquivos diplomáticos nacionais guardam registro de mais de uma dezena de cursos e seminários sobre os mais diversos temas, tais como parcerias público-privadas<sup>376</sup>, ciência e tecnologia<sup>377</sup>, gestão de produtividade e qualidade<sup>378</sup>, educação pública<sup>379</sup>, pesquisa educativa<sup>380</sup>, governabilidade democrática<sup>381</sup>, práticas de gestão urbana<sup>382</sup>, formulação de projetos<sup>383</sup>, automação de manufaturas<sup>384</sup>, tecnologia agroflorestal<sup>385</sup>, desenvolvimento de vacina<sup>386</sup> e tratamento de esgoto<sup>387</sup>. Esses eventos se distribuem uniformemente ao longo dos seis anos em estudo e apresentam um perfil muito semelhante entre si; foram majoritariamente seminários internacionais sediados no Brasil, em que a contraparte venezuelana foi convidada a enviar seus representantes e recebeu auxílio para inscrição, documentação e outros trâmites burocráticos.

Uma parcela significativa desses seminários ocorreu sob os auspícios do Programa de Treinamento de Terceiros Países (TCTP), parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), que transfere tecnologia e desenvolve competências públicas na América Latina, África e Timor Leste. Burocratas e servidores públicos venezuelanos compareceram diversas vezes aos seminários do Programa, e puderam contar com passagens aéreas, hospedagem e o custeio integral do curso em pelo menos quatro ocasiões no período: em junho e julho de 2004, em seminário sobre automação de manufatura/mecatrônica (São Caetano do Sul, SP); em 2007, para uma nova versão do seminário sobre automação de manufatura/mecatrônica; novamente em 2007, no curso de capacitação de tecnologias agroflorestais (Belém, PA) e em 2008, nos cursos de desenvolvimento de imunobiológicos para saúde pública e técnicas de tratamento de esgoto.<sup>388</sup>

<sup>375</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 505/2003; 1473/2004; 682/2007.

<sup>376</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1420/2003.

<sup>377</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1490/2003; 1507/2003.

<sup>378</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 125/2004; 124/2005.

<sup>379</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 704/2004.

<sup>380</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 904/2004.

<sup>381</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1704/2005.

<sup>382</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1165/2006.

<sup>383</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 079/2007.

<sup>384</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1036/2004; 646/2007.

<sup>385</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1254/2007.

<sup>386</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0641/2008.

<sup>387</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 817/2008.

<sup>388</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1036/2004; 646/2007; 1254/2007; 0641/2008; 817/2008.

Sem descuidar da relevância de cursos e seminários, outras três ações na área de educação e ensino merecem ainda destaque especial: a implementação da ‘Plataforma Lattes’ na Venezuela, os acordos entre órgãos de educação superior para cooperação acadêmica e a abertura de cátedras e núcleos de estudo sobre o Brasil na Venezuela. A implementação da ‘Plataforma Lattes’ na Venezuela se refere a um acordo entre o CNPq e o Ministério da Ciência e Tecnologia daquele país, celebrado em 12 de julho de 2004, para transferir a tecnologia utilizada no Brasil para cadastramento de currículos de pesquisadores e instituições de ensino superior. O mecanismo permitiria à Venezuela a “divulgação pela rede dos *curricula vitarum* de cientistas, programas diversos, intercâmbio de experiências e acervos de bibliotecas”<sup>389</sup>, integrando o país ao rol de experiências exitosas no uso dessa plataforma, tais como Colômbia e Panamá. Embora o processo de introdução do sistema tenha contado com financiamento do BID e do FONACID, a cessão do *know-how* e dos dados necessários foi realizado sem ônus pelo governo brasileiro.<sup>390</sup>

Os acordos entre órgão de educação superior dizem respeito a dois memorandos de entendimento firmados em 26 de março de 2008 entre o Ministério do Poder Popular para o Ensino Superior da Venezuela (MPPE), o Ministério da Educação do Brasil (MEC) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os Memorandos estabelecem mecanismos de cooperação bilateral em educação superior, com dispositivos sobre mobilidade acadêmica, reconhecimento de títulos, ensino de português e espanhol, publicação conjunta, entre outros.<sup>391</sup> A comissão binacional, encarregada de garantir a plena execução destes acordos, reuniu-se em maio do mesmo ano para estabelecer um arrojado plano de ação. Incluíram-se entre suas metas mais ambiciosas a garantia de 2.000 vagas para venezuelanos em cursos de pós-graduação no Brasil, programas de bolsas de estudos, mobilidade e intercâmbio de docentes de ensino da língua portuguesa e manutenção de projetos de pesquisa e centros de estudos conjuntos.<sup>392</sup>

A abertura de cátedras e núcleos de estudo sobre o Brasil também marca a aproximação cultural e a cooperação acadêmica no período. Em 2004, a Cátedra Brasil foi reativada na Universidade Central da Venezuela (UCV) – a maior e mais antiga universidade venezuelana – com o intuito de difundir a língua portuguesa e aspectos da cultura e história nacionais. À época, estudava-se a possibilidade de conceder uma subvenção de US\$6.000,- por ano para fomento de atividades acadêmicas sobre o Brasil, como palestras, seminários, mesas-redondas e trabalhos de pesquisa.<sup>393</sup> Em dezembro de 2005, foi inaugurado o Núcleo de Estudos Brasileiros na mesma universidade, vinculado ao Centro de Estudos da América da UCV. Essa iniciativa também foi agraciada com uma subvenção de US\$6.000,00 anuais da diplomacia brasileira para o fomento de atividades acadêmicas relacionadas ao Brasil e se manteve em operação durante todo o período em questão.<sup>394</sup>

<sup>389</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1449/2004, p. 2.

<sup>390</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1447/2004; 1449/2004.

<sup>391</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 281/2008; 289/2008; 291/2008.

<sup>392</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 702/2008.

<sup>393</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2035/2004.

<sup>394</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2085/2004.

A cooperação na área de **agropecuária e controle sanitário** também apresenta significativa variedade de iniciativas, especialmente concentradas nos campos de sanidade animal e vegetal, atuação da EMBRAPA na Venezuela e demais ações de cooperação agrícola, como melhoramento de plantas e cultivo conjunto de espécies vegetais. O estabelecimento de um marco regulatório de sanidade animal e vegetal tornou-se especialmente importante no período por força da dependência de importações para o abastecimento de gêneros alimentícios na Venezuela. Ainda que as questões comerciais venham a ser tratadas em minúcia em seção específica, é conveniente ressaltar que em 2004 o país importava 79% dos produtos agrícolas que consumia<sup>395</sup> e que diversas crises de abastecimento forçaram o governo Chávez a por em marcha um agressivo programa de importação de alimentos. Por esse motivo, além das carnes congeladas e resfriadas, produto tradicional da pauta comercial bilateral, a Venezuela passou a importar gado vivo para o abate e melhoramento do rebanho do país. O aumento desse fluxo de negócios, no entanto, dependeria de acordo sanitário específico para exportação de gado leiteiro e reprodutor, ficando em suspenso grandes contratos de fornecimento de animais vivos.<sup>396</sup>

Pelo menos desde fevereiro de 2003, o governo brasileiro fez gestão junto ao Serviço Autônomo de Sanidade Agropecuária (SASA) da Venezuela para tratar da exportação de gado brasileiro. Em 2004, por ocasião da visita do Ministro de Agricultura e Terras daquele país, revisou-se a minuta de um possível protocolo sanitário para a importação de animais procedentes do Brasil, sem que um documento final tenha sido assinado.<sup>397</sup> O assunto voltou à pauta no ano seguinte, ainda que sem sucesso, quando a Venezuela apresentou uma contra-proposta de acordo e exigiu a presença de um negociador brasileiro para discutir a questão.<sup>398</sup> Finalmente em março de 2007, acordou-se a exportação de 20 mil animais vivos por mês pelo período de sete meses<sup>399</sup>, mas considerações sobre a segurança sanitária detiveram a implementação do acordo até setembro. Na ocasião, o governo venezuelano concordou em importar gado apenas de áreas livres de febre aftosa – principal empecilho para a solução da controvérsia – e aceitou testes por amostragem, e não para cada animal, como reivindicava no início. O ajuste liberou para importação cerca de 90 mil cabeças de gado do Brasil para atender à demanda doméstica venezuelana.<sup>400</sup>

Além dos evidentes benefícios econômicos, a negociação também resultou na coordenação de políticas públicas em matéria sanitária através de uma reunião bilateral realizada em 2008, que “permitiu o exercício de fortalecimento de confiança entre as autoridades (...) de ambos os países”.<sup>401</sup>

<sup>395</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0093/2004, p. 1.

<sup>396</sup> Em 2004, por exemplo, a empresa mineira Agroexport Ltda. já havia vendido 4.000 vacas reprodutoras brasileiras aos programas de desenvolvimento agropecuário venezuelanos, para que fossem distribuídas a pequenos pecuaristas. No ano seguinte, no entanto, a venda de outras 10.000 vacas para melhoramento genético e o ingresso de fornecedores brasileiros no mercado de sêmen bovino foram suspensos por causa da falta de acordo sobre certificados sanitários envolvidos na operação. (BRASEMB CARACAS, tel. 891/2004; 712/2005; 1423/2005)

<sup>397</sup> BRASEMB CARAS, tel. 1315/2004.

<sup>398</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 712/2005; 1025/2005; .

<sup>399</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 798/2007.

<sup>400</sup> ROCHA, Délcio César Cordeiro. *Venezuela acerta importação de gado do Brasil*. Valor Econômico, São Paulo, 03 jul. 2005.

<sup>401</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 727/2008, p.1.

A Reunião Brasil-Venezuela de Temas Sanitários discutiu a legislação específica de cada país, procedimentos de importação e exportação de gado vivo, quarentena animal, certificações e habilitação sanitária para comércio de carne, entre outros. Tal reunião técnica entre funcionários brasileiros e venezuelanos da área sanitária, com pauta ampla, nunca havia sido realizada e parece abrir precedente para soluções mais dinâmicas nessa área.<sup>402</sup>

A atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na Venezuela é um marco da cooperação técnica bilateral e o período em estudo abrange, assim como nos temas sanitários, significativa evolução. A reivindicação pela presença da EMBRAPA na Venezuela é antiga e data pelo menos de 2003, quando altas autoridades venezuelanas já solicitavam o envio de representantes da instituição para aperfeiçoamento do cultivo da soja naquele país.<sup>403</sup> Em 2005, passou-se a debater um possível projeto de cooperação entre a EMBRAPA e o Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas da Venezuela (INIA), para fomentar a cooperação agrícola entre os dois países. No entanto, nem o acordo interinstitucional nem as tratativas para o envio de técnicos brasileiros à Venezuela foram adiante naquela ocasião, tendo de esperar mais dois anos para reingressar decisivamente na pauta bilateral.

Em 2007, a Venezuela continuava a manifestar “forte interesse em fomentar a cooperação técnica bilateral na área agrícola, em particular, por meio de missão da Embrapa ao país”<sup>404</sup>. Em setembro daquele ano, enfim, enviou-se missão da Empresa a Caracas, momento em que foi firmado a parceria INIA/Embrapa para a cooperação científica e tecnológica na área de agricultura familiar. O acordo incluía o desenvolvimento de tecnologia para culturas com potencial alimentar, o fortalecimento da infra-estrutura de apoio ao setor primário (sementes, mecanização, irrigação), criação de uma rede nacional de pesquisa agrícola na Venezuela e a geração de tecnologia no ramo de biodiesel e etanol.<sup>405</sup> Muito mais importante que o vínculo entre as instituições, no entanto, foi a decisão da abertura de escritório permanente da Embrapa naquele país, feita durante a visita presidencial de Lula a Caracas em dezembro daquele mesmo ano:

“com o objetivo de intensificar a cooperação no setor agropecuário e fortalecer o segmento de ciência e tecnologia venezuelano, os Presidentes acordaram a instalação imediata de um Escritório Permanente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em Caracas. As linhas prioritárias de ação serão: a) desenvolvimento das principais cadeias produtivas de gêneros alimentícios, com prioridade para leite e carne; b) fortalecimento da agricultura familiar e de pequena escala; c) formação e intercâmbio de recursos humanos.”<sup>406</sup>

O escritório da Embrapa foi inaugurado em 10 de março de 2008 e, na mesma solenidade, o vice-presidente venezuelano prometeu US\$100 milhões para financiar programas de cooperação

<sup>402</sup> Com efeito, em 2003 a diretora do setor de sanidade venezuelano queixava-se a diplomatas brasileiros “que não teria aquela autoridade contatos com sua contraparte brasileira” (BRASEMB CARACAS, 1270/2003). A evolução, que vai da absoluta falta de comunicação à reunião técnica de alto nível, é notável. Para demais telegramas sobre sanidade animal, cf. BRASEMB CARACAS, tel. 1270/2003; 1286/2007; 656/2008; 727/2008; 1035/2008.

<sup>403</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 327/2003; 353/2003.

<sup>404</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 575/2007, p.1.

<sup>405</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1314/2007.

<sup>406</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1658/2007.

agrícola e industrial com o Brasil.<sup>407</sup> Ficou igualmente estabelecido que as áreas prioritárias para ação da autarquia seriam produção de sementes (em particular feijão preto, soja e sorgo), agricultura familiar e genética animal. Dentro desses parâmetros, alguns projetos começaram a ser discutidos ainda no primeiros semestre (e.g. soja, leite, carne frango, sucos de frutas e concentrados industriais de alimentos), com a perspectiva de poder “gerar os primeiros resultados (...) até o final do ano [de 2008]”<sup>408</sup>. Parece evidente, portanto, a relevância da abertura do Escritório Permanente da Embrapa em Caracas, podendo os arquivos diplomáticos registrarem o otimismo de autoridades brasileiras e venezuelanas frente a esse importante passo na aproximação dos países na área de cooperação técnica.<sup>409</sup>

Além das questões sanitárias e da atuação da Embrapa na Venezuela, uma série de outras ações de cooperação agrícola permearam o período em estudo, provavelmente estimuladas pelo dinâmico quadro de cooperação técnica mencionado. Entre os principais acordos e projetos, valem mencionar o Convênio Sojaven, empresa mista binacional para a semeadura de 25 mil hectares de soja (jun./2003)<sup>410</sup>; memorando de entendimento para a produção de derivados de óleo de rícino (mar./2003)<sup>411</sup>; acordo em cooperação pesqueira (fev./2005)<sup>412</sup>; projetos para produção de cítricos, café, mandioca e criação de banco de leite humano (2007-8)<sup>413</sup>; memorando de entendimento sobre soberania alimentar (mar./2008)<sup>414</sup>; memorando de entendimento sobre sistema de reserva de alimentos (mar./2008)<sup>415</sup>; acordo para fortalecimento agrícola (mar./2008)<sup>416</sup>. Ademais, o Brasil promoveu seminários, cursos e workshops sobre questões agropecuárias, que contaram com a participação de representantes venezuelanos, tais como o IX Curso Internacional de Produção de Hortaliças<sup>417</sup>, o V Curso Internacional Progressos no Diagnóstico de Parasitoses dos Animais de Produção<sup>418</sup> e o X Congresso Latino-Americano de Viticultura e Enologia.<sup>419</sup>

A cooperação técnica e tecnológica no setor de **telecomunicações** contou com três principais projetos no período: interligação fronteiriça de fibra ótica, cooperação em sistema de televisão digital e criação de emissora de televisão regional. O projeto de fibra ótica diz respeito à extensão da rede de fibra ótica venezuelana aos estados do norte do Brasil, no intuito de dotar a região de um acesso

<sup>407</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 263/2008.

<sup>408</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 589/2008; 599/2008.

<sup>409</sup> Por ocasião da abertura do Escritório Permanente da EMBRAPA em Caracas, o embaixador brasileiro argumentou que “[n]ão seria exagero ressaltar que os compromissos assumidos ontem em matéria de cooperação industrial e agrícola (...) adquirem proporções históricas no marco das relações bilaterais com este país e abrem novas janelas para o desenvolvimento sustentado regional.” (BRASEMB CARACAS, tel. 263/2008, p. 3). Na mesma linha, relata-se que o “Presidente Chávez declarou-se encantado com o grau da cooperação alcançada com o Brasil e agradeceu reiteradamente o apoio brasileiro. Comentou que (...) nenhum [dos demais acordos de cooperação firmados pela Venezuela] era tão promissor como o acordado com o Brasil, inclusive à luz da proximidade lingüística e cultural, que muito facilitava sua implementação.” (BRASEMB CARACAS, tel. 599/2008).

<sup>410</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 692/2003.

<sup>411</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 353/2003.

<sup>412</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 200/2005; 219/2005; 447/2005; 1015/2005; 1176/2005.

<sup>413</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 986/2007; 1086/2007; 1125/2007; 1141/2007; 1159/2007; 452/2008; 1058/2008.

<sup>414</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0398/2008.

<sup>415</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0398/2008.

<sup>416</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0398/2008.

<sup>417</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 526/2003.

<sup>418</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1282/2004.

<sup>419</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1015/2005.

eficiente à internet. O projeto ganhou relevância pela precariedade da infra-estrutura de transmissão de dados que atende a fronteira e, em especial, Roraima, cuja realidade tecnológica destoava consideravelmente de outras regiões do Brasil<sup>420</sup>. Os problemas com acesso à internet geraram tantas reclamações que o Ministério Público Estadual de Roraima foi acionado para instaurar procedimento investigatório contra as operadoras de telefonia fixa e serviço de dados.<sup>421</sup> Tentou-se, inclusive, obrigá-las a realizar os investimentos necessários para implantação de rede de fibra ótica por meio de revisão dos contratos de concessão, porém a medida não obteve êxito.<sup>422</sup> Desse modo, a principal via de acesso residencial à internet permaneceu sendo a conexão discada durante os seis anos que cobrem esse estudo.

Com esse quadro de disparidade tecnológica e esgotadas as vias judiciais, a cooperação com a Venezuela ressurgiu como uma das opções mais viáveis para instalação da rede de fibra ótica na região. Quando foi inaugurada a Linha de Transmissão de Guri, que abastece Roraima com energia hidrelétrica venezuelana, em agosto de 2001, o aterramento da obra já contava com fibra ótica instalada e uma capacidade de transmissão de dados de 9.600Gbps<sup>423</sup>. Entretanto, a utilização desse potencial esteve condicionada a “necessidade de acordos com a Venezuela, envolvendo vários órgãos do governo federal”<sup>424</sup> e o processo de negociação acabou se arrastando por todo o período em estudo. Menções ao projeto podem ser encontradas nos arquivos diplomáticos brasileiros pelo menos desde 2004, quando a Cooperativa Venezuela Guayana (CVG) – estatal telefônica e proprietária da Telecom Venezuela – demonstrou interesse em se associar a empresas brasileiras para extensão da rede de fibra ótica venezuelana e viabilização de sua utilização comercial no Brasil.<sup>425</sup> O tema só passou a integrar a agenda bilateral oficial por ocasião das reuniões preparatórias do encontro presidencial Lula-Chávez em 2005, sem contudo se converter em acordo.<sup>426</sup> Finalmente, em 2008, foi assinada uma carta de intenção para dar início aos estudos de viabilidade da interconexão em fibra ótica, envolvendo a CANTV, Brasil Telecom, Globenet, Oi e Eletrobrás<sup>427</sup>. A iniciativa gerou resultados alguns meses

<sup>420</sup> No estado de Roraima, que faz fronteira com a Venezuela, o acesso da população à internet foi realizada, durante todo o período, via conexão discada ou rádio. Na primeira tecnologia, utiliza-se a linha telefônica para a transmissão de dados e o limite de taxa de transferência é considerado baixo (56Kbps), praticamente inviabilizando *downloads* e atividades produtivas que dependam da internet (vendas *on-line*, telefonia *voip*, pregões virtuais). Na segunda tecnologia, a conexão ocorre através de comunicação com satélite e possui uma velocidade bastante superior à da linha telefônica. Os custos, no entanto, também são muito superiores: a instalação de equipamentos na região poderia custar R\$1,5 mil e a mensalidade, R\$150, em média. FOLHA de Boa Vista. Internet em Roraima: população tem dificuldade de acesso. 15/09/2007

<sup>421</sup> FOLHA de Boa Vista. Lentidão na rede: MPE abre investigação sobre internet. 19/09/2007.

<sup>422</sup> FOLHA de Boa Vista. Banda larga: promotoria requisita cópia de contratos das operadoras de telefonia fixa em RR. 07/11/2007.

<sup>423</sup> O Linhão de Guri possui uma rede de distribuição dotada de cabo OPGW (Optical Ground Wire) com 24 fibras óticas que saem da estação de Macáguas-II, San Félix, passam pela subestação de Santa Elena de Uaiarén e de lá seguem até Boa Vista. Segundo autoridades competentes, “das 24 fibras óticas existentes, quatro são reservadas para uso pelos sistemas de monitoramento de rede de distribuição de energia, estando disponíveis para outros fins as 20 (vinte) restantes. Pelo atual estágio da tecnologia, um único par de fibras é capaz de conduzir 800 (oitocentos) Gbps de tráfego internet, se utilizada a tecnologia DWDM (Dense Wavelength Division Multiplexing), sendo que isso representa pelo menos 20 (vinte) vezes à demanda de toda região norte do Brasil.” (ESTADO DE RORAIMA. Gabinete do Governador. *Ofício no. 236*, 11 dez. 2008. p.3)

<sup>424</sup> Argumento de Ângela Portela, deputada federal pelo estado de Roraima.

<sup>425</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2154/2004.

<sup>426</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 137/2005.

<sup>427</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 766/2008.

depois e, em janeiro de 2009, se celebrava a iminente oferta de banda larga por fibra ótica proveniente da Venezuela àquela região.<sup>428</sup> O serviço foi inaugurado no dia 28 de agosto de 2009.<sup>429</sup>

A cooperação em sistema de televisão digital teve como principal objetivo divulgar o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTD) ao governo venezuelano por meio de missões e reuniões técnicas, no momento em que este país se preparava para a transição do padrão analógico para o digital. O SBTD é uma variante do sistema ISDB –T japonês, que foi adaptado à realidade brasileira através de inovações como um sistema de compressão de vídeo H.264 (MPEG-4), um *middleware* brasileiro chamado ‘Ginga’ e a redução dos custos dos terminais de acesso (*set-top boxes*) para o consumidor final.<sup>430</sup> O Sistema seria fruto do trabalho de 10 anos de pesquisa, envolvendo centenas de pesquisadores e universidades brasileiras, e se destacaria pela robustez, grande alcance de cobertura e a possibilidade de fragmentação do espectro radioelétrico.<sup>431</sup> Além disso, um importante argumento na pauta brasileira seria a uniformidade dos padrões adotados na América do Sul, motivo pelo qual a missão brasileira teria percorrido, nos anos de 2006 e 2007, a maior parte dos países da região.<sup>432</sup> A Venezuela foi o ponto de parada da missão de divulgação do SBTD em pelo menos duas ocasiões e, em 2008, a comitiva venezuelana do *Proyecto de Televisión Terrestre* visitou o Brasil para conhecer detalhes da iniciativa nacional.<sup>433</sup> Apesar da hesitação inicial, que incluía dúvidas sobre a eficiência e a possível dependência tecnológica decorrente da adesão ao padrão japonês, o governo venezuelano confirmou a decisão de adotar o sistema nipo-brasileiro de TV digital no dia 6 de outubro de 2009.<sup>434</sup>

A criação de emissora de televisão regional foi um projeto de iniciativa eminentemente venezuelana conhecida como *Sociedade Televisora del Sur* (TV Sur ou teleSUR), uma rede de televisão multi-estatal latino-americana com sede em Caracas, que começou a funcionar experimentalmente em 24 de julho de 2005. Iniciativa do próprio presidente Hugo Chávez, a teleSUR se propunha a ser uma emissora com programação voltada aos interesses da região: seriam exibidos filmes e documentários latino-americanos, noticiários regionais e internacionais de linha editorial independente, programas educativos e culturais com ênfase na história e tradição locais, entre outros.<sup>435</sup> A iniciativa não foi bem recebida nos Estados Unidos, onde o receio de uma linha editorial anti-americana levou à Câmara dos Deputados a aprovar uma emenda para interferir no sinal da nova emissora. No Brasil, o governo federal recusou maior protagonismo no empreendimento sob o

<sup>428</sup> “Ambos mandatários manifestaram satisfação com os avanços alcançados entre a empresa venezuelana CANTV e as empresas brasileiras para promover a interconexão por fibra ótica dos Estados do Norte do Brasil à rede da CANTV ao sul da Venezuela. Celebraram a reunião de esforços para finalizar a primeira fase do projeto, em que se espera a conectividade do Norte do Brasil para a exploração de serviços de telecomunicações, no primeiro trimestre de 2009, e que permitirá a continuação dos trabalhos para a conclusão da segunda fase, com a interconexão entre as cidades de Boa Vista e Manaus, e dessa infra-estrutura à rede de fibra ótica do Estado venezuelano”. (MINISTÉRIO das Relações exteriores. Comunicado conjunto dos presidentes Hugo Chávez Frías e Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encontro presidencial realizado no projeto agrário socialista planície de maracaibo, estado Zulia, Venezuela, em 16 de janeiro de 2009. 16/01/2009).

<sup>429</sup> FOLHA DE Boa Vista. Boa Vista já tem banda larga. 29/08/2009.

<sup>430</sup> BRASEMB CARACAS, 214/2007.

<sup>431</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1486/2007.

<sup>432</sup> Entre 2006 e 2007, teriam sido visitados pela comitiva de divulgação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTD) a Argentina, o Uruguai, o Paraguai, o Chile, o Peru, a Colômbia e o Equador. (BRASEMB CARACAS, tel. 214/2007)

<sup>433</sup> BRASEMB CARACAS, 19/2008.

<sup>434</sup> ESTADÃO. Venezuela adota sistema nipo-brasileiro de TV digital. 07/10/2009.

<sup>435</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1321/2005.



argumento de que pretendia patrocinar seu próprio canal, a TV Brasil Internacional, e se limitou a estabelecer uma parceria entre a teleSUR e a Empresa Brasileira de Comunicação (ex-Radiobrás) para cessão de material brasileiro à programação da emissora.<sup>436</sup> Em março de 2009, a teleSUR encerrou as atividades de sua afiliada em Brasília, a única no país, como parte de um programa de contenção de despesas, alegando que os encargos trabalhistas brasileiros seriam altos demais.<sup>437</sup> À época, circulou na mídia que as justificativas brasileiras seriam um falso pretexto e que o real motivo da recusa teria sido evitar uma “indisposição diplomática com Washington”.<sup>438</sup>

No setor de **energia elétrica**, o Brasil já vinha desenvolvendo ações de grande impacto com a Venezuela há quase uma década, buscando abastecer o norte do país com energia hidrelétrica venezuelana. Em 11 de abril de 1997, os dois países assinaram um contrato que permitiria ao estado de Roraima adquirir até 200Mw/ano do complexo hidrelétrico de Guri/Macáguas, no sul da Venezuela, por um prazo de 20 anos.<sup>439</sup> Essa iniciativa substituiria o precário abastecimento elétrico roraimense, realizado por termoeletricas a óleo combustível, cuja estabilidade e custo de produção deixariam a desejar se comparados à geração hidrelétrica<sup>440</sup>. Para transportar a energia contratada, o Projeto da Interligação Elétrica Brasil-Venezuela supunha a construção de um sistema de transmissão misto brasileiro-venezuelano, interligando o complexo Guri/Macáguas à cidade de Boa Vista, numa extensão de 676 km. Os investimentos foram orçados à época do contrato (1997), em cerca de US\$185 milhões sendo, US\$55 milhões no Brasil e US\$130 milhões na Venezuela.<sup>441</sup> O então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, inaugurou a obra em 13 de agosto de 2001 e o estado de Roraima foi abastecido com energia venezuelana durante todos os seis anos que cobrem este estudo.<sup>442</sup>

Mais recentemente, novos projetos passaram a ser discutidos e implementados pelos dois países, entre eles a extensão da linha de transmissão de Guri e a cooperação em geração e distribuição de energia elétrica. A extensão da linha de transmissão de Guri contou com o interesse de altas autoridades dos dois países, tais como o presidente da estatal elétrica Corporación Venezolana de Guayana – Eletrificación del Caroni (CVG/EDELCA), na Venezuela, e a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, no Brasil<sup>443</sup>. O plano consistiria na “possibilidade de estender as linhas de transmissão de Boa Vista a Manaus, aproveitando o excedente de energia gerado pela hidrelétrica de Guri”.<sup>444</sup> Por motivos que não puderam ser apurados, a iniciativa não teve continuidade tal como vinha sendo discutida; ainda assim, em junho de 2008 foi firmado um memorando de entendimento para a

<sup>436</sup> ZERO Hora. O polêmico Chávez em versão televisiva. 28/08/2005.

<sup>437</sup> CORREIO Braziliense. Chávez fecha sucursal de TV. 08/05/2009.

<sup>438</sup> CORREIO Braziliense. Canal anti-EUA. 24/07/2005.

<sup>439</sup> MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Presidente inaugura linha de transmissão Brasil Venezuela*. s.d

<sup>440</sup> Para um panorama fiel do sistema elétrico roraimense antes da Linha de Transmissão de Guri, cf. PINTO, Marluce. *Integração energética: Brasil-Venezuela*. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: IPRI; FUNAG, 1995. p. 97-108.

<sup>441</sup> MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Presidente inaugura linha de transmissão Brasil Venezuela*. s.d

<sup>442</sup> MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Presidente inaugura linha de transmissão Brasil Venezuela*. s.d.

<sup>443</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2302/2004; 630/2007.

<sup>444</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 620/2007.

interconexão elétrica dos dois países, incluindo como objetivos a complementaridade de geração hidrológica e de fontes de energia primária.<sup>445</sup>

A cooperação em geração e distribuição de energia elétrica diz respeito ao interesse da CVG Eletrificaci3n del Caroni na materializa3n de acordos previamente assinados, como a Declara3n de Ministros de Energia da Am3rica do Sul (2004) e o Acordo de Coopera3n Energ3tica entre Brasil e Venezuela (2004).<sup>446</sup> Nesse sentido, a CVG EDELCA, respons3vel pela gera3n de mais 70% da energia consumida na Venezuela, demonstrou interesse na tecnologia brasileira de turbinas flutuantes, que diminuiria a necessidade de grandes declives para gera3n hidrel3trica e permitiria o aproveitamento do potencial el3trico de rios caudalosos com impactos ambientais reduzidos.<sup>447</sup> Igualmente, intercedeu-se junto ao governo brasileiro para que este apresentasse a experi3ncia de gest3o de efici3ncia energ3tica do Programa Nacional de Conserva3n de Energia El3trica (PROCEL) e, ainda, solicitou-se o agendamento de reuni3es t3cnicas com institui3es do ramo el3trico brasileiro, tais como Eletronorte, Eletrobras, empresas privadas e associa3es civis.<sup>448</sup> Os entendimentos culminaram na assinatura de dois acordos entre a CVG EDELCA, o CEPTEL e a Eletrobr3s, sobre coopera3n cient3fica e tecnol3gica e interconex3o el3trica.<sup>449</sup>

No que concerne a coopera3n na 3rea de **g3s e petr3leo**, 3 singular o n3mero e o montante financeiro envolvido nos acordos firmados durante o per3odo em estudo. N3o seria exagero afirmar que v3rias dessas iniciativas modificaram, com conseq3ncias profundas e permanentes, o ramo em que se inserem. A coopera3n na 3rea foi esquematicamente distribu3da em quatro grande eixos,: a coopera3n entre a PDVSA e a PETROBRAS, os entendimentos entre Brasken e Pequiven para atua3n conjunta no ramo petroqu3mico, o projeto do Grande Gasoduto do Sul e a cria3n da Petrosul.

A Petr3leos de Venezuela S.A. (PDVSA) e a PETROBRAS possuem um hist3rico de coopera3n que antecede o per3odo em estudo em quase uma d3cada. A aproxima3n entre as empresas conta com acordo espec3fico pelo menos desde 1995, quando PDVSA e PETROBRAS assinaram um Protocolo de Inten3es para a ‘maximiza3n de benef3cios entre os parceiros’<sup>450</sup>. Em 2000, o ‘Memorando de Entendimento’ acordou o in3cio das negocia3es para a cria3n de uma *joint venture* para distribu3n de combust3vel nas regi3es Norte e Nordeste do Brasil e para explora3n e prospec3n de petr3leo na Venezuela<sup>451</sup>. Novos acordos de base e protocolos de inten3n foram firmados em 2003, com o fito de desenvolver iniciativas conjuntas e trocar experi3ncias nas mais variadas 3reas.<sup>452</sup> Nos seis anos em estudo, esses acordos e protocolos resultaram em um grande

<sup>445</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 766/2008.

<sup>446</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 618/2007.

<sup>447</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 619/2007; 1208/2007

<sup>448</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 111/2005; 618/2007; 620/2007; 1207/2007; 569/2007.

<sup>449</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 766/2008.

<sup>450</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 301/2003.

<sup>451</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 301/2003.

<sup>452</sup> Consta na declara3n conjunta do encontro presidencial de 26 de agosto de 2003 que “[los presidentes] expresaron su satisfacci3n por los avances alcanzados em mat3ria de cooperacion energ3tica que dieron por resultado la firma del Acuerdo General entre PDVSA y PETROBRAS en el mes de Julio de 2003”. Os arquivos diplom3ticos brasileiros mencionam, ainda, um ‘Protocolo de Inten3n’ assinado pelos presidentes das duas empresas em abril de 2003, que operacionalizava a

conjunto de iniciativas, abrangendo diferentes fases da cadeia produtiva petrolífera (prospecção, refino e distribuição) e diferentes produtos finais (petróleo, gás, derivados petroquímicos, etanol). Destas, merecem destaque os projetos de construção de uma refinaria binacional, a migração de convênios operativos, o projeto ‘Mariscal Sucre’ para o desenvolvimento de campos gasíferos, o acordo para colaboração científica e tecnológica e o contrato para fornecimento e cooperação em etanol.

A construção de uma refinaria binacional diz respeito à iniciativa conjunta da PDVSA e a da Petrobras de edificação de uma planta em território brasileiro para o refino de petróleo pesado, a ser localizada junto ao Complexo Portuário de Suape, no município de Ipojuca (região metropolitana de Recife), em Pernambuco. De acordo com o projeto inicial, a refinaria – batizada ‘Abreu e Lima’ – envolveria investimentos da ordem de US\$ 2,5 bilhões a US\$ 3 bilhões e seria abastecida com até 200.000 barris diários de petróleo pesado oriundos “de um lado, do bloco de Carabobo, a ser explorado em conjunto pela Petrobras e pela PDVSA na faixa do Orinoco, e, de outro, da bacia de Campos”.<sup>453</sup> O parque seria orientado principalmente para produção de óleo diesel, o derivado de maior consumo no mercado brasileiro, mas a produção anual incluiria ainda 682 mil m<sup>3</sup> de nafta petroquímica, 1.236 mil toneladas de GLP, 9,5 milhões de toneladas de diesel e 2,2 milhões de toneladas de coque<sup>454</sup>. O plano de negócios da Petrobras de 2008 passou a prever uma ampliação na capacidade de refino da Abreu e Lima para 240 mil barris/dia, existindo a possibilidade de uma nova expansão para até 500 mil barris por dia, o que a tornaria a maior refinaria do Brasil<sup>455</sup>. A importância estratégica do projeto foi reconhecida por ambos os mandatários, tendo sido “qualificado pelo Presidente Lula como ‘o grande projeto sul-americano do século XXI’”.<sup>456</sup>

As negociações para definição da refinaria não foram simples e consumiram quase sete anos entre as primeiras propostas e a solução definitiva das controvérsias. As primeiras dificuldades surgiram nas deliberações sobre a participação das duas empresas nos projetos da refinaria e do campo de Carabobo I, na Faixa Petrolífera do Orinoco, da onde proviria a parcela venezuelana do petróleo a ser refinado e no qual a PETROBRAS teria interesse em participar. A posição brasileira era que a participação da PDVSA na Refinaria Abreu e Lima deveria ter como contrapartida uma oferta de direitos de exploração de petróleo na Faixa do Orinoco.<sup>457</sup> No auge do desentendimento, o presidente da PETROBRAS, José Sérgio Gabrielli, chegou a afirmar publicamente que caso persistisse o diferendo acerca da origem da matéria-prima para o abastecimento da refinaria, o projeto seguiria independentemente do acordo com a Venezuela, “pois a Petrobras não necessita[ria] de dinheiro para as obras da refinaria, mas de petróleo para refinar”.<sup>458</sup> Posteriormente, surgiram problemas em relação

---

cooperação por áreas temáticas (e.g., refino de óleo pesado, intercâmbio tecnológico, atividades comerciais), criava grupos de trabalho e selecionava projetos relacionados a cada um dos temas. (BRASEMB CARACAS, 619/2003; tel. 994/2003)

<sup>453</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2139/2005.

<sup>454</sup> REVISTA Fator. Refinaria Abreu e Lima com investimentos na ordem de US\$ 4,05 bilhões. 05/09/2007.

<sup>455</sup> PETROBRAS. Plano Estratégico Petrobras 2020 e Plano de Negócios 2008 – 2012. s.d.

<sup>456</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2139/2005.

<sup>457</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1188/2007.

<sup>458</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1188/2007.

ao preço a ser pago pelo petróleo venezuelano oriundo do campo de Carabobo<sup>459</sup> e ao pleito da PDVSA de comercializar sua parte da produção com autonomia na política de preços.<sup>460</sup> Os acordos finais, assinados em 2008 e 2009, estabeleceram que a PETROBRAS seria a sócia majoritária (60%) da refinaria, tendo a PDVSA (40%) como sócia minoritária do projeto. Definiu-se, igualmente, que o petróleo utilizado na refinaria Abreu e Lima seria fornecido por ambas as partes em igual porcentagem (50%-50%), independente do preço a ser pago pela matéria-prima.<sup>461</sup>

A cerimônia para lançar a pedra fundamental da obra ocorreu no dia 16 de dezembro de 2005. À época, estimava-se que a refinaria empregaria diretamente 10.000 pessoas durante sua construção e 1.500 quando em funcionamento<sup>462</sup>. Apesar do cuidadoso planejamento e da sofisticada negociação bilateral envolvida, tanto a data de inauguração quanto o custo total do empreendimento sofreram diversas alterações durante o período. O valor da obra, estimado atualmente em US\$23 bilhões, foi questionado pelo Tribunal de Contas da União (Brasil) em setembro de 2008 sob o argumento de que a construção da refinaria apresentava indícios de sobrepreço e superfaturamento<sup>463</sup>. Em maio do ano seguinte, em meio a acirrada disputa política interna, o Senado Federal brasileiro votou pela criação de uma Comissão de Inquérito Parlamentar para investigar as denúncias de irregularidade nas obras da empresa petrolífera estatal. A CPI da Petrobras, como ficou conhecida, acabou aprovando relatório que isentava a empresa das supostas irregularidades. Mesmo assim, a Petrobras optou por renegociar uma série de contratos de fornecimento de equipamentos, reduzindo em R\$6,7 bilhões o valor final do empreendimento. Em contrapartida, essa estratégia acarretou o adiamento da inauguração da refinaria Abreu e Lima, previsto atualmente para abril de 2012.<sup>464</sup>

O interesse na cooperação em etanol surgiu por ocasião de iniciativa legislativa venezuelana, em 2005, que exigia a adição de até 10% de álcool por litro de gasolina, com vistas a eliminar o chumbo do combustível utilizado no país. Para suprir a súbita demanda de álcool, foi assinado em fevereiro daquele mesmo ano um ‘Memorando de Entendimento’ entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela para o fornecimento de 25 milhões de litros de álcool ao mês, por cinco anos, pela PETROBRAS. Além disso, o acordo instituiu um grupo técnico-comercial para o desenvolvimento da indústria venezuelana de etanol e dispunha sobre a prestação de assistência técnica à PDVSA no recebimento, distribuição e adição de álcool à gasolina.<sup>465</sup> O primeiro embarque de álcool anidro para a Venezuela ocorreu no dia 25 de julho de 2005, sob o marco da cooperação PETROBRAS/PDVSA.<sup>466</sup>

---

<sup>459</sup> BBC Brasil. *Brasil e Venezuela avançam em Mercosul, mas refinaria fica para depois*. 26/05/2009. ENERGIA Hoje. *Imbróglia na Refinaria Abreu e Lima*. 21/01/2009

<sup>460</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Venezuela deve definir esta semana participação em refinaria em Pernambuco*. 10/03/2009.

<sup>461</sup> PETROBRAS. *Petrobras e PDVSA concluem negociações para refinaria em Pernambuco*. 31/10/2009.

<sup>462</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2139/2005.

<sup>463</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Fiscobras 2008: obras com indícios de irregularidades graves que recomendam retenção cautelar*. p. 6. 29/09/2008. TRIBUNAL de Contas da União. *Relatório de Atividades 3º Trimestre/2008*. Brasília, 2008.

<sup>464</sup> JORNAL do Comércio Online. *Refinaria Abreu e Lima atrasa e fica para abril de 2012*. 02/12/2009.

<sup>465</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1052/2005.

<sup>466</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1400/2005.

A migração de contratos operativos diz respeito à adequação dos contratos de gás e petróleo à nova Lei de Hidrocarbonetos venezuelana, em vigor desde 01 de janeiro de 2002. Segundo fontes oficiais, o Ministério de Minas e Energia da Venezuela (MEP) teria instruído a PDVSA a rever os contratos celebrados com empresas petroleiras estrangeiras entre 1992 e 1997, dentre os quais se incluíam os contratos de exploração da Petrobras Energia Venezuelana (campos de Oritupano-Leona, Acema, Mata e La Concepción).<sup>467</sup> A renegociação dos contratos faria parte de uma mudança mais ampla no setor petrolífero, envolvendo o aumento da participação da PDVSA nas operações de exploração e o controle estratégico do governo sobre esse setor da economia venezuelana. Já em fevereiro de 2005, a PETROBRAS havia informado ao MEP que estava disposta a se adequar aos critérios estabelecidos na nova Lei de Hidrocarbonetos<sup>468</sup> e, até o final daquele ano, a empresa constava no rol de “companhias que já aceitaram os termos propostos pelo Ministério de Minas e Energia” da Venezuela.<sup>469</sup>

O acordo para cooperação científica e tecnológica entre a PDVSA e a PETROBRAS teve origem no memorando de entendimento firmado entre as duas empresas em 2005, envolvendo ampla gama de projetos específicos. Entre eles, podem ser mencionados os estudos de *Gas to Liquid* (GTL) com o objetivo de desenvolver técnicas para gerar derivados de petróleo a partir de gás natural; estudos sobre eficiência energética, com o objetivo de tornar mais racional o uso da energia disponível (energia elétrica, gás, petróleo e derivados); estudos sobre a utilização dos hidratos de metano na indústria petroquímica; estudos sobre técnicas de reprodução de hidrogênio a partir de coque do petróleo, gás natural, biomassa e outros; estudos sobre logística, armazenamento e transporte de hidrogênio e intercâmbio tecnológico na produção e exploração de petróleo.<sup>470</sup> Não há menção posterior à evolução dos projetos em questão.<sup>471</sup>

O Projeto Mariscal Sucre previa a exploração conjunta de quatro campos de gás natural *offshore* (Rio Caribe, Mehilliones, Patao e Dragon) para produção de Gás Natural Liquefeito (GNL). O projeto contemplaria a produção de 1,2 bilhões de pés cúbicos de gás ao dia, o processamento de 4,7 milhões de toneladas métricas por ano de GNL e a fabricação 300 milhões de pés cúbicos de metano ao dia. O investimento exigido para o empreendimento, somados o desenvolvimento dos campos *offshore*, a planta de liquefação e a infra-estrutura associada, ascenderia a US\$2,7 bilhões.<sup>472</sup> Em 14 de fevereiro de 2005, foi assinado memorando de entendimento entre a PDVSA e a PETROBRAS para indicar o interesse das duas empresas no projeto. Restavam dúvidas, porém, a respeito da parcela de gás dedicada ao abastecimento do mercado venezuelano (onde o preço do gás seria inferior à média): a PDVSA desejaria desenvolver a produção majoritariamente para esse fim, enquanto a PETROBRAS

---

<sup>467</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0985/2005.

<sup>468</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1375/2005.

<sup>469</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2153/2005.

<sup>470</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1398/2005.

<sup>471</sup> Por se tratar de pesquisa de tecnologia de ponta em áreas sensíveis, é bastante provável que a cooperação científica e tecnológica PDVSA/Petrobras tenha sido enquadrada pelo ‘Acordo Geral de Confidencialidade’ assinado em maio de 2003 pelas duas empresas. Desse modo, a falta de referências posteriores ao tema pode ser resultado do veto à publicização mais do que da falta de iniciativas. (BRASEMB CARACAS, tel. 619/2003).

<sup>472</sup> PDVSA. *Proyecto Mariscal Sucre*. 20/05/2009.

preferiria liquefazer o gás para se lançar no lucrativo mercado internacional<sup>473</sup>. Em decorrência da persistente divergência acerca do destino do gás a ser produzido, a estatal brasileira decidiu se retirar do projeto de Mariscal Sucre em novembro de 2007.<sup>474</sup>

A cooperação entre a Braskem e a Pequiven para a construção do Complexo Petroquímico de José (*Complexo de Olefinas de Jose*), no estado venezuelano de Anzoátegui, foi uma das maiores operações petroquímicas do continente no período<sup>475</sup>. A responsabilidade pelo projeto, construção e operação das novas unidades industriais coube a duas empresas mistas, ambas constituídas com participação societária de 50% da Braskem, maior empresa do setor petroquímico da América Latina, e 50% da Pequiven, subsidiária da PDVSA no campo petroquímico e principal empresa venezuelana no setor.<sup>476</sup> A primeira empresa mista, *Polietilenos de America* (Polimerica), seria responsável pela construção e operação de um *cracker* de etano a partir de gás natural com capacidade de 1,3 milhão de t/ano de eteno, integrado à produção de 1,1 milhão de t/ano de polietileno, ao custo estimado de US\$ 3,5 bilhões e previsão de entrada em operação no segundo semestre de 2014. A segunda, *Polipropileno del Sur* (Propilsur), seria responsável pela construção e operação de uma unidade de polipropileno com capacidade de 450 mil t/ano integrada a uma unidade de desidrogenação de propano, ao custo estimado de US\$ 1,2 bilhões e previsão de entrada em operação no segundo semestre de 2013.<sup>477</sup>

O referido complexo representou o ápice da cooperação no setor petroquímico, que começou a ser esboçada com a assinatura de um Memorando de Entendimento sobre o tema, em fevereiro de 2005. Dois anos foram necessários até que a Braskem e a Pequiven estivessem prontas para constituir as duas *joint ventures* responsáveis pela concretização do Complexo Petroquímico de José, em 16 de abril de 2007.<sup>478</sup> A cerimônia de lançamento das obras ocorreu uma semana depois, e contou com a presença dos presidentes do Brasil, Venezuela, Colômbia e Paraguai. Segundo estimativas da época, os dois projetos exigiriam investimentos de aproximadamente US\$3 bilhões (atualmente orçados em US\$4,5 bilhões<sup>479</sup>) e gerariam 60.000 empregos, somando os dois empreendimentos e a indústria de transformação de plásticos que lhes seria associada. A relevância da iniciativa não escapou ao

---

<sup>473</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 314/2005; 1398/2005.

<sup>474</sup> O Globo. *Petrobras desiste de projeto na Venezuela*. 14/11/2007.

<sup>475</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 653/2007, p. 2.

<sup>476</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 653/2007.

<sup>477</sup> BRASKEM. *Fact Sheet 3T09*. 03/11/2009. Alerta-se para o fato de que, desde as primeiras menções aos projetos petroquímicos da Braskem na Venezuela, em fevereiro de 2005, quase todas as informações pertinentes ao empreendimento sofreram alteração: localização das plantas, tipo de fábrica, tecnologia utilizada, custo total e data de inauguração. A Propilsur, por exemplo, foi inicialmente projetada para ser instalada em 'El Tablazo', no estado de Zulia, e só mais tarde foi transferida para o Complexo Petroquímico de Jose. Isso é comum e esperado, considerando a evolução dos processos de negociação e a interveniência de fatores conjunturais. Para informações realmente atualizadas e seguras sobre o empreendimento, convém conferir o portal virtual da Braskem (<http://www.braskem.com.br>), que disponibiliza dados de suas operações pela internet.

BRASKEM. *Braskem e Pequiven anunciam a criação das empresas para implantação de projetos petroquímicos na Venezuela*. 13/12/2007.

<sup>478</sup> BRASKEM. *Fact Sheet 2T07*. 08/08/2007.

<sup>479</sup> BRASKEM. *Fact Sheet 3T09*. 03/11/2009.

Presidente Lula, que ressaltou na ocasião “a importância do projeto em termos de desenvolvimento científico e capacitação tecnológica para toda a América do Sul”<sup>480</sup>.

O projeto do Grande Gasoduto do Sul (GGs/*Gran Gasoduto del Sur*) responde pela iniciativa conjunta dos presidentes de Argentina, Brasil e Venezuela de construir um gasoduto para fornecer gás venezuelano a diversos pontos da América do Sul. De acordo com dados disponíveis em 2006/7, o gasoduto percorreria 9.283 quilômetros e estaria orçado em US\$25 bilhões, entregando de 50 a 70 milhões de m<sup>3</sup>/dia de gás.<sup>481</sup> O projeto do GGs começou a ganhar forma por ocasião da visita de comitiva do Ministério de Minas e Energia do Brasil a Caracas, em dezembro de 2005, reunindo 23 técnicos e o próprio ministro com o objetivo de dar início aos estudos de viabilidade do empreendimento.<sup>482</sup> Em 18 de janeiro de 2007, foi tomada a decisão de acelerar os estudos para a construção do primeiro trecho do GGs, que ligaria o sul da Venezuela ao Nordeste brasileiro. Com efeito, a importância política do tema garantiu a celeridade na avaliação dos aspectos técnicos do projeto e favoreceu a criação de uma Comissão Binacional Brasil-Venezuela dedicada ao assunto.<sup>483</sup> Entretanto, entre fins de 2008 e meados de 2009, autoridades brasileiras e venezuelanas vieram a público reconhecer dificuldades nos cálculos de viabilidade econômica, uma vez que os altos custos de construção e operação do gasoduto poderiam tornar os preços do gás ao consumidor final pouco atrativos<sup>484</sup>. O projeto foi suspenso por tempo indeterminado.<sup>485</sup>

A criação da Petróleos do Sul (Petrosul) se refere ao acordo de cooperação no setor energético entre Argentina, Brasil e Venezuela que instituiu um fórum para discussões sobre a produção de energia na região, assinado em 10 de maio de 2005 por ocasião da Cúpula América do Sul – Países Árabes. Não obstante pareça encerrar a proposta de criação de uma companhia petrolífera sul-americana, a reunir as estatais PDVSA, PETROBRAS e ENARSA (Argentina), a Petrosul se tornou de fato uma instância de coordenação nas áreas energética e petrolífera, destinada a maximizar oportunidades nesses campos nos três países envolvidos. A instituição teria como função “proceder a um levantamento detalhado de todas as possibilidades energéticas dos três países, de forma a permitir a avaliação de complementaridades” que reduziriam custos e aumentariam a produtividade do setor.<sup>486</sup> Embora promissora, a idéia não logrou alterar o *modus operandi* da cooperação energética entre Brasil e Venezuela, ficando as iniciativas do setor restritas às empresas e autoridades governamentais durante todo o período.

<sup>480</sup> BRASEMB CARACAS, 563/2007.

<sup>481</sup> BRASEMB CARACAS, 433/2006; 534/2007.

<sup>482</sup> BRASEMB CARACAS, 2094/2005.

<sup>483</sup> BRASEMB CARACAS, 0534/2007.

<sup>484</sup> As alternativas em discussão, naquele momento, envolveriam o transporte marítimo de Gás Natural Liquefeito (GNL) e sua regaseificação em terra a partir de plantas especificamente concebidas para esse propósito. (ESTADO de São Paulo. Chávez desiste de construir Gasoduto do Sul. 01/10/2008).

<sup>485</sup> TERRA Magazine. Marco Aurélio Garcia: crise suspende gasoduto com a Venezuela. 20/02/2009. Contudo, considerando a importância estratégica de grandes obras de infra-estrutura, a evolução do processo de certificação das jazidas gasíferas venezuelanas e a evolução da tecnologia (que poderá vir, no futuro, a minorar os custos de construção ou operação do empreendimento), parece prematuro considerar de todo encerrado o projeto do gasoduto.

<sup>486</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 828/2005.

Uma **breve análise das iniciativas desenvolvidas** no campo da cooperação técnica, tecnológica e energética permite aceder a três conclusões. Em primeiro lugar, a cooperação técnica muito contribuiu para o desenvolvimento econômico e social de ambos os países, mas a Venezuela foi a maior beneficiária desse processo, logrando vantagens significativas com o conhecimento, *know how* e tecnologia brasileiros. O período 2003-2008 é abundante em iniciativas que capacitarão futuramente aquele país a construir riqueza por seus próprios meios, tais como a missão da Embrapa, a abertura de um escritório permanente dessa autarquia naquele país e a cooperação entre instituições de ensino superior, que concedeu bolsas de pós-graduação a estudantes venezuelanos em instituições brasileiras. Nesse sentido, vale frisar que não se trata tanto dos cursos, seminários, workshops e outras iniciativas quantitativamente abundantes que, embora importantes, tem um impacto limitado para o conjunto da população e representam pouco mais que o ímpeto de colaborar com um parceiro internacional. No campo de cooperação técnica, uma autarquia como a Embrapa tem capacidade de transferência tecnológica ímpar, e estando atenta para as necessidades locais (como foi o caso, focando em grãos presentes na dieta popular, agricultura e genética animal) pode produzir melhoramento de rebanhos e aumento da produção agrícola em poucos anos. O mesmo impacto pode ser esperado da formação de doutores e fortalecimento dos programas de pós-graduação venezuelanos. Essas são ações que diferenciam as relações Brasil/Venezuela de muitas outras, de caráter assistencialista ou de baixo impacto econômico-social.

Em segundo lugar, a cooperação tecnológica entre os países sul-americanos tem evoluído substantivamente e dá indícios que algumas limitações tecnológicas já podem ser superadas com os recursos disponíveis na região. É forçoso reconhecer que as iniciativas no campo tecnológico, pelo menos as relatadas nos anais dos arquivos diplomáticos, não envolvem o estado da arte no ramo das telecomunicação ou radiodifusão. Porém, a interconexão de fibra ótica e a convergência de padrões de televisão digital tampouco não são processos triviais; eles envolvem a burocracia dos Estados, supõem o domínio de uma série de sofisticadas questões técnicas e exigem uma boa dose de vontade política. Portanto, se foi possível abastecer um estado do norte do Brasil com a energia da Hidrelétrica de Guri e disponibilizar internet banda larga via fibra ótica em decorrência dos projetos postos em prática com a Venezuela na última década, é certo que há um bem-sucedido processo de cooperação tecnológica em andamento.

Em terceiro lugar, a cooperação energética no setor de combustíveis fósseis impressiona muito. Todos os contratos e projetos foram explicitamente numerados, em termos de valores, prazos, dimensões e quantidades, para possibilitar a mensuração das iniciativas e deixar claro de que não se trata de acordos sem efeito prático algum. A refinaria Abreu e Lima, a exploração e prospecção de petróleo na Venezuela pela Petrobras e o Complexo Petroquímico de José são projetos imensos, que modificam a estrutura da indústria nacional onde são instalados e que possivelmente influirão no mercado internacional dos seus respectivos produtos finais. A cooperação energética prova, desse modo, que não só é possível realizar intercâmbios sócio-economicamente relevantes e soluções



tecnológicas próprias, mas que a relação Brasil-Venezuela permite arrecadar fundos e investi-los com sucesso nos mais modernos e avançados processos produtivos.

### 4.3 COOPERAÇÃO CONSULAR, DIPLOMÁTICA E FRONTEIRIÇA

Esta seção trata da cooperação consular, diplomática e fronteiriça entre o Brasil e a Venezuela no período de 2003 a 2008 e foi dividida, segundo critérios de pertinência temática, em (a) visitas presidenciais e de outras autoridades governamentais, (b) atividades culturais e educativas, (c) rede diplomática e consular, (d) cooperação fronteiriça e (e) breve análise das iniciativas desenvolvidas nestes campos.

As **visitas presidenciais e de outras autoridades governamentais**<sup>487</sup> foram especialmente numerosas no período, e servem de indicador da evolução das relações bilaterais em todos os demais âmbitos de cooperação. Em relação às visitas presidenciais, parece realmente lícito argumentar que “[u]m dos aspectos que contribuíram e, ao mesmo tempo, deram grande visibilidade à aproximação crescente entre o Brasil e a Venezuela a partir de meados dos anos 90 foi o incremento das ocasiões em que se encontraram as autoridades dos dois países.”<sup>488</sup>. De fato, os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez Frías realizaram visitas oficiais recíprocas pelo menos 19 vezes entre 2003 e 2008, com uma agenda assaz extensa de cooperação - como é possível perceber pelas demais seções e capítulos deste trabalho. Destes encontros, se destaca o ocorrido em fevereiro de 2005, o primeiro do período que instituiu uma agenda de trabalho positiva através da assinatura de 26 documentos e estabeleceu o que foi chamado de ‘aliança estratégica Brasil-Venezuela’<sup>489</sup>. A referida aliança previa parcerias e ações conjuntas em várias áreas (energia elétrica, exploração de petróleo e gás, petroquímica, produção de etanol e biodiesel, ciência e tecnologia, infra-estrutura, promoção comercial, telecomunicações e desenvolvimento agrário) e pode ser considerada o marco inicial de muitos dos projetos do período.<sup>490</sup> Além deste encontro, notabilizam-se ainda as visitas oficiais de março, junho e setembro de 2008, realizadas em um estágio mais avançado da cooperação bilateral e que também geraram um grande número de instrumentos firmados.<sup>491</sup> Estes últimos encontros estabeleceram novas metas para os setores em que o intercâmbio tem evoluído à contento (cooperação

---

<sup>487</sup> As visitas presidenciais e de outras autoridades governamentais apresentaram condições metodológicas especialmente desfavoráveis para a pesquisa. Em primeiro lugar, não existe uma única informação pública, exclusiva e completa, sobre todos os eventos diplomáticos (viagens efetuadas, visitas recebidas, encontros realizados e participação em reuniões multilaterais ou eventos plurilaterais) envolvendo o presidente da República e os demais agentes da administração pública. Todas as informações são parciais, incompletas e limitadas. Disso decorre que pequenas viagens burocráticas, textos de memorandos e acordos e outras informações possam se perder ou simplesmente não estarem disponíveis para consulta. Além disso, o acompanhamento das iniciativas oriundas de visitas presidenciais e viagens de trabalho são especialmente árduas: os temas tratados muitas vezes não se convertem em documentos; os instrumentos que alcançam uma versão final escrita nem sempre são assinados e aqueles que são eventualmente assinados muitas vezes carecem de efetividade. Guardadas as devidas ressalvas, realizou-se um cuidadoso esforço de síntese e esquematização desse ramo das relações bilaterais, inclusive através da formulação de um quadro-resumo dos encontros presidenciais.

<sup>488</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 220/2003.

<sup>489</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 336/2005.

<sup>490</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 336/2005; 341/2005; 342/2005; 343/3005.

<sup>491</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 163/2008; 308/2008; 322/2008; 328/2008; 398/2008; 723/2008; 766/2008; 832/2008; 965/2008; 991/2008; 1011/2008; 1018/2008; 1020/2008.

industrial, agrícola e energética), inspirando-se em resultados positivos dos primeiros acordos firmados.

Além das visitas recíprocas, os presidentes Lula e Chávez se reuniram, à parte, em eventos, cúpulas e reuniões que contaram com a presença de outros chefes de Estado. Este foi o caso em pelo menos cinco ocasiões no período: no encontro de países latino-americanos com o Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, em Brasília (jan./2003); no fórum para constituição do “grupo de amigos” para a crise política da Venezuela, em Quito (jan./2003); durante viagem de trabalho de comitiva brasileira à Bolívia, em Santa Cruz de La Sierra (nov./2003); na 18ª Cúpula do Grupo do Rio, no Rio de Janeiro (nov./2004) e na cúpula do Mercosul, em Montevidéu (dez./2005).<sup>492</sup> Para além de encontros pessoais, há ainda registro de contatos telefônicos entre os presidentes e destes com os representantes diplomáticos estrangeiros lotados em seus países, o que ocorreu no mínimo três vezes durante o período em estudo.<sup>493</sup>

Quanto aos assuntos tratados, sabe-se que a interação entre chefes de Estado costuma abranger uma gama de assuntos muito vasta, pois a reunião de altas autoridades confere legitimidade e importância política à agenda bilateral. Apesar da variedade de temas, percebeu-se a reincidência de certos assuntos, tais como a cooperação no setor energético, com ênfase nas iniciativas entre Petrobras e PDVSA; comércio internacional, sobretudo grandes compras de produtos brasileiros e equilíbrio da balança comercial bilateral; grandes projetos de infra-estrutura (pontes, ferrovias, unidades produtivas); cooperação científica e tecnológica, em particular em pesquisa agropecuária, e questões de segurança e defesa.

Em relação às visitas das demais autoridades governamentais, houve no período uma “intensificação das visitas (...) de altas autoridades dos mais diversos ministérios, inclusive de ministros”<sup>494</sup>, em sentido recíproco. Nota-se que o principal objetivo das visitas que se utilizaram do intermédio diplomático foi dar seguimento à agenda bilateral, tal qual estabelecida nos acordos e protocolos firmados entre os respectivos governos. Nesse sentido, dezenas de viagens de trabalho foram realizadas por ministros de Estado<sup>495</sup>, chanceleres e vice-chanceleres<sup>496</sup>, vice-presidentes<sup>497</sup>, presidentes de estatais e autarquias<sup>498</sup>, autoridades sanitárias<sup>499</sup>, diretores de agências de cooperação<sup>500</sup>, técnicos de comércio exterior<sup>501</sup>, técnicos agrícolas<sup>502</sup>, militares<sup>503</sup> e uma infinidade de outros burocratas, para dar execução aos projetos de cooperação bilateral. As áreas que mais favoreceram

<sup>492</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas (2002-2007)*.

<sup>493</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0133/2008; 550/2008; 552/2008.

<sup>494</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1068/2008.

<sup>495</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 249/2003; 301/2003; 1279/2004; 1307/2004; 1315/2004; 1351/2004; 1355/2004; 1384/2004; 1412/2004; 1429/2004; 2070/2004; 2215/2004; 776/2005; 1608/2005; 2010/2005; 541/2006; 0979/2006; 0498/2007; 163/2008; 1068/2008.

<sup>496</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 773/2004; 810/2004; 523/2005; 817/2005; 1988/2005; 2010/2005; 708/2006; 557/2007; 574/2007; 575/2007; 1325/2007; 1406/2007.

<sup>497</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 270/2003.

<sup>498</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 301/2003; 728/2007; 1314/2007; 589/2008.

<sup>499</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 227/2003.

<sup>500</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 815/2005.

<sup>501</sup> BRASEMB, CARACAS, tel. 1315/2005; 1345/2005.

<sup>502</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 589/2008; 1314/2007.

<sup>503</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1927/2005; 1800/2005.

esse movimento foram as de energia (petróleo e gás) e pesquisa agropecuária, propiciando grande afluxo de visitas bilaterais e viagens de trabalho. Porém, não foi insignificante o número de autoridades que buscaram apenas comparecer em seminários internacionais, reuniões e cúpulas não diretamente vinculadas à agenda bilateral, utilizando para tanto dos meios diplomáticos.<sup>504</sup>

Tabela 2 - Encontros e visitas presidenciais Lula-Chávez (2003-2008)

#	DATA	LOCAL	ASSUNTOS & INSTRUMENTOS MINUTADOS/ASSINADOS
1.	25-26/04/2003	Recife (BR)	<b>ASSUNTOS:</b> Acordo PDVSA/PETROBRAS, linha de crédito consignado (e projetos conexos, como sistema de irrigação El-Diluvio Palmar e Central Açucareira Ezequiel Zamora), aquisição de frota de ônibus (Marco Polo), importação de gêneros alimentícios, reforma do <b>ACORDOS:</b> Acordo-Quadro de Financiamento Consignado
2.	25-26/08/2003	Caracas (VEN)	<b>ASSUNTOS:</b> Revisão das obras da ponte sobre Orinoco (Odebrecht), acordo PDVSA/PETROBRAS, cooperação técnica, intercâmbio tecnológico, COBAN, mineração ilegal, desenvolvimento fronteiriço, interação e intercâmbio entre MERCOSUL & CAN, cooperação BNDES/CAF. <b>ACORDOS:</b> Acordo Geral entre PDVSA e PETROBRAS
3.	15/9/2004	Manaus (BR)	<b>ASSUNTOS:</b> Encontro empresarial (evento concomitante), incremento das relações comerciais, participação da Venezuela no Mercosul.
4.	13-14/02/2005	Caracas (VEN)	<b>ASSUNTOS:</b> Energia elétrica, exploração de petróleo e gás, petroquímica, produção de etanol e biodiesel, mineração de carvão, siderurgia, ciência e tecnologia, infra-estrutura, promoção comercial, telecomunicações, comunicação social, pesca e desenvolvimen <b>ACORDOS:</b> Declaração política "Aliança Estratégica Brasil-Venezuela" Memorando de Entendimento entre a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República Federativa do Brasil e o Ministério de Agricultura e Terras da República Bolivariana da Venezuela. Acordo para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal Acordo em Matéria de Comunicação Social [participação na TVSur] Acordo de Cooperação Cultural Acordo sobre Transferência de Presos Memorando de Entendimento entre a Petroquímica de Venezuela (PEQUIVEN) e a BRASKEM (ODEBRECHT), com vistas à constituição de petroquímica binacional Protocolo de intenciones para la colaboración científica, técnica y capacitación de personal entre PDVSA y PETROBRAS Memorando de entendimiento para el desarrollo de negocios y actividades de cooperación en le área de refinación entre PDVSA y PETROBRAS Memorandum de entendimiento para el desarrollo conjunto del Proyecto Mariscal Sucre Memorando de entendimiento para cooperación en el área de combustible etanol entre el Ministerio de Minas y Energia de la República Federativa de Brasil y el Ministerio de Energía y Petróleo de la República Bolivariana de Venezuela Acuerdo de Confidencialidad para el desarrollo de negocios entre PDVSA y PETROBRAS Carta de intención entre PDVSA y PETROBRAS para la identificación de oportunidades de negocios en materia de hidrocarburos en campos maduros Memorando de entendimiento para el desarrollo de negocios y actividades de cooperación en le área de producción y distribución de lubricantes entre PDVSA y PETROBRAS Memorando de entendimiento de cooperación na área da indústria de biodiesel entre o Ministério das Minas e Energia da República Federativa da Venezuela Carta de intención entre PDVSA y PETROBRAS para la identificación de oportunidades de negocios en materia de hidrocarburos en el Golfo de Venezuela Carta de intención entre PDVSA y PETROBRAS para la identificación de oportunidades de negocios en materia de hidrocarburos en el bloque cinco del Proyecto Plataforma Deltana Carta de intención entre PDVSA y PETROBRAS para la identificación de oportunidades de negocios en materia de hidrocarburos en el bloque cinco del Proyecto Plataforma Deltana Carta de intención entre PDVSA y PETROBRAS para la identificación de oportunidades de negocios en materia de hidrocarburos en el las areas Guarapiche, Punta Pescador y Delta Centro Memorando de entendimiento para el desarrollo de un proyecto conjunto en la Faja del Orinoco Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela sobre Construção de Plataformas e Navios Protocolo de Intenções entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil e o Ministério de Agricultura e Terras da Venezuela sobre Cooperação na Áreas de Agricultura Familiar e Reforma Agrária.
5.	29/3/2005	Caracas (VEN)	<b>ASSUNTOS:</b> Segurança fronteiriça, tráfico de drogas, multilateralismo e reforma da ONU, fome e pobreza, ações em saúde e educação, paz e estabilidade regional, terrorismo, relações com União Européia, comércio e investimento regional, infra-estrutura regio <b>ACORDOS:</b> Declaração Conjunta dos Presidentes do Governo da república do Brasil, do Governo do Reino da Espanha, da República da Colômbia e da República Bolivariana da Venezuela
6.	11/8/2005	Brasília (BRA)	s.d.
7.	29-30/09/2005	Brasília (BRA)	<b>ASSUNTOS:</b> Avaliação de iniciativas previamente acordadas, assinatura de acordo para construção da refinaria Abreu e Lima.
8.	16/12/2005	Porto de Suape (BRA)	<b>ASSUNTOS:</b> Cerimônia de de lançamento da pedra fundamental da refinaria Abreu e Lima.
9.	19/1/2006	Brasília (BRA)	<b>ASSUNTOS:</b> Cooperação energética na América do Sul (Grande Gasoduto do Sul) e criação do Banco do Sul.
10.	04-05/7/2006	Caracas (VEN)	<b>ACORDOS:</b> Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL
11.	26/4/2006	São Paulo (BRA)	s.d.
12.	12-13/11/2006	Puerto Ordaz (VEN)	<b>ASSUNTOS:</b> Inauguração da II Ponte sobre o Rio Orinoco, certificação das reservas do campo petrolífero de Carabobo, lançamento de obra de ferrovia sobre a ponte Orinóquia, lançamento da obra da III Ponte sobre o Rio Orinoco.
13.	06-07/12/2006	Brasília (BRA)	<b>ASSUNTOS:</b> Grande Gasoduto do Sul, refinaria Abreu e Lima, coordenação militar entre as forças armadas.
14.	24/4/2007	Anzoátegui (VEN)	<b>ASSUNTOS:</b> Cerimônia de lançamento das obras do Complexo Petroquímico de José (BRASKEM/PEQUIVEN).
15.	20/9/2007	Manaus (BR)	<b>ASSUNTOS:</b> Participação da Venezuela no MERCOSUL, Banco do Sul, iniciativa regional de defesa, Grande Gasoduto do Sul, refinaria Abreu e Lima, etanol.

<sup>504</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1287/2003; 442/2004; 523/2005; 776/2005; 817/2005; 896/2005; 936/2005; 962/2005; 1470/2005; 1704/2005; 1840/2005; 979/2006.

16.	13/12/2007	Caracas (VEN)	<p><b>ASSUNTOS:</b> Cooperação PDVSA/PETROBRAS, refinaria Abreu e Lima, pesquisa agropecuária (escritório permanente da Embrapa em Caracas).</p> <p><b>ACORDOS:</b> Convênio Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Bolivariana da Venezuela e o Governo da República Federativa do Brasil.</p> <p>Programa de Trabalho em Matéria de Cooperação Industrial</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto "Desenvolvimento de Tecnologias Alternativas para o Processamento de Cítricos em Pequena Escala"</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação para a Implementação do Projeto "Fortalecimento da Vigilância e Controle dos Resíduos e Contaminantes nos Alimentos da Venezuela"</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação para implementação do Projeto "Produção de mudas e beneficiamento ecológico do café"</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação para a Implementação do Projeto "Produção de Mandioca nos Estados Anzoátegui e de Monangas"</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação para a Implementação do Projeto "Desenvolvimento Institucional do Instituto de Altos Estudos em Saúde Doutor Arnaldo Gabaldon"</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação para a Implementação do Projeto "Capacitação dos Recursos Humanos do Serviço Autônomo da Controladoria Sanitária da República Bolivariana da Venezuela em Vigilância e Controle dos Produtos de Uso e Cons</p> <p>Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação para a Implementação do Projeto "Apoio Técnico para a implantação e implementação de Bancos de Leite humano na Venezuela"</p>
17.	26/3/2008	Recife (BRA)	<p><b>ASSUNTOS:</b> Cooperação industrial, cooperação educacional, desenvolvimento da Amazônia, temas consulares e jurídicos, UNASUL, comércio sem divisas, fábrica de medicamentos em parceria com a FIOCRUZ, cooperação PDVSA/PETROBRAS, ampliação da representação cult</p> <p><b>ACORDOS:</b> Contrato de Associação entre a PETROBRAS e a PDVSA [define participação na refinaria Abreu e Lima]</p> <p>Acordo sobre o Projeto de Cooperação para o Fortalecimento Agrícola da República Bolivariana da Venezuela, a ser assinado entre o 'Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA)' da República Bolivariana da Venezuela e a Empresa Brasileira de Pesqu</p> <p>Memorando de Entendimento entre a Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Ministério do Poder Popular para Indústrias Leves e Comércio da República Bolivariana da Venezuela sobre a Implementação do Programa de Trabalho em Matéria de</p> <p>Memorando de Entendimento entre o Ministerio para Educação Superior da Venezuela e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil, com vistas à formação de um total de 2000 estudantes venezuelanos em nível de</p> <p>Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Educação do Brasil e da Venezuela, com vistas à formação de 1000 estudantes brasileiros nos cursos de Medicina Integral Comunitária na Venezuela.</p> <p>Memorando de Entendimento entre os Ministérios de Educação do Brasil e de Educação Superior da Venezuela, para facilitar, entre outros, o ensino de português na Venezuela e do espanhol no Brasil.</p> <p>Acordo de Estudo Conjunto entre a Corporação Venezuelana de Petróleo e a Odebrecht óleo e Gás, para exploração de campos maduros na Venezuela.</p> <p>Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas, que permite, sob condições, o cumprimento de sentenças nos países de origem.</p> <p>Protocolo de Intenções sobre Cooperação em Matéria de TV Digital, que prevê o engajamento da Venezuela em favor do sistema brasileiro de televisão digital</p> <p>Acordo entre a PEQUIVEN da Venezuela e a BRASKEM do Brasil, para operações conjuntas no ramo petroquímico</p> <p>Memorando de Entendimento em Matéria de Segurança e Soberania Alimentar entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República Bolivariana da Venezuela</p> <p>Memorando de Entendimento em Matéria de Sistema de Reserva de Alimentos entre os Governos da República Federativa do Brasil e da República Bolivariana da Venezuela.</p> <p>Comunicado Conjunto sobre a Cooperação na Área de Micro e Pequenas Empresas entre a República Federativa do Brasil e a República Bolivariana da Venezuela</p> <p>Memorando de Entendimento entre o Instituto Banco Palmas da República Federativa do Brasil e o Ministério do Poder Popular para a Economia Comunitária da República Bolivariana da Venezuela.</p>
18.	26-27/06/2008	Caracas (VEN)	<p><b>ASSUNTOS:</b> Integração fronteiriça, Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN), telecomunicações, energia, cooperação industrial, cooperação agrícola, economia comunitária, educação, temas consulares e jurídicos, UNASUL, MERCOSUL</p> <p><b>ACORDOS:</b> Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela Relativo aos Procedimentos para Autorização de Sobrevôo em Área Fronteiriça.</p> <p>Memorando de Entendimento no Marco do Convênio Básico de Cooperação Técnica entre os Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana em Matéria Siderúrgica</p> <p>Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela em Matéria Ambiental.</p> <p>Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela para o Desenvolvimento de um Centro Binacional em Santa Elena de Uaiarén.</p> <p>Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela para a Interconexão Elétrica.</p> <p>Acordo-Quadro de Cooperação em Ciência e tecnologia Espacial entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela.</p> <p>Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Bolivariana da Venezuela sobre Transferência de Pessoas Condenadas</p> <p>Protocolo de Intenções de Cooperação entre o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL), do Rio de Janeiro, e a CVG Electrificación de Caroni C.A. (CVG EDELCA), de Caracas.</p> <p>Plano de Trabalho e Estudos da Interconexão Elétrica Brasil-Venezuela, entre Eletrobrás e EDELCA.</p> <p>Memorando de Entendimento para o Fornecimento de Resinas entre a Braskem do Brasil e a Pequiven.</p> <p>Termo de Cooperação ABDI - MILCO</p> <p>Carta de Intenção CANTV, Brasil Telecom, Globenet, Oi e Eletrobrás [fibra ótica].</p> <p>Acordo entre a Corporação Venezuelana de Petróleo e a Odebrecht Óleo e Gás.</p> <p>Acordo de Princípios para o Contrato de Abastecimento e Compra de GNL para o tramo 1 do Projeto Delta Caribe na Venezuela entre Petrobras -PDVSA.</p> <p>Contrato Andrade Gutierrez-PDVSA Naval [construção de estaleiro]</p> <p>Contrato de Compra e Venda Internacional entre a Corporação de Abastecimento e Serços Agrícolas da Venezuela (CASA) e a Bunge Global Markets do Brasil [óleo de soja]</p> <p>Contrato de Compra e Venda Internacional entre a Corporação de Abastecimento e Serços Agrícolas da Venezuela (CASA) e a Sadia do Brasil. [carne de frango]</p> <p>Contrato de Compra e Venda Internacional entre a Corporação de Abastecimento e Serços Agrícolas da Venezuela (CASA) e a Seara Alimentos do Brasil [mortadela]</p> <p>Memorando de Entendimento entre a PDVSA e a EISA (Estaleiro Ilha S.A.). [reconstrução e funcionamento do estaleiro DIANCA]</p>
19.	30/9/2008	Manaus (BR)	<p><b>ASSUNTOS:</b> Apreciação sobre crises financeira, energética e alimentar internacionais, cooperação bilateral na área de habitação, cooperação industrial, cooperação fronteiriça, cooperação para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, defesa do consumidor</p> <p><b>ACORDOS:</b> Memorando de Entendimento Caixa Econômica Federal-Banco Nacional de Vivienda e Habitación.</p> <p>Acordo Venezuela-Empresa CAMPO sobre Projetos de Produção de Soja na Venezuela.</p> <p>Plano Operacional de Implementação da Segunda Fase do Programa de Trabalho em matéria de Cooperação Industrial Brasil-Venezuela.</p> <p>Acordo Venezuela-ABIMAQ sobre Abertura de Escritórios da ABIMAQ na sede da PDVSA e da PDVSA na sede da ABIMAQ.</p> <p>Acordo entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário eo Governo da Venezuela sobre Cooperação em Matéria de Agricultura familiar [Programa Mais Alimento]</p> <p>Acordo entre a Rede de Mercados Públicos 'MERCAL' e a CONAB.</p> <p>Acordo sobre Compra de Petróleo da Venezuela pela Odebrecht Oil and Gas.</p> <p>Acordo para o fornecimento de máquinas e equipamentos por empresas brasileiras à Venezuela</p> <p>Termo de Compromisso sobre o acordo de acionistas pra a refinaria Abreu e Lima</p> <p>Memorando de Entendimento sobre o campo de petróleo de Carabobo I</p> <p>Contrato para a construção de uma fábrica siderúrgica noo município de Raúl Leoni, localizado no Estado Bolívar, entre a Construtora Andrade Gutierrez e a Empresa de Produção Social Siderúrgica Nacional.</p>

Finalmente, acorreram para a Venezuela, ainda, representantes de governos subnacionais e membros da iniciativa privada interessados em maximizar oportunidades de negócio e investimento em seu ramo ou localidade de origem. Alguns exemplos ilustram esse fato. Em julho de 2003 o governador do estado de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos, e o presidente da Refinaria do Nordeste S.A. (RENOR) foram juntos à Venezuela para defender a participação da PDVSA na construção de uma refinaria binacional em Pernambuco, mais tarde conhecida como ‘Abreu e Lima’ e executada pelo consórcio PDVSA/PETROBRAS.<sup>505</sup> Em abril de 2004, uma missão empresarial do setor de madeira e móveis dos estados de Roraima, Amazonas e Pará cumpriu agenda em Caracas e Puerto Ordaz para conhecer as tendências e estilos preferidos do consumidor local, aproveitando para se inteirar das condições de fretamento, câmbio e situação tarifária aplicáveis àquele segmento de mercado.<sup>506</sup> Em julho de 2008, ainda, o gerente de negócios internacionais da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais foi à Venezuela prospectar negócios para seus associados, entrevistando-se com câmaras de comércio e associações de empresas venezuelanas<sup>507</sup>. Apesar dos exemplos documentados, supõe-se que expressiva parcela das visitas privadas ou de entidades subnacionais (especialmente de estados fronteiriços) se faça sem o conhecimento das autoridades federais.

As **atividades culturais e educativas** brasileiras na Venezuela foram desenvolvidas de forma difusa nos seis anos que abrangem este estudo, divididas entre o Instituto Cultural Brasil-Venezuela (ICBV) e a embaixada do Brasil em Caracas, responsável pelos Programas de Divulgação da Realidade Brasileira (PDRB), Difusão Cultural (PDC) e Promoção do Audiovisual Brasileiro (PPAB). Ao contrário da realidade encontrada em outros países, onde a cooperação cultural levada à cabo pelo corpo diplomático é dinâmica e a penetração das expressões artísticas brasileiras é considerada satisfatória, as relações bilaterais se ressentiram do baixo perfil na área cultural. A avaliação de diplomatas lotados em Caracas revela a necessidade de desenvolver mais “atividades no setor cultural (...), de maneira que correspondam ao papel proeminente do Brasil na Venezuela”<sup>508</sup>. Essa situação apresentou melhora a partir de 2008, com mudanças na chefia da embaixada brasileira em Caracas e uma renovada preocupação com a cooperação cultural, de forma a aumentar significativamente as atividades nesse setor. Estima-se que o número de ações tenha subido pelo menos em 40% naquele ano, a serem considerados o número de propostas nos programas PDRB/PDC/PPAB e as menções às atividades realizadas nos arquivos diplomáticos.<sup>509</sup>

“Informo. As relações culturais Brasil-Venezuela precisam ser aprofundadas. Nesses 30 dias iniciais da minha gestão como Chefe deste posto, mantive contato com personalidades locais, tanto do governo quanto da sociedade civil. Pude constatar a existência de crescente expectativa da parte de segmentos importantes da sociedade venezuelana acerca da presença do Brasil na área cultural. Existe a percepção de que a realização de eventos e iniciativas que promovam o estudo e conhecimento

<sup>505</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 835/2003; 856/2003.

<sup>506</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 799/2004.

<sup>507</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 829/2008.

<sup>508</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1355/2008.

<sup>509</sup> Estimativa baseada nas propostas de exercício da programação cultural para os anos de 2003, 2004, 2007 e 2008 (BRASEMB CARACAS, tel. 013/2003; 174/2004; 179/2004; 2242/2004; 315/2007; 169/2008) e nas demais ações mencionadas de forma individual na correspondência diplomática brasileira para todo o período.

recíproco entre representantes de diversos setores de atividades existentes nos dois países não apenas é bem recebida, mas também vista como necessária ao incremento das relações bilaterais nos campos de comércio, da política e energia.”<sup>510</sup>

As atividades desenvolvidas pela embaixada brasileira em Caracas foram especialmente férteis nas áreas de cinema, dança e música. Na área de cinema, realizou-se contínuo esforço de aproximação entre a população venezuelana e a produção audiovisual brasileira, seja através da exibição de sessões individuais ou festivais dedicados à cinematografia brasileira. Durante todo o período em estudo, foram exibidos filmes dos mais diferentes gêneros nas dependências do ICBV, com frequência semanal ou quinzenal, público médio de 30 a 40 pessoas por sessão e degustação de comidas e bebidas típicas do Brasil após os eventos.<sup>511</sup> Além disso, foram organizados festivais de cinema brasileiro e outras atividades assemelhadas em diversas oportunidades, como em setembro de 2004<sup>512</sup> e julho de 2008<sup>513</sup>, sempre em parceria com a Fundação Cinemateca Nacional da Venezuela. Na área de dança, foi especialmente notável a participação de dançarinos, coreógrafos e diretores de companhias de dança brasileiros em eventos realizados em Caracas, aos quais foram regularmente concedidas passagens e acomodação através da embaixada brasileira. Esses eventos tiveram as mais distintas propostas, desde a presença de capoeiristas em festival de tradições afro-americanas até a cooperação em dança clássica entre o Ballet Contemporâneo de Caracas e instituições análogas no Brasil, somando pelo menos uma dezena de casos no período.<sup>514</sup> Na área da música, merecem destaque as iniciativas em música popular brasileira (MPB) e música erudita, que contaram com a apresentação de renomados intérpretes, compositores e maestros brasileiros em Caracas.<sup>515</sup> Ademais, em 2008 começaram as tratativas com rádios locais para aumentar a presença brasileira na programação radiofônica venezuelana, por meio da emissão de “La Hora Brasileña” – programa de música e cultura previamente gravado pelo consulado do Brasil em Los Angeles.<sup>516</sup>

O Instituto Cultural Brasil-Venezuela (ICBV), por sua vez, tornou-se referência sobre o Brasil em Caracas pela longa e eficiente promoção do idioma e cultura brasileiros no país. O Instituto foi registrado sob a forma de associação sem fins lucrativos ante as autoridades venezuelanas em 07 de julho de 1994 e antecedido pelo Centro de Estudos Brasileiros, que era dependente da embaixada em todos os aspectos legais.<sup>517</sup> A criação do ICBV teve como propósito viabilizar uma maior autonomia da entidade, com a possibilidade de captação de recursos privados e gerenciamento compartilhado dos recursos e serviços prestados. Nesse sentido, caberia à embaixada em Caracas apenas o repasse de uma subvenção anual em dinheiro e o delineamento das diretrizes culturais da instituição, definidos anualmente em contrato, ficando a cargo do ICBV a geração do restante dos recursos necessários, a

<sup>510</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 274/2008.

<sup>511</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1512/2003; 743/2004; 1756/2005;

<sup>512</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 855/2004; 2242/2004.

<sup>513</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 647/2008.

<sup>514</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 229/2003; 540/2003; 703/2004; 2286/2204; 282/2005; 924/2005; 1035/2005; 488/2006; 169/2008; 601/2208.

<sup>515</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 559/2006; 448/2007; 143/2008; 169/2008; 524/2008; 576/2008; 678/2008; 1161/2008; 1189/2008.

<sup>516</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 143/2008; 244/2008; 576/2008.

<sup>517</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 661/2003.

prestação dos serviços culturais e todas as demais questões administrativas.<sup>518</sup> Para que figure como exemplo, o plano de exercício anual de 2006 incluiu um aporte de US\$ 101.250,00 da embaixada e uma contrapartida de US\$ 231.560,00 do próprio ICBV, somando um orçamento total de US\$ 332.810,00, para a execução de um extenso programa de difusão da língua portuguesa e pelo menos 43 ações ou projetos culturais.<sup>519</sup>

A difusão da língua portuguesa foi o principal objetivo do ICBV durante todo o período em estudo e foi levado a cabo por meio dos vários cursos de idioma ministrados dentro e fora das dependências do Instituto. O programa compreendeu cursos trimestrais de português, em 5 níveis, para alunos regulares; cursos de português ‘*In Company*’, realizados em empresas e dirigidos a seus funcionários, executivos e empresários; cursos de conversação e redação em língua portuguesa; cursos preparatórios para prova de proficiência no idioma português e, mesmo, cursos bimestrais de espanhol, para brasileiros residentes na Venezuela que porventura não dominassem o idioma.<sup>520</sup> O número de docentes aumentou significativamente ao longo do tempo, passando de apenas sete, em 2003, para os atuais 15 profissionais<sup>521</sup>. Quanto à demanda pelos serviços oferecidos pelo ICBV, registre-se que “o número de alunos nas classes de língua portuguesa cresceu, em cinco anos [2002-2007], de pouco mais de 200 para 1442 inscritos em 2007, sendo 954 matrículas nos cursos regulares e 488 específicos para empresas”<sup>522</sup>.

As ações e projetos culturais do ICBV se distribuem uniformemente ao longo dos seis anos em estudo e cobrem uma arrojada gama de ações, freqüentemente realizada em parceria com a embaixada do Brasil em Caracas. Entre essas atividades, incluem-se a degustação da culinária brasileira, apresentações musicais (festivais de música erudita, concertos, *shows* populares, espetáculos de música folclórica), celebração de festejos típicos (festa junina, carnaval, concertos de Natal), exposição de artistas plásticos brasileiros, projeção da cinematografia nacional, oferta de cursos (literatura brasileira, gastronomia, capoeira, ritmos brasileiros, percussão) e diversas palestras sobre cultura brasileira.<sup>523</sup> Ainda que não haja estimativas sobre público presente nesses eventos, o desenvolvimento regular de ações culturais permite supor que o ICBV contribuiu de modo relevante à cena cultural venezuelana no período.

A **rede diplomática e consular** do Brasil na Venezuela se expandiu no período que cobre este estudo (2003-2008) com o objetivo de melhor atender às demandas provenientes no novo patamar de relacionamento entre os dois países. Segundo consta nos arquivos diplomáticos, a freqüência de encontros presidenciais, os interesses de empresas brasileiras, o tamanho da comunidade brasileira sob jurisdição consular, a dinamização comercial e a integração em infra-estrutura, foram todos fatores que colaboraram para tornar insuficientes a estrutura física e os recursos à disposição do corpo diplomático

<sup>518</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 42/2003; 52/2006; .

<sup>519</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 52/2006.

<sup>520</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 661/2003; 1137/2006; 1239/2007; 542/2008.

<sup>521</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 661/2003. Site do ICBV: (<http://www.icbv.org.ve/home.html>).

<sup>522</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1019/2008.

<sup>523</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 661/2003; 1054/2003; 1454/2003; 1512/2003; 1513/2003/ 2392/2004; 1756/2005; 1137/2005; 52/2006; 1056/2006; 1441/2006; 713/2007; 1235/2007; 1239/2007; 1657/2007; 348/2008; 542/2008; 1019/2008.

brasileiro na Venezuela, de modo a inviabilizar o “cumprimento , conforme desejado, das inúmeras incumbências, solicitações e instruções recebidas”<sup>524</sup>. Para fazer frente às novas demandas, somaram-se aos postos de carreira já existentes um consulado-geral, em Caracas, e um vice-consulado, em Puerto Ayacucho e realizaram-se outras medidas para fortalecer a atuação consular e diplomática brasileira naquele país.

A abertura do Consulado-Geral em Caracas diz respeito à criação de um posto especificamente destinado a atender os serviços consulares brasileiros na capital venezuelana – desvinculando-os, portanto, da Embaixada do Brasil em Caracas. A demanda por um consulado-geral derivaria do aumento abrupto de serviços prestados pela repartição consular da Embaixada (expedição de documentos, legalizações, procurações, vistos), em dissonância com sua pequena capacidade e limitação de pessoal. As propostas a esse respeito datam pelo menos de maio de 2006, quando diplomatas brasileiros já referiam a escassez de meios para dar vazão às exigências da rotina de trabalho (trecho abaixo).<sup>525</sup> Em 2007, foi formulada uma proposta mais elaborada, que incluía a ampliação do quadro de funcionários para pelo menos dezesseis pessoas, a contratação de funcionários locais mais bem qualificados e com salários mais elevados e o reaparelhamento completo do setor, por meio da aquisição de computadores mais modernos, aparelhos de fax, copiadoras e telefones celulares.<sup>526</sup> Os entendimentos sobre o assunto evoluíram rapidamente e, em 3 de janeiro de 2008, o Poder Executivo brasileiro emitiu decreto para a criação da dita repartição consular.<sup>527</sup> O Consulado-Geral do Brasil na República Bolivariana da Venezuela foi inaugurado em 29 de outubro de 2009, por ocasião da visita do Presidente da República àquele país.

“Com relação a Caracas, Vossa Excelência tem conhecimento da dimensão inadequada do Serviço Consular da Embaixada, ante uma crescente demanda de serviços. Tal situação deve-se, sobretudo, à nova fase do relacionamento entre o Brasil e a Venezuela, do que constituem provas as numerosas visitas presidenciais e de altas autoridades realizadas nos últimos dois anos. Com a intensificação do relacionamento, é imperativo oferecer um atendimento de qualidade, com a redução dos prazos de entrega de documentos e com um número de funcionários suficientes para o bom desempenho das funções.”<sup>528</sup>

O Vice-Consulado em Puerto Ayacucho, estado do Amazonas, foi legalmente instituído através do decreto nº 5.308 do Presidente da República, de 14 de dezembro de 2004, sem, contudo, gozar de aplicabilidade imediata em território venezuelano<sup>529</sup>. A anuência do governo venezuelano só ocorreu meses depois, com a publicação do consentimento para abertura de repartição consular na *Gaceta Oficial*, em 11 de abril de 2005, permitindo ao governo brasileiro a devida instalação do posto. A principal tarefa do Vice-Consulado seria a prestação da assistência consular a cidadão brasileiros detidos naquela cidade, em sua maioria acusados da prática de mineração ilegal e crimes correlatos e desprovidos tanto de recursos financeiros quanto de assistência jurídica na condução de seus casos.<sup>530</sup>

<sup>524</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 445/2006 p.1.

<sup>525</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 633/2006.

<sup>526</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1343/2007.

<sup>527</sup> BRASIL Presidência da República. *Decreto no. 6.343*, de 03 de janeiro 2008.

<sup>528</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 633/2006, p.2.

<sup>529</sup> BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 5.308*, de 14 de dezembro de 2004

<sup>530</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 681/2005; 804/2005.



Além da reestruturação da rede consular, foram comuns ainda os pedidos de revisão, para cima, do número de diplomatas no quadro de lotação<sup>531</sup> e dos recursos disponíveis<sup>532</sup> à embaixada do Brasil em Caracas.

As ações de **cooperação fronteiriça** entre Brasil e Venezuela no período em análise podem ser esquematicamente agrupadas em torno das seguintes questões: breve descrição da região fronteiriça, infra-estrutura na fronteira, circulação de veículos de passeio e carga, acordo para facilitar o fluxo de pessoas através da fronteira, integração aérea Brasil-Venezuela e a sétima reunião do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Fronteiriço da COBAN.

A fronteira entre Brasil e Venezuela foi delimitada pelo Tratado de 1859 e confirmada pelo Protocolo de 1929, de modo que não há disputa sobre seus 2.199 km de extensão. A área mais antropizada da divisa binacional corresponde aos municípios fronteiriços de Pacaraima (Roraima, Brasil) e Santa Elena de Uairén (Bolívar, Venezuela), que são cruzados pela rodovia pavimentada que conecta Manaus a Caracas conhecida, no Brasil, como BR-174. Pacaraima é uma pequena cidade fronteiriça de apenas 9.220 habitantes, distante 215 quilômetros de Boa Vista, e serve de passagem aos brasileiros que cruzam a fronteira em busca de bens de consumo básicos e eletro-eletrônicos no município venezuelano. A cidade também se notabiliza por abrigar uma significativa comunidade indígena, uma vez se situa quase que completamente dentro da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Santa Elena de Uairén, na Venezuela, conta com uma população aproximada de 30.000 habitantes e está bem mais distante de sua capital (1380 km). A economia local se baseia no comércio e na exploração de diamantes, atividade que promoveu as primeiras migrações para aquela localidade. As belezas naturais, como o exuberante bioma do cerrado e o Monte Roraima – até recentemente, principal atração do ecoturismo local – contrastam com a presença débil do Estado, expondo a região a ilícitos transfronteiriços como descaminho de gasolina, mineração ilegal, tráfico de pessoas e tráfico internacional de drogas.<sup>533</sup>

Figura 7 - Via pública em Santa Elena de Uairén (Venezuela)



Fonte: Foto própria (11/02/2009)

Figura 7 - Comércio em Santa Elena de Uairén (Venezuela)



Fonte: Foto própria (11/02/2009)

<sup>531</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 445/2006.

<sup>532</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1068/2008.

<sup>533</sup> Cf. cap. 5.

“A geografia da zona fronteiriça entre o Brasil e a Venezuela, em grande parte inóspita e de difícil acesso (com exceção da área de Vila Pacaraima/Santa Elena de Uiarén), associada à baixa densidade demográfica, explicam a escassa presença governamental na região. Por outro lado, a circunstância de que incidentes ocorridos no passado na região de fronteira entre ambos os países constitui fonte de desgaste no relacionamento bilateral, em virtude sobretudo da persistência do problema do garimpo ilegal, sugere a necessidade de promoção de uma agenda positiva de fomento à cooperação e a integração bilateral, em benefício das comunidades dos Estados fronteiriços (Amazonas e Roraima, no Brasil, a Amazonas e Bolívar, na Venezuela).”<sup>534</sup>

A infra-estrutura na fronteira dá indícios da baixa prioridade da cooperação fronteiriça nas relações bilaterais, deixando a desejar tanto em relação à lotação de servidores públicos na divisa quanto no que se refere à infra-estrutura física propriamente dita. A falta de pessoal na fronteira – competência exclusiva da União – foi uma queixa constante de autoridades estaduais durante todo o período. Em abril de 2006, o governo de Roraima enviou ofícios à administração federal, relatando a insuficiência dos quadros da Polícia Federal, Receita Federal, Superintendência Federal de Agricultura e Agência Nacional de Vigilância Sanitária no estado.<sup>535</sup> Como resultado, a fronteira estaria incapacitada de abrir 24 horas, não seria possível atender com a presteza necessária os exportadores que necessitam de controle agropecuário (cargas de madeira, por exemplo, ficaram em mais de uma oportunidade retidas à espera do fiscal federal itinerante) e a inspeção das carteiras de vacinação internacional ficaria prejudicada.<sup>536</sup> Quanto à infra-estrutura física na fronteira, constatou-se condições similares de insuficiência e descaso por parte da administração federal. Nenhuma dessas questões apresentou melhora significativa e duradoura no período.

A circulação de veículos de passeio e carga na fronteira esteve regulado durante todo o período pelo Acordo Internacional para Transporte Rodoviário de Passageiros e Carga entre o Brasil e a Venezuela, assinado em 1995. O Acordo, moderno e de cobertura abrangente, contrastou sobremaneira com a sua aplicação na fronteira comum, permeada de problemas das mais diversas naturezas. No que diz respeito ao transporte internacional de carga, observaram-se dificuldades burocráticas na obtenção de autorização para circulação de veículos, problemas na aplicação das especificações técnicas para caminhões, necessidade de renovações freqüentes de autorizações para circular, problemas de validade do seguro de responsabilidade civil e até o impedimento de ingresso de caminhões venezuelanos em território brasileiro, implicando a necessidade de transbordo de carga na fronteira.<sup>537</sup> Em relação aos veículos de passeio, foram detectadas demoras excessivas para liberação de autorização para veículos de turistas, filas e atrasos no atendimento dos postos de fiscalização fronteiriços, falta de clareza quanto aos produtos que poderiam ser levados e trazidos da Venezuela e suas respectivas quantidades, exigências abusivas com relação a seguro de pessoas e

<sup>534</sup> DESENVOLVIMENTO Fronteiriço: Brasil/Venezuela. mar./1995. 6p. [relatório encontrado nos maços temáticos do Arquivo Diplomático do Itamaraty]

<sup>535</sup> ESTADO DE RORAIMA. Gabinete do Governador. Ofício no. 62, 16 mai. 2006.

<sup>536</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Roraima). Anexo II. In: \_\_\_\_\_. Relatório de viagem. 27/04/2006.

<sup>537</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1180/2005.

veículos e, não raro, cobrança de propina por oficiais venezuelanos.<sup>538</sup> Embora tenham sido sanadas questões pontuais, como a suspensão da cobrança do imposto de ‘Timbre Fiscal’<sup>539</sup> e a ampliação do horário de abertura da fronteira durante grandes eventos<sup>540</sup>, a maior parte das questões permaneceu sem solução permanente.

Os acordos para facilitação do fluxo de pessoas na fronteira existem pelo menos desde 20 de junho de 1990, quando Brasil e Venezuela firmaram o Acordo sobre Circulação de Turistas, prevendo a dispensa de visto de entrada para turismo pelo prazo de 60 dias para cidadãos nacionais dos dois países<sup>541</sup>. Em 2003, com o objetivo de suspender a exigência de apresentação do passaporte para cidadãos em viagem, propôs-se a assinatura de um novo instrumento, chamado Acordo sobre Facilitação de Ingresso e Trânsito de Nacionais. Na ocasião, alta autoridade diplomática venezuelana informou que seu país teria pendências na aplicação de tratado semelhante com a Comunidade Andina de Nações, e que um acordo na área com o Brasil deveria esperar que os ajustes Venezuela/CAN chegassem a bom termo. Referiu, ainda, a precária situação dos postos fronteiriços venezuelanos e a falta de entusiasmo de órgãos governamentais e opinião pública em relação à facilitação de ingresso de estrangeiros no território venezuelano como obstáculos persistentes para a assinatura de um acordo dessa natureza.<sup>542</sup> Contudo, as negociações permaneceram latentes, tendo a chancelaria brasileira insistido na inclusão do tema nos principais fóruns de discussão bilateral nos anos seguintes (Grupo de Trabalho Fronteiriço Brasil-Venezuela, Comissão Bilateral de Alto Nível, encontros presidenciais)<sup>543</sup>. Em 30 de junho de 2008, as negociações bilaterais se tornaram obsoletas em decorrência da adoção da Decisão CMS nº. 18/08 pelos países membros do MERCOSUL, permitindo que cidadãos de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela viajassem por seus territórios munidos exclusivamente da carteira de identidade. A Decisão, portanto, dispensaria a apresentação de visto de entrada e passaporte para venezuelanos em trânsito no Brasil, e brasileiros na Venezuela, para viagens de turismo e negócios que tivessem duração máxima de 60 (sessenta) dias<sup>544</sup>.

A integração aérea entre Brasil e Venezuela foi marcada, no período, pelos avanços e recuos da renegociação do marco legal para transporte aéreo, culminando com uma bem-sucedida reestruturação do setor. O Acordo sobre Transporte Aéreo Regular (1988), vigente quando do início do período em estudo, era considerado por especialistas e diplomatas um acordo ultrapassado, inconsistente com a dinamização das relações bilaterais dadas as limitações que impunha ao fluxo

<sup>538</sup> SECRETARIA Extraordinárias para Assuntos Internacionais (Roraima). Principais ações desenvolvidas no primeiro quadrimestre janeiro/abril) de 2008. 30/4/2008. p.2-3.

<sup>539</sup> ESTADO DE RORAIMA. Secretaria Extraordinária para Assuntos Internacionais. *Relatório de viagem*. 07/03/2008.

<sup>540</sup> Por insistência do governo do Estado de Roraima, manteve-se a fronteira aberta 24h durante os jogos da Copa América, em 2007. (ESTADO DE RORAIMA. Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços. *Relatório de viagem*. 05/06/2007). Há relatos que o mesmo expediente foi utilizado em outros eventos com grande afluxo de turistas, como por exemplo os festejos de carnaval de Boa Vista.

<sup>541</sup> DONTAL, Antônio da Silva. Brasil-Venezuela. Trânsito transfronteiriço. Informação sobre vistos e passaportes. Mercosul. Decisão CMC 18/08. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <spillong@gmail.com> em 02 set. 2008.

<sup>542</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1491/2003.

<sup>543</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 848/2004; 1207/2004; 216/2005; 219/2005.

<sup>544</sup> CMC Mercosul. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 18/08. Na prática, sabe-se que a Decisão tem sido reiteradamente descumprida, de modo que continuam a ser exigidos passaporte e visto de entrada para brasileiros que se dirijam ao território venezuelano. A exceção é o acesso terrestre ao município fronteiriço de Santa Elena de Uairén, onde brasileiros podem circular sem a necessidade do passaporte desde que não sigam viagem rumo a Caracas.

aéreo bilateral.<sup>545</sup> O assunto era fato conhecido e foi objeto de inúmeros ofícios, telegramas e correspondências da burocracia governamental brasileira. Com o objetivo de remediar a situação, organizou-se, em novembro de 2005, a I Reunião de Consulta Aeronáutica entre representantes dos órgãos de aviação civil do Brasil e da Venezuela. A grande proposta do encontro foi a oferta venezuelana de expansão dos direitos de quinta liberdade (autorização para tomar passageiros em Caracas e transportá-los para o Caribe e para os Estados Unidos) de 1.200 para 30.000 passageiros ao ano, em troca da reciprocidade nos vôos decolando de São Paulo para outras capitais sul-americanas e a concessão de trechos regionais a partir de Puerto Ordaz. A Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG), principal operadora brasileira à época, não se mostrou interessada no negócio e não se chegou a acordo algum naquela ocasião.<sup>546</sup> A II Reunião de Consulta Aeronáutica, em agosto de 2008, reuniu novamente representantes da aviação civil dos dois países, porém desta vez com muito mais êxito. Especula-se que a elevação do tema do transporte aéreo ao nível presidencial naquele ano teria “contribuído certamente para a visão mais favorável ao entendimento da delegação venezuelana”.<sup>547</sup> Entre as principais questões acordadas, decidiu-se pelo acréscimo de frequência semanais de vôo de passageiros e carga; eliminação de parada obrigatória em ponto do Norte do Brasil nos vôos que utilizavam rotas tipo ‘B’; significativa expansão do quadro de rotas e revogação da maior parte das restrições sobre direitos de 5ª liberdade.<sup>548</sup> Além do significado comercial, o fato é que esses avanços garantiram maior capilaridade da malha aérea, maior oferta de vôos e maior tonelagem de carga aérea entre Brasil e Venezuela.

Sem desmerecer os progressos em questões pontuais, é possível afirmar que a VII Reunião do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Venezuela da COBAN foi o evento mais abrangente sobre cooperação fronteiriça no período. A Reunião ocorreu em 27 e 28 de junho 2005, na cidade de Santa Elena de Uiarén, e discutiu temas como comércio e alfândegas, transporte, saúde, desenvolvimento, meio ambiente, assuntos consulares e turismo.<sup>549</sup> Na área de comércio e alfândegas, decidiu-se pela coordenação e extensão dos horários de trabalho nas aduanas de ambos os países, agilização de trâmites burocráticos envolvendo trânsito de mercadorias, execução de ações de promoção comercial na fronteira e abertura de um Escritório de Atenção ao Exportador em Santa Elena de Uiarén. No campo dos transportes, discutiram-se os vários problemas relacionados à circulação de veículos de passeio e carga através da fronteira, tais como aplicação de especificações

---

<sup>545</sup> Entre as várias barreiras e proibições do Acordo sobre Transporte Aéreo Regular (1988), poderiam ser mencionadas o limite de concessão de apenas uma empresa por rota; a restrição da frequência semanal em um total de 4 vôos; o teto do direito de quinta liberdade a 1.200 passageiros anuais em cada sentido e o impedimento de exploração de novas rotas, que não as previamente estabelecidas. Para mais, cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 227, DE 10 DE OUTUBRO DE 1991.

<sup>546</sup> A oferta interessaria à Venezuela, pois a agência norte-americana de aviação civil (FAA) teria imposto restrições às companhias venezuelanas voando com destino aos Estados Unidos, obrigando-as a contratar pilotos e aeronaves norte-americanos. Desse modo, propôs-se que a rota Caracas-Miami – a mais lucrativa do país – pudesse ser explorada por empresas aéreas brasileiras e, em contrapartida, a estatal CONVIASA usufruiria de concessões regionais e internacionais brasileiras. A negativa da VARIG no negócio, na verdade, teve como fundamento o medo de “criar arestas com as autoridades norte-americanas, em prejuízo do tradicional bom relacionamento da empresa com o FAA e o mercado dos Estados Unidos.” (BRASEMB CARACAS, tel. 315/2006, p.2)

<sup>547</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 888/2008, p.2.

<sup>548</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 888/2008.

<sup>549</sup> DAM II (MRE). Fax no. 098/2005. 19/07/2005

técnicas, autorização de circulação e seguros obrigatórios, seguindo para os devidos encaminhamento em outras esferas da administração pública. Em referência à área da saúde, propuseram-se ações coordenadas para o combate de doenças endêmicas na fronteira, especialmente a febre amarela, através de vacinação e cooperação extensiva em saúde pública, bem como se sugeriu a continuidade dos programas de saúde integral para comunidades indígenas localizadas na divisa entre os dois países. Em relação ao desenvolvimento fronteiriço, debateram-se soluções para o problema do tráfico de gasolina venezuelana, cujo diferencial de preço em relação ao produto brasileiro tornava atrativa sua importação ilegal e revenda no Brasil. Além disso, propuseram-se programas e projetos a serem implementados na região fronteiriça, abrangendo ações de cooperação agrícola (soja) e educacional (Centro de Estudos Fronteiriços Venezuela-Brasil, reconhecimento de diplomas, cooperação técnica). No que tange os assuntos consulares, reforçou-se a necessidade da criação de um Comitê de Assuntos Fronteiriços para atender às necessidades e eventualidades que ocorram na fronteira comum. Além disso, foram novamente mencionados uma variedade de questões, como o Acordo de Facilitação de Ingresso, o certificado de vacinação contra febre amarela, o trânsito transfronteiriço de veículos de passeio, entre outros.

#### 4.4 COOPERAÇÃO COMERCIAL

Esta seção trata da cooperação comercial entre o Brasil e a Venezuela entre os anos de 2003 e 2008 e está dividida em (a) evolução do comércio bilateral, (b) Programa de Substituição Competitiva de Importações, (c) feiras, missões e encontros empresariais, (d) cooperação comercial na área de financiamento, (e) atuação de grandes empresas brasileiras na Venezuela e (f) breve análise das ações desenvolvidas em cooperação comercial.

A **evolução do comércio bilateral** no período é marcante, e ostenta cifras condizentes com um crescimento sólido das relações bilaterais. As exportações brasileiras para a Venezuela subiram de US\$ 608.229.076 (2003) para US\$ 5.150.187.992 (2008), enquanto as importações apresentaram um crescimento mais modesto, passando de US\$ 275.154.451 (2003) para US\$ 538.772.712 (2008). Apesar do desequilíbrio da balança bilateral, os números representam um incremento 544% do volume comercializado entre os dois países e projetaram o Brasil à posição de segundo maior exportador da Venezuela no ano de 2006<sup>550</sup>. Em termos de importância comercial, o Brasil rivalizaria apenas com os Estados Unidos, maior mercado para o petróleo e derivados venezuelanos, e Colômbia, tradicional parceiro comercial daquele país. Quanto ao perfil da pauta comercial bilateral, os dados demonstram que a pauta de exportações brasileiras para a Venezuela é, em geral, de maior conteúdo tecnológico e de maior valor agregado. Entre os dez principais produtos exportados pelo Brasil, constam celulares, automóveis, peças e acessórios para veículos automotores e tratores. De produtos agropecuários, apenas carne de frango, açúcar e álcool etílico figurariam no topo da lista das exportações. Em

---

<sup>550</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1418/2006.

contrapartida, as exportações venezuelanas para o Brasil concentram-se no setor de derivados de petróleo, sendo as principais querosene de aviação, nafta para petroquímica e gasoil.<sup>551</sup>

Tabela 3 - Comércio exterior com a Venezuela (importação e exportação, em US\$ FOB)

	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO
2003	275.154.451	608.229.076
2004	199.083.320	1.469.802.005
2005	255.605.407	2.223.705.818
2006	591.553.378	3.565.424.415
2007	345.924.595	4.723.939.986
2008	538.772.712	5.150.187.992

Fonte: Alice Web (MDIC), elaboração própria.

Curiosamente, o crescimento do comércio bilateral ocorreu em um momento especialmente desfavorável da história político-econômica venezuelana. O fato poderia mesmo ser considerado surpreendente, se levado em conta que a crise política venezuelana no ano de 2002 havia deprimido a economia local, provocado a interrupção da produção de petróleo na Venezuela e, conseqüentemente, afetado a disponibilidade de moeda forte para o comércio internacional.<sup>552</sup> Ainda, havia a expectativa de que a nova política de controle cambial adotada em 2003 poderia vir a comprometer o desempenho das exportações brasileiras àquele país nos anos seguintes.<sup>553</sup> Contudo, apesar da conjuntura adversa, o comércio bilateral se multiplicou mais de cinco vezes, como demonstra a Tabela 3.

Há vários motivos para tão inusitado crescimento das relações comerciais. Em primeiro lugar, a Venezuela estaria passando por um momento de grande aquecimento da demanda e severas limitações na sua capacidade produtiva<sup>554</sup>, favorecendo as importações como via alternativa para o abastecimento do mercado interno. Não menos importante, haveria restrições no fluxo de comércio oriundo de sócios tradicionais, notadamente Colômbia e Estados Unidos, decorrentes de fortes desentendimentos no campo político. A política externa venezuelana no período manteve discurso e práticas conflitivas com ambos países, favorecendo “um desvio de trocas potencialmente favorável ao Brasil”.<sup>555</sup> Finalmente, deve ainda ser considerado como fator para o crescimento das relações

<sup>551</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 225/2007.

<sup>552</sup> Segundo os arquivos diplomáticos brasileiros, “a paralisação da maior parte das atividades do país, ao longo de 63 dias, e as seqüelas decorrentes da greve no setor petrolífero – responsável por 25% do PIB, 50% das receitas fiscais e 80% dos ingressos cambiais – configuram um quadro de dificuldade econômica ainda maior para o corrente ano [de 2003]”. (BRASEMB CARACAS, tel. 182/2003).

<sup>553</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 112/2003.

<sup>554</sup> A demanda seria estimulada pelo crescimento econômico, políticas fiscais e monetárias expansionistas e políticas de redistribuição de renda, aliados a um câmbio fixo e valorizado. Já as limitações na capacidade produtiva teriam origem nas disputas entre o empresariado e o governo sobre o controle de preços, nível do câmbio, importações e outras variáveis econômicas, de modo a gerar desabastecimento e escassez de vários gêneros alimentícios presentes na dieta da população (carne, açúcar, leite, ovos, arroz, farinha, milho, feijão). (BRASEMB CARACAS, tel. 797/2007; 264/2008)

<sup>555</sup> As relações políticas entre os Estados Unidos e a Venezuela alcançaram um nível tal de conflito, em 2003, que o Ex-Im Bank chegou a suspender as concessões de créditos às importações venezuelanas, dificultando a compra de produtos norte-americanos por aquele país. O mesmo ocorreu com as relações comerciais entre Colômbia e Venezuela, abaladas pela crescente presença econômica brasileira naquele país. “Na avaliação de setores exportadores colombianos, a política comercial venezuelana beneficiaria os países do Mercosul, em detrimento da Comunidade Andina. Estaria havendo um desvio de comércio em favor sobretudo do Brasil”. O resultado prático dessa situação foi que o Brasil ultrapassou a Colômbia na posição de segundo maior parceiro comercial da Venezuela no ano de 2006. (BRASEMB CARACAS, tel. 473/2003; 541/2003; 543/2003; 768/2003).

comerciais bilaterais as políticas ativas do governo brasileiro para fomentar o comércio com os países da América do Sul, em especial a Venezuela:

“[A] estratégia do Governo brasileiro [é] de ampliar sua participação no mercado externo, em especial na América do Sul. Ademais a diversificação de nossa pauta exportadora, com a inclusão de produtos de alto valor agregado (...) tem papel fundamental na ampliação de nossos superávits comerciais e formação de mão-de-obra especializada. Assim sendo, no caso específico das referidas exportações para a Venezuela, inserem-se as mesmas na estratégia geral de estímulo às exportações do Governo federal, na linha das diretrizes traçadas pelo Senhor Presidente da República e por Vossa Excelência [Ministro de Relações Exteriores]. O incremento das exportações brasileiras para a Venezuela contribuiu, assim, para o fortalecimento da integração econômica, comercial, física e energética, desejada por ambos os governos.”

Um dos bons exemplos da grande expansão das vendas de produtos brasileiros à Venezuela foi o setor de carnes e gado, que aproveitou as crises de abastecimento e os grandes contratos governamentais para lançar milhares de toneladas em produtos nos mercados venezuelanos. Já em 2003, há registro de pelos menos duas grandes encomendas governamentais: 16.800 toneladas de carne de gado<sup>556</sup> e 21.600 toneladas de frango<sup>557</sup>, a serem comercializadas pelas redes públicas de varejo (MERCAL, INMERCA, MERCABAR, PROAL, CASA) ou distribuídas nos programas sociais de acesso a carne.<sup>558</sup> Em 2004, foi a vez da empresa mineira Agroexport Ltda. assinar contrato para venda de vacas reprodutoras brasileiras, num total de 4.000 cabeças, com o intuito de aumentar e melhorar o rebanho venezuelano. Em 2008, registraram-se exportações à Venezuela de 20.000 toneladas cúbicas de frango, pela Sadia do Brasil, e 12.000 toneladas cúbicas de carne de mortadela, pela Seara Alimentos do Brasil.<sup>559</sup> O estímulo às importações agrícolas passou a ser, portanto, o principal elemento para controle de preços e combate ao desabastecimento de gêneros alimentícios, beneficiando em muito as exportações brasileiras neste e em outros ramos da economia.<sup>560</sup>

**O Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI)** foi a iniciativa individual mais notável do governo brasileiro para estimular as compras oriundas de países sul-americanos, entre eles a Venezuela. Vale ressaltar que durante todo o período, o resultado da balança comercial bilateral foi bastante favorável ao Brasil, ultrapassando com folga a marca dos US\$ 4 bilhões nos últimos dois anos da série e apresentando saldos crescentes todos os anos. Essa situação de forte assimetria da balança comercial vinha gerando fortes “reclamações da parte venezuelana, alarmada com o fraco desempenho local em termos de venda para o Brasil.”<sup>561</sup> Concebido para atuar nesses casos de desequilíbrio comercial, o PSCI estimularia a substituição de importações provenientes de mercados

<sup>556</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 416/2003

<sup>557</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 512/2003; 1341/2003. Uma parcela desse montante se refere a um contrato exclusivo obtido pela SADIA para o fornecimento de 18 mil toneladas de frango brasileiro.

<sup>558</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1341/2003.

<sup>559</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 766/2008.

<sup>560</sup> Ressalte-se que todos os contratos foram firmados em meio a uma desorganização generalizada da economia venezuelana, caracterizado por aumento da demanda, escassez de produtos, controle de preços e especulação. Especificamente no que se refere aos alimentos, o tabelamento de preços para gêneros básicos (carne, leite e derivados) não foi suficiente para frear a subida de preços, de modo que esses produtos continuaram a ser comercializados no período por preços muito acima do permitido. A ampliação das operações de fiscalização só viria a agravar o problema, como de fato ocorreu em 2007, quando as grandes redes varejistas decidiram deixar de vender carne após o endurecimento do governo em relação ao tabelamento de preços. (BRASEMB CARACAS, tel.1341/2003; 160/2007; 857/2007)

<sup>561</sup> BRASEMB CARACAS, tel 574/2007.

externos à região nos casos em que se verificasse oferta competitiva por parte de sócios preferenciais. Entre as diversas medidas idealizadas para estimular as importações de produtos venezuelanos, estariam inclusas a coordenação de missões de compradores e investidores brasileiros aos países vizinhos, a organização de seminários regionais de investimento e a abertura de linhas de crédito para investimentos diretos de brasileiros na Venezuela pelo BNDES. Além disso, previu-se a elaboração de um calendário de feiras dos principais compradores brasileiros, examinando as condições que permitiriam a participação gratuita ou com descontos de exportadores sul-americanos em tais eventos. Ainda, constaria no programa do PSCI o desenvolvimento de pesquisas sobre o mercado brasileiro e análises de cruzamento estatístico com as pautas comerciais de cada país da região, visando à identificação de nichos de importação.<sup>562</sup>

Um exemplo de evento arquitetado sob os auspícios do PSCI foi a I Macro-Rodada de Negócios Brasil-Países da América do Sul, realizada em São Paulo em 23 e 24 de junho de 2004 com a presença de cerca de 400 importadores brasileiros e exportadores sul-americanos<sup>563</sup>. O evento gozou de ampla divulgação e apoio logístico aos interessados na Venezuela, recebendo representantes de pelo menos 60 empresas daquele país.<sup>564</sup> Influenciado pelo mesmo programa de promoção comercial, realizou-se em dezembro de 2004 uma versão bilateral desse encontro de empresários, que foi chamado I Macro-Rodada Binacional de Negócios Brasil-Venezuela. Similarmente, compareceram à reunião empresários dos dois países, interessados em um maior equilíbrio nas relações comerciais entre Brasil e Venezuela. Apesar dos esforços empreendidos, o PSCI não resultou na redução do superávit comercial brasileiro nem promoveu um crescimento sustentado das exportações venezuelanas rumo ao Brasil no período considerado.

A divulgação e apoio a **feiras, missões e encontros empresariais** fizeram parte das atribuições regulares do Setor Comercial (SECOM) da Embaixada do Brasil em Caracas no período, incumbência realizada com constância e esmero durante o período em estudo. As feiras ajudaram a atrair potenciais compradores de produtos brasileiros, divulgando à comunidade empresarial venezuelana a variedade de produtos que conformam a oferta exportável brasileira. Nesse sentido, coube ao SECOM a divulgação de eventos comerciais realizados no Brasil, a cada ano, entre os quais feiras, exposições, congressos e *show-rooms*.<sup>565</sup> De fato, foram divulgados vários eventos de promoção comercial, tratando dos mais diversos setores da economia brasileira, tais como tintas, produtos infantis, produtos hospitalares, mármore e granitos, petróleo, gás e gêneros agrícolas. Inversamente, e dado o esforço brasileiro para o equilíbrio da balança comercial bilateral – registrado em diversas atas, comunicados e declarações de altas autoridades –, também foi comum a divulgação de feiras venezuelanas para compradores brasileiros. Estima-se que tenham sido recomendadas a empresários brasileiros de oito a dez eventos por ano na Venezuela, incluindo os setores de construção

---

<sup>562</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1164/2003.

<sup>563</sup> MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Política externa do governo Lula: primeiros dois anos. Brasília, fevereiro de 2005.

<sup>564</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 864/2004; 1241/2007.

<sup>565</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 200/2003.



civil, ciência e tecnologia, automobilístico, máquinas e equipamentos, indústria metal-mecânica e petróleo.<sup>566</sup>

As missões de empresários também receberam apoio da Embaixada do Brasil na Venezuela, constituindo “uma das mais importantes atividades desenvolvidas pelo SECOM/Caracas”<sup>567</sup>. Esse apoio consistiu na intermediação entre lideranças empresariais brasileiras e seus homólogos venezuelanos, além de interlocutores da área governamental, com o objetivo de propiciar o incremento do comércio bilateral. Infelizmente, essa tarefa foi apenas marginalmente documentada nos arquivos franqueados ao acesso público, de modo que não se sabe ao certo quantas foram as missões empresariais brasileiras presentes na Venezuela no período. Baseado em estimativas de anos anteriores, entretanto, é plausível supor que houve ao menos uma dezena de grandes iniciativas ao ano, envolvendo organizações de porte como a Câmara Venezuelana de Comércio e Indústria, Conselho Empresarial Brasil-Venezuela e associações setoriais brasileiras de grande representatividade<sup>568</sup>.

Os encontros empresariais, por fim, se caracterizaram pelas grandes reuniões da iniciativa privada e agentes governamentais de ambos os países, se destacando pelo tamanho e importância das comitivas e pluralidade dos setores abrangidos. Para que figure como exemplo, o Encontro Empresarial Brasil-Venezuela de março de 2003 contou com a presença de 120 empresários brasileiros, representando cinco estados, vários setores da economia “desde a construção civil à indústria química, do transporte à siderurgia, do fabricante de aeronaves ao frigorífico”<sup>569</sup> e a administração pública (BNDES, MRE, EMBRAPA, ABC, PETROBRAS). A comitiva venezuelana, por seu turno, se fez representar com cerca de uma centena de empresários e autoridades, incluindo a quase totalidade do primeiro escalão do governo. Na ocasião, foram assinados pelo menos quatro acordos internacionais e realizados uma série de encontros paralelos entre empresas públicas e privadas brasileiras e suas contrapartes venezuelanas. Encontros dessa envergadura mantiveram uma constância durante o período, realizando-se pelo menos uma vez ao ano e, não raro, coincidindo com as visitas presidenciais.<sup>570</sup>

Os encontros empresariais mais notáveis no período são os quatro ocorridos no ano de 2003, em Caracas (26-28/03), Recife (24-26/04), Manaus (12-15/07) e novamente Caracas (26/08), por reinauguraram a dinâmica nas relações comerciais entre Brasil e Venezuela. Parece consenso entre diplomatas e meios de imprensa que essas primeiras reuniões concentraram as maiores delegações comerciais de um e outro país na história das relações bilaterais, dando ensejo a grandes contratos e encomendas de produtos. Além do comércio, os encontros permitiram a solução ou encaminhamento

---

<sup>566</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 252/2003; 1176/2003; 1440/2003; 1748/2005; 1043/2006; 1204/2006; 736/2007; 371/2008; 490/2008; 1195/2008; 1360/2008.

<sup>567</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 200/2003.

<sup>568</sup> A única estimativa anualizada de missões empresariais brasileiras na Venezuela é referente ao ano de 2002, onde constam nove comitivas realmente significativas de empreendedores brasileiros. (BRASEMB CARACAS, tel. 200/2003) A julgar pela turbulência do ano de 2002 em termos políticos e econômicos, em que a disputa entre o governo e outros setores da sociedade causou a paralisação de importantes setores da economia venezuelana e afastou possíveis investidores, creio lícito considerar um afluxo maior de missões nos anos seguintes.

<sup>569</sup> BRASEMB CARACAS, tel 353/2003.

<sup>570</sup> Há, de fato, menção de encontros empresariais de grande monta para todos os anos, exceto 2006. Atribui-se essa falha mais às limitações da pesquisa empírica do que propriamente à inexistência de um encontro naquele ano.

de diversas questões concernentes à iniciativa privada dos dois países, tais como reforço da infraestrutura de escoamento da produção, desburocratização de processos aduaneiros, acordos de preferência tarifária, capilarização do sistema de representação comercial, câmbio e crédito comercial<sup>571</sup>. Embora seja difícil creditar o aumento do comércio exclusivamente aos encontros empresariais, é igualmente difícil desconsiderá-los como parte importante do esforço de aproximação comercial do governo brasileiro *vis-à-vis* a Venezuela.

A **cooperação comercial na área de financiamentos** envolveu diversas iniciativas, com a abertura de linhas de crédito para projetos energéticos, agrícolas, empréstimos emergenciais<sup>572</sup>; nenhuma, no entanto, foi tão relevante quanto a parceria entre o BNDES e governo venezuelano para a concessão de crédito comercial. Esse projeto foi objeto de compromisso, assumido na Ata do Encontro Presidencial do Recife (25/04/03), no qual o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) outorgaria, no prazo de 24 meses, até US\$ 1.000.000.000 (um bilhão de dólares) para a exportação de produtos e serviços brasileiros para a Venezuela. De acordo com a proposta da delegação brasileira, o BNDES abriria uma linha de crédito válida por dez anos, que funcionaria através de desembolsos diretos ao exportador brasileiro, em conformidade com o cronograma fixado para cada operação.<sup>573</sup> Entre as ações cobertas pela iniciativa, constariam a construção do sistema de irrigação de El Diluvio-Palmar, no Estado Zulia; a Central Açucareira Ezequiel Zamora, no Estado de Barinas; a construção da hidrelétrica La Vultosa e a recuperação de usinas termelétricas, a ser operado pela Siemens do Brasil.<sup>574</sup> O anúncio desse vultoso financiamento “repercutiu amplamente na imprensa, tanto brasileira como venezuelana, graças, em parte, à divulgação que o próprio presidente Chávez vem fazendo do apoio creditício brasileiro”<sup>575</sup>.

Apesar da ascendência política da questão, as negociações rumo ao estabelecimento da linha de crédito foram árduas. Note-se que o BNDES já possuía linhas de crédito de menor porte para importação de produtos brasileiros pela Venezuela, todas desenvolvidas a contento e em benefício das relações bilaterais. Quando o financiamento de US\$ 1 bilhão foi proposto, entretanto, surgiram divergências quanto ao mecanismo de garantia à operação de crédito – que, em caso de “default”, protegeria o ativos do BNDES. Claro estava que qualquer proposta que carece de convertibilidade automática de títulos ou instrumentos de crédito utilizados como garantia fragilizaria a proposta de financiamento à Venezuela frente ao *board* do banco.<sup>576</sup> Para tentar solucionar a questão, o governo Chávez propôs logo no início das negociações a utilização do petróleo (‘recebíveis da PDVSA’) como garantia da operação de crédito. A proposta, ainda que bem recebida pela delegação brasileira, não pode ir adiante por conflitar com a legislação venezuelana, que proibiria o uso de bens ou rendas nacionais como garantia em operações de crédito público.<sup>577</sup> Posteriormente, ainda foram discutidas

<sup>571</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 692/2003; 1001/2003.

<sup>572</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 216/2003; 353/2003; 85/2005.

<sup>573</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 706/2003.

<sup>574</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 497/2003; 705/2004.

<sup>575</sup> BRASEMB CARACAS, tel.497/2003.

<sup>576</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 706/2003.

<sup>577</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 473/2003; 706/2003.

outras opções, tais como o incremento do uso do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) do Convênio da ALADI, a criação de mecanismos de compensação de compras entre instituições públicas e a criação de fundo de garantia e financiamento para o comércio regional em parceria com instituições financeiras regionais já existentes.<sup>578</sup> Contudo, nenhuma delas chegou a bom termo.

A última menção do assunto nos arquivos diplomáticos data de junho de 2005, quando uma avaliação de compromissos assumidos indicava a permanência do “impasse sobre as garantias a serem apresentadas pela Venezuela”<sup>579</sup>. Sabe-se, entretanto, que uma parcela do empréstimo chegou a ser repassada utilizando como garantia o CCR (Convênio de Crédito Recíproco), pelo qual o Banco Central da Venezuela asseguraria o pagamento ao BNDES em caso de inadimplência do governo central. Foram liberados US\$ 219 milhões, contemplando três projetos: a ampliação da linha 3 do metrô de Caracas (US\$ 78 milhões), a usina hidrelétrica de La Vultosa (US\$ 121 milhões) e a compra de 22 colheitadeiras produzidas no Brasil (US\$ 19,9 milhões).<sup>580</sup> Não há maiores detalhes do acordo na mídia ou nos arquivos diplomáticos.

A **atuação de empresas brasileiras na Venezuela**<sup>581</sup> se caracterizou pela escala, sofisticação técnica e altos valores dos contratos assinados, para os mais variados setores da economia, distribuídos uniformemente ao longo do período em estudo. Em outras seções desse trabalho, já foram mencionados grandes projetos de empresas brasileiras, como Petrobras, Braskem e Brazil Foods, de modo que o relato que segue complementa (mas não esgota) o tema. Optou-se, ainda, por dividir a atuação das empresas nacionais em setores da economia, notadamente armação e construção naval, siderurgia e mineração e construção civil.

No setor de armação e construção naval, grandes projetos foram desenvolvidos ao longo dos seis anos que abarcam esse estudo, com potencial para mudar significativamente esse nicho de mercado na Venezuela. As negociações tiveram início em 2005, em decorrência da necessidade da PDV Marina (braço naval da estatal petrolífera PDVSA) de expandir sua capacidade de transporte marítimo de petróleo através da aquisição de 42 novas embarcações<sup>582</sup>. Às empresas brasileiras, coube a construção de 10 navios e um estaleiro em território venezuelano, envolvendo o Grupo Sinergy (estaleiros Mauá Jurong e EISA) e a construtora Andrade Gutierrez. No estaleiro EISA (Ilha do Governador, RJ), seriam construídos dois petroleiros de 47 mil toneladas cada um, ao passo que no Mauá Jurong (Niterói, RJ) seriam construídos oito navios tipo Panamax, com capacidade para 70.000 toneladas por unidade. O contrato estaria orçado em aproximadamente US\$ 600 milhões e incluiria,

---

<sup>578</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 447/2005.

<sup>579</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1176/2005.

<sup>580</sup> FOLHA de São Paulo. BNDES libera 22% de recursos à Venezuela. 12/02/2005.

<sup>581</sup> Por suposto, não é possível acompanhar o trabalho de todas as empresas brasileiras na Venezuela, haja vista o grande número de operações e estabelecimentos envolvidos em seis anos de comércio exterior. A atuação das grandes *holdings* e conglomerados nacionais (Petrobras, Andrade Gutierrez, CVRD, Odebrecht, Camargo Correa), em contrapartida, são cobertos de grande visibilidade e contam, no mais das vezes, com assessoria do corpo diplomático brasileiro, servindo de referência para aferir a penetração do empresariado brasileiro naquele país. Essa seção prioriza, portanto, a atuação de empresas de grande porte.

<sup>582</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 934/2007

além dos navios, a permanência de 24 engenheiros e técnicos da estatal *Diques y Astilleros Nacionales C.A.* (DIANCA) por ano nos estaleiros brasileiros para capacitação e transferência de tecnologia. Estima-se que, ao final dos quatro anos necessários à construção das embarcações, a DIANCA estaria em condições técnicas de assumir futuras encomendas para a construção de petroleiros, atendendo às mais modernas especificações da indústria naval.<sup>583</sup> O contrato formal entre a PDV Marina e os estaleiros brasileiros foi assinado em maio de 2007, após a antecipação de 15% do valor integral do acordo.<sup>584</sup>

Ao mesmo tempo, conforme acordado entre a PDVSA e a Andrade Gutierrez, seria construído estaleiro na Venezuela, de modo a viabilizar a finalização em solo venezuelano de dois dos dez navios encomendados aos estaleiros brasileiros. O *Astillero Nor Oriental*, como foi batizada a iniciativa, teria capacidade de fabricar e reparar embarcações de até 400.000 toneladas (superpetroleiros), assim como construir plataformas petrolíferas para operações *off-shore*. O objetivo principal da obra seria abastecer os mercados asiáticos com petróleo bruto venezuelano, estando a obra avaliada inicialmente em US\$ 1.3 bilhões. O contrato formal para a construção do estaleiro foi assinado em junho de 2008.<sup>585</sup>

No setor de siderurgia e mineração, empresas brasileiras contribuíram não menos significativamente para a dinamização desse ramo da economia venezuelana. A Andrade Gutierrez assinou em 30 de setembro de 2008 contrato com a Empresa de Produção Social e Siderúrgica Nacional (Venezuela) para a construção de uma usina siderúrgica no estado de Bolívar, no marco do Convênio Básico de Cooperação Técnica entre a Venezuela e o Brasil em matéria siderúrgica<sup>586</sup>. A planta teria capacidade nominal anual de produção de 1.550.000 toneladas de aço, e disporia de uma máquina para produzir chapas grossas e bobinas de aço quentes. De acordo com o contrato, a Andrade Gutierrez ficaria responsável por realizar o desenho de fabricação, da demanda, do fornecimento, da construção, da montagem, das provas e da colocação dos equipamentos necessários para o correto funcionamento da planta, além de galpões, edifícios e serviços industriais auxiliares. O custo de execução da obra no momento da assinatura do contrato era de US\$ 1,8 bilhões, com cronograma de execução de 34 meses.<sup>587</sup>

A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), por sua vez, demonstrou interesse em quatro projetos de siderurgia e mineração na Venezuela durante o período. O primeiro dizia respeito à exploração das jazidas carboníferas de Socuy, no estado de Zulia, região próxima à fronteira colombiana rica em carvão de alta qualidade.<sup>588</sup> Uma segunda iniciativa visava a redução direta de

---

<sup>583</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 140/2006.

<sup>584</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1075/2007.

<sup>585</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 766/2008.

<sup>586</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 718/2008; 1020/2008.

<sup>587</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1238/2008.

<sup>588</sup> Para explorar as jazidas carboníferas de Socuy, a CVRD constituiu uma joint venture com a empresa venezuelana Carbozulia em fevereiro de 2005, formando a Carbosuramerica. A nova empresa exploraria o carvão térmico *high premium*, com baixos teores de cinza e enxofre, com o objetivo de exportá-lo às siderúrgicas brasileiras. Os investimentos previstos eram da ordem de S\$ 400 milhões, a serem aportados em iguais partes pela empresa brasileira e pela Carbozulia. (BRASEMB CARACAS, tel. 341/2005; 1533/2005)

ferro, através de *joint venture* com a Corporação Venezuelana de Guayana/Ferromineira na qual a empresa brasileira teria participação minoritária (49%).<sup>589</sup> Outros dois projetos tratam da exploração de bauxita e diamantes na Venezuela, também parceria com a Corporação Venezuelana da Guayana (CVG).<sup>590</sup> Percebeu-se, entretanto, que com exceção da exploração de jazidas carboníferas de Socuy pela Carbosuramerica, houve “falta de uma decisão política do Presidente Chávez de não só eliminar (...) resistências como também determinar a pronta assinatura dos contratos para o ferro, a bauxita e os diamantes”.<sup>591</sup> Desse modo, nenhum dos projetos mencionados foi levado a bom termo.

No setor de construção civil, merece destaque a atuação da empresa brasileira Construtora Norberto Odebrecht S.A, que incorporou obras em diversos ramos da economia venezuelana, tais como o sistema de irrigação de El Dilúvio-Palmar, a hidrelétrica de Tocoma, II e III Pontes sobre o Rio Orinoco, metrô e trens na região metropolitana de Caracas e a ferrovia sobre a Ponte Orinóquia. Todas essas obras serão propriamente exploradas na seção de cooperação em infra-estrutura. Por enquanto, basta ter em mente que o período em estudo (2003-2008) consolidou a presença da Odebrecht no setor de construção civil, tanto pela entrega dos primeiros projetos como pela encomenda de outros ainda maiores, envolvendo contratos que ultrapassam os US\$ 7 bilhões.

No setor do agronegócio, as empresas brasileiras se especializaram na venda de tratores, colheitadeiras e implementos agrícolas para as principais regiões produtoras da Venezuela, merecendo destaque a atuação das empresas IAT e Cotia. A IAT Companhia de Comércio Exterior vinha promovendo o comércio de máquinas agrícolas para o mercado venezuelano desde o início da década de '90, consolidando essa tradição nos anos seguintes. O principal negócio da companhia no período foi a instalação da central açucareira Ezequiel Zamora, no Estado Barinas, cuja capacidade de produção prevista ascenderá a 1.050.000 toneladas de cana-de-açúcar ao ano (ou cerca de 100.000 toneladas de açúcar), quantidade suficiente para atender à 53% da demanda do produto na Venezuela. O custo do projeto seria de aproximadamente US\$ 100 milhões.<sup>592</sup> A Cotia Trading, por sua vez, teria faturado anualmente mais de US\$ 100 milhões abastecendo o mercado venezuelano com seus equipamentos agrícolas e plantas agroindustriais. Em 2007, a empresa assinou três novos contratos com o Ministério de Agricultura e Terras da Venezuela para fornecer plantas agroindustriais lácteas e de torrefação de café às cooperativas venezuelanas, no valor de US\$ 135 milhões.<sup>593</sup>

Uma **breve avaliação da cooperação comercial** evidencia uma significativa evolução do comércio entre Brasil e Venezuela entre os 2003 e 2008, resultado de um esforço combinado do

---

<sup>589</sup> O projeto de redução direta de ferro seria uma estratégia eminentemente defensiva por parte da CVRD, que desenvolveria marginalmente o insipiente mercado venezuelano e ocuparia posições antes de possíveis concorrentes. De acordo com avaliações do setor, a Venezuela produziria à época apenas 20 milhões de toneladas de ferro ao ano, por processo de baixíssima produtividade e para consumo interno, dos quais apenas 30% seriam exportados. Segundo executivos da empresa, este projeto estava “caminhando bem, mas não sabemos porque houve uma paralisação por parte da Venezuela, tentamos contato mas eles não respondem ou são evasivos”. (BRASEMB CARACAS, tel. 1533/2005)

<sup>590</sup> Os contratos implicariam em exploração a risco pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e, posteriormente, em caso de sucesso, a produção seria feita por empresa mista CVRD/CVG. Mudanças contratuais unilaterais por parte da empresa venezuelana teriam inviabilizado os projetos e impossibilitado sua aprovação pelo conselho de acionistas da CVRD.

<sup>591</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1533/2005, p. 3.

<sup>592</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 31/2004.

<sup>593</sup> BRASEMB CARACAS, tel.1911/2005; 400/2007.

governo e da iniciativa privada dos dois países. O governo do Brasil deu mostras claras do seu empenho para elevar o fluxo comercial bilateral. O financiamento de 1 bilhão de dólares é um exemplo desse ímpeto, por estender à Venezuela vantagens comerciais só oferecidas aos países do Cone Sul, com os quais o processo de integração vem sendo discutido há mais tempo.<sup>594</sup> As feiras, missões e encontros empresariais foram outro instrumento importante através do qual o governo brasileiro promoveu a dinamização das relações econômicas bilaterais. Junto com as visitas presidenciais, são esses eventos que permitiram o encontro de grandes empresários e representantes governamentais, sendo notável a coincidência entre as grandes empresas que compareceram a esses eventos e aquelas que receberam as grandes encomendas do governo venezuelano. Mesmo o PSCI, que parece ter sido a iniciativa mais débil entre as analisadas por não ter conseguido, no curto prazo, aumentar substantivamente as importações brasileiras oriundas da Venezuela, teve a capacidade de aproximar a iniciativa privada dos dois países. Desse modo, não restam dúvidas que o Estado brasileiro foi um agente ativo na aproximação comercial entre Brasil e Venezuela no período.

A iniciativa privada brasileira, por seu turno, também contribuiu para o resultados da balança comercial bilateral. Com efeito, deve-se grande parte dos contratos e investimento às decisões financeiras das empresas nacionais. Essa é uma questão digna de nota: embora o governo federal se empenhe sobremaneira para estreitar laços com alguns países, concedendo créditos, envolvendo empresas públicas e realizando missões e feiras, a atuação do poder público tem limites claros. Firms genuinamente privadas podem ou não se interessar pelos negócios internacionais almejados pela administração pública, o que ajuda a explicar porque há alguns países com os quais tantos esforços de aproximação são realizados, mas com os quais se mantém uma pauta comercial bilateral tão reduzida. Esse não foi o caso da Venezuela, onde o volume de negócios brasileiros apresenta uma tendência de crescimento para o médio e longo prazos e onde as empresas brasileiras imobilizaram grandes somas de capital<sup>595</sup>. Embora isso tenha aumentado a exposição de algumas firmas brasileiras – veja-se o considerável portfólio da Odebrecht e da Braskem na Venezuela –, fica claro que a América do Sul passou a ocupar um espaço privilegiado na inserção internacional de muitas empresas.

Por parte do governo da Venezuela, que não raro se encontrou isolado internacionalmente por suas opções de política interna e externa, o comércio com o Brasil auxiliou a manter a estabilidade social e governabilidade, além de contribuir com o projeto de desenvolvimento ‘bolivariano’. Nesse caso, não importam tanto as vendas (ainda que, pelo menos no que toca os gêneros alimentícios, os contratos com firmas brasileiras foram uma das poucas opções viáveis contra o desabastecimento), mas os investimentos que foram realizados pelas empresas brasileiras. Dado que a política externa venezuelana priorizou as relações com regime de orientação socialista, não seria exagero prever dificuldades na assinatura de contratos de engenharia, construção civil, petroquímica, petróleo e gás, agricultura *et cetera* sem o recurso às empresas brasileiras. Desse modo, torna-se lícito afirmar que a

---

<sup>594</sup> É importante lembrar que a iniciativa só não foi adiante pela dificuldade do governo venezuelano de prover garantias ao crédito, uma exigência comum para empréstimos de grande monta, contando de qualquer modo com a boa vontade política do governo Lula e mais de uma missão do BNDES a Caracas.

<sup>595</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1362/2008.

iniciativa privada brasileira prestou um serviço que foi além do puramente comercial, garantindo obras de infra-estrutura, abastecimento de comida, máquinas industriais, implementos agrícolas, transferência de tecnologia, capacitação de pessoal, em um universo de opções reduzido.

#### 4.5 COOPERAÇÃO EM INFRA-ESTRUTURA

Esta seção aborda a cooperação em infra-estrutura entre Brasil e Venezuela entre 2003 e 2008 e foi estruturada de acordo com os principais projetos do período, nominalmente (a) II e III Pontes sobre o Rio Orinoco, (b) Projeto de Irrigação ‘El Dilúvio/El Palmar’, (c) Represa El Guapo, (d) usinas hidrelétricas de La Vueltona e Tocoma, (e) obras do metrô de Caracas e (f) uma breve análise da cooperação em infra-estrutura.

As **pontes sobre o Rio Orinoco** foram grandes obras rodoviárias encomendadas pelo governo da Venezuela à Construtora Norberto Odebrecht S.A. com o objetivo de facilitar o fluxo de pessoas e carga dentro do país. A II Ponte sobre o Rio Orinoco, ou Ponte Orinóquia, foi construída na cidade de Puerto Ordaz e conecta os estados de Anzoátegui e Bolívar, reduzindo à metade o tempo de viagem entre o interior e o litoral do país. Além dos benefícios à malha rodoviária venezuelana, a obra teria a vantagem adicional de permitir o acesso das mercadorias produzidas nos estados de Roraima e Amazonas aos portos do Caribe e, com isso, ampliar o comércio bilateral. Considerada “a maior obra de infra-estrutura da América latina durante sua execução”<sup>596</sup>, a Ponte possui cinco pistas (quatro rodoviárias e uma ferroviária, ainda em construção) e perfaz 3,156 quilômetros com 25 metros de largura, conectando-se a 200 quilômetros de rodovias. A obra, que levou cinco anos para ser finalizada pela Odebrecht, teve custo de US\$ 1,28 bilhão e contou com 457 empresas subcontratadas, das quais 404 radicadas na Venezuela. Durante a construção, foram gerados 7.200 empregos indiretos, tendo sido igualmente significativa a formação e capacitação de profissionais técnicos e trabalhadores de ambos os países.<sup>597</sup> A Ponte foi inaugurada em 13 de novembro de 2006 pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez Frias sob a audiência de aproximadamente 30.000 pessoas, entre populares, autoridades federais e estaduais venezuelanas e a comitiva brasileira.

A III Ponte sobre o Rio Orinoco, ou Ponte Mercosul, teve suas obras iniciadas no dia da inauguração da Ponte Orinóquia (13/11/2006) e teria como objetivo precípua oferecer maior eficiência nas comunicações rodoviárias entre o centro e o sul da Venezuela, conectando os estados de Bolívar e Guárico. Com uma estrutura mista de aço e concreto de dois pisos (quatro pistas rodoviárias na parte superior e uma ferroviária na parte inferior), a III Ponte é ainda maior que sua antecessora, contando com uma extensão total de 11.125 metros e 20,2 metros de largura. Além das dimensões extravagantes, a construção da III Ponte apresentou dificuldades técnicas adicionais, tais como a inexistência de fornecedores e prestadores de serviço na região, ausência de linhas aéreas regulares e circulação fluvial restrita a 5 meses por ano. Essa situação obrigou a Odebrecht a utilizar dois

<sup>596</sup> ODEBRECHT Online. Uma história de sonhos compartilhados. set./out. 2007.

<sup>597</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1384/2006.

canteiros de obras, um em cada margem do rio, totalmente equipados com central de armação, fábrica de camisas metálicas, pedreira, usinas de concreto e asfalto.<sup>598</sup> Estimativas do Ministério da Infra-Estrutura venezuelano mencionam a criação de 3.000 empregos diretos durante o pico de construção da obra, além de 5.000 empregos indiretos.<sup>599</sup> Esperam-se, ainda, vantagens em comércio e turismo para os estados venezuelanos de Bolívar e Amazonas, que comportarão mais uma via de acesso entre os países andinos e o Brasil, e benefícios de asfaltamento e serviços públicos para as cidades que dão acesso ao empreendimento.<sup>600</sup> A III Ponte sobre o Rio Orinoco foi orçada em aproximadamente US\$ 1 bilhão quando do início das obras e tem data de inauguração prevista para fins de 2011.

O **Projeto de Irrigação de El Dilúvio-Palmar**, no Estado Zulia, foi um conjunto de obras de irrigação desenvolvidas pela Odebrecht na região de Maracaibo, no noroeste venezuelano, que tinham como objetivo controlar as inundações do rio Palmar, criar condições para o desenvolvimento agropecuário e disponibilizar água potável para a população local. O primeiro contrato com o *Instituto Nacional de Desarrollo Rural* (Inder), assinado em 2000, previa apenas a construção de uma adutora e um canal, com extensão total de 48 km. O empreendimento previa a canalização e reutilização da água da Represa El Diluvio, formada pelos rios Palmar e Lajas, a pequeníssima distância da Serra de Perijá, que divide a Venezuela da Colômbia. Em 2005, a empresa foi convidada para ampliar o alcance da obra, acrescentando ramificações secundárias e terciárias ao projeto. Nos primeiros 9 km, a água viajaria através de tubos de aço e, em seguida, correria a céu aberto em um canal de 38,3 km de extensão. De acordo com o projeto original, seriam irrigados 20 mil hectares, dos quais 10 mil ha numa primeira fase, oferecendo alternativa permanente às más condições de acumulação de água na Planície de Maracaibo.<sup>601</sup> Estima-se que cerca de 77 mil pessoas foram beneficiadas direta ou indiretamente pelo sistema de irrigação, a um custo de US\$ 137,4 milhões. A obra foi iniciada em novembro de 2003 e inaugurada em 25 de novembro de 2007.<sup>602</sup>

A obras na **Represa de El Guapo** dizem respeito à reconstrução parcial de suas estruturas, encomendada pelo Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais da Venezuela à Camargo Corrêa S.A. em 2004<sup>603</sup>. Em dezembro de 1999, uma temporada de chuvas intensas havia rompido partes da barragem e do vertedouro da represa, comprometendo o abastecimento de água potável a diversas cidades do estado de Miranda e obrigando àquelas instalações a operarem com apenas 20% de sua capacidade. As obras incluíam a reconstrução da dita barragem, de 108 metros de altura, utilizando a técnica de concreto compactado a rolo (alegadamente mais moderna e segura), a instalação de 2,5 quilômetros de tubulação e a construção de um vertedouro novo.<sup>604</sup> Para a sua conclusão, foram escavados mais de 750 mil m<sup>3</sup> no terreno e utilizados mais de 1 milhão de sacos de cimento. O custo da reconstrução foi de US\$ 110 milhões e gerou mais de 1.500 postos de trabalho diretos e 4.500

<sup>598</sup> FIGUEIREDO Ferraz. III Ponte Rodoferroviária sobre o Rio Orinoco. Introdução. s.d

<sup>599</sup> VENEZOLANA de Televisión. Tercer Puente sobre el Rio Orinoco. 28/05/08

<sup>600</sup> YVKE Mundial. Tercer puente sobre el Orinoco registra 24 por ciento de avance. 28/05/2008

<sup>601</sup> ODEBRECHT Online. A conquista de um projeto de vida. 2005. set./out. 2005.

<sup>602</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 497/2003.

<sup>603</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 176/2004.

<sup>604</sup> MINISTERIO del Poder Popular para el Ambiente. Rehabilitación de la Presa El Guapo. s.d.



indiretos. A entrega das obras da Represa ocorreu em 11 de fevereiro de 2009<sup>605</sup> e permitiu a regularização do fornecimento de água no estado de Miranda, atendendo a 415 mil habitantes nos municípios de Páez, Acevedo, Buróz, Brión, Andrés Bello e Pedro Gual.<sup>606</sup> A reconstrução da Represa de El Guapo também marca o retorno da empresa Camargo Corrêa à Venezuela, primeira construtora brasileira a atuar na Venezuela, em meados de 1970. Embora a empresa tenha “tido experiência negativa na Venezuela há cerca de 20 anos, por ocasião da participação da construção da hidrelétrica de Guri”, o momento de aproximação e o êxito das concorrentes indicariam a existência de “boas perspectivas a longo prazo”<sup>607</sup>.

Os **projetos elétricos** desenvolvidos na Venezuela em parceria com a iniciativa privada brasileira contaram com dois principais empreendimentos no período, a saber as usinas hidrelétricas de La Vultosa e Tocoma. A Central Hidrelétrica Fabricio Ojeda, ou *La Vultosa*, foi objeto de contrato entre a estatal energética Cadafe e o consórcio franco-brasileiro Alstom Power Hydro, assinado em maio de 2003, para a construção da terceira e última etapa daquela usina hidrelétrica. Em um primeiro momento, seriam instaladas duas turbinas com capacidade para fornecer 514MW/ano; posteriormente, seria instalada uma terceira turbina de 257Mw, elevando a capacidade de geração para 771MW. A conclusão tardia da hidrelétrica pertence ao projeto de desenvolvimento do Complexo Hidroelétrico Uribante Caparo, parte de um conjunto mais amplo de obras no setor elétrico venezuelano, e atenderá aos estados de Táchira, Barinas, Trujillo, Apure, Portuguesa e Mérida.<sup>608</sup> O principal objetivo da obra seria suprir o significativo déficit de energia no ocidente da Venezuela, beneficiando aproximadamente 5 milhões de habitantes da região. De acordo com estimativas iniciais, o empreendimento criaria pelo menos 1.000 empregos diretos e 3.000 indiretos ao longo de 37 meses de trabalho e envolveria investimentos de aproximadamente US\$160 milhões, dos quais US\$ 121 seriam fruto de empréstimo do BNDES.<sup>609</sup> Em 2007, a evolução do empreendimento foi conturbada por denúncias de corrupção envolvendo as obrigações financeiras e comerciais do consórcio Alston Hydro<sup>610</sup> na Venezuela; no ano seguinte, as obras foram paralisadas em decorrência de greves, impedindo o cumprimento do cronograma inicial. Atualmente, o custo da obra já monta a US\$ 390 milhões e sua inauguração está prevista para o último trimestre de 2010.<sup>611</sup>

A Central Hidrelétrica Manuel Piar, em Tocoma, é um projeto licitado à Construtora Norberto Odebrecht S.A. para o aproveitamento do potencial elétrico da bacia do rio Caroní, formando um sistema integrado com outras três centrais hidrelétricas na região (Simón Bolívar, Antonio José de Sucre e Francisco de Miranda). A usina foi projetada para abrigar 10 unidades geradoras tipo Kaplan de 216 MW cada uma, somando um potencial de geração total de 2.160 MW. Além da casa de força, as obras de engenharia incluiriam ainda a construção da área de montagem e edifício de controle,

<sup>605</sup> PORTAL Fator Brasil. Camargo Corrêa entrega barragem na Venezuela. 12/02/2009.

<sup>606</sup> MINISTERIO del Poder Popular para el Ambiente. Rehabilitación de la Presa El Guapo. s.d.

<sup>607</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 176/2004.

<sup>608</sup> YVKE Mundial. La hidroeléctrica Fabricio Ojeda, pilar fundamental para el sistema eléctrico en occidente. 11/11/2008.

<sup>609</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 542/2003.

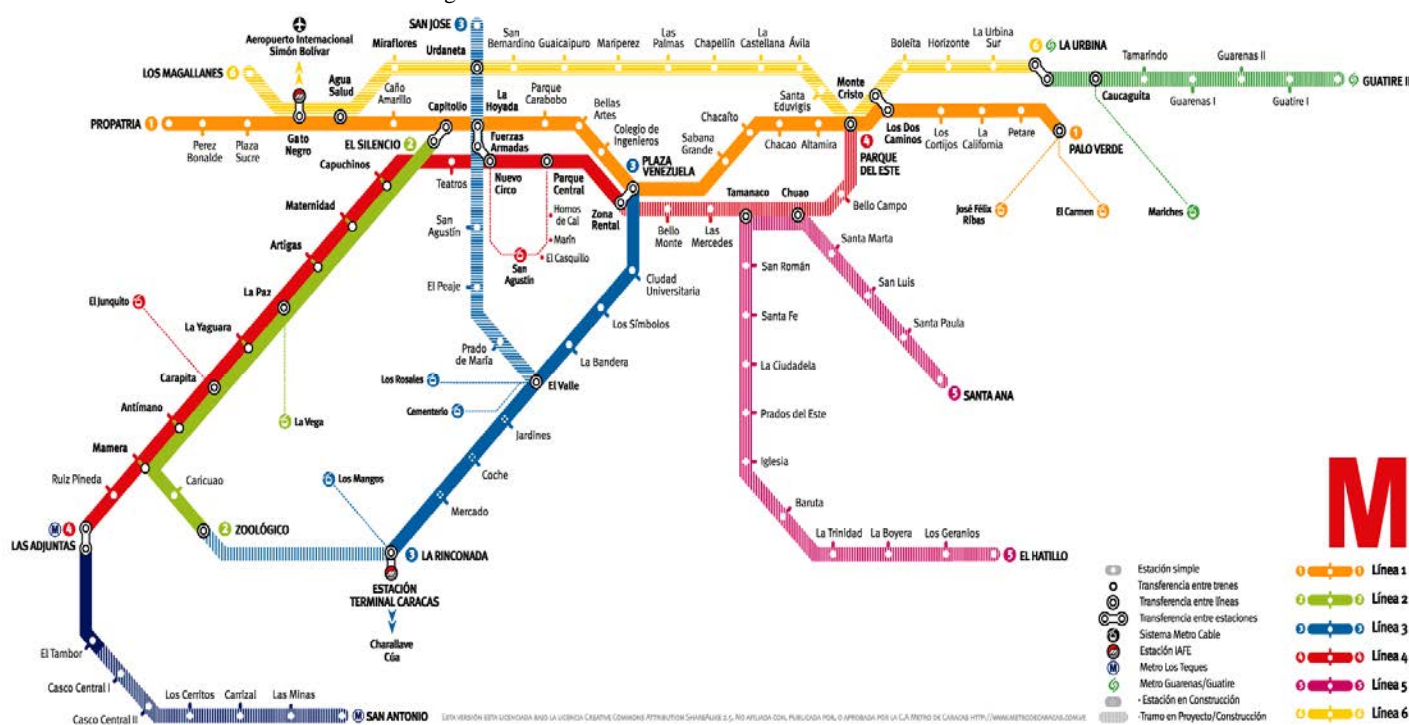
<sup>610</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 381/2007; 501/2007.

<sup>611</sup> CORREO del Orinoco. Central Hidroeléctrica Fabricio Ojeda satisfecerá demanda del occidente del país. 18/02/2010.

vertedouro com 9 comportas radiais, barragem de enrocamento com face de concreto (margem esquerda) e barragem de enrocamento com núcleo de argila (margem direita).<sup>612</sup> Vale lembrar que, tanto pela capacidade de geração como pelos investimentos envolvidos, a hidrelétrica de Tocomá se revestiria de grande importância política, por expandir a capacidade de geração elétrica venezuelana e reduzir os riscos de apagões energéticos, comuns durante o período em estudo<sup>613</sup>. Estimativas mais recentes indicam que os custos da obra se aproximariam de US\$3 bilhões, estando a inauguração programada para 2014.<sup>614</sup>

As **obras metroviárias** da Odebrecht na Venezuela formam um conjunto amplo de empreendimentos, que beneficiam a capital Caracas e sua região metropolitana. Incluem-se entre as iniciativas da construtora brasileira a construção e/ou extensão das linhas 3, 4 e 5 do Metrô de Caracas, linhas I e II do Metrô Los Teques e a Linha Caracas-Guarema-Guatire (tabela abaixo). Estes projetos seriam de alta importância para a cidade de Caracas, uma vez que a mobilidade urbana viria se deteriorando fortemente ao longo da década. Congestionamentos com vários quilômetros de extensão e atrasos por causa do trânsito seriam uma constante no panorama urbano caraquenho.<sup>615</sup> Embora as informações disponíveis não sejam precisas, o período em estudo (2003-2008) certamente consolidou a presença da Odebrecht no setor metroviário, tanto pela entrega dos primeiros projetos como pela encomenda de outros ainda maiores, envolvendo contratos que ultrapassam os US\$ 6 bilhões. Discute-se, na seqüência, as principais características de cada uma das obras.

Figura 8 – Estrutura do sistema metroviário de Caracas



<sup>612</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1338/2005.

<sup>613</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 638/2003.

<sup>614</sup> CONOSUR Sustentable; OXFAN; FUNDACIÓN Heinrich Böll. Escenarios energéticos en América del Sur. jun. 2008. p. 54.

<sup>615</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1097/2008.

Tabela 4 – Obras metroviárias da Odebrecht na Venezuela

	Data de início	Data de entrega	População beneficiada	Custo	Extensão
Extensão da linha 3 do Metrô de Caracas	-	10/1/2010	260 mil passageiros/dia	US\$1.35 bi	5.9km
Linha 4 do metrô de Caracas	2000	18/7/2006	550 mil passageiros/dia	US\$ 170 mi	5,5 km
Extensão da linha 5 do Metrô de Caracas	22/11/2006	2012	227 mil passageiros/dia	US\$ 645 mi	7,5 km
Linha I de Los Teques	abr. 2002	3/11/2006	60 mil passageiros/dia	US\$ 815 mi	9,5 km
Linha II de Los Teques	mar. 2007	dez. 2012	35 mil passageiros/dia	US\$ 1.25 bi	12km
Linha Caracas-Guarema-Guatire	18/3/2007	jul. 2012	125 mil passageiros/dia	US\$ 2 bi	41 km

Fonte: Várias fontes . Elaboração própria.

A Linha 4 do Metrô de Caracas é o projeto metroviário mais antigo da Odebrecht na Venezuela e diz respeito à extensão da referida linha quatro estações adiante, em direção ao centro da cidade. A obra conta com 5,8km de distância e inaugurou as estações de Capuchinos, Teatros, Nuevo Circo, Parque Central e Zona Rental. Totalmente subterrânea, a linha 4 teria sido concebida para desafogar a Linha 1 e estender os benefícios do metrô às áreas da cidade até então desprovidas desse meio de transporte.<sup>616</sup> Contratada por US\$ 170 milhões, a obra teve custo final de US\$ 861 milhões<sup>617</sup> e contou com financiamento da CAF, do Governo da Venezuela e do BNDES (US\$107 milhões), tendo sido inaugurada em 18 de julho de 2006.<sup>618</sup>

A Linha 3 do Metrô de Caracas, por sua vez, foi beneficiada com uma extensão em direção ao sul da capital por meio da construção do ramal El Valle-Rinconada. A obra possui 5.9 quilômetros de longitude e custou ao governo venezuelano uma soma superior a US\$ 2 bilhões, investidos em duas etapas distintas<sup>619</sup>. Além das comunidades beneficiadas pela inauguração das novas estações, a extensão da Linha 3 ainda proveu uma conexão eficiente entre linhas mais antigas do metrô de Caracas e o sistema de transporte metropolitano (rede ferroviária Ezequiel Zamora), que conduz aos municípios de Valles del Tuy.<sup>620</sup> A Linha 3 foi parcialmente inaugurada em 15 de outubro de 2006, com limitações, entrando plenamente em operação em 10 de janeiro de 2010.

A linha 5 do Metrô de Caracas é, na realidade, uma extensão da linha 4, obra eminentemente urbana realizada na zona leste de Caracas, com o intuito de facilitar o fluxo de passageiros dentro da capital venezuelana. A nova linha possuirá 7,5 quilômetros de comprimento, inaugurando as estações Bello Monte, Las Mercedes, Tamanaco e Chuao. O trajeto Plaza Venezuela- Parque del Este do metrô de Caracas atenderá zonas residenciais e comerciais, a um custo estimado em US\$ 645 milhões, dos quais US\$ 219,3 milhões correspondem a financiamento do BNDES. A inauguração da obra está prevista para início de 2012.<sup>621</sup>

<sup>616</sup> ODEBRECHT Online. Uma nova estação. s.d.

<sup>617</sup> VENEZOLANA de Televisión. Metro de Caracas: Nuevas estaciones de la Línea 4.19/06/2006.

<sup>618</sup> MINISTERIO del Poder Popular para la Comunicación y la información. Caraqueños recorren nuevos destinos con línea 4 del Metro de Caracas. 27/07/2006

<sup>619</sup> Em um primeiro momento, realizou-se os melhoramentos necessários nas estações inicial e final e se escavou um único túnel, obrigando os carros do metrô a se alternarem nas viagens de ida e vinda. Em um segundo momento, realizou-se a construção de três estações intermediárias (Los Jardines, Coche e Mercado) e a duplicação do trecho subterrâneo El Valle-Rinconada.

<sup>620</sup> GOBIERNO Bolivariano de Venezuela. Metro de Caracas-Línea 3. s.d.

<sup>621</sup> ODEBRECHT. Principales obras: Línea 5 del metro de Caracas. s.d.

O Metrô de Los Teques conecta o sistema metroviário caraquenho aos municípios mais próximos do estado de Miranda, na região dos Altos Mirandinos, garantindo transporte rápido aos trabalhadores que residem fora da capital. O sistema possui atualmente duas linhas em operação e uma terceira em fase de estudo<sup>622</sup>. A Linha I possui 9.5 quilômetros de extensão e duas estações, ligando Caracas à capital do Estado de Miranda (Los Teques). O empreendimento foi inaugurado de forma restringida em novembro de 2006, entrando em plena operação um ano depois.<sup>623</sup> A Linha II é uma continuação desse projeto e avança aproximadamente 12 quilômetros e 6 estações, três dentro de Los Teques, duas em comunidades próximas e uma última em San Antonio de Los Altos. As obras da Linha II tiveram início de março de 2007 e sua conclusão está prevista para 2012.<sup>624</sup> A principal vantagem dessas obras é servir de alternativa aos 600 mil habitantes dos Altos Mirandinos, zona tradicionalmente constituída de cidades-dormitório, diminuindo de até 3h para 10-20 minutos o tempo de viagem entre essas localidades e Caracas.<sup>625</sup> O custo conjunto dos empreendimentos ultrapassa US\$2 bilhões, dos quais US\$ 715 dizem respeito a empréstimo do BNDES.

A Linha Caracas-Guarenas-Guatire é outro projeto de transporte urbano intermunicipal que conectaria Caracas aos municípios do estado vizinho de Miranda. A obra possuirá, quando concluída, 41 quilômetros de extensão e incluirá a construção de dez novas estações, partindo da estação Parque del Este da Linha 1. O trajeto deverá ser percorrido predominantemente por trens de superfície e deverá levar aproximadamente 30 minutos de um extremo ao outro da linha.<sup>626</sup> O custo do projeto está estimado em US\$ 2 bilhões, a serem financiados com capital do FONDEN (Fundo de Desenvolvimento Nacional), ao qual se destinam os excedentes das reservas internacionais da Venezuela. Assim como a Linha 3 do Metrô de Caracas (Valles de Tuy) e o Metrô de Los Teques (Altos Mirandinos), a Linha Caracas-Guarenas-Guatire tem como principal objetivo oferecer um transporte urbano mais eficiente às milhares de pessoas que se deslocam das cidades-satélites para trabalhar ou estudar na capital, evitando os grandes congestionamento das principais vias de acesso a Caracas.<sup>627</sup> O projeto dessa linha já havia sido objeto de estudos de viabilidade econômica e ambiental quando o governo venezuelano assinou os contratos de incorporação com a Construtora Odebrecht S.A., em dezembro de 2006. A cerimônia de colocação da pedra fundamental das obras ocorreu em 18 de março de 2007 e sua inauguração está prevista para julho de 2012.<sup>628</sup>

Uma **breve análise da cooperação em infra-estrutura** conduz a conclusão de que as obras empreendidas possuem um caráter estratégico no desenvolvimento da Venezuela. Os projetos hidrelétricos de Tocomá e La Vueltoza vem aplacar os apagões energéticos que a Venezuela vem sofrendo há alguns anos, e servem bem a esse propósito (a hidrelétrica de Tocomá, por exemplo, terá

---

<sup>622</sup> CA Metro Los Teques.

<sup>623</sup> ODEBRECHT Venezuela. Principales obras: Metro Los Teques Línea I. s.d.

<sup>624</sup> ODEBRECHT Venezuela. Principales obras: Metro Los Teques Línea II. s.d.

<sup>625</sup> ODEBRECHT Online. Um basta para as "colas". s.d.

<sup>626</sup> YVKE Mundial. Metro de Guatire - Caracas correrá paralelo a la autopista y la Intercomunal. 11/04/2008.

<sup>627</sup> ODEBRECHT Venezuela. Principales Obras: Línea Caracas-Guarenas-Guatire.

<sup>628</sup> MINISTERIO del Poder Popular para Comunicación y La Información. Presidente Chávez colocó la primera piedra del metro Guarenas-Guatire. 18/03/2006.

capacidade de geração de 2.000Mw, sobre um parque energético de 18.000Mw<sup>629</sup>). As pontes sobre o Rio Orinoco viabilizam o contato rodoviário com o interior do país, que até 2006 era realizado exclusivamente através da Ponte Anzoátegui. Assim como no Brasil, é grande a disparidade de renda e serviços públicos entre o litoral e o interior da Venezuela, e uma conexão rodoviária eficiente é pré-requisito para o desenvolvimento para estados como Bolívar e Amazonas. Da mesma forma, as obras metroviárias buscam resolver problemas comuns à realidade brasileira: centros urbanos superpovoados, fluxo de veículos acima da capacidade de rodagem de estradas e rodovias, expansão e conurbação da região metropolitana, excesso de demanda sobre os serviços de transporte público, entre outros. Não há espaço para dúvidas quanto à importância das obras.

Contudo, haja vista que a Venezuela não dispunha de empresas de construção civil habilitadas para esse tipo de empreendimento, o governo se obrigou a recorrer a empresas estrangeiras para a realização do serviço. Uma forma de aumentar a previsibilidade e contornar as deficiências do empresariado local foi se aproximar das firmas brasileiras, método que foi extensivamente utilizado pelo governo venezuelano.<sup>630</sup> É notório, por exemplo, que a Construtora Norberto Odebrecht S.A. ganhou licitações para diversos projetos de infra-estrutura na Venezuela entre 2003 e 2008, apesar da concorrência nacional e internacional. Além disso, o Presidente Hugo Chávez Frias veio a público em mais de uma ocasião deixar clara a preferência por empresas brasileiras na contratação de produtos e serviços. Desse modo, há fortes indícios de que houve uma relação de vantagens mútuas entre o governo venezuelano e a iniciativa privada brasileira.

O governo brasileiro não esteve alheio a esse processo, e foi dele um participante ativo. Embora a iniciativa privada tenha sido responsável pelas obras em questão, o envolvimento do governo federal foi decisiva em diversas etapas do processo. Muitos dos grandes projetos de infra-estrutura contaram com a atenção presidencial e foram mencionadas em declarações conjuntas, comunicados, atas de reunião e outros documentos, sendo a importância política um pré-requisito para obtenção de crédito, autorizações ambientais, guias de importação de material, entre outras exigências burocráticas. Além disso, a nacionalidade das empresas brasileiras foi um fator que contribuiu, às vezes explicitamente, para ganhar a preferência do governo venezuelano em licitações e concorrências públicas. Não menos importante, a diplomacia brasileira intermediou diversos contatos entre empresas brasileiras e os órgãos contratantes do governo venezuelano, por vezes prestando assistência burocrática e legal e advogando ativamente em prol da iniciativa privada nacional. Portanto, embora as obras tenham sido realizadas por empresas privadas, sua realização dependeu significativamente da inserção internacional brasileira conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores.

---

<sup>629</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 641/2003.

<sup>630</sup> De acordo com relato do corpo diplomático brasileiro, o vínculo entre a iniciativa privada nacional e o governo venezuelano é bastante evidente: “Nível de comprometimento e grau de prioridade para o governo local em relação ao projeto [Linha 5 do Metrô de Caracas e Metro Los Teques II]: O projeto conta com o comprometimento do mais alto nível decisório na Venezuela, tendo sido confirmado pelo próprio Presidente Hugo Chávez. Ambas as obras da Construtora Odebrecht contam com recursos da FONDEN, fundo que administra os recursos excedentes da receita petroleira, e é administrado pessoalmente pelo Presidente da República (...) Vale registrar, ademais, o excelente momento nas relações políticas bilaterais, que insere o Brasil dentro os parceiros políticos privilegiados e prioritários do Governo Chávez.” (BRASEMB CARACAS. tel. 1097/2008)

#### 4.6 A COOPERAÇÃO BRASIL-VENEZUELA SOB UMA PERSPECTIVA TEÓRICA

Essa seção avalia a adequação das teorias das relações internacionais às ações de cooperação relacionadas nesse capítulo, com o objetivo de revelar as capacidades e limitações de cada uma das abordagens. Com esse propósito, o texto está dividido em (a) teoria realista, (b) a interdependência complexa, (c) teoria dos complexos regionais de segurança, (d) paradiplomacia e (e) breve análise das teorias das relações internacionais.

A **teoria realista** serve quase integralmente para explicar a cooperação entre Brasil e Venezuela no período. Com efeito, a cooperação foi bastante assimétrica e beneficiou quase exclusivamente o país com os maiores recursos econômicos e militares (o Brasil). No setor petrolífero, a Petrobras firmou parceria com a PDVSA para explorar reservas de combustível fóssil na Plataforma Deltana, Faixa do Orinoco e Golfo da Venezuela. Essas iniciativas se referem apenas à prospecção de jazidas venezuelanas e não tiveram como contrapartida a participação da PDVSA em projetos semelhantes no Brasil. No comércio, o Brasil aproveitou as crises venezuelanas de produção e abastecimento de gêneros alimentícios para multiplicar em mais de oito vezes a quantidade de mercadorias exportadas para aquele país entre 2003 e 2008. Esse processo não foi acompanhado de um crescimento semelhante das importações, o que gerou um desequilíbrio da balança comercial e muitas reclamações da parte venezuelana. No setor de infra-estrutura, empresas brasileiras como Odebrecht e Andrade Gutierrez conquistaram grandes contratos de construção civil na Venezuela (as obras de expansão de expansão do metrô de Caracas, por exemplo, têm um custo estimado superior a US\$6 bilhões) sob a influência das boas relações políticas bilaterais. Mesmo assim, essa situação não parece ter garantido oportunidades semelhantes no mercado brasileiro à iniciativa privada venezuelana.

Além do relacionamento bilateral bastante desequilibrado (característica esperada no realismo), os autores clássicos contribuem com outros conceitos úteis para a análise da cooperação bilateral. Edward Carr<sup>631</sup> insiste que o poder governa todas as ações internacionais, inclusive aquelas que parecem despretensiosas ou altruístas. Desse modo, a cooperação seria fruto da conveniência dos Estados, que buscam através dela a satisfação de suas próprias necessidades (apoio internacional, fortalecimento de um aliado, oportunidades para as empresas nacionais). Hans Morgenthau<sup>632</sup>, por sua vez, reforça a idéia de que a política internacional consiste em uma luta de poder e que a tendência a dominar é um componente natural das associações humanas. Nesse sentido, se o Brasil persegue uma política de manutenção do *status quo* na América do Sul, é porque a atual distribuição de poder lhe é favorável. Por fim, Raymond Aron<sup>633</sup> resgata a iminência da guerra e o uso da força como instrumentos da política internacional, enfatizando a natureza conflituosa das relações entre os

---

<sup>631</sup> CARR, 1939.

<sup>632</sup> MORGENTHAU, 1948.

<sup>633</sup> ARON, 1961.

Estados. Essa reflexão indica situações em que as relações bilaterais poderiam retroceder, como um aumento súbito do poder militar na Venezuela ou uma necessidade urgente de recursos petrolíferos por parte do Brasil, e faz lembrar de que a guerra é sempre uma possibilidade real.

Apesar da coincidência entre fatos e teoria, algumas questões em estudo se opõem às hipóteses realistas e dificultam a aplicação dessa abordagem para o caso concreto. A principal contradição é que a escola realista, em particular em sua vertente clássica, não acredita que existam processos genuínos de cooperação, em que todos os Estados se beneficiam com uma mesma iniciativa. Contudo, Brasil e Venezuela desenvolveram importantes projetos de cooperação no período em estudo que dificilmente podem ser atribuídas à política de poder. No setor educacional, o Brasil se dispôs a receber estudantes venezuelanos de pós-graduação para a conclusão de seus estudos em instituições brasileiras. Além disso, o governo brasileiro contribuiu para o fortalecimento do sistema de ensino venezuelano através do apoio para implementação da Plataforma Lattes, subsídio a cátedras e núcleos de estudo, realização de seminários, cursos e congressos, ensino de idiomas, entre outras políticas. No campo da tecnologia, a cooperação bilateral ajudou a consolidar o sistema de televisão digital na Venezuela e o projeto de uma emissora de televisão regional. No segmento de infra-estrutura, o governo brasileiro apoiou a construção de pontes, hidrelétricas, represas e metrô através da intermediação com empresas de construção civil e concessão de empréstimos do BNDES. No âmbito da agricultura, foi aberto um Escritório Permanente da Embrapa em Caracas, em 2008, com o objetivo de desenvolver tecnologia nas principais cadeias produtivas de gêneros alimentícios, fortalecer a agricultura familiar e formar recursos humanos na Venezuela. Essas ações desafiam a alegação de que o poder é o conceito mais importante para explicar o comportamento dos Estados<sup>634</sup> e questionam a natureza conflituosa de suas relações.

A **interdependência complexa** também possui contribuições importantes para a análise da cooperação entre Brasil e Venezuela. De fato, as principais características desse paradigma são quase completamente corroboradas pelos projetos de cooperação desenvolvidos no período. Em primeiro lugar, as sociedades brasileira e venezuelana passaram a interagir através de canais múltiplos, como afirma a interdependência complexa, dificultando a condução de uma política externa uniforme e tornando cada país mais sensível às mudanças internas do outro. Brasil e Venezuela trocaram visitas de centenas de técnicos, assessores, burocratas, ministros, governadores, prefeitos, parlamentares, policiais, militares, estudantes, representantes de associações civis, comerciantes e empresários nos seis anos que compreendem esse estudo. Essa situação fortaleceu as relações intergovernamentais, como as que vinculam as instituições públicas MEC/MPPES/Capes e Embrapa/INIA, e as relações transnacionais, como aquelas exercidas pelas empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez e Petrobras na Venezuela. Uma segunda característica esperada pela interdependência complexa é a ausência de

---

<sup>634</sup> É importante lembrar que os recursos de uma nação (conhecimento, tecnologia, infra-estrutura, capacidade agrícola) são considerados pelos próprios autores realistas clássicos como fontes do poder dos Estados e, portanto, elementos que devem ser objeto das considerações de diplomatas e governantes. (ARON, 1979, cap. 9; MORGENTHAU, 1948, cap. 9). Desse modo, ficam desqualificadas as críticas de que a cooperação nesses setores é irrelevante, e que não devem ser levadas em conta no cômputo geral das relações entre os Estados.

hierarquia na pauta internacional, que se tornaria mais diversificada e menos dependente da segurança militar. Com efeito, as relações entre Brasil e Venezuela contemplaram uma grande variedade de temas, que incluem *inter alia* os projetos de cooperação técnica e tecnológica, as ações no setor energético e uma forte atuação de empresas brasileiras no comércio e infra-estrutura. As questões de segurança e defesa representaram apenas mais uma área de cooperação e não há indícios de que elas dominem as relações bilaterais. Finalmente, a interdependência complexa supõe que o uso da força desempenhe um papel marginal na política internacional. As relações entre Brasil e Venezuela confirmam essa expectativa, uma vez que o uso da força não cumpriu um papel relevante durante os seis anos que compreendem esse estudo. Em resumo, parece claro que existe uma parcela das relações bilaterais que não está diretamente relacionada às questões de poder e se comporta como previu a interdependência complexa.

Em contrapartida, há algumas dificuldades para considerar que as relações Brasil-Venezuela estejam em um contexto pleno de interdependência complexa. Uma das críticas realistas mais contundentes à interdependência complexa é que, mesmo que as ações de baixo impacto possam ser desenvolvidas sob uma aparência de cooperação, as questões realmente relevantes seriam diretamente influenciadas pela política de poder. Nesse sentido, os eventos culturais, o ensino de língua portuguesa na Venezuela, os seminários e congressos, e uma boa parte das iniciativas de cooperação não possuem realmente um grande impacto social. Os temas bilaterais mais relevantes como a parceria PDVSA-Petrobras e o comércio, por sua vez, sofrem com uma assimetria que beneficia majoritariamente o Brasil. Essa situação fragiliza o argumento de que a cooperação cria vantagens mútuas e questiona a reciprocidade dessa relação. Não menos importante, é difícil definir em que medida a cooperação bilateral serve para estabelecer um clima de confiança mútua e evitar o retorno da política de poder. Por exemplo, quando a Venezuela optou por renovar os equipamentos de suas Forças Armadas (aeronaves, armas e submarinos), em 2006, muitas foram as autoridades brasileiras que sugeriram que a corrida armamentista era a melhor forma de lidar com esse novo equilíbrio de poder na América do Sul.<sup>635</sup> Embora essa corrente de pensamento não tenha prevalecido, é importante notar que uma outra correlação de forças políticas no Brasil poderia ter resultado em indisposições militares com o país vizinho.

A **paradiplomacia**<sup>636</sup> auxilia parcialmente na compreensão da cooperação entre Brasil e Venezuela no período. De fato, alguns entes subnacionais possuíram políticas de inserção externa coerentes ao longo de todo o período, definindo objetivos claros e envolvendo os respectivos órgãos

<sup>635</sup> Nas palavras de José Sarney, por exemplo, o Brasil teria duas opções: “ou o Brasil entra na corrida armamentista para assegurar sua defesa, retirando o escasso dinheiro de seu Orçamento que está servindo para nossos programas sociais, ou então, para sobreviver, tem de acobertar-se no guarda-chuva da Otan, tragicamente fazendo voltar a tese de Menen, como única forma de defender-se.” (SARNEY, José. Luz vermelha. Folha São Paulo, *São Paulo*, 14 jul. 2006)

<sup>636</sup> A paradiplomacia considera a atuação dos entes subnacionais um dos principais fatores das relações internacionais contemporâneas. Debilitadas pela desorganização de parâmetros socioculturais tradicionais e pela incapacidade do Estado em prover qualidade de vida a seus concidadãos, as localidades buscariam soluções a seus problemas junto a outros países, cidades e organismos internacionais. Desse modo, sua inserção internacional teria um forte caráter pragmático, buscando resolver problemas específicos tais como novos mercados para produtos locais, financiamento para grandes projetos e capacitação técnica para os servidores públicos.



da administração local na execução dos mesmos. Essas políticas estiveram muitas vezes em conflito com as diretrizes da política externa brasileira e foram administradas sem o intermédio (às vezes, sem o conhecimento) dos órgãos federais. Além disso, as reivindicações dos entes federados tiveram um papel importante na conformação da política externa conduzida pela União, introduzindo projetos e estabelecendo prioridades na pauta das relações bilaterais. Esse é o caso dos projetos de facilitação do fluxo de pessoas e veículos na fronteira, provisão de energia elétrica a partir do Complexo de Guri, extensão da banda larga venezuelana a Roraima e auxílio a missões e encontros empresariais estaduais, que foram modificados em sua forma e conteúdo pelas demandas estaduais. Dois casos, entretanto, se destacam por sua repercussão: o pleito do estado de Roraima de adquirir combustível venezuelano sob condições especiais e os vínculos político-econômicos entre o estado do Paraná e a Venezuela.

A reivindicação de importação de gasolina venezuelana a preços preferenciais pelo estado de Roraima data de pelo menos novembro de 2005, constando nos documentos mais antigos do governo estadual roraimense a que foi possível ter acesso<sup>637</sup>. A proposta ganhou novo fôlego após uma viagem feita pelo alto escalão do governo roraimense a Caracas em maio de 2006, ocasião em que o presidente Hugo Chávez concedeu audiência à delegação estadual e “onde o pleito (...) foi prontamente aceito pelo Governo Venezuelano(...), a exemplo do que já vem praticando com outras regiões do Caribe”.<sup>638</sup> As negociações diziam respeito à venda de 100 milhões de litros de gasolina e 100 milhões de litros de óleo diesel ao ano por parte da PDVSA à Companhia de Desenvolvimento de Roraima (CODESAIMA), com preços estimados ao consumidor final em US\$ 0,68 por litro de gasolina e US\$0,48 para o litro de óleo diesel<sup>639</sup>. A redução dos preços de combustível naquele estado contribuiria a um só tempo para promover o desenvolvimento de uma região isolada do Brasil e desestimular o contrabando de gasolina venezuelana, cujo transporte clandestino através da fronteira ocorreria em condições inadequadas de segurança e depredaria os recursos naturais do país vizinho.<sup>640</sup>

Para dar vazão a essa demanda, o Governo do Estado de Roraima levou a cabo diversas iniciativas, independentemente do conhecimento ou aprovação da diplomacia e do governo federal brasileiros. Em maio de 2006, sem nenhum acompanhamento diplomático ou comunicação oficial que conste nos arquivos consultados, o governador Brig. Ottomar de Souza Pinto foi a Caracas e se entrevistou pessoalmente com o presidente Hugo Chávez, solicitando a importação de combustível venezuelano a preços diferenciados, a exemplo do que viria sendo feito com Cuba e outros países caribenhos.<sup>641</sup> A partir da resposta positiva do mandatário venezuelano, “várias reuniões ocorreram em Caracas e Boa Vista com a participação de autoridades do Governo da Venezuela e do Governo de

<sup>637</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Relatório de viagem*. Novembro de 2005.

<sup>638</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Nota técnica*. 21 de março de 2007. p. 2

<sup>639</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 472/2007.

<sup>640</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Nota técnica*. 21 de março de 2007. 6p.)

<sup>641</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Relatório de viagem*. 06 de maio de 2006.

Roraima para viabilizar a implementação das decisões ocorridas na (...) reunião do Palácio Miraflores”<sup>642</sup>. Essas tratativas incluíram a negociação direta entre o Governo do Estado de Roraima e a PDVSA, de modo que a estatal petrolífera venezuelana enviou delegação técnica àquela área e manteve correspondência formal e informal com a administração estadual nos meses seguintes. O processo de negociação culminou na minuta de um ‘Acordo entre a República Bolivariana de Venezuela e o Estado de Roraima da República Federativa do Brasil para a venda de Combustíveis’, de 20 de junho de 2006, contendo as principais exigências de ambas as partes.<sup>643</sup>

O governo federal brasileiro só foi oficialmente apresentado à proposta roraimense em meados de novembro de 2006, durante viagem do governo estadual à Brasília.<sup>644</sup> A partir dessa data, o Ministério das Relações Exteriores chamou para si a condução das negociações entre a administração estadual e a parte venezuelana.<sup>645</sup> Na Venezuela, todas as instâncias envolvidas na venda de combustível se mostraram comprometidas com o projeto, havendo declarações favoráveis da PDVSA<sup>646</sup>, do Ministério de Energia e Petróleo<sup>647</sup> e do próprio presidente Hugo Chávez<sup>648</sup>. No Brasil, o acordo não despertou o mesmo entusiasmo, esbarrando na contrariedade do Poder Executivo, que “teria manifestado ser contra a importação para Roraima porque isso abriria precedente para os demais Estados fronteiriços. O deputado [Márcio Junqueira (PFL-RR)] teria dito, ainda, que a Petrobras estaria por trás de negativa brasileira.”<sup>649</sup> A despeito dos esforços do governo de Roraima e da insistência do governo venezuelano, que entrou diversas vezes em contato com sua contraparte brasileira<sup>650</sup>, o acordo não chegou a bom termo.

O caso do estado do Paraná se destaca pelos fortes vínculos político-econômicos estabelecidos entre essa unidade da federação e a Venezuela<sup>651</sup>. No quesito político, o período é marcado pela troca

<sup>642</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Nota técnica*. 21 de março de 2007. p.2

<sup>643</sup> memorando

<sup>644</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Relatório de viagem*. 13 de novembro de 2006.

<sup>645</sup> SECRETARIA Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (Governo do Estado de Roraima). *Nota técnica*. 21 de março de 2007

<sup>646</sup> Em carta formal, o Gerente-geral de Comércio e Distribuição da PDVSA busca reafirmar o engajamento da empresa com a venda de combustível a preços preferencial para Roraima: “Excelentísimo Gobernador de Sousa Pinto, Por medio de la presente, deseamos ratificarle que como parte de la política de integración entre los pueblos, y en apoyo al desarrollo del estado fronterizo de Roraima, el Gobierno de la República Bolivariana de La Venezuela y Petroleos de Venezuela S.A. (PDVSA), están en la entera disposición para suministrar los combustibles (gasolina y diesel) al Estado de Roraima.”

<sup>647</sup> De acordo com o Ministério de Energia e Petróleo, “a Venezuela está interessada em fornecer combustíveis à zona fronteiriça com a Venezuela no Estado de Roraima em condições que permitam reduzir o contrabando de gasolina para o Brasil.” (BRASEMB CARACAS, tel. 215/2008)

<sup>648</sup> Nas palavras do Presidente Hugo Chávez, pronunciadas em julho de 2007, “Nosotros mismos (...) desde hace años estamos nosotros por introducir nuestro combustible en el norte de Brasil, y eso en beneficio del pueblo de Brasil (...). Pues nosotros no hemos podido, y esto hasta se firmo aquí en esta mesa hace ya casi 2 años, ¿por qué? Trabas, trabas, dificultades, pues no hemos podido entrar al mercado de combustible del norte y nordeste de Brasil, nunca yo había comentado esto, nunca, solo ahora lo comento.” (BRASEMB CARACAS, tel. 968/2007)

<sup>649</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 472/2007.

<sup>650</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 215/2008; 792/2008.

<sup>651</sup> Além dos estreitos laços político-econômicos, o Governo do Estado do Paraná ainda apoiou a criação da rede de televisão Sociedade Televisora del Sur (TV Sur ou teleSUR), para a qual o governo federal havia recusado o papel de co-fundador. No Brasil, o governo federal recusou maior protagonismo no empreendimento sob o argumento de que pretendia patrocinar seu próprio canal, a TV Brasil Internacional, e se limitou a ceder materiais já produzidos por outras emissoras públicas. À época, circulou na mídia que o real motivo da recusa teria sido evitar uma “indisposição diplomática com Washington” (ZERO Hora. O polêmico Chávez em versão televisiva. 28/08/2005). Mesmo assim, o Estado do Paraná apoiou a iniciativa, utilizando a emissora pública estadual para retransmitir o sinal da teleSUR.

de visitas de altas autoridades e cooperação técnica nos campos de educação e cultura, com discreta participação da diplomacia brasileira no processo. Em 2005, duas missões oficiais do governo do Paraná foram a Caracas, interessadas nos programas sociais do governo Chávez (missão Robinson), no intercâmbio da TV Paraná com a teleSUR e no potencial do comércio com aquele país.<sup>652</sup> Uma terceira missão, com o objetivo de organizar um encontro empresarial, foi liderada pelo governador Roberto Requião, que se entrevistou com autoridades governamentais e foi condecorado com o título de “visitante ilustre da Venezuela” pelo prefeito de Caracas.<sup>653</sup> Em 2006, foi a vez do presidente Hugo Chávez retribuir a cortesia, realizando visita de trabalho ao Paraná em 20 de abril (visita que era desconhecida pela embaixada brasileira em Caracas até a véspera do evento<sup>654</sup>), na qual foram assinados 15 acordos no valor de US\$ 440 milhões<sup>655</sup>. Nota-se que, uma vez estabelecido o contato inicial, a definição da agenda e demais detalhes foram realizados entre o Governo do Estado do Paraná e a Venezuela sem o intermédio dos canais diplomáticos tradicionais.<sup>656</sup>

Em termos econômicos, o estado do Paraná desenvolveu diversas ações para aumentar o comércio com a Venezuela durante o período. Em primeiro lugar, buscou comparecer aos Encontros Empresariais Brasil-Venezuela, onde a delegação paranaense foi por diversas vezes a segunda maior das regiões sul e sudeste, perdendo apenas para a comitiva de São Paulo.<sup>657</sup> Em novembro de 2005, foi organizada uma Rodada de Negócios Paraná-Venezuela em Caracas, evento único entre os estados da federação, que contou com a presença de 60 empresários paranaenses, mais de uma centena de empresários venezuelanos, altas autoridades do governo do Paraná (incluindo o governador e boa parte do secretariado paranaense) e o presidente Hugo Chávez.<sup>658</sup> O encontro empresarial teria implicado em negócios da ordem de US\$100 milhões e foi considerado por diplomatas brasileiros um “sucesso da iniciativa paranaense no sentido de ampliar contatos governamentais com vistas à cooperação bilateral, fortalecer a diplomacia federativa e da integração e (...) lançar as bases para futuros negócios”<sup>659</sup>. O resultado desses esforços foi positivo, elevando as exportações do Paraná para a Venezuela no período 2003-2008 para US\$ 1.375.873.458, atrás apenas de São Paulo (US\$ 8.022.910.203) e Minas Gerais (US\$1.679.521.266)<sup>660</sup>.

Apesar do forte poder explicativo da paradiplomacia, há uma série de fatos que contradizem os princípios da abordagem e dificultam sua aplicação. Em primeiro lugar, os principais projetos de cooperação do período se mantiveram sob responsabilidade exclusiva da administração pública federal, tais como a cooperação entre Petrobras e PDVSA e os financiamentos do BNDES para obras de infra-estrutura na Venezuela. Não menos importante, as ações de iniciativa de entes subnacionais estiveram à mercê do veto da União quando estas lhe fizessem oposição ou interferissem em sua área

<sup>652</sup> BRASEMB CARACAS, tel.

<sup>653</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2008/2005.

<sup>654</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 145/2005; 453/2005.

<sup>655</sup> PARANÁ On-line. Chávez prega o socialismo e firma acordos de US\$ 440 milhões. 21/04/2006.

<sup>656</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1658/2005; 1854/2005; 1998/2005; 2008/2005; 145/2006; 452/2006; 728/2007.

<sup>657</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 353/2005.

<sup>658</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1658/2005; 1998/2005.

<sup>659</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2008/2005

<sup>660</sup> MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Alice Web*. s.d.

de competência, como demonstrou o caso da venda de gasolina venezuelana a Roraima. Desse modo, é possível afirmar que os entes subnacionais exerceram uma função complementar à ação do Estado e sua capacidade de iniciativa foi limitada. Essa realidade confronta a hipótese central da paradiplomacia, notadamente que os entes subnacionais adquirem crescente autonomia em suas políticas internacionais.

A **teoria dos complexos regionais de segurança (RSCT)**, por sua vez, dispõe de poucas contribuições para a análise da cooperação entre Brasil e Venezuela no período. O conceito de padrão amizade/inimizade é útil para perceber que a relação entre dois Estados depende pelo menos em parte de fatores subjetivos como tradição, afinidade cultural e antecedentes históricos. Os conceitos de região e territorialidade reafirmam o papel da distância geográfica na política internacional e indicam uma importância crescente do nível regional na relação entre os países. Entretanto, com exceção desses conceitos mais amplos (e vagos), as contribuições da RSCT são bastante limitadas. Isso ocorre porque a unidade de análise dessa abordagem são os ‘processos de securitização’, definidos por seus autores como o uso de medidas extraordinárias para combater ameaças existenciais a um Estado. As ações de cooperação não possuem essas características, porque são desenvolvidas no curso normal das relações diplomáticas e não representam qualquer ameaça para as partes envolvidas. Desse modo, as iniciativas descritas no capítulo se encontram totalmente fora do escopo da teoria dos complexos regionais de segurança.

Uma **breve análise** da adequação das teorias das relações internacionais à cooperação entre Brasil e Venezuelana revela que o realismo e a interdependência complexa possuem os instrumentos mais adequados para explicar essa realidade. O realismo ressalta as assimetrias, a distribuição desigual de ganhos e a natureza egoísta das relações bilaterais. A interdependência complexa destaca a harmonia de interesses, a construção de bens coletivo, a pluralidade das sociedades e o convívio pacífico através da cooperação. Argumenta-se que o aprofundamento das relações bilaterais ao longo do tempo tenha a capacidade de aproximar os dois países da situação de interdependência complexa. Por outro lado, conflitos que envolvam ameaças fundamentais aos Estados tenderiam a aproximar as relações bilaterais das hipóteses realistas. A paradiplomacia, por sua vez, oferece uma análise complementar das relações bilaterais focada na inserção internacional dos entes subnacionais – tarefa negligenciada pelos demais paradigmas. A abordagem é bem sucedida no que se propõe, porém subestima o controle do Estado sobre os entes federados, em particular no caso brasileiro, e desconsidera as iniciativas do governo central em sua análise. Finalmente, a teoria dos complexos regionais de segurança não oferece contribuições significativas para a avaliação da cooperação bilateral, uma vez que a ênfase da teoria recai sobre os ‘processos de securitização’.

## 5. SEGURANÇA NA FRONTEIRA NORTE (2003-2008)

### 5.1 SEGURANÇA COM A REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA

Essa seção trata das ações de segurança desenvolvidas entre o Brasil e a Venezuela entre os anos de 2003 e 2008 e está dividida de acordo com os principais assuntos da agenda bilateral no período em (a) tráfico seres humanos, armas e drogas, (b) mineração ilegal, (c) comércio legal de armas e equipamentos militares, (d) cooperação técnica em áreas sensíveis, (e) coordenação de ações policiais e militares e (f) breve análise das ações de segurança.

O **tráfico de seres humanos** na fronteira foi uma prática crescente durante todo o período em estudo, levando principalmente mulheres e adolescentes brasileiras a serem aliciadas para fins de exploração sexual na Venezuela. O perfil médio destas mulheres indica origens humildes, baixa escolaridade e residência em espaços urbanos periféricos com carência de saneamento, transporte, educação e saúde.<sup>661</sup> No mercado de trabalho, estariam inseridas nos ramos de prestação de serviços e comércio em funções “mal remuneradas, sem carteira assinada, sem garantia de direitos, de alta rotatividade e que envolvem uma prolongada e desgastante jornada diária, estabelecendo uma rotina desmotivadora e desprovida de possibilidades de ascensão e melhoria”<sup>662</sup>. O recrutamento para o tráfico internacional ocorreria sob a promessa de melhoria das condições de vida, especialmente através de redes de entretenimento adulto, agências de modelo, serviços de tele-sexo, agência de emprego, recrutamento para frentes de assentamentos agrícolas, construção de rodovias, hidrovias, mineração (garimpos) e outros.<sup>663</sup>

No caso específico da fronteira binacional, o problema envolveria mais frequentemente adolescentes e mulheres adultas, egressas de capitais da região norte (Manaus, Boa Vista, Macapá, Rio Branco e Belém) rumo à região de fronteira ou às cidades do litoral venezuelano (Caracas, Porto La Cruz, Lechería). O aliciamento seria facilitado não apenas pela falta de oportunidades nos locais de origem, mas também pelo destacado envolvimento das redes de tráfico de pessoas em território venezuelano. De acordo com relatório anual do Departamento de Estado dos EUA, a Venezuela seria local de origem, destino e trânsito de mulheres e crianças com o objetivo de trabalhos forçados e exploração sexual, recebendo indivíduos da região (especialmente de Peru, Colômbia e Brasil) e de países asiáticos.<sup>664</sup> Em 2004, o país foi rebaixado no ranking norte-americano de classificação para o combate ao tráfico de seres humanos (*Tier 3*), indicando o não atendimento aos requisitos mínimos de proteção às vítimas e a insuficiência dos esforços governamentais para solucionar o problema.<sup>665</sup>

---

<sup>661</sup> LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima (orgs.). Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil. CECRIA: Brasília, 2002. p. 58-62.

<sup>662</sup> LEAL & LEAL, 2002. p. 58.

<sup>663</sup> LEAL & LEAL, 2002, p. 62-70.

<sup>664</sup> DEPARTAMENTO de Estado dos Estados Unidos. Trafficking in Persons Report. Junho, 2005. p. 226-7.

<sup>665</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 2230/2004.

Pesquisas brasileiras também referem um intenso fluxo de mulheres em direção à Venezuela para fins de exploração sexual, indicando pelo menos dez rotas internacionais de tráfico de pessoas<sup>666</sup>:

DISTRIBUIÇÃO DAS ROTAS INTERNACIONAIS A PARTIR DO ESTADO OU MUNICÍPIO DE ORIGEM DAS PESSOAS TRAFICADAS - REGIÃO NORTE			
Estado ou município de origem (Brasil)	Cidades ou países de trânsito	País/ Estado/Cidade de destino	Pessoas traficadas
Venezuela			
Manaus (AM)	Pacaraima e Boa Vista	Santa Helena de Uiarén	MA (indígenas)
Manaus (AM)	Boa Vista	Puerto ordaz	A
Manaus (AM)	Boa Vista	Lechería	MA
Manaus (AM)	Boa Vista	Puerto la Cruz	MA
Boa Vista (RR)	SI	Santa Helena de Uiarén	MA
Boa Vista (RR)	SI	Puerto Ordaz	MA
Boa Vista (RR)	SI	Lechería	MA
Rio Branco (AC)	Boa Vista	Lechería	MA
Belém (PA)	Boa Vista	Puerto la Cruz, Caracas	A
Macapá (AP)	Boa Vista	Puerto Ordaz, Bolivar	A

**C:** Criança **A:** Adolescente **M:** Mulher **SI:** Sem informação nos Relatórios Regionais da PESTRAF.  
 Fontes: Pesquisa Mídia/PESTRAF – Banco de Matérias Jornalísticas/2002; Relatórios Regionais da PESTRAF. Departamento de Polícia Federal- DPF - SAIP/CGMAF/DPF-MJ(Brasília) *apud* LEAL; LEAL, 2002.

Ações conjuntas para o combate ao tráfico de pessoas graçaram durante todo o período. Em 2003, autoridades brasileiras e venezuelanas firmaram o Pacto de Pacaraima, um acordo de cooperação bilateral para o combate ao tráfico fronteiriço de pessoas.<sup>667</sup> No ano de 2005, os países do MERCOSUL e membros associados assinaram a Declaração de Montevidéu contra o Tráfico de Pessoas, prevendo a cooperação policial e o intercâmbio de informações sobre o tráfico humano, especialmente o tráfico ligado à prostituição. Em 2006, a Declaração de Montevidéu ganhou um significado prático com a adoção de um Plano de Ação, que identifica pontos focais dentro de cada governo responsável pela sua implementação e institui campanhas informativas, troca de informações, capacitação de atores governamentais e não-governamentais e assistência às vítimas do tráfico de pessoas.<sup>668</sup> Em maio de 2008, realizou-se a I Reunião de Autoridades Nacionais e Regionais entre a República Bolivariana da Venezuela e a República Federativa do Brasil, em Matéria de Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres, Adolescentes e Crianças, primeiro encontro bilateral especificamente dedicado ao assunto.<sup>669</sup> Não há dados suficientes que permitam afirmar o êxito ou o fracasso dessas iniciativas no combate ao tráfico de pessoas.

**O tráfico de drogas e o tráfico de armas** na fronteira entre Brasil e Venezuela está bem menos documentado em artigos científicos, relatórios e arquivos públicos, tornando bastante escassas e segmentadas as informações a esse respeito. Especula-se que a natureza dessas atividades dificulte o levantamento de dados e requeira dos agentes públicos envolvidos em seu combate um elevado grau de sigilo. Apesar das contingências, é possível afirmar categoricamente que ambas atividades possuem grande penetração na região. O tráfico de armas na fronteira norte deslocaria principalmente

<sup>666</sup> LEAL & LEAL, 2002, p. 78; 96.

<sup>667</sup> DEPARTAMENTO de Estado dos Estados Unidos. Trafficking in Persons Report. Junho, 2004, p. 249.

<sup>668</sup> MARREY, Antônio Guimarães; RIBEIRO, Anália Belisa. O enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 6, p. 47-66, fevereiro/2010. p. 47-66.

<sup>669</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0025/2008.

fuzis, pistolas e cartuchos com destino à Colômbia, passando por território brasileiro em pelo menos três grandes rotas internacionais (Roterdã-Suriname-Colômbia, Panamá-Paraguai-Colômbia e China-Colômbia). Embora em menor volume, essas armas também abasteceriam a Venezuela cruzando o território nacional.<sup>670</sup> O tráfico de drogas na região teria como objetivo primário a exportação de estupefacientes produzidos nos países andinos (esp. Colômbia) para os grandes mercados consumidores dos Estados Unidos e Europa.<sup>671</sup> Os territórios brasileiro e venezuelano seriam crescentemente utilizados como rota ou plataforma de exportação das drogas, sobretudo cocaína e maconha, consolidando as redes do crime organizado e aumentando a quantidade de drogas disponível internamente.<sup>672</sup>

“O tráfico de armas e munições entre Brasil, a Colômbia e a Venezuela é muito grande. Há uma estreita vinculação entre o tráfico internacional de drogas e o crescimento do comércio ilegal de armas e munições. (...) Armamentos são comprados diretamente [na Colômbia], e na Venezuela através de ouro. São dois garimpos na Venezuela, o SIAPA e o ACAPANA. O ouro também é vendido livremente. Lá a troca é constante e realizado qualquer tipo de câmbio. Os índios são usados por traficantes para carregarem drogas e também são usados para exploração sexual dos comandantes das quadrilhas que atuam naquela fronteira. E algo que chama a atenção não somente na região da Colômbia, mas na região da Guiana e Venezuela. Toda fronteira é um raio de tráfico de seres humanos, de drogas e de armas e munições.”<sup>673</sup>

“Por outro lado, tem sido freqüentes as detenções de brasileiros envolvidos com o narcotráfico na Venezuela, país normalmente utilizado como trânsito para chegar a Europa e aos Estados Unidos. Recentemente, os brasileiros detidos no Aeroporto de Maiquetia, com cocaína em seus estômagos, iam para a Espanha via Lisboa ou Paris, configurando-se, possivelmente, uma nova rota de comércio de estupefacientes. Recordo que, em anos anteriores, vários brasileiros foram presos com entorpecentes nos Países Baixos, procedentes de Caracas, e, invariavelmente, eram deportados para esta capital, de onde foram repatriados para o Brasil.”<sup>674</sup>

Ações de cooperação para o combate de atividades ilícitas também foram desenvolvidas nesse segmento (tráfico de armas e drogas) durante o período em estudo. A VI Reunião da Comissão Mista de Drogas Venezuela-Brasil, realizada em setembro de 2003, foi um exemplo de iniciativa de pauta ampla na luta contra o crime organizado na fronteira. Na Reunião, discutiram-se operações policiais conjuntas em áreas vulneráveis, intercâmbio eficiente e seguro de informações, medidas para o combate ao contrabando de armas, desenvolvimento de inteligência estratégica conjunta, controle de espaço aéreo e fluvial para interdição do tráfico de drogas, ações para redução do impacto social da

<sup>670</sup> CÂMARA dos Deputados. Sub-relatoria da fronteira norte. In: \_\_\_\_\_. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Brasília: novembro, 2006. p. 55-62.

<sup>671</sup> Sobre a origem e destino das drogas que circulam na América do Sul, o *World Drug Report* da ONU argumenta que “Colombian cocaine dominates the markets to the east of Colombia. In 2002, Venezuela reported that all cocaine seized originated in Colombia. Brazil estimated that about 70% of the cocaine originated in Colombia, 20% in Bolivia and 10% in Peru (2000). In Suriname about 60% of the cocaine seized in 2002 could be traced back to Colombia, 20% to Venezuela and 20% to Brazil. Suriname is one of the few countries in South America where the bulk of the cocaine seized was not going to the USA (20%) but to Europe (Netherlands 80%).” (UNITED Nations Office on Drugs and Crimes. *World Drug Report* 2004. vol.1, junho 2004. p. 106)

<sup>672</sup> Informações do *World Drug Report* 2008. “The territory of Brazil is increasingly exploited by international organized crime groups looking for transit points for cocaine shipments from Colombia, Bolivia and Peru to Europe. This is likely to have brought more cocaine to the local market.” (UNITED Nations Office on Drugs and Crimes. *World Drug Report* 2008. vol.1, junho 2008. p. 87)

<sup>673</sup> CÂMARA dos Deputados. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Brasília: novembro, 2006. p. 61-2. [sublinhado nosso]

<sup>674</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1013/2007. [sublinhado nosso]

drogadicção (prevenção, tratamento, reabilitação e reincorporação social de dependentes químicos), controle de fármacos e precursores químicos e fontes de financiamento alternativo para programas de combate ao tráfico de drogas.<sup>675</sup> Além de reuniões temáticas, houve solicitações de informação de parte a parte sobre indivíduos sob investigação e registro de linhas telefônicas utilizadas na prática de atividades ilícitas, em pelo menos duas ocasiões<sup>676</sup>. Contudo, ainda que as reuniões e o intercâmbio de informações representem *per se* um ganho na cooperação entre autoridades brasileiras e venezuelanas, não há referências posteriores que indiquem continuidade das iniciativas propostas ou impacto positivo no combate ao tráfico de drogas e armas.

A questão da **mineração ilegal** diz respeito ao garimpo ilegal de ouro venezuelano por parte de brasileiros, em especial na intersecção dos estados homônimos do Amazonas. Sabe-se que o garimpo é uma prática muito antiga na região, porém a limitada presença do Estado em ambos os lados da fronteira não permite aferir a data exata do início dessas atividades. A partir 1989, entretanto, a questão teria ganhado evidência por força de uma súbita incursão de garimpeiros brasileiros em território venezuelano.<sup>677</sup> A mineração ilegal representaria grave inconveniente para as autoridades venezuelanas pela degradação ambiental e pelos danos às comunidades indígenas presentes na região, além de questões de segurança relacionadas à região de fronteira. A mineração ilegal traria, ainda, conseqüências negativas para as relações bilaterais em função da falta de coordenação das ações de repressão. Em janeiro de 1992, por exemplo, a Guarda Nacional da Venezuela abateu um avião Cessna com cinco garimpeiros brasileiros à bordo, matando dois passageiros da aeronave. O caso teve implicações político-militares adicionais: “[n]o dia 27 do mesmo mês, quatro caças venezuelanos invadiram o espaço aéreo brasileiro, segundo informou a Funai, e, na madrugada do dia 28, aviões venezuelanos bombardearam uma área, a cerca de dez quilômetros da fronteira com o Brasil, onde trabalhavam ilegalmente garimpeiros brasileiros”<sup>678</sup>. A questão gerou um grande mal-estar entre os dois países e deixou clara a urgência de uma solução definitiva para o problema.

“O caráter estratégico das relações entre Brasil e Venezuela recomenda [que] seja dada absoluta prioridade à execução de medidas com vistas à erradicação das atividades de mineração ilegal em território venezuelano. Tal constatação decorre da circunstância de que cabe ao Brasil tomar iniciativa de exercer controle efetivo daquelas atividades em seu território, impedindo, assim, que a persistência de incidentes na região de fronteira venha a contaminar a agenda diplomática bilateral, com sérios prejuízos para o relacionamento futuro entre ambos os países”<sup>679</sup>

<sup>675</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1069/2003.

<sup>676</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1339/2003; 0334/2003.

<sup>677</sup> Documentos do GT de Mineração Ilegal da COBAN situam os primeiros casos de garimpeiros brasileiros em território venezuelano em fins da década de 1980. “Los antecedentes de este Grupo de Trabajo se remontan al año de 1989, fecha en la cual se da a conocer a luz pública, las primeras denuncias del descubrimiento de invasiones de mineros ilegales de nacionalidade brasileña a território venezuelano, especificamente en el Cerro Delgado Chalbaud en las cabeceras del río Orinoco”. (GRUPO de Trabalho de Mineração Ilegal (COBAN). Charlas sobre Política Minera Ilegal del Brasil. 28/10/1999.). Poucos anos depois (1994), documentos da diplomacia brasileira já referiam que “milhares de garimpeiros brasileiros (...) ingressavam clandestinamente em território venezuelano” para o exercício da atividade. (MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Fax no. 3760/99. 21/05/1999)

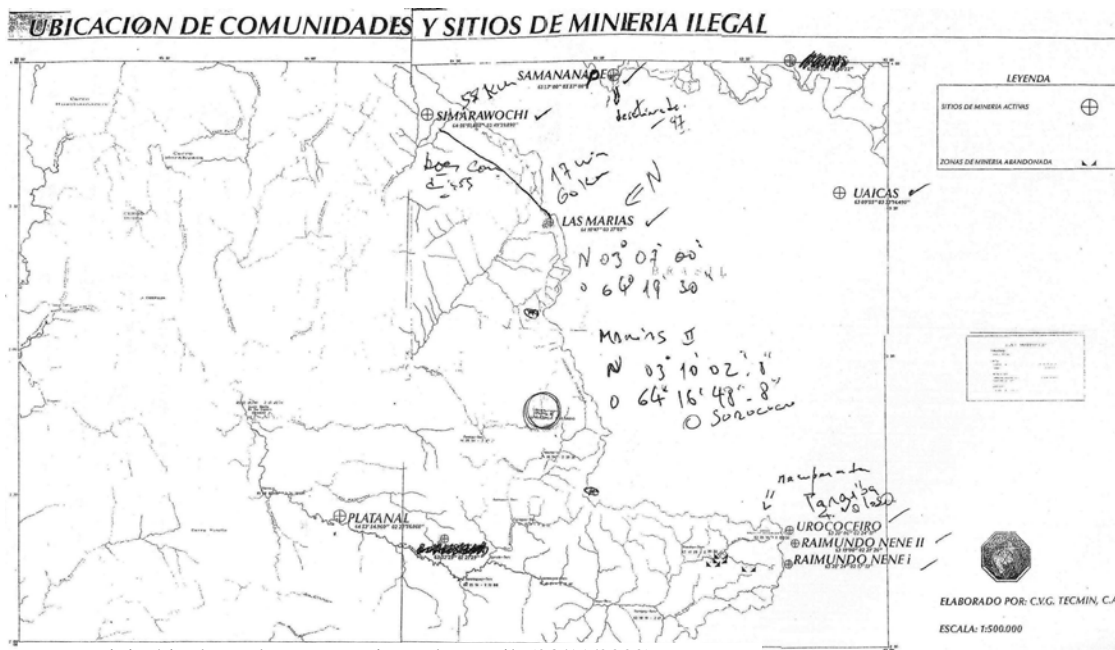
<sup>678</sup> LOSS, 2007, p. 56-66

<sup>679</sup> MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Mineração ilegal: Brasil-Venezuela. c.1994. p.1



Entre o surgimento do problema e o início do período em estudo (2003), diversas ações foram levadas a cabo para tentar solucionar a questão. Por ocasião da II Reunião do Mecanismo Político de Consulta Brasil-Venezuela, realizada em maio de 1994, os Vice-Chanceleres de ambos os países decidiram constituir um Grupo de Trabalho ao qual incumbiria formular propostas de ações concretas para combater e erradicar a mineração ilegal. Em julho daquele ano, realizou-se em Brasília a primeira reunião do grupo, ocasião em que se procedeu a um levantamento das medidas implementadas à luz dos compromissos anteriores e à identificação de ações pendentes. Nos anos seguintes, o GT de Mineração Ilegal da COBAN liderou os esforços de combate ao garimpo na fronteira entre Brasil e Venezuela, coordenando operações de inutilização de pistas de pouso clandestinas<sup>680</sup>, retirada de garimpeiros<sup>681</sup> e missões de autoridades às áreas degradadas<sup>682</sup> com vistas à erradicação daquela prática ilegal. O resultado dessas ações foi bastante positivos, de modo que a VI Reunião do GT de Mineração Ilegal (Caracas, 22 a 23 de maio de 1999) pode constatar significativa redução do garimpo na fronteira e uma abordagem menos politizada do problema.<sup>683</sup> Entretanto, apesar dos avanços logrados no tema, ainda eram conhecidos sítios ativos de mineração ilegal na região de Serra Parima, na fronteira binacional, em 2000.

Figura 7 – Sítios de mineração ilegal ativos na fronteira com a Venezuela



Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (23/11/2000)

<sup>680</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 446/2003.

<sup>681</sup> MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Fax no. 3760/99. 21/05/1999. p.1

<sup>682</sup> Em novembro de 2000, o Grupo de Trabalho organizou uma missão às áreas afetadas pela mineração ilegal em território venezuelano. A missão foi integrada por autoridades e técnicos da administração pública de ambos os países e serviu para averiguar in loco os prejuízos sócio-ambientais decorrentes daquela atividade. (El Universal. Inspeccionan áreas afectadas por minería. 24/10/2000).

<sup>683</sup> Um relatório do corpo diplomático brasileiro, escrito logo após a VI Reunião do GT de Mineração Ilegal, avaliava que “o problema da mineração ilegal na região fronteiriça era particularmente sério, em virtude da presença no local de milhares de garimpeiros brasileiros, muitos dos quais ingressavam clandestinamente no território venezuelano para a prática de tal atividade (...). Diferentes medidas foram tomadas entretanto com relação ao problema, tais como as operações de retirada de garimpeiros das áreas vizinhas à Venezuela, o que contribuiu para reduzir a prática de mineração ilegal de maneira considerável. Tais medidas, associadas a um desenvolvimento sem precedentes das relações Brasil-Venezuela em variados campos nos últimos cinco anos, melhoraram o tratamento dispensado à questão, que passou a merecer enfoque mais técnico e cooperativo e menos reivindicatório do que no passado” (MINISTÉRIO das Relações Exteriores. Fax no. 3760/99. 21/05/1999. p.1)

Em 2003, o assunto retornou à pauta bilateral em função da “suposta ampliação da área de mineração ilegal e da conseqüente degradação ambiental, com a participação de garimpeiros brasileiros, da cabeceira do rio Orinoco, (...) Estado Amazonas, para a região do rio Caroní, no Estado Bolívar.”<sup>684</sup> Na ocasião, não foi possível comprovar a expansão das atividades de garimpo para o norte da fronteira comum, porém ficou claro que a mineração ilegal ainda representava um problema que não fora devidamente equacionado.<sup>685</sup> Em 2005, durante o julgamento de cidadãos brasileiros acusados de garimpo ilegal e crimes correlatos, diplomatas brasileiros puderam ter uma noção mais clara da gravidade da situação. Constatou-se, por meio dos depoimentos, que a mineração ilegal estaria sendo “organizada por grupos com atuação internacional (...) com ramificações na Colômbia, na capital venezuelana e no Brasil” e que a atividade possuiria um sistema de organização complexo, envolvendo mineradores, supervisores e fornecedores de serviços (alimentos, remédios e artigos de primeira necessidade).<sup>686</sup> Além disso, esses grupos teriam à disposição equipamentos modernos como telefones satelitais e rádios de comunicação VHF de longo alcance e teriam capacidade para burlar rotineiramente importantes postos de vigilância da Guarda Nacional Venezuelana.<sup>687</sup>

Assim como havia sido feito no passado, foram realizadas novas ações conjuntas entre Brasil e Venezuela com o objetivo de combater a mineração ilegal. Entre elas, destacou-se a atuação dos Grupos de Trabalho da Comissão Binacional de Alto Nível (COBAN), que figuraram como fórum de discussão e coordenação para a maior parte das iniciativas do período. A VII Reunião do GT de Mineração Ilegal, realizada nos dias 26 e 27 de agosto de 2003, se propunha a retomar as “fórmulas de cooperação para a detecção, vigilância, verificação e controle das atividades ilegais de mineração na zona de fronteira” através de zoneamentos ecológicos, controle e penalização de delitos ambientais, missões técnicas às áreas atingidas e cooperação técnica em gestão de recursos ambientais e monitoramento terrestre via satélite.<sup>688</sup> O encontro reuniu grandes delegações dos dois países, com a presença de técnicos e ministros envolvidos no combate à mineração ilegal, e serviu para avaliar as perspectivas de cooperação no setor.<sup>689</sup> A V Reunião de Representantes Policiais e Militares, realizada em 29 e 30 de julho de 2005, concentrou-se nas possíveis contribuições de agentes de segurança brasileiros e venezuelanos para o combate à mineração ilegal e deixou clara a possibilidade de iniciativas conjuntas em diversas frentes.<sup>690</sup> Apesar dos esforços empreendidos, a mineração ilegal

---

<sup>684</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 596/2003.

<sup>685</sup> “Foram então mostradas fotografias oficiais que, segundo os venezuelanos, retratariam equipamentos e locais de mineração ilegal. No entanto, a maioria das imagens referiam-se a localidades do parque Nacional de Yapacanes, no Estado Amazonas. No caso do Estado Bolívar foram apresentadas diversas matérias jornalísticas, em particular do ano de 2001, sobre a existência, na cabeceira do rio Caroní, de cerca de 200.000 garimpeiros ilegais, grande parte proveniente do Brasil, Colômbia e Guiana, segundo tais reportagens. Consultado, o Senhor Planchalt disse ter conhecimento de número real inferior ao de 1.000 brasileiros no local” (BRASEMB CARACAS, tel. 596/2003, p.2)

<sup>686</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 505/2005.

<sup>687</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 505/2005.

<sup>688</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 930/2003.

<sup>689</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 930/2003.

<sup>690</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1327/2005.

continuou ativa durante todo o período, causando prejuízos às comunidades indígenas<sup>691</sup>, degradação ambiental<sup>692</sup> e comoção política<sup>693</sup>.

Além dos transtornos previamente mencionados, a mineração ilegal ainda contribuiu para o aumento do número de brasileiros presos na Venezuela “sob a acusação de prática de garimpagem em áreas proibidas, porte ilegal de armas, formação de quadrilha e contrabando”<sup>694</sup>. Segundo os dados disponíveis até 2007, seriam pelo menos 30 indivíduos de nacionalidade brasileira detidos naquele país, cidadãos geralmente desprovidos de recursos financeiros e com educação formal bastante limitada.<sup>695</sup> Não bastasse a carência desses indivíduos, as instalações penitenciárias venezuelanas apresentariam ainda condições precárias de assistência aos detentos, infra-estrutura insuficiente e falta de segurança (apesar dos controles, muitos detentos possuíam armas).<sup>696</sup> Para remediar a situação, o corpo diplomático brasileiro entregou regularmente artigos de higiene pessoal, alimentos, medicamentos e cartões telefônicos e contratou um advogado para que os casos pudessem ser devidamente acompanhados.<sup>697</sup> Vale lembrar, ainda, que a abertura do Vice-Consulado do Brasil em Puerto Ayacucho teve como uma de suas principais justificativas a assistência consular aos presos.<sup>698</sup>

**O comércio legal de armamentos e equipamentos militares** teve como principal assunto do período as tratativas para venda de 36 aeronaves da Embraer para a Aviação Militar Venezuelana, sendo 12 caças AMX-T e 24 caças Super Tucano. Ambas as transações, negociadas separadamente, incluíam um pacote de transferência tecnológica e atraíram sobremaneira o interesse das partes envolvidas. Previa-se que os contratos somariam aproximadamente US\$ 330 milhões, dos quais US\$300 milhões para aquisição de novas aeronaves e demais projetos de cooperação aeronáutica, e o restante para a compra de peças de reposição para aeronaves Tucano, que já faziam parte da frota venezuelana.<sup>699</sup> Contudo, eventos inesperados obrigaram o cancelamento dos negócios em um estágio bastante avançado.

A venda do AMX-T para a Venezuela foi mencionado pela primeira vez no encontro entre o então Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Presidente Hugo Chávez, em 1999.<sup>700</sup> A aeronave, jato subsônico monomotor de dois lugares, possuiria como atrativos sua tecnologia avançada, versatilidade (habilitação para apoio aéreo, missões de reconhecimento e ataque ao solo/interdição), baixo consumo de combustível, pouca manutenção e boa capacidade de ataque.<sup>701</sup> O contrato entre o governo da Venezuela e a EMBRAER previa, além da aquisição dos 12 caças, “o treinamento de 30 pilotos da Aviação Militar Venezuelana em aviões da FAB, no Brasil, e a implementação, neste país, de duas fábricas de aeronaves: uma para o modelo ‘Ipanema’ e outra para o modelo ‘EMB-120

<sup>691</sup> GLOBO.com. Autoridades venezuelanas investigam mortes de índios ianomâmis. 16/04/2010.

<sup>692</sup> MONGABAY.com. Garimpos na Amazônia venezuelana ameaçam a biodiversidade e grupos indígenas. 28/02/2008

<sup>693</sup> TELESUR. Venezuela ejerció soberanía al expulsar a mineros ilegales colombianos y brasileños. 02/12/2009

<sup>694</sup> GABINETE do Senador Romero Jucá. Ofício no. 176/2004, de 30 de novembro de 2004.

<sup>695</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 505/2005.

<sup>696</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1013/2005.

<sup>697</sup> BRASMB CARCAS, tel. 505/2005; 1013/2005.

<sup>698</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 0023/2005; 0045/2005; 0178/2005; 0681/2005; 0804/2005.

<sup>699</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 909/2004.

<sup>700</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 133/2004.

<sup>701</sup> EMBRAER. Press releases. Embraer promove aeronaves de ataque e treinamento na Aero India 2003. 02/05/2003

Brasília”.<sup>702</sup> Para a Venezuela, o negócio representaria a criação de uma indústria nacional de aviões civis e militares e contribuiria para a autonomia tecnológica no setor. Para o Brasil, o projeto interessaria o Comando da Aeronáutica porque, após altos investimentos para o desenvolvimento do modelo, a planta produtora da aeronave se encontrava ociosa em virtude da falta de pedidos.<sup>703</sup> Apesar das vantagens imediatas, as negociações foram longas. Por motivos técnicos (adaptação da aeronave às necessidades venezuelanas) e burocráticos (inclusão das verbas correspondentes no orçamento público), o projeto sofreu consecutivos atrasos em sua execução.<sup>704</sup> Após anos de marchas e contra-marchas, as negociações retomaram vigor em 2003/4, quando foi certificado o primeiro contrato, no valor de US\$70 milhões.<sup>705</sup>

A interesse pelos Super Tucanos ficou oficialmente registrado pela primeira vez na Ata Final da VIII Reunião da COBAN, em fevereiro de 2005.<sup>706</sup> O Super Tucano, caça turboélice de ataque e treinamento, apresentaria grande autonomia e raio de ação em qualquer condição meteorológica, capaz de operar tanto de dia como a noite a partir de pistas curtas e desprovidas de infra-estrutura.<sup>707</sup> Assim como no contrato dos AMX-T, a Embraer se comprometeria a “apoiar a implantação de oficina de manutenção de terceiro nível pelas aeronaves de sua fabricação e estudos de viabilidade para estabelecer uma linha de montagem final de aviões Brasília e Ipanema”<sup>708</sup>. Em junho de 2005, representantes da Embraer foram a Caracas discutir a última versão do contrato comercial, que estipulava a aquisição de 18 ou 19 super-tucanos ao preço de US\$ 169 milhões (o valor estaria inclusive previsto no orçamento venezuelano de 2005). Ademais, por ocasião da *Latin America Air and Defense Fair* (LADD), integrantes do Comitê Técnico de Avaliação Militar Venezuelana teriam realizado provas com a aeronave na Base Aérea de Natal, referindo pleno êxito nos testes de vôo.<sup>709</sup>

A negociação de ambos os contratos estava bastante avançada quando sofreu um revés significativo. Em 22 de novembro de 2005, o Encarregado de Negócios dos EUA no Brasil transmitiu oficialmente ao MRE a solicitação de que o Brasil adotasse restrições à venda de armas para a Venezuela. Afirmou, ainda, que “o seu Governo não autorizaria a venda de equipamentos incorporados àquelas aeronaves e que o Governo canadense estaria sendo contactado no mesmo sentido”<sup>710</sup>, inclusive com o objetivo de vetar a venda dos motores que equipariam os aviões de fabricação brasileira. A diplomacia brasileira fez gestão junto a diversas instâncias do governo norte-americano, nominalmente a Secretaria de Estado, o Departamento de Estado e o Encarregado de Negócios dos EUA em Brasília. Além disso, foram utilizados diversos argumentos para tentar convencer as autoridades norte-americanas a liberar a transação, tais como os prejuízos financeiros e

<sup>702</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 725/2004.

<sup>703</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1339/2004.

<sup>704</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 50/2004.

<sup>705</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 725/2004.

<sup>706</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 447/2005

<sup>707</sup> EMBRAER. Embraer Defense Systems. Super Tucano. s/d.

<sup>708</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 447/2005.

<sup>709</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 932/2005.

<sup>710</sup> ASSESSORIA Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEP/SGEC-MRE). Ofício no. 23. Brasília, 23 de junho de 2006. p. 2

de credibilidade à Embraer, a concordância prévia dos fornecedores norte-americanos e a destinação das aeronaves, que seriam utilizadas exclusivamente em operações de controle do espaço aéreo e combate ao narcotráfico.<sup>711</sup> Apesar dos esforços brasileiros, “o Governo norte-americano não demonstrou disposição de rever sua posição”<sup>712</sup> e os negócios tiveram que ser cancelados.

A **cooperação técnica em áreas sensíveis** contou com três grandes projetos relacionados à segurança e defesa no período: cooperação aeronáutica, vigilância por satélite e cooperação em energia nuclear. A cooperação aeronáutica está relacionada à aquisição das aeronaves AMX-T e Super Tucano e teve como objetivo reerguer a indústria venezuelana no setor e habilitar os militares daquele país a operar as novas tecnologias. Como já mencionado, em um primeiro momento (2004) ficara acertado o treinamento de 30 pilotos da AMV em aviões da FAB e a implantação de duas fábricas na Venezuela, uma para produção de aeronaves agrícolas modelo Ipanema e outra para aviões de transporte médio EMB-120 Brasília.<sup>713</sup> Além das fábricas, o Acordo Marco em Matéria Aeronáutica e Aeroespacial (fev./2005) ainda previa o desenvolvimento dos segmentos industriais correlatos, tais como o de peças e componentes, sistemas eletrônicos e eletro-ópticos e armas de alta tecnologia.<sup>714</sup> Não menos importante, a cooperação aeronáutica bilateral capacitaria militares através da realização de intercâmbio acadêmico, permuta de profissionais de caráter técnico, criação de centros de pesquisa tecnológica, uso compartilhado de simuladores de navios e aeronaves e o desenvolvimento de operações militares conjuntas (VENBRAS, MANAUS LST, FRATERNOS).<sup>715</sup> Nenhum desses projetos mereceu menção posterior nos arquivos diplomáticos ou na mídia, possivelmente indicando desaceleração da cooperação aeronáutica após o cancelamento da venda dos caças ou sigilo na condução dessas atividades.

A vigilância por satélite diz respeito à utilização de *expertise* brasileira para controle do espaço aéreo venezuelano, inspirando-se no Sistema de Proteção e Vigilância da Amazônia (SIVAM/SIPAM).<sup>716</sup> Segundo consta nos arquivos diplomáticos, a Venezuela teria demonstrado interesse no acesso aos dados do SIVAM referentes à região de fronteira e solicitado auxílio tecnológico para a construção de um sistema similar em seu próprio território.<sup>717</sup> Em relação à cessão de dados do sistema brasileiro, o Brasil já vinha sinalizando há alguns anos aos países signatários do

<sup>711</sup> ASSESSORIA Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA/SGEC-MRE). Ofício no. 37. Brasília, 22 de junho de 2006.

<sup>712</sup> ASSESSORIA Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA/SGEC-MRE). Ofício no. 23. Brasília, 23 de junho de 2006. p. 3

<sup>713</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 725/2004.

<sup>714</sup> EMBAIXADA do Brasil em Caracas. Fax no. 14/05. 03/02/05. 5p.

<sup>715</sup> EMBAIXADA do Brasil em Caracas. Fax no. 20/05. 09/02/05.

<sup>716</sup> O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) / Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) é um programa integrado de levantamento, gerenciamento e distribuição de informações para a região amazônica, que foi posto em operação a partir de agosto de 2002. O SIVAM responde pela infra-estrutura técnica e operacional do projeto, “dispondo de recursos de telecomunicação, de tratamento e visualização de dados, de sensoriamento remoto por satélite, vigilância por radar, informações meteorológicas, monitoração das comunicações e informações gerais (...) voltados à concentração, tratamento e difusão de dados e informações nas respectivas áreas de abrangência”. O SIPAM gerencia as informações providas do banco de dados do SIVAM e as distribui de forma coordenada entre as entidades federais, estaduais e municipais que atuam na região amazônica, “afim de potencializar os resultados decorrentes da implementação das diretrizes do governo”. (LOURENÇÃO, Humberto José. A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Campinas, 2003. p. 63;69.[dissertação])

<sup>717</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 343/2005; EMBAIXADA do Brasil em Caracas. Fax no. 14/05. 03/02/05.

Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que as informações do SIVAM/SIPAM poderiam ser compartilhadas para enfrentar problemas comuns.<sup>718</sup> Em relação à construção de um sistema de vigilância venezuelano, um acordo bilateral de 2005 estabeleceu como objetivo o desenvolvimento de “sistemas de informação e programas (software) que permitam a integração de diferentes sistemas de sensores e radares existentes para garantir a coordenação, vigilância e controle do espaço aéreo, aquático e terrestre” na Venezuela.<sup>719</sup> Ainda naquele ano, a ATECH Tecnologias Críticas (empresa responsável pela instalação do SIVAM/SIPAM no Brasil) foi contratada para integrar uma rede de sensores e radares meteorológicos e modernizar o sistema de controle de tráfego aéreo civil venezuelano. Em 2009, a Atech anunciou um novo contrato com o governo venezuelano para o fornecimento dos serviços de integração de cinco radares de vigilância e implementação de um simulador de situação aérea.<sup>720</sup> De acordo com fontes jornalísticas, o projeto venezuelano – que havia começado “sob a camuflagem de um inofensivo sistema para controle do regime de chuvas e incêndios florestais” – teria adquirido um perfil dual muito semelhante ao SIVAM/SIPAM e estaria sendo especialmente adaptado para ser compatível com seu análogo brasileiro<sup>721</sup>. Apesar de pesquisa minuciosa, não foi possível confirmar a compatibilidade entre os sistemas brasileiro e venezuelano ou definir se houve realmente intercâmbio de dados de satélite entre os dois países.

As oportunidades na área de energia nuclear, por sua vez, nada avançaram no período, tendo sido objeto de grande desentendimento entre os dois governos. As divergências tiveram início em 22 de maio de 2005, quando o presidente venezuelano Hugo Chávez declarou, em seu programa dominical ‘Alô, Presidente’, que estaria pronto para desenvolver projetos na área nuclear com fins pacíficos com Brasil e Argentina, em iniciativa que poderia envolver o Irã e a União Européia.<sup>722</sup> A declaração surpreendeu autoridades brasileiras e argentinas e causou alvoroço na mídia local. Na Argentina, argumentou-se que esse assunto não teria constado na pauta de recente encontro presidencial e só seria avaliado após entrega de uma proposta formal.<sup>723</sup> No Brasil, fontes diplomáticas brasileiras teriam declarado que “no governo Luiz Inácio Lula da Silva não existe sequer a hipótese de negociar alguma parceria em matéria nuclear com o Irã e que tampouco há interesse em fazê-lo com a Venezuela”<sup>724</sup> Em junho daquele ano, a embaixada venezuelana no Brasil expediu um comunicado oficial para solucionar a questão – do qual se reproduz abaixo um pequeno trecho –, alternando ataques aos Estados Unidos e a defesa do direito soberano à cooperação nuclear para fins pacíficos. A questão foi superada no ano seguinte, quando o presidente Lula afirmou em entrevista que não haveria

---

<sup>718</sup> OTCA. Ata da reunião de ministros de defesa sobre defesa e segurança integral da Amazônia da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Bogotá, 13 de julho de 2006.

<sup>719</sup> EMBAIXADA do Brasil em Caracas. Fax no. 14/05. 03/02/05. p. 5.

<sup>720</sup> SILVEIRA, Virginia. Conhecimento em integração tem papel fundamental. Valor econômico, São Paulo, 09 abr. 2009.

<sup>721</sup> DANTAS, Cláudio. O SIVAM de Chávez. Correio Brasiliense, Brasília, 6 dez. 2004. Mundo. p.12.

<sup>722</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1133/2005.

<sup>723</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1000/2005.

<sup>724</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 994/2005, p.1. Em espanhol, no original.

qualquer restrição à cooperação nuclear com a Venezuela<sup>725</sup>. Ainda assim, nenhuma ação foi realmente concretizada no período.

“O presidente da República Bolivariana da Venezuela, Comandante Hugo Chávez, não faz nada a não ser dar continuidade a um desejo válido – e além de longa data – do Estado venezuelano: diversificar suas fontes de energia, para liberar-se da dependência petroleira e desenvolver novos mercados de trabalho e maiores possibilidades de desenvolvimento alternativo. A realidade é que o que persegue o governo venezuelano com a assinatura dos acordos bilaterais é impulsionar o intercâmbio comercial e o desenvolvimento empresarial do país. Não há intenções de converter-se em uma potência nuclear, idéia que muito resulta risível, por tão somente pensar em ela, posto que para ninguém é um segredo que a Venezuela não tem a capacidade para converter-se em uma ameaça nuclear bélica. Nem tem capacidade, nem tem intenções.”<sup>726</sup>

A **coordenação de forças policiais e militares** entre Brasil e Venezuela não possui registro pormenorizado de suas ações nas fontes consultadas, muito provavelmente em função do caráter sensível das informações envolvidas.<sup>727</sup> É possível afirmar, contudo, que foi dada continuidade às reuniões bilaterais para “cooperação recíproca para vigilância, detecção e verificação das atividades ilícitas”<sup>728</sup> exercidas na região de fronteira, com alguns resultados práticos conhecidos. A V Reunião de Representantes Policiais e Militares, realizada em 29 e 30 de julho de 2005, concentrou-se nas possíveis contribuições da cooperação entre agentes de segurança brasileiros e venezuelanos para o combate à mineração ilegal. A Reunião deixou clara a possibilidade de iniciativas conjuntas em diversas frentes, tais como reforço do diálogo através de comunicação diária via correio eletrônico, notificação automática de atividades ilícitas e reuniões regulares entre as delegações de cada país; intercâmbio de informações entre autoridades militares e policiais de ambos os países; controle de substâncias relacionadas ao garimpo ilegal, notadamente mercúrio; cursos de especialização entre órgãos brasileiros e venezuelanos e exercícios policiais simultâneos e coordenados nos dois lados da fronteira.<sup>729</sup>

Mais importante que as reuniões regulares entre Brasil e Venezuela, entretanto, foram os exercícios militares conjuntos conhecidos como ‘Operação VENBRA’. As manobras conjuntas vem sendo realizadas a cada dois anos, desde 1998, e objetivam reforçar a cooperação militar para a proteção da fronteira comum e do espaço aéreo. Durante as operações são realizadas tarefas de identificação e interceptação de vôos clandestinos bem como controle do espaço aéreo, especialmente

<sup>725</sup> Em entrevista ao jornal Estado de São Paulo (07/09/2006), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva teria afirmado que “Defendemos la cooperación internacional en esa área y el derecho de todos los países a tener acceso a la tecnología nuclear para fines pacíficos sobre la supervisión de los organismos multilaterales especializados (...) Así como en otras áreas en las que tenemos una asociación importante con los venezolanos, también hay posibilidades de cooperación en el campo nuclear”. As declarações repercutiram intensamente na imprensa venezuelana. (BRASEMB CARACAS, tel. 1014/2006).

<sup>726</sup> EMBAIXADA da Venezuela no Brasil. *Comunicado da embaixada da República Bolivariana da Venezuela a propósito da manipulação mediática em torno do tema do direito à cooperação nuclear para fins pacíficos*. 02/06/2005

<sup>727</sup> É altamente provável que a maior parte das informações desse domínio não venha a público, especialmente no que diz respeito à execução das operações e continuidade dos projetos de cooperação. A Ata da IV Reunião entre Representantes Militares e Policiais propôs, por exemplo, que “as delegações não poderão fazer declarações à imprensa” e que “as reuniões regionais, e toda a documentação à elas relacionadas, terão respectivamente, o caráter e classificação de SECRETO”. Ainda assim, há algumas informações genéricas nas fontes consultadas, com as quais se tentou montar um panorama da coordenação de forças policiais e militares. (EMBAIXADA do Brasil em Caracas. FAX NO. 186/00. 16/08/2000. p. 5)

<sup>728</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1327/2005. p.2.

<sup>729</sup> BRASEMB CARACAS, tel. 1327/2005.

voltadas para o combate aos tráficos ilícitos presentes na região de fronteira.<sup>730</sup> A operação VENBRA V, por exemplo, foi realizada em agosto de 2008 entre a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Aviação Militar Venezuelana (AMV) e mobilizou pelo menos 400 militares em quatro dias de operação. Essa edição dos exercícios conjuntos se dedicou à simulação de vôos clandestinos na fronteira. Os aviões cruzavam uma linha fictícia estabelecida entre Brasil e Venezuela e, para localizá-los, foram empregados meios de detecção (radares) e de interceptação (aeronaves) dos dois países. As missões foram realizadas a partir da Base Aérea de Boa Vista, em Roraima, e da cidade de Santa Elena de Uairén, em território venezuelano.<sup>731</sup>

Uma **breve análise** permite concluir que a fronteira binacional esteve marcada pelos ilícitos transfronteiriços durante todo o período. O fenômeno não é recente e parece estar relacionado à omissão do Estado brasileiro, problema conhecido e bem documentado em diversas fontes (Política de Defesa Nacional<sup>732</sup>, Programa Calha Norte<sup>733</sup>, arquivos diplomáticos<sup>734</sup>). O argumento principal é que a falta de controle sobre regiões isoladas, que inclui desprovimento de serviços públicos<sup>735</sup>, vigilância limitada do espaço aéreo, fronteiras desguarnecidas, baixa densidade demográfica e condições geográficas desfavoráveis (extensão do terreno, vegetação cerrada e abundância de hidrovias), facilitam a atuação clandestina de grupos criminosos. Com efeito, essa situação de vulnerabilidade contribuiu para o florescimento de atividade ilegais na fronteira comum. O tráfico de mulheres está bem estabelecido na região norte do Brasil, e há rotas internacionais conhecidas que conduzem mulheres e adolescentes brasileiras para a prostituição na Venezuela. O tráfico de armas e de drogas também têm raízes profundas na região. Embora o Brasil e a Venezuela não sejam o destino principal dos itens traficados, o trânsito dessas mercadorias pelo território nacional resultou em aumento da oferta interna de drogas e armas, corrupção policial e fortalecimento do crime organizado. A

<sup>730</sup> GAZETA Mercantil. Brasil e Venezuela reforçam cooperação. 22/08/2008.

<sup>731</sup> FORÇA Aérea Brasileira. Força Aérea Brasileira e Aviação Militar Venezuelana treinam em conjunto para combater tráfegos ilícitos. s.d.

<sup>732</sup> A Política de Defesa Nacional afirma que “A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transporte terrestre, que condiciona o uso de hidrovias e do transporte aéreo como principais vias de acesso. Essas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais. (...) O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.” (BRASIL. Presidência da República. Decreto no. 5.484, de 30 de junho de 2005. [Política de Defesa Nacional])

<sup>733</sup> A brochura institucional do Programa Calha Norte reconhece que “Entre os principais problemas, figura o esvaziamento demográfico das áreas mais remotas e a intensificação e o espraiamento dos ilícitos transfronteiriços. Nesse contexto, crescem, igualmente, as necessidades de vigilância da fronteira”. Sugere-se como solução “aumentar a presença do Poder Público na região do programa Calha Norte, contribuindo para a Defesa Nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na Região.” (BRASIL. Ministério da Defesa. Programa Calha Norte. s.d. p.1).

<sup>734</sup> “A geografia da zona fronteira entre o Brasil e a Venezuela, em grande parte inóspita e de difícil acesso (com exceção da área de Vila Pacaraima/Santa Elena de Uairén), associada à baixa densidade demográfica, explicam a escassa presença governamental na região. (...) [A] persistência do problema do garimpo ilegal, sugere a necessidade de uma agenda de fomento à cooperação entre os dois países naquela área.” (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Desenvolvimento fronteiro: Brasil-Venezuela. mar., 1995.)

<sup>735</sup> Realizei viagem aos municípios roraimenses de Normandia, Uiramutã e Pacaraima nos meses de janeiro e fevereiro de 2009. Na ocasião, pude conversar com políticos e servidores públicos, e ouvir relatos de cidadãos residentes da área, muito do que ficou registrado em fotos, anotações e gravações de áudio. Além disso, foi possível acompanhar uma reunião entre integrantes do Ministério Público estadual, lideranças indígenas e autoridades locais sobre a administração pública neste municípios fronteiriços. Dessa experiência, pôde-se constatar que os municípios fronteiriços do estado de Roraima sofreram, em maior ou menor grau, com a precariedade da infra-estrutura de rodagem, problemas de abastecimento elétrico, limitações orçamentárias para contratar técnicos (contadores, advogados, técnicos agrícolas) e dificuldade de acesso para prestação de serviços públicos (educação e saúde) durante todo o período em estudo.



mineração ilegal representa um complicador adicional na região, reforçando as redes de ilegalidade e causando constrangimento às relações bilaterais.

Para combater essas atividades ilegais, Brasil e Venezuela realizaram diversas ações de coordenação e planejamento. Entretanto, não foi possível verificar se todas as propostas (desenvolvimento de inteligência estratégica conjunta, controle de fármacos e precursores químicos, intercâmbio regular de informações) foram efetivamente concretizadas. Tampouco é seguro afirmar que as ações conjuntas têm sido suficientes para barrar o avanço dos ilícitos transfronteiriços. Pelo contrário, o tráfico de drogas dá indícios de penetrar progressivamente na região, não apenas para escoar a produção de entorpecentes como também para aproveitar o potencial de consumo dos países sul-americanos<sup>736</sup>. O tráfico de armas, por sua vez, encontra no conflito interno da Colômbia um mercado seguro para a armas de fogo e munições<sup>737</sup>, de modo que o fim do comércio clandestino passa pelo apaziguamento social naquele país – algo fora do alcance imediato de brasileiros e venezuelanos.

Finalmente, as relações entre Brasil e Venezuela compreenderam a cooperação técnica em áreas sensíveis e a coordenação de forças policiais e militares. As negociações para venda de aeronaves brasileiras para a Venezuela possuía importância estratégica (renovação da frota venezuelana, transferência de tecnologia, aumento da capacidade de defesa sul-americana) e o cancelamento do negócio ocorreu à revelia da vontade das partes. A cooperação técnica em áreas sensíveis trouxe um acordo aeronáutico bilateral e o apoio brasileiro para um sistema de vigilância integrado na Venezuela. A coordenação de forças policiais e militares assegurou a realização de reuniões e exercícios militares conjuntos, promovendo a interação entre as Forças Armadas brasileiras e venezuelanas. Entretanto, a análise dessas iniciativas ficou prejudicada pela limitação das fontes (informações genéricas e esparsas, falta de continuidade nos relatos) e pelo caráter excessivamente técnico dos dados na área de segurança e defesa (configuração das aeronaves, compatibilidade tecnológica de sistema de vigilância, informações dos exercícios militares conjuntos), dificultando uma avaliação precisa dessas ações. A despeito desses obstáculos, pode-se afirmar que as ações do período resultaram em transferência de tecnologia civil e militar, reforço da capacidade de vigilância e defesa da Venezuela e coordenação militar do mais alto nível.

---

<sup>736</sup> O *World Drug Report* das Nações Unidas indica o Brasil como maior consumidor de drogas da região, porém em níveis ainda inferiores a outros mercados consolidados como Europa Ocidental e Estados Unidos. O relatório refere, ainda, em vários anos da publicação, um aumento generalizado no consumo de drogas na América do Sul. “While there are indications that the expansion of cocaine consumption is losing some of the momentum it had in the 1990s, and while traditional markets such as the USA and Mexico are stabilizing, new markets continue to emerge. According to UNODC’s Drug Abuse Trend Index, cocaine use has increased dramatically in Southern America, Central America and the Caribbean since 1995. Abuse levels are high and increasing in Brazil and Colombia. There are exceptions to this trend in Bolivia and Peru.” (UNITED Nations office on Drugs and Crimes. *World Drug Report 2004*, vol. 1, jun. 2004, p. 51)

<sup>737</sup> De acordo com a CPI das Armas, do Congresso Nacional brasileiro, “A Colômbia é sempre o destino final das rotas do tráfico internacional de armas e munições. Isto se dá em consequência daquele país ter os melhores e maiores compradores de armas e munições e de ser grande fornecedora de cocaína. As organizações paramilitares e as chamadas Forças Armadas Revolucionárias entraram no comércio ilegal de armas e munições e fazem esta disputa usando a cocaína como moeda de troca e de pagamento. Um exemplo disso é o que aconteceu no município de Cucu (...), onde militares brasileiros prenderam em flagrante os colombianos: Justo Alexander Ramirez e William Norbey Nagles Cespedes (...). Estes colombianos são acusados de pertencerem às FARC” (CÂMARA dos Deputados. Sub-relatoria da fronteira norte. In: \_\_\_\_\_. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Brasília: novembro, 2006. p. 61).

## 5.2 SEGURANÇA COM A REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA

Essa seção trata das ações de segurança desenvolvidas entre o Brasil e a Guiana entre os anos de 2003 e 2008 e está dividida de acordo com os principais assuntos da agenda bilateral no período em (a) tráfico de drogas, (b) tráfico seres humanos, (c) mineração ilegal, (d) outros ilícitos transfronteiriços, (e) treinamento e coordenação de forças policiais e militares e (f) breve análise das ações de segurança.

O **tráfico de drogas** na fronteira entre Brasil e Guiana seguiu um padrão bastante semelhante ao encontrado na fronteira com a Venezuela durante o período em estudo. Tratar-se-ia principalmente de cocaína, oriunda dos países andinos (esp. Colômbia), que cruzaria os territórios brasileiro e guianense em direção aos grandes mercados consumidores da Europa e Estados Unidos. A passagem das drogas fortaleceria os grupos criminosos que atuam na região e aumentaria a disponibilidade de narcóticos dentro dos países que servem de rota internacional para o tráfico.<sup>738</sup> Além desses efeitos perversos, o comércio de entorpecentes ainda se associaria a outras atividades ilícitas (tráfico de pessoas, armas, munições), formando uma rede de criminalidade que desestruturaria a sociedade e rivalizaria com o poder do Estado.<sup>739</sup> Não é possível precisar a dimensão do tráfico de drogas na região, porém há evidências de que foram bastante frequentes as apreensões de cocaína proveniente da Guiana em portos europeus e norte-americanos no período.<sup>740</sup> Um dos principais motivos mencionados para o agravamento da situação é a falta de policiamento na extensa faixa de fronteira<sup>741</sup>, porém também devem ser considerados o crescente papel da região como escoadouro de drogas após o Plano Colômbia<sup>742</sup> e as limitações de ambos os Estados em se fazerem presentes na região.

“A Guiana vem, assim, se transformando rapidamente em teatro de operações do narcotráfico, que logrou infiltrar os setores público e privado do país, em busca de novas alternativas, à medida que os Governos de Bogotá e dos Estados Unidos da América, através da ‘Operação Colômbia’, intensificaram o controle sobre rotas tradicionais. A ação dos narcotraficantes, que operam, ademais, esquemas de lavagem de dinheiro e apóiam esquadrões da morte (...) é facilitado pela falta de policiamento nas fronteiras, sobretudo com a Venezuela, pela prática da corrupção e pela morosidade do sistema jurídico, que gera impunidade”<sup>743</sup>

O combate ao tráfico de drogas contou exclusivamente com iniciativas unilaterais durante quase todo o período. No Brasil, há registro de operações para destruição de pistas de pouso clandestinas usadas por traficantes na região norte da Amazônia<sup>744</sup>. Na Guiana, o governo lançou o

<sup>738</sup> UNITED Nations Office on Drugs and Crimes. World Drug Report 2008. vol.1, jun. 2008. p. 87

<sup>739</sup> O relatório final da ‘CPI das Armas’, já citado anteriormente, afirma que “Lá [na fronteira norte do Brasil] a troca é constante e realizado qualquer tipo de câmbio. Os índios são usados por traficantes para carregarem drogas e também são usados para exploração sexual dos comandantes das quadrilhas que atuam naquela fronteira. E algo que chama à atenção não somente na região da Colômbia, mas na região da Guiana e Venezuela. Toda fronteira é um raio de tráfico de seres humanos, de drogas e de armas e munições.” (CÂMARA dos Deputados. Sub-relatoria da fronteira norte. In: \_\_\_\_\_. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Brasília: novembro, 2006. p. 61-62). Há diversas menções nesse sentido em outras fontes. LEAL; LEAL, 2002, p. 29. BRASEMB GEORGETOWN, tel. 721/2007. UNITED States Department of State. Trafficking in persons report 2003, jun. 2003. p. 11.

<sup>740</sup> STABROEK News. Addicted to drug trafficking. 13/01/2009.

<sup>741</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 721/2007.

<sup>742</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 319/2004.

<sup>743</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 0319/2004, p.1.

<sup>744</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 446/2003.

Plano de Estratégia contra Drogas (2005-2009) para coordenar as ações de repressão ao tráfico de entorpecentes<sup>745</sup>. Apenas em novembro de 2007 foi realizada a I Reunião da Comissão Mista Bilateral Antidrogas, que buscou discutir operações conjuntas em cidades fronteiriças, colaboração na redução e prevenção da demanda por drogas, controle de medicamentos e precursores químicos, assistência bilateral para aperfeiçoar e fortalecer agências anti-narcóticos, combate à lavagem de dinheiro, treinamento policial e cooperação judicial.<sup>746</sup> Os principais resultados da reunião foram o avanço nas negociações para operações conjuntas de patrulhamento, para as quais “autoridades policiais de Roraima informaram sua disposição em dar início prontamente (...) a partir das cidades fronteiriças de Normandia e Bonfim”, e a apresentação de tecnologias brasileiras utilizadas na repressão ao narcotráfico, tais como o esquema de controle de precursores químicos e o *software* avançado para monitoramento de ligações telefônicas usado pela Polícia Federal.<sup>747</sup> Entretanto, não há informações suficientes para apurar a evolução dessas iniciativas nem tampouco subsídios para avaliar possíveis impactos sobre o fluxo de drogas que atravessa a fronteira comum.

O **tráfico internacional de seres humanos** entre Brasil e Guiana vitimou, durante o período em estudo, especialmente mulheres e adolescentes de ambas as nacionalidades, aliciadas para fins de exploração sexual no exterior. Na Guiana, mulheres brasileiras seriam atraídas com falsas promessas de emprego e forçadas a trabalhar como prostitutas em casas noturnas da capital. De acordo com os arquivos diplomáticos, seria “notória a existência, em Georgetown, de estabelecimento que emprega cidadãs brasileiras para espetáculos e facilita encontros com os freqüentadores”<sup>748</sup>. Além das ocorrências relatadas em grandes cidades, cidadãs brasileiras seriam contratadas por mineradores para prestar serviços domésticos e vender produtos brasileiros no interior do país, eventualmente apelando à prostituição. Contudo, nestes casos não haveria indícios de aliciamento ou cativo forçado, mantendo estas mulheres a liberdade de ir e vir<sup>749</sup>. Ainda, o território guianense seria usado pelo tráfico de mulheres como rota de passagem para os demais países caribenhos.<sup>750</sup> No Brasil, por sua vez, “há um fluxo migratório típico, que ocorre no sentido inverso, ou seja, da Guiana para o Brasil, no qual predominam as profissionais do sexo que se dirigem para Boa Vista”<sup>751</sup>.

“em agosto de 2003, o Setor Consular recebeu denúncia de que cidadã brasileira estava sendo mantida no referido local [casa de shows], contra a sua vontade, após ter sido atraída por aliciante, com falsas promessas de emprego; contactada, a responsável pelo estabelecimento negou aliciamento, mas confirmou que uma ‘profissional’ estava sendo impedida de deixar o país, em virtude de dívidas que havia contraído; após a imediata e incisiva intervenção da Embaixada, a interessada embarcou, no mesmo dia, para Boa Vista”<sup>752</sup>

Não há registro disponível do número aproximado de mulheres e adolescentes nessa situação, nem foram mapeadas as principais rotas que conectam os dois países. O *Trafficking in Persons Report*

<sup>745</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 295/2005.

<sup>746</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 864/2007.

<sup>747</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 890/2007.

<sup>748</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 276/2004. p. 2

<sup>749</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 276/2004.

<sup>750</sup> UNITED States Department of State. *Trafficking in persons report 2003*, jun. 2008. p. 134.

<sup>751</sup> LEAL; LEAL, 2002, p. 79.

<sup>752</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 276/2004.

2004 menciona a presença de mais de 100 pessoas submetidas à exploração sexual forçada em regiões isoladas da Guiana, porém este dado, além de antigo, não inclui as zonas urbanas – onde se supõe que se concentre o maior número de brasileiras aliciadas.<sup>753</sup> Também não há registro de qualquer reunião bilateral, acordo ou fórum que tenha abordado a questão de forma integrada entre os dois países no período em estudo.

A **mineração ilegal** em território guianense ocorreu, no período, sob condições especiais. Ao contrário da Venezuela, onde o garimpo figura majoritariamente como problema político e ambiental, a indústria da mineração da Guiana representa a segunda maior atividade econômica do país, atrás apenas da agricultura.<sup>754</sup> Desse modo, o governo guianense buscou incentivar o desenvolvimento controlado da atividade, regularizando a condição trabalhista dos mineradores<sup>755</sup> e procedendo à uma “mudança de atitude em relação à comunidade brasileira (...) (cerca de 1.500 mineradores), que, de invasores, imigrantes ilegais e poluidores do meio ambiente, passaram a ser reconhecidos como parceiros e coadjuvantes no desenvolvimento econômico”<sup>756</sup>. Essa postura cooperativa não impediu, entretanto, que alguns setores da população se mantenham desconfiados em relação aos brasileiros, cuja principal ocupação na Guiana é justamente o garimpo.<sup>757</sup> A postura governamental tampouco eliminou completamente as irregularidades na prática da mineração, tais como o exercício laboral sem visto apropriado<sup>758</sup>, o garimpo em local proibido<sup>759</sup> e os impactos ambientais negativos da atividade. Com efeito, a mineração em pequena e média escala estaria causando aumento drástico de sedimentos nos rios, alteração do fluxo fluvial pelo surgimento de bancos de areia, contaminação por mercúrio, desmatamento e epidemias de malária.<sup>760</sup> Além disso, a presença massiva de homens jovens e desacompanhados nos sítios de mineração estaria fortemente associada à prostituição, tráfico de mulheres e abuso sexual de menores indígenas.<sup>761</sup>

Apesar dos esforços de pesquisa, as fontes à disposição são bastante limitadas em alguns aspectos. Não se conhece a prevalência da ilegalidade sobre as atividades de mineração, as rotas de escoamento do metal clandestino, os valores envolvidos ou a associação com outros crimes. Tampouco é consensual que o impacto sócio-ambiental das atividades de garimpo seja realmente elevado: representantes da *Guyana Gold and Diamond Miners Association* acreditariam que “os danos ambientais por ela causados são relativamente pequenos e objeto de exageros feitos pela imprensa” e que “êste país precisaria receber um fluxo de cerca de 30 mil novos garimpeiros do Brasil para desenvolver adequadamente sua indústria da mineração”.<sup>762</sup> Da mesma forma, não há registro no

<sup>753</sup> UNITED States Department of State. Trafficking in persons report 2004, jun. 2004. p. 238.

<sup>754</sup> INTERNATIONAL Human Rights Clinic. All that glitters: gold mining in Guyana. Cambridge: Massachusetts, 2007. p. 4.

<sup>755</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 642/2007.

<sup>756</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 132/2004.

<sup>757</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 187/2003.

<sup>758</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 70/2006.

<sup>759</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 70/2006.

<sup>760</sup> INTERNATIONAL Human Rights Clinic, 2007. p. 11-17.

<sup>761</sup> INTERNATIONAL Human Rights Clinic, 2007. p. 18-20.

<sup>762</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 613/2006.

período de nenhum acordo, fórum permanente ou reunião entre Brasil e Guiana especificamente dedicados a tratar da mineração ilegal na fronteira comum.

Outros **ilícitos transfronteiriços**, como tráfico de armas, roubo de veículos, contrabando de gasolina e tráfico de diamantes, completam a rede de criminalidade que atuou na fronteira entre Brasil e Guiana durante o período em estudo. O tráfico de armas presente na região se caracterizou principalmente pelo comércio de pequenas armas de fogo manufaturadas no Brasil, que entram na Guiana para abastecer o crime organizado local. Os compradores estariam associados a outros crimes, em especial o tráfico drogas, contribuindo para a elevação dos índices de criminalidade (alta de 36% em 2008) e da taxa de homicídios (26,1/100.000 hab. em 2008) na Guiana.<sup>763</sup> A atividade seria facilitada pela permeabilidade da fronteira, pela falta de policiamento e pelo entrosamento com as demais redes de ilícitos:

“Commenting on the problems of illegal firearms, the expert said in addition to Guyana’s long unpatrolled border with Brazil, one of the world’s largest manufacturers of small arms, this country had a serious problem with organized contraband. ‘We have massive smuggling of people, fuel and drugs in areas in the Corentyne and North West District and it is through these means persons were bringing in guns,’ the expert declared. He said unless law enforcement authorities were able to stamp out smuggling it would be difficult for the authorities to arrest the guns problem. The expert explained that there was evidence that some of the persons involved in drugs and fuel smuggling as well as those engaged in high seas piracy were actually the gunrunners. ‘While they bring in their uncustomed goods they bring in weapons also,’ the security official said.”<sup>764</sup>

O roubo de veículos na fronteira consistiu no furto de motos e carros brasileiros no estado de Roraima, em especial na cidade de Boa Vista, que seriam ilegalmente transportados e revendidos na Guiana.<sup>765</sup> Essa atividade criminosa foi bastante comum no período, levando autoridades a negociar um acordo para pronta recuperação de veículos roubados à semelhança dos assinados entre Brasil, Bolívia e Paraguai<sup>766</sup>. A iniciativa, porém, nunca foi adiante. O contrabando de gasolina parece ter afetado especialmente Suriname e Venezuela, produtores do combustível repatriado para a Guiana. Entretanto, o tráfico ocorreria com particular ênfase em regiões próximas ao Brasil e haveria indícios de envolvimento de cidadãos brasileiros no descaminho de combustível.<sup>767</sup> A fronteira entre Brasil e Guiana ainda abrigaria ainda um esquema para fraudar certificações internacionais de diamante bruto, que previnem que o mineral financie guerras e abusos aos direitos humanos nos locais de origem. Relatórios internacionais confirmam que “vinte por cento dos diamantes existentes na Guiana é contrabandeado para Boa Vista, no Brasil, misturado a diamantes provenientes ilegalmente da Venezuela e devolvidos à Guiana, onde obtém falsos Certificados Kimberley”<sup>768</sup>.

<sup>763</sup> STABROEK News. Guyana’s gangs. 10/12/2008. STABROEK News. Guns, drug smuggling still cause for concern but police have performed well in 2008, Rohee says. 04/01/2009. STABROEK News. Exit Wound. 18/11/2008. STABROEK News. Guyana’s murder rate is up this year. 01/08/2008.

<sup>764</sup> STABROEK News. Illegal guns tied to fuel, drug smuggling. 08/06/2008.

<sup>765</sup> TRAJANO, Andrea. Rota do crime continua em atividade. Folha de Boa Vista. 23/12/2009. NACIMENTO, Danilo. Mais de 300 carros e motos foram furtados. Folha de Boa Vista. 16/12/2009. FOLHA de Boa Vista. Ladrões roubam mais duas motocicletas. 06/12/2006.

<sup>766</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 890/2007.

<sup>767</sup>

<sup>768</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 313/2006.

Mais uma vez, há uma escassez crônica de dados sobre esses assuntos. Não foi possível encontrar fontes seguras que informassem o volume ou valores do comércio ilegal, média anual de ocorrências, rotas mais utilizadas, informações precisas sobre procedência e destino das mercadorias ou cobertura geográfica/demográfica dessas atividades. Tampouco há registro de iniciativas bilaterais direcionadas especificamente ao combate dos ilícitos transfronteiriços mencionados (tráfico de armas, roubo de veículos, contrabando de gasolina e tráfico de diamantes).

O **treinamento e coordenação de forças policiais e militares** buscou, no período, aproximar as Forças Armadas de ambos os países e conferir eficiência ao combate de atividades ilícitas na fronteira. A aproximação militar entre Brasil e Guiana tomou a forma de pequenos gestos de boa vontade, com efeitos práticos limitados. A Marinha do Brasil esteve presente em Georgetown em pelo menos uma ocasião no período, em maio de 2007, quando os navios-patrolha ‘Graúna’, ‘Goiana’, ‘Bracuí’ e ‘Guanabara’ conduziram um grupo-tarefa em visita de boa vontade àquela capital.<sup>769</sup> A visita dos navios de guerra brasileiros teve ótima repercussão e foi noticiada nos principais meios de comunicação venezuelanos.<sup>770</sup> A Marinha ainda se dispôs a auxiliar na manutenção dos vasos de guerra da *Guyana Defense Force*, reparando o navio de patrulha ‘GDFS Essequibo’ na Base Naval de Val de Cães, em Belém.<sup>771</sup> Além disso, o Brasil aceitou militares guianenses em cursos formação e treinamento pelo menos desde 2001. Há registro de que ao menos 27 militares tenham freqüentado cursos nesse período, tais como os de instrutor de educação física, mestre de saltos, operações na selva, curso avançado de montanha e curso básico de inteligência.<sup>772</sup> Não menos importante, o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas da Guiana (Edward Collins) e o chefe do Estado-Maior do Comando Militar do Leste do Brasil (Gal. Mário Madureira) trocaram visitas pelo menos uma vez no período, o que costuma representar boa disposição entre as partes.<sup>773</sup>

A busca de eficiência no combate às atividades ilícitas, por sua vez, ocorreu principalmente por meio da cooperação policial e foi beneficiada pelo primeiro encontro bilateral sobre o tema. A I Reunião da Comissão Mista Brasil-Guiana sobre Cooperação Policial, realizada em 12 e 13 de novembro de 2007, teve como tópicos a troca de informações sobre suspeitos, meios de comunicações seguros entre autoridades policiais, treinamento de agentes, mecanismos de monitoramento conjunto da fronteira, intercâmbio de informações sobre detenções em situação irregular e uma possível colaboração no contexto do SIVAM/SIPAM.<sup>774</sup> Todos os pontos da agenda foram bastante debatidos, cabendo destacar o tratamento especial conferido ao contrabando de veículos, patrulhamento conjunto da fronteira, treinamento de agentes guianenses no Brasil, interesse da Guiana nos dados gerados pelo SIPAM, coordenação para controle de percursos químicos e possível cooperação judicial

---

<sup>769</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 153/2007.

<sup>770</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 356/2007.

<sup>771</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 528/2005.

<sup>772</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 816/2006; 606/2008.

<sup>773</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 444/2006; 815/2008.

<sup>774</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 864/2007.

internacional.<sup>775</sup> Contudo, não foi possível encontrar dados sobre a evolução dessas propostas nem aferir seu impacto sobre as atividades ilícitas que elas buscam combater.

Uma **breve análise das ações de segurança** desenvolvidas entre Brasil e Guiana mostra que a falta de dados e informações prejudicou a análise dos ilícitos transfronteiriços e das iniciativas de cooperação policial e militar. A limitação das fontes de pesquisa resultou em dificuldade de acompanhar a evolução das iniciativas, recurso a fontes alternativas (periódicos, entrevistas, sítios *web*), imprecisão e um alto grau de generalidade nas afirmações. Essa situação parece estar relacionada à natureza das atividades ilícitas, que dependem da informalidade e da discricão para prosperarem, e à natureza das ações de segurança, para as quais a publicização extensiva pode ser contra-producente. Porém, essa dificuldade também deve ser atribuída em alguma medida às lacunas da pesquisa científica sobre temas de segurança, em especial àquela relacionada à fronteira norte do Brasil.

Entretanto, a despeito dos *handicaps* metodológicos, foi possível obter um panorama geral das atividades ilícitas desenvolvidas na região entre os anos de 2003 a 2008. O tráfico de drogas gerou diversos problemas na fronteira (financiamento ao tráfico de armas, aumento da disponibilidade de narcóticos e fortalecimento do crime organizado), piorando à medida que a região se destacava como rota internacional do tráfico de entorpecentes. O tráfico de mulheres foi um fenômeno escassamente documentado, porém é seguro que o aliciamento é uma atividade permanente e que os esforços para sua interrupção foram insuficiente. Os demais ilícitos transfronteiriços (roubo de veículos, contrabando de gasolina, tráfico de armas e diamantes) possuíram menor representatividade no período, mas não sofreram medidas de repressão eficazes e, dessa forma, contribuíram para consolidar a rede de criminalidade na região. Os problemas da mineração ilegal, por sua vez, não foram completamente sanados. Há evidências de que o governo da Guiana teria feito os esforços necessários para regularizar as atividades de garimpo dentro de seu território. Entretanto, mantidos os efeitos sócio-ambientais negativos da atividade, a legalização apenas mascara o problema, que tende a aumentar com o crescimento do número de mineradores brasileiros na região.<sup>776</sup>

O treinamento e coordenação de forças policiais e militares atingiu apenas parcialmente os objetivos de aproximar as Forças Armadas e garantir a eficiência do combate às atividades ilícitas na fronteira. Em relação ao primeiro aspecto, o bom nível das relações bilaterais (e pequena dimensão da *Guyana Defense Force*) garantiu que poucas ações formais surtiram um efeito bastante positivo no entrosamento entre Forças Armadas. Em relação ao segundo, no entanto, é bastante evidente que os esforços de coordenação de forças policiais não foram suficiente para coibir a ação do crime organizado. Apenas a questão das drogas contou com uma abordagem bilateral específica no período,

---

<sup>775</sup> BRASEMB GEORGETOWN, tel. 890/2007.

<sup>776</sup> Segundo diplomata lotado em Georgetown, a expectativa para os próximos anos é de aumento do número de mineradores brasileiros na região, uma vez concluídas as obras de infra-estrutura que interligam os dois países: “O quadro acima [reduzido número de brasileiros na Guiana], segundo minha explanação, tenderá certamente a se modificar, pois a breve conclusão da Ponte sobre o Rio Tacutu, somada à possível pavimentação da rodovia Lethem-Linden, acarretarão o aumento considerável no fluxo de bens, mercadorias e número de pessoas cruzando a fronteira dos dois países.” BRASEMB GEORGETOWN, tel. 642/2007, p.2)

e, mesmo assim, as reuniões da comissão temática são bastante recentes (2007). É difícil avaliar quando não se possui dados precisos sobre a atividade em questão, porém os indícios apontam para um quadro geral de agravamento dos ilícitos transfronteiriços entre 2003 e 2008 e para a insuficiência das medidas de repressão adotadas no período. Mantida essa tendência, espera-se no longo prazo a consolidação definitiva do crime organizado na região.

### 5.3 SEGURANÇA NA FRONTEIRA NORTE E TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

“Contemporary world politics is not a seamless web; it is a tapestry of diverse relationships. In such a world, one model cannot explain all situations” (NYE; KEOHANE, 1989, p. 4)

Essa seção avalia a adequação das teorias das relações internacionais às ações de segurança relacionadas nesse capítulo, com o objetivo de revelar as capacidades e limitações de cada uma das abordagens. Com esse propósito, o texto está dividido em (a) teoria realista, (b) a interdependência complexa, (c) teoria dos complexos regionais de segurança, (d) paradiplomacia e (e) breve análise das teorias das relações internacionais.

A **teoria realista** em sua vertente clássica serve apenas parcialmente para explicar as ações de segurança na fronteira norte. Por um lado, as preocupações da abordagem coincidem com as questões de segurança e defesa, e seus autores possuem idéias e conceitos bastante úteis na análise dessa temática. Edward Carr, em sua busca para avaliar a realidade tal como ela é, reconhece que o uso da força é um elemento comum da vida política e questiona a eficiência de ações que não levam esse fato em consideração. Além disso, Carr previne contra o excesso de dogmatismo nos acordos internacionais e alerta que a capacidade coercitiva do Estado é requisito para o sucesso na condução da política internacional.<sup>777</sup> Hans J. Morgenthau, por sua vez, assevera que a busca pelo poder é o caminho de qualquer relação política, independentemente de seus objetivos, e explora ostensivamente o significado de “poder” e suas formas de manifestação. Ademais, o autor desenvolve conceitos que poderiam ser utilizados no caso concreto, tais como os elementos do poder nacional (geografia, recursos naturais, demografia, capacidade militar) e a natureza das alianças internacionais.<sup>778</sup> Por fim, Raymond Aron considera o uso do poder e a da força instrumentos permanentes da política externa e, desse modo, investiga questões que poderiam ser úteis ao objeto de estudo, como as raízes dos conflitos internacionais e o papel da diplomacia para mitigar disputas entre os Estados.

Por outro lado, as questões em estudo possuem características que contradizem os pressupostos da teoria realista e inviabilizam a aplicação coerente dessa abordagem. Em primeiro lugar, há predominância de fenômenos não-estatais nas ações de segurança da fronteira norte. O tráfico de seres humanos, armas, drogas e pedras preciosas, o contrabando de gasolina, a mineração ilegal e o roubo de veículos são atividades conduzidas por indivíduos, que não raro se organizam em poderosas agremiações não-governamentais para expandir seus negócios. O crime organizado vem

<sup>777</sup> CARR, 1939.

<sup>778</sup> MORGENTHAU, 1948.



adquirindo maior relevância à medida que cresce seu poder material e financeiro, amealhando consumidores e corrompendo o serviço público dos Estados onde atuam. Essa situação valoriza fenômenos que ocorrem à revelia dos países envolvidos e contraria a premissa de que os Estados são os principais atores das relações internacionais. Em segundo lugar, algumas iniciativas entre Brasil, Venezuela e Guiana na área de segurança revelam uma preocupação quase nula com ganhos relativos. De acordo com esse conceito, os Estados prefeririam não cooperar para evitar que os demais (possíveis rivais no futuro) ganhassem algo no processo. O que se pôde observar no período foi o oposto, ou seja, o Brasil ofereceu a seus vizinhos treinamento militar, transferência de tecnologia dual e acesso a informações estratégicas sem qualquer contrapartida. Esse fato interfere com a proposição realista de que há uma competição constante no sistema internacional, cujo efeito mais notável seria a *anarquia*.

A **interdependência complexa** também serve apenas parcialmente como marco teórico das ações de segurança na fronteira norte. Por um lado, os ilícitos transfronteiriços se adaptam bem à concepção de pluralidade de atores internacionais e aumento dos contatos entre pessoas e instituição ao redor do mundo. O crime organizado envolve muitos atores em diversos países e exige esforços para coordenar diferentes ações (controle de demanda, transporte, segurança de cargas, venda, distribuição). Cada atividade ilegal possui uma dinâmica própria, mas é certo que todos formam uma rede de contatos internacionais suficientemente organizada para gerir seus negócios. Essas redes atuam de modo permanente e não contam com a participação do Estado. Desse modo, os ilícitos transfronteiriços correspondem plenamente à expectativa de aumento das relações transnacionais em um mundo sob a interdependência complexa. Além disso, grupos do crime organizado (e.g. máfias, clãs, redes de tráfico) são atores não-estatais que ganham cada vez mais relevância no cenário internacional. Sabe-se que algumas dessas atividades permitem o acúmulo de grandes capacidades materiais e promovem a coesão dos grupos envolvidos, permitindo uma atuação internacional unificada e consistente. Assim, o crime organizado corrobora a premissa de que há ruptura da exclusividade do Estado-nação como ator das relações internacionais.

Por outro lado, o fenômeno em estudo possui características que contradizem os pressupostos da interdependência complexa e inviabilizam a aplicação coerente dessa abordagem. Em primeiro lugar, os ilícitos transfronteiriços não despertam o ímpeto da cooperação, antes exigindo ações de defesa e capacidade coercitiva dos Estados. A relação entre o Estado e o crime organizado é caracterizada pelo conflito de interesses, porque ambos concorrem pela lealdade de indivíduos, pela exclusividade do uso da força, pela aplicação da justiça, entre outros. Desse modo, o sucesso de um resulta no fracasso do outro. Nesses casos de antagonismo profundo, Nye e Keohane reconhecem as limitações da interdependência complexa e afirmam que “quando se trata de questões de vida ou morte (...), o uso da força pode ser decisivo novamente. As hipóteses realistas seriam, então, mais relevantes.”<sup>779</sup> Em segundo lugar, o uso da força militar desempenha um papel relevante nas questões

---

<sup>779</sup> NYE; KEOHANE, 1989, p. 29

de segurança da fronteira norte. O período em estudo pôde testemunhar iniciativas como patrulhamento de fronteira, controle do espaço aéreo, destruição de pistas de pouso clandestinas, apreensão de mercadorias ilícitas, operações militares conjuntas, cooperação em tecnologia dual *et cetera*. Essa situação contrairia uma característica fundamental da interdependência complexa, notadamente a redução do papel da força na política internacional.

A **teoria dos complexos regionais de segurança (RSCT)** se adéqua quase integralmente à realidade das ações de segurança na fronteira norte no período. Em primeiro lugar, a abordagem considera o nível regional o mais importante para o estudo dos processos de securitização, e as iniciativas entre Brasil, Venezuela e Guiana no período coincidem com essa expectativa.<sup>780</sup> Com efeito, a maior parte das questões de segurança que envolveram os países durante o período, como a mineração ilegal na fronteira, o tráfico de entorpecentes colombianos no Brasil e as armas brasileiras na Guiana e na Venezuela têm um caráter regional. Mesmo aqueles fenômenos com vínculos globais, como o tráfico de drogas, possuem uma fórmula de combate regionalizada. Ainda sobre o perfil regional dos processos de securitização, o conceito de Complexo Regional de Segurança Sul-Americano pode ser bastante útil no caso específico. Buzan e Weaver tipificam as características desse complexo regional de segurança e apontam possíveis fontes de ameaça na região, tais como os diferendos fronteiriços, o tráfico de drogas, a internacionalização da Amazônia e a penetração de potências extra-regionais<sup>781</sup>. Realmente, há coincidências entre as questões apontadas na literatura e as verificadas na prática, indicando a adequação do objeto em estudo à abordagem teórica.

Em relação ao caráter transnacional (e não-estatal) dos ilícitos fronteiriços – geralmente um problema agudo para paradigmas de matiz realista–, a teoria dos complexos regionais de segurança não enfrenta dificuldade alguma nesse sentido. De acordo com a abordagem, os processos de securitização ocorrem em diferentes setores (militar, político, econômico, social, ambiental), visam proteger diferentes atores (Estado, sociedade, nação) e possui diferentes origens. Desse modo, o que caracteriza as relações de segurança é a disposição de tomar medidas extraordinárias para contrarrestar ameaças existenciais, e não a natureza dessas ameaças.<sup>782</sup> Essa estrutura teórica é compatível com os ilícitos transfronteiriços e auxilia na compreensão novos setores de segurança, como a cooperação para controle de degradação ambiental na região amazônica ou a identidade bolivariana dos países andinos. Outro tema tradicionalmente complicado para teorias de segurança e defesa é a possibilidade de cooperação entre os Estados. Para tratar a questão, a RSCT usa uma abordagem mista de conceitos materialistas (territorialidade, distribuição de poder, polaridade) e construtivistas (amizade, inimizade, afinidade cultural) que considera o conflito a regra do sistema internacional, mas que também abarca a cooperação como possibilidade. Segundo essa *rationale*, a estrutura dos complexos de segurança dependeria tanto das relações de poder quanto de padrões de amizade/inimizade formados ao longo do

---

<sup>780</sup> De acordo com a teoria, “uma parte substancial dos processos de securitização e dessecuritização no sistema internacional se manifestará sob a forma de clusters regionais. Esses ‘agrupamentos’ são duráveis e distintos dos padrões globais de (des)securitização” e por isso devem ser entendidos em sua dinâmica interna (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 44).

<sup>781</sup> BUZAN; WEAVER, 2003, p. 304-342.

<sup>782</sup> BUZAN; WEAVER; de WILDE, 1998, cap. 2.

tempo, sob a influência de fatores como história, cultura e religião. Essa situação provê subsídios teóricos para analisar as ações predominantemente cooperativas na fronteira norte, tais como a transferência de tecnologia dual, treinamento de militares estrangeiros, venda de armas para países fronteiriços e operações militares conjuntas.

Por suposto, não há uma coincidência absoluta entre fatos e teoria. Seria possível matizar a importância do nível regional nas ações de segurança da fronteira norte, uma vez que pelo menos uma parte das iniciativas extrapola o continente sul-americano. Também parece lícito questionar a relevância de conceitos realistas como ‘balança de poder’ e ‘polaridade’, haja vista a baixa representatividade de conflitos armados entre Estados no subcontinente. Da mesma forma, o grande volume de ações de segurança na região é um fenômeno recente, o que faz pensar sobre a adequação do traçado do complexo de segurança sul-americano (que não leva essa mudança em consideração) e dificulta a avaliação de um ‘padrão de amizade/inimizade’. Contudo, os questionamentos acima não colidem com o cerne da teoria dos complexos regionais de segurança e há hipóteses secundárias que provavelmente seriam capazes de jogar luz sobre essas questões. Além disso, há espaço para futuras pesquisas com base nesse paradigma, podendo ser realizados o levantamento atualizado dos processos de securitização no RSC sul-americano; a apreciação do tipo e traçado do complexo regional; a retrospectiva histórica (e prospectiva) da penetração por grandes potências e a evolução dos padrões de amizade/inimizade.

A **paradiplomacia** contribui apenas marginalmente para a análise das ações de segurança na fronteira norte. Em certa medida, estados e municípios do norte do Brasil utilizaram seus contatos internacionais para resolver questões de segurança e defesa independentemente da chancela do Estado. Durante boa parte do período, os estados de Roraima (Brasil) e Bolívar (Venezuela) mantiveram reuniões regulares entre administrações estaduais nas quais questões de segurança foram objeto de mais de um entendimento. Em abril de 2006, foi assinado um protocolo de intenções entre Roraima e Bolívar que previa a cooperação para capacitação de agentes de segurança e intercâmbio de experiências na área de segurança.<sup>783</sup> Em maio de 2006, os dois estados assinaram um termo de cooperação específico sobre segurança, que previa o oferecimento de cursos de especialização policial por ambas as partes em diversas áreas de interesse.<sup>784</sup> Em outubro de 2007, renovou-se a prática de intercâmbio de vagas em cursos de formação policial, desta feita incluindo as áreas de investigação criminal, inteligência policial, táticas especiais, entre outros.<sup>785</sup> Em março de 2008, o governador de Roraima enviou ofício ao governo do estado de Bolívar, na Venezuela, com o objetivo de solicitar

---

<sup>783</sup> GOVERNO do Estado de Roraima. Protocolo de intenções entre o Governo do Estado de Roraima da República Federativa do Brasil e o Governo do Estado de Bolívar da República Bolivariana da Venezuela. Boa Vista, de 18 de abril de 2006.

<sup>784</sup> GOVERNO do Estado de Roraima. Termo de cooperação técnica em matéria de segurança entre o Estado de Roraima, da República Federativa do Brasil, e o Estado de Bolívar, da República Bolivariana da Venezuela, de 31 de maio de 2006.

<sup>785</sup> GOVERNO do Estado de Roraima. Memorandum de entendimento de cooperação técnica e transferência tecnológica na área de segurança entre o Estado de Bolívar da República Bolivariana da Venezuela e o Estado de Roraima, da República Federativa do Brasil, de 03 de outubro de 2007

providências em relação aos turistas brasileiros que estavam sendo assaltados em território venezuelano.<sup>786</sup>

Apesar dessas iniciativas, a representatividade dos entes subnacionais na área de segurança é pequena e a teoria é bastante limitada em suas contribuições. Os projetos de impacto, como por exemplo o reparo do navio-patrolha guianense GDFS Essequibo e a cooperação em vigilância por satélite com a Venezuela, ficaram restritos à órbita federal. As atividades desenvolvidas pelas entidades subnacionais não alteraram nem influenciaram as disposições da diplomacia brasileira na área de segurança, com exceção parcial do patrulhamento fronteiro, que contou com participação de forças estaduais. Mesmo assim, as reuniões para coordenação de forças policiais tiveram intermediação diplomática dos países envolvidos e as operações militares conjuntas (Operação VENBRA) não contaram com nenhuma participação subnacional. As contribuições teóricas da paradiplomacia no quesito segurança também não são significativas. Conceitos como ‘desterritorialização’, ‘interconectividade’ e ‘globalização’ não são de grande valia em cenários de conflito. Além disso, essa abordagem tem destacado fatores econômicos, sociais e culturais, de modo que as ações de segurança possuem um espaço muito reduzido na literatura especializada.

Uma **breve análise** da aplicabilidade das teorias de relações internacionais sobre as ações de segurança e defesa na fronteira norte indica que a teoria dos complexos regionais de segurança (RSCT) possui os instrumentos mais eficazes para entender os processos em curso na região. Tanto as opções metodológicas quanto o foco regional elevam a capacidade analítica e preditiva dessa abordagem para o fenômeno em estudo. A paradiplomacia, que se mostrou muito instrumental para compreender iniciativas em outros domínios, perdeu poder explicativo em função da primazia do Estado sobre as ações de segurança. Entretanto, a existência de algumas poucas iniciativas subnacionais mesmo nesse campo reafirma a importância da paradiplomacia como abordagem complementar às demais. O realismo clássico e a interdependência complexa, por sua vez, foram as teorias que mais tiveram dificuldade em se adaptar ao objeto em estudo. O caráter não-estatal dos ilícitos transfronteiriços e o uso da força nas relações internacionais, respectivamente, contrariam hipóteses básicas e impedem o uso coerente dessas abordagens no caso específico.

---

<sup>786</sup> GABINETE do Governador (Estado de Roraima). Ofício no. 034/2008. Boa Vista, 5 de março de 2008.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo avalia em que medida a dissertação corresponde aos objetivos propostos na introdução e apresenta as considerações finais do trabalho. O texto está dividido de acordo com esses objetivos, notadamente (a) descrever as ações de cooperação e segurança, (b) analisar as iniciativas do período e (c) avaliar a adequação das teorias frente à realidade estudada.

O primeiro objetivo da dissertação era **descrever as ações de cooperação e segurança** entre Brasil, Venezuela e Guiana entre os anos de 2003 e 2008 de forma simples e clara, subsidiando a narrativa com o maior número de informações possível. Com efeito, a maior parte da dissertação se dedica a esse fim, tratando em detalhes as principais ações de cooperação bilateral. Sempre que possível, foram abordados o surgimento das primeiras idéias, o contexto em que as iniciativas se inserem, o processo de negociação, os documentos assinados (acordos, memorandos, protocolos) e os resultados obtidos. A dissertação menciona aproximadamente cento e vinte (120) ações individuais ao longo de três capítulos.

A tarefa de descrever as ações de cooperação e segurança enfrentou algumas dificuldades. A amplitude de temas impediu que determinados assuntos fossem trabalhados com detalhes, de modo que diversos fatos e eventos se restringiram a uma menção breve ao longo do texto. Esse é o caso de muitas ações de cooperação técnica, congressos e visitas de autoridades, cuja evolução e resultados não puderam ser apurados. Ainda, a proximidade temporal do objeto em estudo encontrou muitos processos ainda em andamento e dificultou a avaliação das conseqüências de longo prazo. Por exemplo, não se pôde verificar o impacto dos projetos do Escritório Permanente da Embrapa em Caracas, inaugurado em março de 2008, nem puderam ser avaliados os efeitos da abertura da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu (2009) sobre as relações Brasil-Guiana. Além disso, o recurso aos arquivos públicos como principal fonte de pesquisa dificultou o acesso a informações comprometedoras ou de caráter estratégico. As questões de segurança e defesa, por exemplo, sofreram com a restrição de dados, que em boa medida foi suprida com relatórios internacionais, artigos científicos, periódicos e materiais coletados na fronteira.

Ainda assim, a avaliação final é que esse objetivo foi concretizado com pleno êxito. As vantagens do esforço que foi empreendido são tais que o levantamento das ações desenvolvidas entre Brasil, Venezuela e Guiana poderá ser utilizado em outros estudos. A maior parte da produção acadêmica da área exige conhecimentos sobre ações de cooperação e segurança, o que garante a utilidade dos dados em estudos de política externa, segurança regional, relações bilaterais, temas específicos (cooperação técnica, telecomunicações, recursos naturais, defesa), entre outros. Também é possível que os mesmos eventos relacionados nesse trabalho dêem origem a conclusões distintas, seja por força de novos eventos ou do uso de uma metodologia diferente. Além disso, as referências ao longo do texto permitem a comprovação dos fatos e ampliam o acesso de outros pesquisadores às informações contidas no trabalho.

O segundo objetivo da dissertação consistiu em **analisar as ações de cooperação e segurança**, evidenciando tendências e perspectivas do campo em estudo. De fato, há uma breve análise ao fim de cada uma das seções temáticas, que resume as iniciativas do período e apresenta as considerações mais relevantes sobre elas. Buscou-se estabelecer a tendência de cada domínio através da revisão dos fatos mais importantes, contraste entre iniciativas mais e menos dinâmicas, comparação com outros setores das relações bilaterais, contextualização das ações frente ao conjunto da política externa, entre outros artifícios. A dissertação possui dez tópicos analíticos ao longo dos três últimos capítulos. Convém agora fazer um balanço final das ações de cooperação e segurança entre Brasil, Venezuela e Guiana.

A cooperação entre Brasil e Venezuela foi muito dinâmica no período, apresentando uma tendência de aprofundamento e consolidação em todos os segmentos estudados. No âmbito da cooperação técnica, a inauguração de um escritório permanente da Embrapa em Caracas, em 2008, representou um potencial avanço na agropecuária venezuelana e marcou a prioridade concedida àquele país por ser a única iniciativa desse gênero na América do Sul. A interligação de fibra ótica Bolívar-Roraima e a opção pelo mesmo sistemas de televisão digital (ISDB-T) nos dois países também foram projetos bem-sucedidos, que demonstram o início da convergência tecnológica na região. Não menos importante, as iniciativas no setor energético, em particular a parceria entre a PDVSA e a Petrobras nas áreas de exploração e refino, inauguraram projetos de grande porte e consolidaram a cooperação bilateral em uma área estratégica da economia venezuelana. No domínio diplomático, as visitas presidenciais foram bastante frequentes no período (pelo menos 19 entre 2003 e 2008), o que oportunizou a assinatura de diversos acordos e deu visibilidade à aproximação bilateral. A expansão da rede consular brasileira na Venezuela e as atividades culturais realizadas pelo ICBV e pela Embaixada do Brasil em Caracas acompanharam esse ritmo de crescimento das relações bilaterais, aumentando a assistência à comunidade brasileira e suprimindo o interesse do público venezuelano pela cultura e economia brasileiras. Na esfera comercial, o governo brasileiro colocou em marcha um Programa de Substituição Competitiva de Importações em toda a região e organizou feiras, missões e encontros de empresários dedicados ao mercado venezuelano. Essas ações resultaram em um incremento de 544% no volume comercializado entre Brasil e Venezuela no período e promoveram a presença de grandes empresas brasileiras naquele país (Gerdau, Sadia, Andrade Gutierrez, CVRD, Odebrecht, IAT, Cotia). No setor de infra-estrutura, empresas brasileiras foram contratadas para executar grandes obras de construção civil, como as II e III Pontes sobre o Rio Orinoco, o sistema de irrigação El Dilúvio/Palmar, a Represa El Guapo, as usinas hidrelétricas de La Vueltoza e Tocomá e a expansão do metrô de Caracas. A negociação da maior parte dos contratos contou com a intermediação do governo brasileiro e apoio financeiro do BNDES, o que indica interesse nos projetos estratégicos da Venezuela.

Os temas de segurança entre Brasil e Venezuela acompanharam a tendência de aprofundamento e consolidação das relações bilaterais no período. O combate aos ilícitos

transfronteiriços se valeu das ações conjuntas para desmobilização do crime organizado em todas as frentes. Em relação ao tráfico de drogas e armas, reuniões mistas estabeleceram o intercâmbio seguro de informações, operações policiais conjuntas, controle de fármacos e precursores químicos, coordenação para espaço aéreo e fluvial, entre outras medidas. No que se refere à mineração ilegal, um grupo de trabalho bilateral especificamente dedicado à questão (GT de Mineração Ilegal da COBAN) deu continuidade aos trabalhos de repressão ao garimpo na fronteira durante todo o período. O aliciamento de mulheres e adolescentes, por sua vez, foi objeto de campanhas de informativas, intercâmbio de informações entre autoridades competentes, capacitação de agentes governamentais e programas de assistência às vítimas. Além do combate aos crimes na fronteira, os governos brasileiro e venezuelano negociaram, entre 2003 e 2005, a venda de 36 aeronaves da Embraer para a Aviação Militar Venezuelana. O projeto se destacava pelos dispositivos de transferência de tecnologia e fortalecimento da indústria aérea venezuelana, porém foi frustrado pela negativa dos Estados Unidos em vender as peças necessárias à fabricação das aeronaves (e pelas ameaças de sanções adicionais). Em adição a essas iniciativas, exercícios militares conjuntos, conhecidos como 'operação VENBRA', foram realizados a cada dois anos (2004/2006/2008) para reforçar a proteção à fronteira e o controle do espaço aéreo. As operações se voltaram especialmente ao combate de ilícitos transfronteiriços, em particular o tráfico de drogas, e aproximaram as Forças Armadas de ambos os países.

Contudo, algumas áreas das relações bilaterais não se desenvolveram no mesmo ritmo. A fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela sofreu durante todo o período com o descaso da União, que não providenciou os quadros necessários ao bom funcionamento de instituições como Polícia Federal, Receita Federal e ANVISA. Além disso, a circulação de veículos e pessoas na região fronteira foi prejudicada por problemas diversos como necessidade constante de renovação de autorização, atrasos nas mercadorias, falta de clareza nos procedimentos, exigências abusivas em relação a seguros, descumprimento de acordos, entre outras questões. No setor comercial, o desequilíbrio da balança bilateral se aprofundou em favor do Brasil, a despeito dos esforços de redução da assimetria comercial. As exportações para Venezuela cresceram de US\$ 608 milhões (2003) para US\$5.150 milhões (2008), enquanto as importações avançaram apenas de US\$ 275 milhões para US\$ 539 milhões no mesmo período. Isso significa que o Brasil fechou o último ano deste estudo vendendo quase dez vezes mais do que comprou da Venezuela, o que gerou críticas em relação ao perfil unilateral das relações econômicas.

A análise final da cooperação e segurança entre Brasil e Venezuela de 2003 a 2008 demonstra que este foi o melhor período das relações bilaterais, superando a fase posterior ao Tratado de La Guzmania (1994). As iniciativas excedem em número e dimensão tudo que foi realizado no passado. A grande fragilidade do processo foi seu caráter recente e pouco institucionalizado, que se sustentou, pelo menos em parte, em fatores instáveis como afinidade ideológica e oportunismo econômico. As visitas presidenciais constantes e a participação do governo brasileiro como indutor de obras de infraestrutura na Venezuela, por exemplo, demonstram que o interesse político conduziu a cooperação em

determinadas áreas. Essa situação poderá comprometer os entendimentos bilaterais no caso de mudanças de governo, revertendo rapidamente os avanços conquistados em anos anteriores.

A cooperação entre Brasil e Guiana assistiu a uma aceleração no período, apresentando iniciativas importantes em todos os segmentos estudados. No campo da cooperação técnica, a Embrapa conduziu dois grandes projetos para as culturas de caju e soja e desenvolveu ações menores para o manejo de animais e outros cultivares agrícolas (mandioca, arroz, banana). Além disso, a reestruturação do setor sucro-alcooleiro na Guiana deu origem a acordos bilaterais para fomentar a produção de biocombustíveis naquele país. No campo diplomático, as visitas presidenciais e as missões de autoridades federais foram mais frequentes que em momentos anteriores, registrando-se aproximadamente vinte ocorrências nos arquivos diplomáticos. Essas visitas foram importantes para fortalecer o vínculo entre os dois países e estabelecer uma agenda de cooperação para o período em estudo. Além das visitas oficiais, a Embaixada do Brasil em Georgetown e o Centro de Estudos Brasileiros executaram um trabalho consistente de promoção da cultura brasileira, cujo alcance (público estimado em mais de 30.000 pessoas, na capital e em cidades do interior) foi reconhecido pela comunidade venezuelana. No âmbito fronteiriço, foram assinados os Acordos de Isenção de Vistos (2003) e de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Carga (2003) para regulamentar o trânsito de pessoas e mercadorias, estabelecendo regras claras e adaptadas às condições locais. Na esfera comercial, o governo brasileiro buscou aumentar o comércio com a Guiana através de feiras, missões e encontros empresariais, que contaram com a presença de instituições públicas brasileiras (MDIC, ANVISA, INMETRO, Caixa Econômica Federal) e empresas de médio porte (Marco Polo, Xalingo, Fermaq). Não menos importante, o Acordo de Alcance Parcial Brasil-Guiana (2001) foi revisado em 2006 para expandir a lista dos produtos beneficiados por preferências tarifárias. Essas ações resultaram em um aumento de 117,5% do volume comercializado ao longo dos seis anos em estudo. No setor de infra-estrutura, a construção da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu foi concluída em 2008, após sete anos do início das obras, inaugurando a primeira conexão rodoviária entre Brasil e Guiana. Os projetos de asfaltamento da estrada Lethem-Linden e a construção de um porto de águas profundas no litoral guianense, por sua vez, têm recebido a atenção das autoridades competentes e têm boas chances de serem incluídas no portfólio de órgão financiadores como IIRSA, BNDES e CAF.

Os temas segurança entre Brasil e Guiana também apresentaram ações importantes no período, muitas das quais inéditas nas relações bilaterais. O combate ao tráfico de drogas na fronteira ganhou uma primeira abordagem bilateral a partir da I Reunião da Comissão Mista Bilateral Antidrogas (2007), que buscou discutir operações conjuntas em cidades fronteiriças, prevenção ao uso de drogas, controle de medicamentos e precursores químicos, combate à lavagem de dinheiro, agências anti-narcóticos, entre outros. A mineração ilegal, que envolvia centenas de garimpeiros brasileiros em condições irregulares na Guiana, foi objeto de um processo de regularização trabalhista e fiscalização por parte do governo daquele país a partir de 2003/4. Além do combate aos ilícitos fronteiriços, foram



feitos esforços para aproximar as Forças Armadas de ambos os países e garantir a coordenação das forças policiais que atuam na fronteira. Nesse sentido, a Marinha do Brasil realizou visitas de boa vontade a Georgetown e se dispôs a auxiliar na manutenção de vasos de guerra da *Guyana Defense Force*. Além disso, o governo brasileiro, por sua vez, aceitou militares guianenses em cursos de formação e treinamento durante todo o período. Ainda, a I Reunião da Comissão Mista Brasil-Guiana sobre Cooperação Policial (2007) estabeleceu uma agenda de trabalho bilateral focada no contrabando de veículos, patrulhamento fronteiro, treinamento de agentes guianenses no Brasil, controle de precursores químicos e cooperação judicial.

Em contrapartida, os bons resultados das relações bilaterais podem ser questionados por seus escassos efeitos práticos, pela demora no cumprimento de prazos e pelos desequilíbrios em favor do Brasil. Não foi possível quantificar os efeitos da cooperação técnica sobre a produção agropecuária da Guiana ou avaliar o impacto social das atividades culturais empreendidas pelo CEB. Tampouco foi possível mensurar a contribuição brasileira na reformulação do setor sucro-alcooleiro da Guiana, fragilizado pela revisão da política de preços da União Européia. Da mesma forma, não foram encontrados resultados concretos nas áreas de cooperação policial e combate ao tráfico de drogas, a despeito das reuniões bilaterais organizadas no período. Além da falta de resultados, parte dos grandes projetos de cooperação bilateral enfrentaram anos (às vezes décadas) de atraso injustificado. O Acordo de Isenção de Vistos e o ATRIPC levaram dois anos após sua assinatura para serem ratificados pelo Congresso brasileiro e um tempo adicional para serem implementados pelo Brasil. A construção da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu foi acertada em um tratado de 1982, começou a ser construída em 2001, ficou paralisada durante seis anos por ordem do TCU e, depois de concluída (jun./jul. 2008), ainda permaneceu fechada por treze meses até que o Presidente da República inaugurasse a obra. Não menos importante, os dados apontam que o comércio bilateral geralmente favoreceu o Brasil e que as iniciativas nesse setor (acordos, feiras, missões, encontros) contribuíram apenas para aumentar o superávit comercial brasileiro. As iniciativas que visavam reduzir essa assimetria comercial via importação de *commodities* guianenses (açúcar, camarão, bauxita e petróleo) não foram bem sucedidas, o que põe em dúvida o comprometimento do governo brasileiro com a questão. Ainda, muitas áreas sequer apresentaram algum progresso nos seis anos que cobrem esse estudo. Esse é o caso do transporte aéreo entre os dois países, cujo tratado que o regula (Acordo sobre Transportes Aéreos Brasil-Guiana, de 1974) é considerado obsoleto e não foi renegociado pelas partes no período.

A análise final da cooperação e segurança entre Brasil e Guiana de 2003 a 2008 é positiva e demonstra que o período contou com iniciativas importantes para as relações bilaterais. Não podem haver dúvidas, por exemplo, quanto ao caráter inédito da cooperação técnica e a importância da conclusão da Ponte Internacional sobre o Rio Tacutu. Entretanto, a atenção dedicada pelo Brasil à Guiana foi proporcional ao seu peso econômico e demográfico no continente e esteve sujeita a atrasos, desequilíbrios e assimetrias.

O terceiro objetivo da dissertação era **testar quatro teorias das relações internacionais** a partir das ações de cooperação e segurança entre Brasil, Venezuela e Guiana, revelando as capacidades e limitações de cada uma das abordagens para explicar essa realidade. Essa preocupação partiu da vontade de contribuir com o debate teórico em relações internacionais, sem que fosse necessário adequar todo o trabalho a apenas um conjunto de conceitos e hipóteses. Havia o receio de que uma única teoria não seria capaz de explicar todos os fenômenos em estudo e dificultaria a compreensão dos fatos que estivessem em conflito com a abordagem escolhida. A solução encontrada foi selecionar quatro teorias que ofereciam explicações rivais da realidade (realismo clássico, interdependência complexa, paradiplomacia e teoria dos complexos regionais de segurança) e aplicá-las para o mesmo conjunto de fenômenos. Nesse processo, cuidou-se de confrontar as premissas de cada abordagem com os fatos, aplicar as hipóteses de cada uma ao caso específico, mencionar as iniciativas que mais se aproximam dos paradigmas e indicar (quando houvesse) a teoria que melhor explica um determinado conjunto de fatos. A dissertação dedica um capítulo para expor as quatro teorias e três seções (cf. 3.6, 4.6, 5.3) para confrontá-las com a realidade. Em seguida, resumem-se os achados desse exercício.

A avaliação final da aplicabilidade das teorias das relações internacionais sobre a cooperação e segurança na fronteira norte conduz a conclusões bastante semelhantes àquelas defendidas por Robert Keohane e Joseph Nye, em *Power and Interdependence* (citação abaixo). O realismo e a interdependência complexa desempenham melhor suas funções teóricas se forem consideradas abstrações complementares da realidade. Quando as sociedades possuem múltiplos canais de comunicação, a pauta internacional não é dominada pelos assuntos de segurança e o uso da força tem um papel reduzido, a interdependência complexa tende a explicar melhor a realidade. Quando a suspeita mútua cresce, o conflito de interesses se torna crônico e a existência dos Estados está (ou se acredita que esteja) em perigo, a teoria realista adquire maior poder explicativo. Essa dicotomia ajuda a compreender posturas contraditórias do Brasil, que ora cede tecnologia estratégia à Venezuela e à Guiana, ora utiliza a força para resolver seus problemas.

“When an issue arouses little interest or passion, force may be unthinkable. In such instances, complex interdependence may be a valuable concept for analyzing the political process. But if that issue becomes a matter of life and death – as some people thought oil might become – the use or threat of force could become decisive again. Realist assumptions would then be more relevant. It is thus important to determine the applicability of realism or of complex interdependence to each situation.”<sup>787</sup>

A paradiplomacia, por sua vez, explica bem um fenômeno que as teorias tradicionais não consideram em suas análises. Os entes subnacionais tiveram espaço para inserção internacional nos seis anos que abrangem esse estudo, como demonstram os casos de Roraima e Paraná (cf. 4.6), e foram até certo ponto estimulados pela diplomacia brasileira. A abordagem aponta com sucesso o momento e os motivos que levam estados e municípios a empreender uma política internacional, embora superestime o grau de autonomia dessas unidades no caso brasileiro. A teoria dos complexos regionais de segurança, por seu turno, parece ser o paradigma mais adaptado para explicar as

<sup>787</sup> NYE; KEOHANE, 1989, p. 29.

modernas questões de segurança e defesa. A ênfase no processo de securitização e a natureza regional da análise permitem entender os ilícitos transfronteiriços sem os embaraços que causam às demais teorias. Em contrapartida, o foco excessivo na segurança impede que a abordagem seja utilizada para examinar as iniciativas de cooperação bilateral. Em resumo, todas as teorias possuem limitações (temas que não abrangem, objetos que não são o foco da análise, fatos que não são examinados) e potencialidades (hipóteses válidas, conceitos úteis) a depender do objeto em estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artigos, capítulos e livros

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A formação da diplomacia econômica do Brasil. *Lua Nova*, 1999, n. 46, p.169-196.

\_\_\_\_\_. Estrutura institucional das relações econômicas internacionais do Brasil: acordos e organizações multilaterais de 1815 a 1997. *Contexto Internacional*, 1997, vol. 19, n. 2, pp.307-402.

\_\_\_\_\_. Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 49, n.1, p. 95-116, 2006.

\_\_\_\_\_. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 47, no. 1, p. 162-184, 2004.

AMAYO ZEVALLOS, Enrique. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. *Estudos avançados*, Abr 1993, vol.7, no.17, p.117-169. ISSN 0103-4014

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP: Diplomacia, estratégia e política*, Brasília, vol. 1, no. 1, p. 41-48, out./dez. 2004. (Projeto Raúl Prebisch)

ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. 2006. 202 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. (1. ed., 1961)

BARROS, Alexandre de S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (eds.). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Convívio, 1986. pp.29-42.

BARROS, Sebastião do Rego. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos quatro anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1998, ano 42, n. 2, pp.18-28.

BENETT, Andrew. A lakatosian reading of Lakatos: what can we salvage from the hard core? In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius (eds.). *Progress in international relations theory: appraising the field*. Cambridge (Massachusetts, EUA): MIT Press, 2003. p. 454-494.

BENTES, Rosineide. A intervenção do ambientalismo internacional na Amazônia. *Estudos avançados*, Ago 2005, vol.19, no.54, p.225-240.

BETTS, Richard. *Conflict after the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. New York: Longman, 2002.

BUSTANI, José Mauricio. Política exterior do Brasil: o peso da História. *Revista Plenarium*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005, ano II, n. 2, pp.10-26.

BUZAN, Barry. *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Boulder (Colorado, EUA): Lynne Rienner Publishers, 1991. (2ª ed. Cambridge University Press)

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Power: the structure of international security*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. 564 p.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder (Colorado, EUA): Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPBEIL-ROELOFOSE, Zelia. South-South co-operation and the security and stability challenges facing the South atlantic: a brazilian view. *Naval Forces*, Aldershot (Hampshire, Inglaterra): 2002, v. 23, n. 4, p. 54-58.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 44, no. 2, p. 5-12, 2001.

CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (1. Ed., 1939)

CERVO, Amado Cervo. A política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 46, no. 1, p. 5-11, 2003.

\_\_\_\_\_. Os objetivos da política exterior de Lula. *Boletim Meridiano* 47, vol. 1, no. 47, p. 2-5, jun. 2004.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. (1ª edição 1992)

DAOU, Ana Maria. Instrumentos e sinais da civilização: origem, formação e consagração da elite amazonense. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Set 2000, vol.6, p.867-888. ISSN 0104-5970

DESSLER, David. Explanation and scientific progress. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius (eds.). *Progress in international relations theory: appraising the field*. Cambridge (Massachussets, EUA): MIT Press, 2003.

DINIZ, Eugenio. *O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos*. 1994. 194 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF, Robert L . From realist to neorealist and neoclassical realist theory. In: \_\_\_\_\_. *Contending theories of international relations: a comprehensive survey*. p. 63-103.

ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius. Appraising Progress in International Relations Theory. In: \_\_\_\_\_. (eds.). *Progress in international relations theory: appraising the field*. Cambridge (Massachussets, EUA): MIT Press, 2003. p. 1-67.

FENG, Liu; RUIZHUANG, Zhang. The typologies of realism. *The Chinese journal of international politics*, vol. 1, n. 1, p. 109-134, summer 2006.

GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil. *Estudos avançados*, Ago 2002, vol.16, no.45, p.63-80. ISSN 0103-4014

GOUVEIA, Flávia. Atech: alta tecnologia para diferentes tipos de monitoramento. *Inovação Uniemp*. 2006, vol. 2, no. 4, pp. 46-47. ISSN 1808-2394.

GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas de relações internacionais*. São Paulo: Contexto, 2004.

GRILLO, Vera de Araújo. Política externa: privilégio do poder executivo?. *Política e Estratégia*, 1986, vol. IV, n. 1, pp.129-135.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.). *Venezuela: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org). *Brasil e Venezuela: esperanças e determinação na virada do século*. Brasília: IPRI; FUNAG, 1995. 225 p.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. A política externa em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 38, no. 1, p. 5-23, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1996.

INSANNALLY, Samuel Rudolph. The Guyana's foreign policy: responses to a changing world environment. *DEP: Diplomacia, estratégia e política*, Brasília, vol. 1, no. 1, p. 110-122, out./dez. 2004. (Projeto Raúl Prebisch)

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC (Human Rights Program, Harvard Law School). *All that glitters: gold mining in Guyana*. Cambridge (Massachusetts, EUA), mar. 2007.

KELLY, Robert E. Security theory in the "New Regionalism". *International Studies Review*, vol. 9, n. 2, Summer 2007. p. 197-229.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Nova Iorque: HarperCollins Publishers, 1989.

LAKATOS, Imre. História da ciência e suas reconstruções racionais e outros ensaios. São Paulo: Edições 70, 1998. [1ª ed. 1978]

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 42, no. 2, p. 5-17, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, 1990, n. 12, ano 6, pp.7-28.

LORENÇÃO, Humberto José. *A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. 2003. 229 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

LOSS, Mônica Vieira. *Os condicionantes econômicos e políticos no relacionamento Brasil-Venezuela de 1990-1998*. 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MAIOR, Luiz A. P. Souto. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 46, no. 1, p. 12-34, 2003.

MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, Jun 2003, no.20, p.69-85. ISSN 0104-4478

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque. W.W. Norton, 2001.

MORGAN, Regional Orders Building Security in a New World, University Park PE, The Pennsylvania State University Press.

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003. (1. ed., 1948)

NYE, Joseph. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little Brown, 1971. Cap 5.

ODOM, William E. *On Internal War: American and Soviet Approaches to the Third World Clients and Insurgents*. Durham (Carolina do Norte, EUA): Duke University Press, 1992.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, J.A.G. (org.). *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

OLIVEIRA, Rafael. Um olhar sobre as redes de prostituição e tráfico de mulheres na fronteira Brasil-Venezuela a partir das rodovias BR-174 e Troncal 10. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10., 2008, Barcelona. *Anais...* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008.

PAUL, T. V. Introduction: the enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, James J.; FORTMANN, Michel. *Balance of power: theory and practice in the 21st century*. Stanford (California, EUA): Stanford University Press, 2004. p. 1-25.

PILETTI, Felipe José. *Segurança e defesa da Amazônia: o exército brasileiro e as ameaças não tradicionais*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. 201 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PILETTI, Felipe José. *Segurança e defesa da Amazônia: o exército brasileiro e as ameaças não tradicionais*. 2008. 197 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 2000, vol. 22, n. 2, pp.305-336.

PINTO, Lúcio Flávio. Três reflexões sobre segurança nacional na Amazônia. *Estudos avançados*, Dez 2002, vol.16, no.46, p.131-140. ISSN 0103-4014

PROCÓPIO, Argemiro. A Amazônia Caribenha. *Rev. bras. polít. int.*, Dez 2007, vol.50, no.2, p.97-117. ISSN 0034-7329

REIS, Arthur Cezar Ferreira. *A Amazônia e a Cobiça Internacional*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1960.

RIBEIRO, Tânia Guimarães. *A modernização da superfície: estado e desenvolvimento na Amazônia*. Ambiente & sociedade, Jun 2002, no.10, p.147-148. ISSN 1414-753X

SANTOS, Haroldo Eurico Amoras dos. Roraima (Brasil) e Bolívar (Venezuela): integração da fronteira em cenário de globalização. *Relações internacionais e desenvolvimento regional*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2008. 42p.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2004, ano 47, n. 2, pp.131-162.

SENNES, Ricardo U. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SENNES, Ricardo U. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, 1998, vol. 20, n. 2, pp.385-414.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa. *Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)*. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

SOUZA, Márcio. Amazônia e modernidade. *Estudos avançados*, Ago 2002, vol.16, no.45, p.31-36. ISSN 0103-4014

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Estudos Avançados*, 2005, vol.19, no.53, p.37-49. ISSN 0103-4014

TILIO NETO, Petronio de. *Soberania e ingerência na Amazônia brasileira*. 2003. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

TUNDISI, José Galizia. Exploração do potencial hidrelétrico da Amazônia. *Estudos Avançados*, Abr 2007, vol.21, no.59, p.109-117. ISSN 0103-4014

VIGEVANI et al. *Dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: UNESP, 2004.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social*, vol.15, n.2, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; CINTRA, Rodrigo. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. *Cadernos Cedec*. São Paulo: Cedec, abril 2006.

VIZENTINI, P. G. F. América do Sul: espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Henrique. (Org.). *Política externa do Brasil para o século*

\_\_\_\_\_. Brasil: Problemas de segurança e defesa no século XXI. In: J. R. de Almeida Pinto. (Org.). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004, v. 2, p. 171-178.

\_\_\_\_\_. Mercosul: Dimensões Estratégicas, Geopolíticas e Geoeconômicas. In: LIMA, Marcos; MEDEIROS, Marcelo. (Org.). *O Mercosul no Limiar do Século XXI*. São Paulo: CLACSO, 2000, v. , p. 27-41.

\_\_\_\_\_. O Brasil e as noções de soberania. In: FUNDAÇÃO Konrad Adenauer. (Org.). *Segurança e soberania*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, v. , p. -.

\_\_\_\_\_. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. In: WIESEBRON, Marianne GRIFFITHS, Richard. (org.). *Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989*. 1 ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008, v. 1, p. 93-108.

\_\_\_\_\_. Política de defesa y seguridad de Brasil: la dialectica soberania/integracion sudamericana. In: AHUMADA, Consuelo; ANGARITA, Thelma. (Org.). *Las politicas de seguridad y sus implicaciones para la region andina*. 1ª ed. Bogotá: Observatório Andino, 2005, v. 1, p. 85-110.

\_\_\_\_\_. Política de Defesa e Segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis. (Org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003, v. , p. 255-282.

\_\_\_\_\_. Integração Regional na América Latina: Estratégias Internacionais do Brasil e do Mercosul Frente aos Desafios da Globalização. *Temas y Debates*, Universidad Nacional Rosario, v. 2, n. 2 y 3, p. 153-166, 1998.



\_\_\_\_\_. A política externa da Venezuela frente à globalização. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Venezuela: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2004, v. , p. 55-80.

\_\_\_\_\_. Guiana e Suriname: uma outra América do Sul. Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI: O Brasil no Mundo que vem aí - América do Sul. Brasília: FUNAG/MRE, 2008, v. , p. -.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the Cold War. In: *International Security*, 2000, v. 25, n. 1. p. 5-41.

\_\_\_\_\_. *Theory of International Politics*. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1979.

WIRTZ, James J. The balance of power paradox. In: PAUL, T. Tv.; WIRTZ, James J.; FORTMANN, Michel. *Balance of power: theory and practice in the 21st century*. Stanford (California, EUA): Stanford University Press, 2004. p. 127-149

ZHOURI, Andréa. O ativismo transnacional pela Amazônia: entre a ecologia política e o ambientalismo de resultados. *Horizonte antropológico*, Jun 2006, vol.12, no.25, p.139-169. ISSN 0104-7183

\_\_\_\_\_. Transnational campaigns for the Amazon: NGO strategies, trade and official responses. *Ambiente & sociedade*, June 2000, no.6-7, p.31-63. ISSN 1414-753X

### **Notícias de jornal e *press releases***

A SPOONFUL of sugar. *Financial Times*, Londres, 23 jun. 2005.

ADDICTED to drug trafficking. *Stabroek News*, Georgetown, 13 jan. 2009.

ÂNGELA consegue 3 milhões para banda larga. *Portal Deputada Federal Ângela Portela*, 06 ago. 2006. Disponível em: <[http://angelaportela.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40&Itemid=1](http://angelaportela.com/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=1)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

ANTUNES, Marco Antônio. Um basta para as "colas". *Odebrecht Informa Online*. Disponível em: <<http://www.odebrechtonline.com.br/materias/01701-01800/1748/>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

ATECH integrará radares de tráfego aéreo na Venezuela. *Tecnologia e Defesa*, 24 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.tecnodefesa.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=567:atech-integrara-radares-de-trafego-aereo-na-venezuela&catid=35:noticias&Itemid=55](http://www.tecnodefesa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=567:atech-integrara-radares-de-trafego-aereo-na-venezuela&catid=35:noticias&Itemid=55)>. Acesso em 24 jun. 2010.

AUTORIDADES venezuelanas investigam mortes de índios ianomâmis: poluição de garimpos ilegais é possível causa. *Reuters*, 16 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.globoamazonia.com/Amazonia/0,,MUL1571643-16052,00.html>>. Acesso em: 24 jun. 2010.

BANDA larga chegará a Boa Vista em janeiro. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 04 set. 2008.

BARILLÁS, Rodicely Cárdenas. Una inversión de 962 millones de dólares para tercer puente sobre el río Orinoco. *Ministerio de Poder Popular para la Comunicación y la Información*, 3 ago. 2008. Disponível em: <[http://www.minci.gob.ve/noticias\\_-\\_prensa/28/181955/una\\_inversion\\_de.html](http://www.minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/181955/una_inversion_de.html)>. Acesso: 22 jun. 2010.

BERNARDO, Cláudio. CPI da Petrobras aprova relatório. Agência Senado, Brasília, 17 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/vernoticia.aspx?codNoticia=98547&codAplicativo=2>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

BRASIL e Guiana: acordo combaterá crimes na fronteira. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 13 nov. 2007.

BRASIL e Venezuela avançam em Mercosul, mas refinaria fica para depois. *BBC Brasil*, 26 maio 2009. Disponível em: < [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/05/090526\\_lula\\_chavez\\_cq.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/05/090526_lula_chavez_cq.shtml)>. Acesso em: 21 jun. 2010.

BUTLER, Rhett. Garimpos na Amazônia venezuelana ameaçam a biodiversidade e grupos indígenas. *Mongabay.com*, 29 fev. 2010. Disponível em: <<http://pt.mongabay.com/news/2008/0229-061109-atbc.html>>. Acesso em: 24 jun. 2010.

CAMARGO Corrêa entrega barragem na Venezuela. *Portal Fator Brasil*, 12 fev. 2009. Disponível em: <[http://www.revistafator.com.br/ver\\_noticia.php?not=67171](http://www.revistafator.com.br/ver_noticia.php?not=67171)>. Acesso em: 23 jun. 2010.

CARAQUEÑOS recorren nuevos destinos con línea 4 del Metro de Caracas. *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información*, 27 jul. 2008. Disponível em: < [http://www.minci.gob.ve/pagina/19/10371/caraquenos\\_recorren\\_nuevos.html](http://www.minci.gob.ve/pagina/19/10371/caraquenos_recorren_nuevos.html)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

CÁRDENAS, Isabel. Central Hidroeléctrica Fabricio Ojeda satisfecerá demanda del occidente del país. *Correo del Orinoco*, Caracas, 18 fev. 2010.

CENTRAL Hidroeléctrica Fabricio Ojeda aportará al SEN 771 megavatios. *Agencia Bolivariana de Noticias*, 14 fev. 2010. Disponível em: <<http://primicias24.com/nacionales/central-hidroelectrica-fabricio-ojeda-aportara-al-sen-771-megavatios/>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

CHÁVEZ prega o socialismo e firma acordos de US\$ 440 milhões. *Paraná Online*, 20 abr. 2006. Disponível em: <[http://www.defesamet.com.br/mst/op\\_21abr06.htm](http://www.defesamet.com.br/mst/op_21abr06.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2010.

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT. A conquista de um projeto de vida. *Odebrecht Informa Online*, set./out. 2005. Disponível em: <<http://www.odebrechtonline.com.br/materias/00401-00500/493/>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. A segura travessia do tempo. *Odebrecht Informa Online*. Disponível em: < <http://www.odebrechtonline.com.br/materias/00101-00200/200/>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Uma nova estação. *Odebrecht Informa Online*. Disponível em: <<http://www.odebrechtonline.com.br/materias/00801-00900/837/>>. Acesso: 22 jun. 2010.

COORDENADOR corrige informação sobre banda larga em Roraima. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 06 set. 2008.

CORREIA, Cyneide. Roraima depende da Venezuela. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 nov. 2009.

COSTAS, Ruth. Brasileiros lucram com chavismo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 04 jul. 2009.

DANTAS, Leonardo. Oi mantém prazo para venda da Banda Larga em Fevereiro. *Blog do Leo Dantas*, 08 jan.2009. Disponível em: < <http://www.leodantasrr.com.br/blog/?p=302>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

DIAS, Luany. Serviço chegará a todos os bairros, diz Oi. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 11 set. 2009.

EMBRAER. Embraer promove aeronaves de ataque e treinamento na aero-india 2003. *Sala de Imprensa*, 5 fev. 2003. Disponível em: < [http://www.embraer.com.br/portugues/content/imprensa/press\\_releases\\_detalhe.asp?id=510](http://www.embraer.com.br/portugues/content/imprensa/press_releases_detalhe.asp?id=510)>. Acesso em 23 jun. 2010.

EXIT wounds. *Stabroek News*, Georgetown, 18 nov. 2008.

EXPORTAÇÃO para Venezuela deve disparar. *O Liberal*, Belém, 15 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.orm.com.br/plantao/noticia/default.asp?id\\_noticia=443264](http://www.orm.com.br/plantao/noticia/default.asp?id_noticia=443264)>. Acesso em: 21 jun. 2010.

FIGUEIREDO, Lucas. Canal anti-EUA: TV da esquerda latina faz sua estréia hoje. *Correio Braziliense*, Brasília, 24 jul. 2005.

FIORI, Milena. Venezuela deve definir esta semana participação em refinaria em Pernambuco. *Agência Brasil*, 10 mar. 2009. Disponível em: <<http://tribunapopular.wordpress.com/2009/03/10/venezuela-deve-definir-esta-semana-participacao-em-refinaria-em-pernambuco/>>. Acesso em: 21 jun. 2010.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Força Aérea Brasileira e Aviação Militar Venezuelana treinam em conjunto para combater tráfegos ilícitos. *Releases*. Disponível em: <[http://www.fab.mil.br/portal/operacoes\\_aereas/venbra5/index.htm](http://www.fab.mil.br/portal/operacoes_aereas/venbra5/index.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2010.

FOREIGN Policy: Slow men at work. *Stabroek News*, Georgetown, 30 out. 2009.

GAIER, Rodrigo Viga. Amorim diz que crise inviabiliza Gasoduto do Sul no curto prazo. *O Globo*, Rio de Janeiro, 09 abr. 2009.

GOVERNADOR assinará acordo para internet banda larga em Roraima. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 26 maio 2009.

GOVERNADORES negociam fibra ótica para internet banda larga em RR. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 26 jun. 2008.

GUNS, drug smuggling still cause for concern but police have performed well in 2008, Rohee says. *Stabroek News*, Georgetown, 4 jan. 2009.

GUYANA, Brazil open talks on financing Lethem-Linden road. *Guyana Chronicle*, Georgetown, 24 set. 2009.

GUYANA/BRAZIL Partial Scope Agreement being finalized. *Government Information Agency (GINA)*, Georgetown, 6 maio 2003.

GUYANA/BRAZIL Partial Scope Agreement for CARICOM scrutiny. *Government Information Agency (GINA)*, Georgetown, 6 jun. 2003.

GUYANA'S gangs. *Stabroek News*, Georgetown, 10 dez. 2008.

ILLEGAL guns tied to fuel, drug smuggling. *Stabroek News*, 08 jun. 2008.

IMPLANTAÇÃO já teve cinco datas divulgadas. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 11 maio 2009.

INTERNET banda larga chega em julho a Roraima. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 27 maio 2009.

INTERNET em Roraima: População tem dificuldade de acesso. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 15 set. 2007.

INTERNET: Boa Vista pode ter Banda Larga em 2008. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 27 dez. 2007.

INTERVIEW with Ambassador Meyer of Brazil. *Stabroek News*, Georgetown, 31 maio 2009.

- LADRÕES roubam mais duas motocicletas. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 06 dez. 2006.
- LADRÕES são presos quando levavam duas motos furtadas para a Guiana. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 24 dez. 2009.
- LAPER, Richard; MINDER, Raphael. Caribbean shocked as EU plans to end sugar regime. *Financial Times*, 24 jun. 2005.
- LENTIDÃO na rede: MPE abre investigação sobre internet. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 19 set. 2007.
- LIMA, Kelly; PAMPLONA, Nicola. Refinaria de Pernambuco atrasa e fica pra abril de 2012. *Estadão.com.br*, 02 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,refinaria-de-pernambuco-atrasa-e-fica-para-abril-de-2012,475678,0.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2010.
- LIMA, Vanessa. Banda larga é anunciada para agosto. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 28 maio 2009.
- \_\_\_\_\_. Banda larga só no fim do mês. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 15 ago. 2009.
- LOPES, Rebeca. Banda larga está prevista para fevereiro. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 29 jan. 2009.
- LOPES, Rodrigo. O polêmico Chávez em versão televisiva. *Zero Hora*, Porto Alegre, 28 ago. 2008.
- LUGO, Omar. Gasoduto do Sul pode não passar de um delírio. *Uol Notícias*. 26 jan. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/01/26/ult1767u59565.jhtm>>. Acesso em: 21 jun. 2010.
- LUZ, Cátia; CANÇADO, Patrícia. O avanço do império Odebrecht. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 fev. 2010.
- MACIEL, Felipe. Imbróglia na Refinaria Abreu e Lima. *Portal Energia Hoje*, 21 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.energiahoje.com/index.php?ver=mat&mid=375531>>. Acesso em: 21 jun. 2010.
- MARIN, Denise Chrispim; ALBUQUERQUE; Liège. Chávez desiste de construir Gasoduto do Sul. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 out. 2008.
- MARQUES, Gersa. Venezuela adota sistema nipo-brasileiro de TV digital. *Agência Estado*, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,venezuela-adota-sistema-nipo-brasileiro-de-tv-digital,447279,0.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2010.
- METRO de Guatire - Caracas correrá paralelo a la autopista y la Intercomunal. *Prensa YVKE*, 11 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?4863>>. Acesso em: 22 jun. 2010.
- METRO Guarenas - Guatire: Modelo superficial traerá el Metro para las dos ciudades. *Últimas Noticias*, 09 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.aporrea.org/actualidad/n115268.html>>. Acesso em: 22 jun. 2010.
- METRO Los Teques está listo para ser inaugurado este viernes. *Ministerio Popular para la Comunicación y la Información*, 02 nov. 2006. Disponível em: <[http://www.minci.gob.ve/noticias-nacionales/1/10647/metro\\_los\\_teques.html](http://www.minci.gob.ve/noticias-nacionales/1/10647/metro_los_teques.html)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

MORFFES, Oscar. La hidroeléctrica Fabricio Ojeda, pilar fundamental para el sistema eléctrico en occidente. *Prensa YVKE*, 11 nov. 2008. Disponível em: < <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?14683>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

NASCIMENTO, Danilo. Mais de 300 carros e motos foram furtados. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 16 dez. 2009.

O SIVAM de Chávez. *Correio Brasiliense*, Brasília, 6 dez. 2004.

ORDOÑEZ, Ramona; OLIVEIRA, Eliane. Petrobras desiste de projeto na Venezuela: Gabrielli diz que estatal não planeja mais investir no gás de Mariscal Sucre. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 nov. 2007.

OSSA, Oscar. Tercer puente sobre el Orinoco registra 24 por ciento de avance. *Agencia Bolivariana de Noticias*, 28 maio 2008. Disponível em: < <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?6164>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

PÉREZ, Juan Carlos. Presidente Chávez inaugura Línea 4 del Metro de Caracas. *Prensa Presidencial*, 18 jul. 2006. Disponível em: < <http://www.minci.gob.ve/pagina/28/9841/completa.prnt/>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

PETROBRAS. Petrobras e PDVSA concluem negociações para refinaria em Pernambuco. *Petrobras Fatos e Dados*, 31 out. 2009. Disponível em: < <http://www.blogspetrobras.com.br/fatosedados/?p=11599>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

PETROLEOS DE VENEZUELA, S. A. Proyecto Mariscal Sucre. *Sitio Web PDVSA*, 20 maio 2009. Disponível em: < [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=7611&newsid\\_temas=84](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=7611&newsid_temas=84)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

PORTELA, Ângela. Mundo digital. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 02 out. 2008.

PRESIDENTE inaugura linha de transmissão Brasil Venezuela. *Avança Brasil*. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/noticia.asp?id=45&cod=BUSCA>>. Acesso em: 21 jun. 2010.

QUAN-BALGOBIND-HACKETT, Xiu. Guyana's murder rate is up this year. *Stabroek News*, Georgetown, 08 ago. 2008. Letters.

RAMSAROOP, Peter R. Connect: Guyana's poor – Brazil's rich. *Kaieteur News*, Georgetown, 2 ago. 2008.

REFINARIA Abreu e Lima com investimentos na ordem de US\$ 4,05 bilhões. *Portal Fator Brasil*, 05 set. 2007. Disponível em: [http://www.revistafator.com.br/ver\\_noticia.php?not=18374](http://www.revistafator.com.br/ver_noticia.php?not=18374)>. Acesso em: 21 jun. 2010.

REINOSO, Yorkman. El Metro llegó a Los Teques. *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información*, 3 nov. 2006. Disponível em: < [http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/10653/el\\_metro\\_llega.html](http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/10653/el_metro_llega.html)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

REINOSO, Yorkman. Línea 3: una fusión Metro-Ferrocarril. *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información*, 15 out. 2006. Disponível em: < [http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5825/linea\\_3unausion\\_metro-ferrocarril.html](http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5825/linea_3unausion_metro-ferrocarril.html)>. Acesso em: 23 jun. 2010.

RELAÇÕES institucionais entre Brasil e Venezuela são discutidas em Brasília. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 25 set. 2008.

ROCHA, Délcio César Cordeiro. Venezuela acerta importação de gado do Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 03 jul. 2005.

ROCHA, Leonel. Chávez fecha sucursal de TV. *Correio Braziliense*, Brasília, 08 maio 2009.

RODRIGUES, Éliassan Paula. Boa Vista já tem banda larga. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 29 ago. 2009.

SALMEN, Diego. Garcia: crise suspende gasoduto com a Venezuela. *Terra Magazine*, 20 jan. 2009. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI3588988-EI6578,00.html>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

SARNEY, José. Luz vermelha. *Folha São Paulo*, São Paulo, 14 jul. 2006

SENADOR diz que Boa Vista terá internet rápida este ano. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 03 jul. 2008.

SILVEIRA, Regina. Conhecimento em integração tem papel fundamental. *Valor Econômico*, São Paulo, 09 abr. 2009.

SOARES, Pedro; LOBATO, Elvira. BNDES libera 22% de recursos à Venezuela. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 fev. 2005.

SOUZA, Jessé. Rota em Roraima nunca foi desmontada. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 29 out. 2009.

SPITZ, Clarice. Brasil e Venezuela dão primeiro passo para começar Gasoduto do Sul. *Folha Online*, 18 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88774.shtml>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

TERCER puente sobre el río Orinoco se llamará MERCOSUR. *Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información*. Disponível em: <[http://www.minci.gob.ve/pagina/19/10373/tercer\\_puente\\_sobre.html](http://www.minci.gob.ve/pagina/19/10373/tercer_puente_sobre.html)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

TRAJANO, Andrezza. 'Não haverá racionamento', diz Eletronorte. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 22 dez. 2009.

TRAJANO, Andrezza. Internet: MPE quer banda larga para todo mundo. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 28 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Racionamento começa sem cortes de energia. *Folha de Boa Vista*, Boa vista, 12 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Rota do crime continua em atividade. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 23 dez. 2009.

USUÁRIOS ainda aguardam serviço de Internet no Estado. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 27 jan. 2010.

VASCONCELOS, Shirleide. Acesso piora e Banda larga ainda é sonho. *Folha de Boa Vista*, Boa Vista, 13 mar. 2009.

VENEZUELA ejerció soberanía al expulsar a mineros ilegales colombianos y brasileños. *TeleSUR*, 2 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/noticias/secciones/nota/62877-NN/venezuela-ejercicio-soberania-al-expulsar-a-mineros-ilegales-colombianos-y-brasilenos/>>. Acesso em: 24 jun. 2010.

WALKER, William. A friendly reminder to Brasilia. *Stabroek News*, Georgetown, 24 set. 2004.

## Legislação

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres. Resolução no. 1923, de 28 de março de 2007. Habilita ao tráfego internacional o ponto de fronteira localizado no município de Bonfim, Estado de Roraima. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 abr. 2007. Seção 1, p. 103.

BRASIL. Constituição (1988). Artigo 49. Estabelece as competências dos Congresso Nacional.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Abastecimento. Secretaria de defesa agropecuária. Instrução Normativa n° 39, de 4 de novembro de 1999. Suspende a entrada de todas as espécies de crustáceos no Território Nacional. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 nov. 1999. Seção 1, p. 43.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento e Orçamento. Portaria Interministerial no. 300, de 20 de dezembro de 1996. Aprova pauta de produtos e bens a serem comercializados com benefícios tarifários na Amazônia Ocidental. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 1996.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no. 5.308, de 14 de dezembro de 2004. Cria o Vice-Consulado do Brasil em Puerto Ayacucho, na Venezuela. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 5.561, de 10 de outubro de 2005. Promulga o Acordo de Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Cargas entre Brasil e Guiana. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2005. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Decreto no. 6.343, de 4 de janeiro de 2008. Cria o Consulado-Geral do Brasil na República Bolivariana da Venezuela, com sede em Caracas. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 de janeiro de 2008.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *Decisão no. 18*, de 30 de junho de 2008. Aprova o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados.

VENEZUELA. Ministerio de Energia y Minas. Decreto no. 1.510, de 02 de novembro de 2001. Institui a nova lei orgânica de hidrocarbonetos. *Gaceta Oficial N° 37.323*, Caracas, 13 nov. 2001.

## Comunicados, declarações, acordo, relatórios, projetos, entrevistas e outras fontes

ABDANUR, Danilo; ALMEIDA, Carlos Alexandre de. *Impermeabilização dos sistemas de anéis segmentados*: estudo de caso – anel de concreto linha 4 do metrô de Caracas.

ADMINISTRATIVE commission of the Guyana/Brazil Partial Scope Agreement Convened first meeting. *Moftic Digest*, Georgetown, vol. 1, no. 2, p.7-8, 1996.

ARELOVICH, Sergio et al. *Escenarios energéticos en América del Sur*. Santa Fé (Argentina): jul. 2008.

BRASIL. *Comunicado conjunto Brasil-Venezuela*. La Guzmania (Venezuela), 4 mar. 1994.

BRASIL. Congresso. Câmara. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília, nov. 2006.

BRASIL. *Memorandum de entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federativa da Venezuela para o estabelecimento de um Mecanismo Político de Consulta*. Brasília, 20 jun. 1990.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A rede consular brasileira*. Brasília, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Comunicado conjunto Brasil-Venezuela*. Comunicado conjunto por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela. Caracas, 27 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Comunicado conjunto dos Presidentes Hugo Chávez Frías e Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encontro presidencial realizado no projeto agrário socialista planície de Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela, em 16 de janeiro de 2009*. Brasília, 16 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. *Comunicado Conjunto dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, por ocasião do encontro bilateral realizado na cidade de Manaus, Brasil, em 30 de setembro de 2008*. Manaus, 30 set. 2008.

\_\_\_\_\_. *Encontro dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez Frias - Recife, 26 de março de 2008 - Comunicado Conjunto*. Recife, 26 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. *Guiana*. Brasília, [2010]. Compilação de informações básicas sobre o país, disponível online.

\_\_\_\_\_. *Nota no. 549*. Comunicado conjunto por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela. Brasília, 31 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Política externa do governo Lula: primeiros dois anos*. Brasília, fev. 2005

\_\_\_\_\_. *Declaração do Rio de Janeiro*. Acelera os estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica do primeiro trecho do Grande Gasoduto do Sul. Rio de Janeiro, 18 jan. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no. 227, de 10 de outubro de 1991. Promulga o Acordo sobre Transporte Aéreo Regular entre o Brasil e a Venezuela. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 1991.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *FISCOBRAS 2008: obras com indícios de regularidades graves que recomendam retenção cautelar*. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/Page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/OBRAS\\_COM\\_RETENCAO\\_CAUTELAR.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/Page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/OBRAS_COM_RETENCAO_CAUTELAR.pdf)> Acesso em: 21 jun. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Atividades: 3º Trimestre/2008*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2008.

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT. *Principales obras: Línea 5 Metro de Caracas*. Disponível em: <<http://www.ve.odebrecht.com/web/linea5.php>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT. *Principales obras: Línea Caracas-Guarena-Guatire*. Disponível em: <<http://www.ve.odebrecht.com/web/guarenas.php>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

ESTADOS UNIDOS. Department of State. *Trafficking in persons report*, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. *Trafficking in persons report*, jun. 2004.

\_\_\_\_\_. *Trafficking in persons report*, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Trafficking in persons report*, jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Department of State. *Trafficking in persons report*, jun. 2007.



\_\_\_\_\_. *Trafficking in persons report*, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Trafficking in persons report*, jun. 2009.

FIGUEIREDO FERRAZ S.A. *III Ponte Rodoferroviária sobre o Rio Orinoco*. Disponível em: <<http://www.ffcep.com.br/3ponteorinoco/introducao/>>. Acesso em: 22 jun. 2010.

GUERRA, Sérgio Pillon. *Sérgio Pillon Guerra: depoimento* [fev. 2009]. Entrevistador: Rodrigo Bertoglio Cardoso. Boa Vista: SEAI/RR, 2009.

GUIANA. Ministério das Relações Exteriores. *Agreed minutes [of] first meeting of the amendment commission under the Guyana/Brazil International Road Transport Agreement (IRTA)*. Georgetown, 19 jun. 2006.

INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA). *Ruta Boa Vista – Bonfim – Lethem – Linden – Georgetown*. Ficha del projecto. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=183&x=9](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=183&x=9)>. Acesso em: 21 jun. 2010.

LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima. *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil: relatório nacional*. Brasília, dez. 2002

MERCOSUL. *Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el Mercosur y estados asociados*. Montevideú, 18 nov. 2005.

MERCOSUL. Reunião de Ministros do interior. *Acordo no. 01/06*. Estabelece um plano de ação contra o tráfico de pessoas entre os Estados-parte do Mercosul e Estados associados.

MOTT MCDONALD; CEMCO INC. *Georgetown-Lethem Road, Guyana: Pre-Feasibility Study*. Final report. Southampton (Hampshire, UK), 28 out. 2008.

OTCA. *Ata da reunião de ministros de defesa sobre defesa e segurança integral da Amazônia da anização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)*. Bogotá D.C., 13 jul. de 2006.

PETROBRAS. *Plano Estratégico Petrobras 2020 e Plano de Negócios 2008 – 2012*. Disponível em: <<http://petrobrasri.foinvest.com.br/modulos/doc.asp?arquivo=00951060.WAN&doc=ian350.doc&language=ptb>>. Acesso em: 21 jun. 2010.

PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. *Informe de gestión anual 2008*. Disponível em: <<http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/4878/582.PDF>>. Acesso em: 23 jun. 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *2004 world drug report*. vol. 1. Viena, jun. 2004. 210 p.

\_\_\_\_\_. *2005 world drug report*. vol. 1. Viena, jun. 2005. 182 p.

\_\_\_\_\_. *2006 world drug report*. vol. 1. Viena, jun. 2006. 214p.

\_\_\_\_\_. *2007 world drug report*. Viena, jun. 2007. 282 p.

\_\_\_\_\_. *2008 world drug report*. Viena, jun. 2008. 310 p.

\_\_\_\_\_. *2009 world drug report*. Viena, jun. 2009. 314p.

\_\_\_\_\_. *Global Illicit Drug Trends 2003*. Viena, 2003. 351 p.

VENEZUELA. Embaixada da Venezuela no Brasil. *Comunicado da embaixada da república bolivariana da Venezuela a propósito da manipulação mediática em torno do tema do direito à cooperação nuclear para fins pacíficos*. Brasília, 2 jun. 2005

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. *Rehabilitación de la Presa el Guapo*. Disponível em: < [http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=709&Itemid=38](http://www.minamb.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=709&Itemid=38)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. *Central Hidroeléctrica Fabricio Ojeda (La Vueltoza)*. Disponível em: < [http://www.mre.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2203:central-hidroelectrica-fabricio-ojeda-la-vueltoza&catid=90:socialismo-en-marcha &Itemid=230](http://www.mre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2203:central-hidroelectrica-fabricio-ojeda-la-vueltoza&catid=90:socialismo-en-marcha &Itemid=230)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

### Websites

<http://www.caricom.org/>

<http://www.ipeadata.gov.br>

<http://www.embraer.com.br/>

<http://www.odebrecht.com.br/>

<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

<http://www.iirsa.org>

<http://www.petrobras.com.br/>

<http://www.ffcep.com.br/>

<http://www.mercosul.gov.br/>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.vale.com>