

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MIGUEL GIL ARAÚJO**

**POLÍTICA EXTERNA, DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE: A POLÍTICA  
EXTERNA DOS GOVERNOS ROUSSEFF E TEMER (2015-2018) FRENTE À CRISE  
DEMOCRÁTICA VENEZUELANA**

**Porto Alegre**

**2024**

**MIGUEL GIL ARAÚJO**

**POLÍTICA EXTERNA, DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE: A POLÍTICA  
EXTERNA DOS GOVERNOS ROUSSEFF E TEMER (2015-2018) FRENTE À CRISE  
DEMOCRÁTICA VENEZUELANA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

**Porto Alegre**

**2024**

## CIP - Catalogação na Publicação

Araújo, Miguel

Política Externa, Democracia e Governabilidade: A  
Política Externa dos Governos Rousseff e Temer  
(2015-2018) frente à crise democrática venezuelana /  
Miguel Araújo. -- 2024.

68 f.

Orientador: Guilherme Ziebell de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Política Externa Brasileira. 2. Instituições  
Políticas Brasileiras. 3. Democracia. 4. Mudança de  
Governo. 5. Backsliding democrático. I. Ziebell de  
Oliveira, Guilherme, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**MIGUEL GIL ARAÚJO**

**POLÍTICA EXTERNA, DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE: A POLÍTICA  
EXTERNA DOS GOVERNOS ROUSSEFF E TEMER (2015-2018) FRENTE À CRISE  
DEMOCRÁTICA VENEZUELANA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

---

---

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva  
UFRGS

---

Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres  
UFRGS

*“He was a gentle, good-natured fellow, and I was fond of him, but I never sympathized with this desire to shut himself up for the rest of his life in a little farm of his own. It’s the correct thing to say that a man needs no more than six feet of earth. But six feet is what a corpse needs, not a man. And they say, too, now, that if our intellectual classes are attracted to the land and yearn for a farm, it’s a good thing. But these farms are just the same as six feet of earth. To retreat from town, from the struggle, from the bustle of life, to retreat and bury oneself in one’s farm — it’s not life, it’s egoism, laziness, it’s monasticism of a sort, but monasticism without good works. A man does not need six feet of earth or a farm, but the whole globe, all nature, where he can have room to display all the qualities and peculiarities of his free spirit.”*

Gooseberries, Anton Chekhov (1898).

*“The dignity of sitting is a dignity of duration. A standing man may do anything, and our respect for him derives partly from the fact that so many possibilities are open to him, that he is alert and able to move at any moment. But we expect someone who is sitting to remain sitting. The downward pressure of his weight confirms his authority and the longer he makes it felt the more secure he appears. There is hardly a single human institution which has not made use of this fact to preserve and strengthen its position.”*

Crowds and Power, Elias Canetti (1960).

## RESUMO

No presente trabalho, a Política Externa Brasileira diante da crise democrática venezuelana é analisada sob as lentes da mudança governamental (2015-2018) ocorrida entre Dilma Rousseff (2015-2016) e Temer (2016-2018). Para esta análise, as instituições políticas brasileiras são exploradas com especial enfoque na relação mutante entre o chefe do governo e o Congresso. É, também, apresentada a multifacetada crise venezuelana e as políticas externas do segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016) e do governo Temer (2016-2018). Fatores internacionais e domésticos são analisados com o objetivo de apresentar uma explicação sintética para a mudança ocorrida na política externa brasileira em relação à Venezuela. Finalmente, as conclusões são que, embora a mudança de presidente seja provavelmente uma causa necessária para a mudança na política externa, não está claro se ela foi uma causa suficiente para a mudança ocorrida, uma vez que fatores internacionais e domésticos facilitaram a postura mais dura que o governo brasileiro assumiu.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. Mudança de governo. Instituições. Venezuela.

## ABSTRACT

In the present work, Brazilian Foreign Policy on the Venezuelan democratic crisis is analyzed through the lenses of the governmental change (2015-2018) that happened between Rousseff (2015-2016) and Temer (2016-2018). For this analysis, Brazilian political institutions are explored with a special focus on the mutating relationship between the head of government and congress. The multifaceted crisis in Venezuela is presented and so are the foreign policies of both the second Rousseff government (2015-2016) and the Temer government (2016-2018). International and domestic factors are analyzed with the purpose of presenting a synthetic explanation for the change that happened in Brazilian foreign policy on Venezuela. Finally, the findings are that even though the change of president is most likely a necessary cause to the foreign policy change, it is not clear whether it was a sufficient cause for the change that happened, since international and domestic factors facilitated the tougher stance the Brazilian government assumed.

**Keywords:** Brazilian foreign policy. Alternation of power. Institutions. Venezuela.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo Conceitual de Gerência de Coalizão Presidencial.....	19
Figura 2 – Índice de Custos de Governo (ICG) No Brasil – 1995 a 2016.....	22
Figura 3 – Índices de Preços de Commodities Primárias.....	43
Figura 4 – Modelo Explicativo de Mudança em Política Externa.....	56

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>AS INSTITUIÇÕES E A POLÍTICA EXTERNA .....</b>	<b>15</b>
2.1	AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS NO ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA: POR QUÊ E COMO INSTITUIÇÕES IMPORTAM .....	16
2.2	MODELOS SELECIONADOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL.....	18
2.3	O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA .....	23
2.4	SÍNTESE TEÓRICA .....	25
<b>3</b>	<b>A CRISE VENEZUELANA E AS RESPOSTAS DOS GOVERNOS ROUSSEFF (2015-16) E TEMER (2016-18) .....</b>	<b>27</b>
3.1	A LONGA CRISE VENEZUELANA.....	27
3.2	A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO MANDATO DE DILMA ROUSSEFF: DIRETRIZES, ATORES E DECISÕES .....	33
3.3	A POLÍTICA EXTERNA DO MANDATO DE MICHEL TEMER: DIRETRIZES, ATORES E DECISÕES .....	37
3.4	BALANÇO DA MUDANÇA .....	42
<b>4</b>	<b>CAUSAS DA MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A VENEZUELA DO SEGUNDO GOVERNO ROUSSEFF (2015-2016) PARA O GOVERNO TEMER (2016-2018) .....</b>	<b>43</b>
4.1	OS FATORES INTERNACIONAIS .....	43
4.2	OS FATORES DOMÉSTICOS .....	49
4.3	UMA PROPOSTA DE SÍNTESE DAS CAUSAS DA MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA .....	54
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho, analisam-se os constrangimentos institucionais à política externa brasileira, considerando como os principais agentes da política externa brasileira se comportaram diante desses constrangimentos. Com esse objetivo, a temática da crise na Venezuela é especialmente pertinente como estudo de caso, uma vez que esse país representa uma situação bastante particular de erosão democrática na América Latina (Naím; Toro, 2020). Ainda, busca-se explorar a relação entre a busca por “governabilidade” no Brasil e os seus impactos na política externa brasileira para a Venezuela.

Este trabalho pode, então, ser entendido como um estudo sobre democracia, uma vez que as instituições brasileiras serão analisadas como condicionantes das ações dos chefes do Executivo na busca da governabilidade – conceito necessariamente associado à divisão de poderes, característica de regimes democráticos (North, 1990). No entanto, outro aspecto deste estudo também justifica que este seja qualificado de um estudo sobre democracia: o objeto da política externa brasileira que será estudado é a crise da democracia venezuelana, ainda que sejam considerados aspectos sociais e econômicos. Este é, então, um estudo sobre as ações de dois governos democráticos – o de Rousseff (2015) e de Temer (2016-2018) – diante da crise de erosão democrática de um país vizinho.

Ao longo desta monografia será abordada a crise venezuelana, que, será argumentado, apresenta uma constância no período abordado, de 2015 a 2018. Para tanto, serão analisadas as crises econômica, social e democrática do país. A primeira tem como aspecto estruturante a hiperinflação; a segunda, o desabastecimento e o colapso dos serviços públicos resultando nos fluxos migratórios; a terceira, as violações de direitos humanos, a desinstitucionalização do Estado venezuelano e os assassinatos extrajudiciais. Essa crise tem seu início localizado na ascensão de Hugo Chávez à Presidência da Venezuela. Ao longo do período Chávez, ocorreram diversos embates entre o governo e a oposição venezuelana, assim como alterações institucionais relevantes que alteraram a organização do Estado venezuelano, como a promulgação de uma nova Constituição e a mudança do papel do Estado na economia.

O período a que responde a política externa brasileira do período estudado na presente monografia, no entanto, é o de aprofundamento da crise, isto é, de 2013 em diante. Esse período é marcado pelo falecimento de Hugo Chávez, a queda dos preços internacionais das commodities e a posse de Nicolás Maduro, ex-Chanceler do governo Chávez, como presidente. Esses fatores conjuntamente com as políticas públicas adotadas no período Chávez e mantidas pelo governo Maduro geraram a situação crítica em que se encontra o país até hoje. Adicionam-

se a isso as sanções promovidas pela administração Trump a partir de 2017, que proibiam o acesso da PDVSA aos mercados financeiros americanos, e, em 2018, uma Ação Executiva que proibia a transação de dívidas venezuelanas. Estima-se que essa última restrição tenha resultado na venda de 60 bilhões de dólares em dívidas do governo Maduro para credores em economias planejadas (Congressional Research Service, 2023).

Nesse contexto de crise, serão analisadas as políticas externas brasileiras de dois governos brasileiros, Michel Temer e Dilma Rousseff, destacando as mudanças das lideranças, visão, e estratégia de composição de governo. Desta forma, serão apresentadas as principais iniciativas de ambos os governos para a Venezuela e, especialmente, para a crise na Venezuela. Essas incluem as iniciativas do governo brasileiro para moderar conversas entre o governo e a oposição venezuelanas, e, após a mudança de governo, notas de denúncia dos abusos do governo venezuelano contra sua população e, mais consequentemente, a suspensão da Venezuela do Mercosul em virtude do descumprimento do Protocolo de Ushuaia, que prevê suspensão de países-membro sem instituições democráticas plenamente funcionais.

De forma geral, a postura do segundo governo Rousseff oscilou entre a inação e a denúncia envergonhada (Santos; Leão; Rosa, 2021). Essa postura, será argumentado, está em consonância com a política externa praticada por seu antecessor e defendida por seu partido, que considerava o projeto *chavista* um aliado na América Latina. Apesar disso, a partir da morte de Hugo Chávez em 2013, a situação econômica e política venezuelana se deteriorou de forma considerável. Isto e o contexto de crise no Brasil a partir do final de 2014 ocasionaram a mudança da inação com a crise venezuelana para a denúncia envergonhada (Saraiva, 2014).

Após a mudança de governo, a política externa brasileira para a Venezuela, e para o entorno regional, diga-se, mudou consideravelmente. O novo governo assumiu quando o Brasil sentia o impacto de dois grandes choques exógenos que dificultavam a governabilidade: a profunda depressão econômica que começou no governo anterior; e a Lava-Jato, que rondava integrantes da base governista no Congresso e o entorno do Presidente, especialmente considerada a atuação independente e linha dura do Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, o responsável por apresentar denúncias contra os detentores de Foro Privilegiado. Talvez por isso, o presidente adotou uma estratégia de delegação da política externa aos seus Chanceleres, com tímida diplomacia presidencial, o que era prática também do governo Rousseff. A estratégia de integração regional prezou pelos aspectos comerciais e a postura extracontinental pelo engajamento com os parceiros tradicionais, como a Europa e os Estados Unidos. Em relação à Venezuela, o novo governo aderiu à estratégia americana de isolamento do país, em consonância com os demais governos latino-americanos do centro à direita.

Essa crise venezuelana gerou consequências para o entorno regional, inclusive para o Brasil, e uma dessas é o êxodo venezuelano para o território brasileiro. Ainda, outra consequência que será mais explorada na presente monografia é o impacto da autocratização das instituições venezuelanas nos esforços de integração regional, outro imperativo da política externa brasileira por imposição constitucional (CF88, art. 4º; Bobbio, 1985). Em especial, será considerado o papel do Mercosul nas relações entre Brasil e Venezuela, pois consta uma “cláusula democrática” em tratado que compõe o fundador desse, a exemplo da União Europeia (Brasil, 2002).

Neste trabalho busca-se responder à seguinte pergunta: a despeito das condições da democracia venezuelana, como se explica a mudança na política externa brasileira frente à crise democrática da Venezuela ocorrida com a troca do governo brasileiro em 2016? A resposta provisória, ou hipótese, levantada neste trabalho é que a mudança na política externa brasileira para a crise democrática venezuelana, coincidente com a troca de governo, não decorre de fatores sistêmicos ou de conjuntura internacional, mas da alteração das relações entre o Executivo e o Legislativo com a troca de governo em 2016. Objetivando compreender o que causou a mudança na postura da política externa brasileira, será construído o argumento teórico de que essa mudança é uma consequência das distintas estratégias de gerência da coalizão governamental por parte dos chefes do Executivo. Ademais, serão apresentadas as políticas externas da Presidente Rousseff (2015-2016) e do Presidente Temer (2016-2018) acerca do tema, além de uma síntese da situação venezuelana, argumentando que sua natureza se mantém ao longo do período abordado. Por fim, será produzida uma análise desta mudança em específico a partir dos modelos apresentados adiante, considerando a capacidade explicativa desses, a possibilidade de generalizá-los e as sínteses entre eles possíveis.

Esta monografia parte da perspectiva de que a crise da democracia venezuelana tem início em 1999, com a ascensão de Hugo Chávez ao poder (Briceño-Ruiz, 2019; Briceño-Ruiz; Lehmann, 2021). O presente problema de pesquisa trata da crise democrática venezuelana com um recorte temporal bastante restrito para que este coincida com a troca de governo no Brasil e permita que o pressuposto de que as condições da democracia venezuelana se mantêm constantes seja justificado. Ainda, outro pressuposto que sustenta esta pesquisa é o de que a composição do legislativo brasileiro não mudou no período analisado, já que as eleições legislativas ocorrem a cada quatro anos no Brasil, tendo ocorrido em 2014 e 2018, enquanto que o recorte temporal desta pesquisa se localiza entre esse período, de 2015 a 2018. Este trabalho busca contribuir para explicar a mudança de governo como variável para explicar mudança em política externa e a política externa de países democráticos para países com

democracia em crise, tema especialmente caro para estudiosos do Mercosul e da União Europeia, que apresentam cláusulas democráticas e países-membros em processo de crise democrática. Ainda, este trabalho é amparado no quadro teórico proposto em Moravcsik (1997), que indica como os diferentes fatores internos aos Estados Nacionais alteram as suas ações de política externa.

A partir de 2014, o Brasil passou a receber refugiados da Venezuela em maior número, especialmente em virtude da crise econômica do país, mas também pela crise da democracia venezuelana, que se torna mais aguda e que implicou a perseguição a opositores do regime (Briceño-Ruiz, 2019). Assim, o tema da crise democrática venezuelana tem impactos diretos sobre o Brasil, sendo relevante que se estude qual a postura brasileira em relação a tal crise. Ainda, no mesmo período, há mudança de governo no Brasil, o que permite uma análise do tema da mudança da política externa brasileira com a mudança de governo. O estudo da reorientação da política externa a partir da troca da chefia de governo de governos democráticos, especialmente na sua relação com democracias em crise, é de grande consequência para os estudos de política externa.

Objetivando responder à pergunta de pesquisa, será realizada uma revisão da literatura de temas caros à Ciência Política e ao estudo da política externa brasileira, assim como será apresentada uma síntese da crise democrática venezuelana. Considerando que não houve mudança das forças políticas que compunham o parlamento brasileiro no período estudado, uma vez que as eleições legislativas ocorrem conjuntamente com a presidencial, busca-se revisar a literatura que aborda as relações entre Executivo e Legislativo sob o presidencialismo de coalizão brasileiro de forma mais geral e estas relações especificamente no segundo mandato de Dilma Rousseff e no mandato de Michel Temer. Por meio dessa, buscam-se os parâmetros teóricos adequados para compreender até que ponto houve mudança da política externa brasileira frente à Venezuela no recorte temporal estabelecido e em que medida esta mudança se deve à alteração das relações do poder executivo com o poder legislativo ocorrida em motivo da mudança de governo decorrente do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Por meio da revisão de literatura, então, serão considerados os modelos teóricos mais adequados.

Ainda, será apresentada uma síntese da atuação da diplomacia brasileira frente à Venezuela nos dois períodos a partir da historiografia que compreende a crise como um longo processo que se inicia em 1999 e que se torna mais agudo recentemente. Ademais, busca-se compreender a atuação possível e de fato do Brasil em organizações como o Mercosul em relação à problemática da crise democrática venezuelana. Por fim, será analisada a composição do Ministério de Relações Exteriores (MRE) em ambos os governos, buscando compreender

qual visão de política externa os ocupantes de postos de relevância no MRE nestes governos apresentam, a inserção partidária destes quadros e como isto influenciou a formulação da política externa brasileira frente à crise venezuelana. É por estes meios que se buscará formular uma resposta robusta à questão que orienta esta monografia.

A presente monografia está dividida em cinco capítulos, incluindo esta introdução. Seguem três capítulos de desenvolvimento do trabalho: o primeiro sintetizando a literatura relevante sobre instituições internas e política externa; o segundo de apresentação das políticas externas dos governos Dilma Rousseff (2015 a 2016) e Michel Temer (2016 a 2018) para a Venezuela e uma apresentação da crise no país; e o terceiro e último capítulo, de análise dos elementos do segundo capítulo a partir dos modelos teóricos apresentados no primeiro. Por fim, apresenta-se um capítulo com as conclusões.

## 2 AS INSTITUIÇÕES E A POLÍTICA EXTERNA

Neste capítulo pretende-se apresentar comparativamente os modelos de explicação da política externa a partir de aspectos internos aos Estados por meio de revisão da literatura. Esses modelos têm como característica comum tratar de variáveis institucionais, como o regime político de forma mais geral, e lideranças, composição partidária de governo, e relação entre poderes de maneira específica. Esses modelos teóricos podem, de forma geral, ser considerados a partir do quadro teórico desenvolvido em Moravcsik (1997), para explicar como as preferências sociais afetam o comportamento dos Estados. A variante deste modelo que justifica a análise de política externa a partir de fatores institucionais é a *republican liberal theory*. A seguinte frase resume o modelo:

[...] enquanto as teorias liberais ideacional e comercial, respectivamente, enfatizam demandas resultantes de padrões particulares das identidades sociais domésticas e dos interesses econômicos, a teoria liberal republicana enfatiza as formas como as instituições e práticas domésticas agregam essas demandas, transformando-as em políticas de Estado. A variável-chave no republicanismo liberal é a forma de representação política doméstica, que determina quais preferências sociais são institucionalmente privilegiadas. (Moravcsik, 1997, p. 530, tradução própria<sup>1</sup>).

O presente trabalho busca responder à pergunta de pesquisa analisando as instituições da República Federativa do Brasil e como os agentes eleitos atuam constrangidos por essas instituições. Para tanto, o presente capítulo será dividido em três seções e uma conclusão. Na seção 2.1 serão introduzidas as variáveis institucionais relevantes à política externa; na seção 2.2 serão apresentados alguns modelos selecionados de análise institucional, assim como serão destacados os seus aspectos mais relevantes à presente pesquisa; na seção 2.3 é apresentada criticamente a análise tradicional da atuação do legislativo brasileiro na política externa. Na conclusão do capítulo, presente na seção 2.4, será sintetizado o argumento teórico central desta monografia, elaborado a partir das seções anteriores do capítulo.

---

<sup>1</sup> No original: “[w]hile ideational and commercial liberal theory, respectively, stress demands resulting from particular patterns of underlying societal identities and economic interests, republican liberal theory emphasizes the ways in which domestic institutions and practices aggregate those demands, transforming them into state policy. The key variable in republican liberalism is the mode of domestic political representation, which determines whose social preferences are institutionally privileged” (Moravcsik, 1997, p. 530).

## 2.1 AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS NO ESTUDO DA POLÍTICA EXTERNA: POR QUÊ E COMO INSTITUIÇÕES IMPORTAM

No capítulo 5, de título “*To What Extent Is Foreign Policy Shaped by Institutions*”, do manual introdutório de Análise de Política Externa escrito por Paquin e Morin (2016), “*Foreign Policy Analysis: a Toolbox*”, os autores comentam como é fato estabelecido para a literatura de Análise de Política Externa que instituições políticas internas importam para a política externa. Entretanto, é relevante apontar que não são muitas as teorias de Relações Internacionais que buscam relacionar “institucionalidade interna” ou “regime político” e resultados de política externa (Bagley; Horwitz, 2016, p. 34-51).

A síntese da Análise de Política Externa com teorias de Relações Internacionais parece, então, fazer mais sentido com as que levam em consideração a formação do interesse nacional a partir de variáveis internas, por exemplo, o sistema eleitoral. Entre elas estão o Liberalismo, o Construtivismo, o Marxismo e, em menor grau, o Institucionalismo Neoliberal. É notável que a tradição brasileira de Análise de Política Externa, considerada especialmente a partir de Amado Cervo (2008), tem caráter construtivista. Merece menção, ainda, o Realismo Neoclássico, que considera as variáveis internas como estruturadoras da “percepção” do Estado dos constrangimentos sistêmicos à atuação daquele Estado (Paquin; Morin, 2018, p. 328-330). Paquin e Morin (2018) destacam que os neoinstitucionalistas agregam a análise de instituições informais à análise institucional. Isto é especialmente relevante para as Relações Internacionais, uma vez que as instituições internacionais, em particular, não são inertes e estáveis, mas são variáveis intermediárias dependentes das interações entre os Estados, ao mesmo tempo em que apresentam elas mesmas um certo grau de agência (Paquin; Morin, 2018, p.128).

Esta é uma situação particular ao Sistema Internacional, no qual não há um governo. A nível de Estado Nacional, contudo, o estudo das instituições, e especialmente do processo de produção das instituições formais, é concentrado no Estado, o que contrasta com o ambiente internacional. O eixo de apresentação dos modelos de análise institucional de Paquin e Morin (2018) é temático. Quatro formas de instituições são apresentadas: sistemas parlamentares e eleitorais; organização estatal; regime político; e regime econômico. Discutindo os sistemas parlamentarista e presidencialista, os autores fazem observações semelhantes às de Figueira (2011): contrapeso ao chefe de governo por parte do parlamento sob o presidencialismo, dependência de ambos no parlamentarismo (Paquin; Morin, 2018, p.128). Ainda, os autores descrevem os poderes de política externa dos presidentes no sistema político americano, os quais fogem ao escopo do presente trabalho.

Sobre a capacidade dos sistemas de governo de estruturar a política externa, os autores comparam o sistema parlamentarista e o presidencialista, argumentando que a evidência acerca do assunto indica maior continuidade na política externa de sistemas presidencialistas, enquanto que, sob o parlamentarismo, haveria maior variação na política externa com a mudança de governo (Paquin; Morin, 2018, p.131). É válido ressaltar que o sistema utilizado como “modelo” de presidencialismo é o estadunidense, que é bipartidário. Fica em aberto se as proposições acerca deste sistema são generalizáveis aos sistemas presidencialistas multipartidários, como o são os presidencialismos latino-americanos.

A seção sobre “*Political Cohabitation and Coalitions*” pode servir de base explicativa para o caso da mudança de política externa brasileira ocorrida em 2016 com a troca de presidente. Paquin e Morin (2018) apontam para a situação possível em sistemas presidencialistas e semipresidencialistas em que o chefe de Estado e a maioria parlamentar pertencem a partidos diferentes. Aqui se faz referência ao conceito de partidos como “coalizões formais”, sendo que este fenômeno pode ser transplantado, no contexto do multipartidarismo, como uma coalizão oposicionista informal, composta de diversos partidos oposicionistas, no Congresso (Paquin; Morin, 2018, p. 132). Este tipo de situação, referida como “coabitação política”, é indicada na literatura como sendo desfavorável a políticas externas ambiciosas e arriscadas, como comprometimentos com liberalização comercial ou o início de conflitos armados, pelo contrário, apontando para uma manutenção do *status quo* da política externa (Paquin; Morin, 2018, p.133). Assim, a postura de política externa do segundo governo da Presidente Dilma Rousseff pode, em princípio, ter sido constrangida por um parlamento de maioria oposicionista (e Presidente da Câmara eleito contrariamente ao Governo). O governo de Michel Temer, por outro lado, apresentava melhores condições de governabilidade e, de acordo com essa lógica, não enfrentaria esses constrangimentos internos para atuação no cenário internacional.

Hudson e Day (2020, p. 147) apresentam um exemplo que, de alguma forma, permite análise a partir de abordagens “institucionalistas” como a de Moravcsik (1997). O caso apresentado é o da encomenda de um helicóptero pelo Pentágono que, após análises da agência, concluiu que os custos eram excessivamente elevados e não justificavam a compra. À revelia desta análise de custo-benefício da agência americana, congressistas ligados à indústria militar juntaram-se às empresas interessadas para pressionar o Pentágono a comprar o helicóptero, sendo bem-sucedidos. Segundo os autores, “[t]ambém ajudou o fato de que as duas companhias tinham fábricas para manufaturar partes do [helicóptero] Osprey em quarenta estados”

(Hudson; Day, 2020, p.147, tradução própria<sup>2</sup>). No caso apresentado, as instituições políticas, conjuntamente com a atuação de grupos de interesse organizados – as duas variáveis que, em linhas gerais, compõem a formação das preferências estatais de Moravcsik (1997) –, atuaram no mesmo sentido de concretizar uma política pública que é aparentemente irracional, mas que politicamente faz sentido, ao menos de acordo com Hudson e Day (2020, p. 147).

## 2.2 MODELOS SELECIONADOS DE ANÁLISE INSTITUCIONAL

O modelo apresentado em Bertholini e Pereira (2017) não é um modelo explicativo das ações de política externa, mas dos custos de governar do chefe do Executivo. Este trabalho contribui para a presente monografia pois nele há uma série de proposições que podem explicar o *policymaking* dos presidentes na política externa, implicações que serão exploradas após a apresentação do modelo. O referido artigo busca explicar a atuação dos presidentes no sistema presidencialista multipartidário brasileiro, enfatizando algumas das suas características institucionais para revelar as possibilidades de atuação do presidente para a formação de uma coalizão governamental, necessária à governabilidade.

Esse último termo necessita de qualificação. Governabilidade pode ser definida como a “[...] promoção de uma relação cooperativa entre Executivo e Legislativo, evitando-se impasses que, muitas vezes, resultariam em crises que podem levar à interrupção do mandato presidencial pelo Parlamento” (Peres; Bezerra, 2020, p. 1). Essa definição sintética de governabilidade torna claro o peso que essa categoria tem na definição das ações dos presidentes: a sobrevivência política do chefe do executivo depende do quão boas são suas relações com o Legislativo, ou seja, do quão boa é a governabilidade. Quando as relações entre esses poderes não são boas, o Legislativo dificulta o trâmite de matérias do interesse do Executivo, que pode perder popularidade por isso. Mas em situações limítrofes, o colapso da governabilidade pode gerar perda do mandato presidencial por meio do mecanismo constitucional do *impeachment* ou mesmo da ruptura do regime democrático por meio de golpe em virtude de crise entre poderes (Peres; Bezerra, 2020).

A abordagem dos autores destaca, acerca desse assunto, os custos de governar: o *toolbox* presidencial é o conjunto de “bens de troca” de que o presidente dispõe para garantir a adesão dos parlamentares ao seu governo. O pressuposto deste artigo é que os presidentes agem de maneira a minimizar o uso desses bens, também referidos como custos de gerência (Bertholini;

---

<sup>2</sup> No original: “It helped that the two companies had plants to manufacture parts of the Osprey in forty states.”

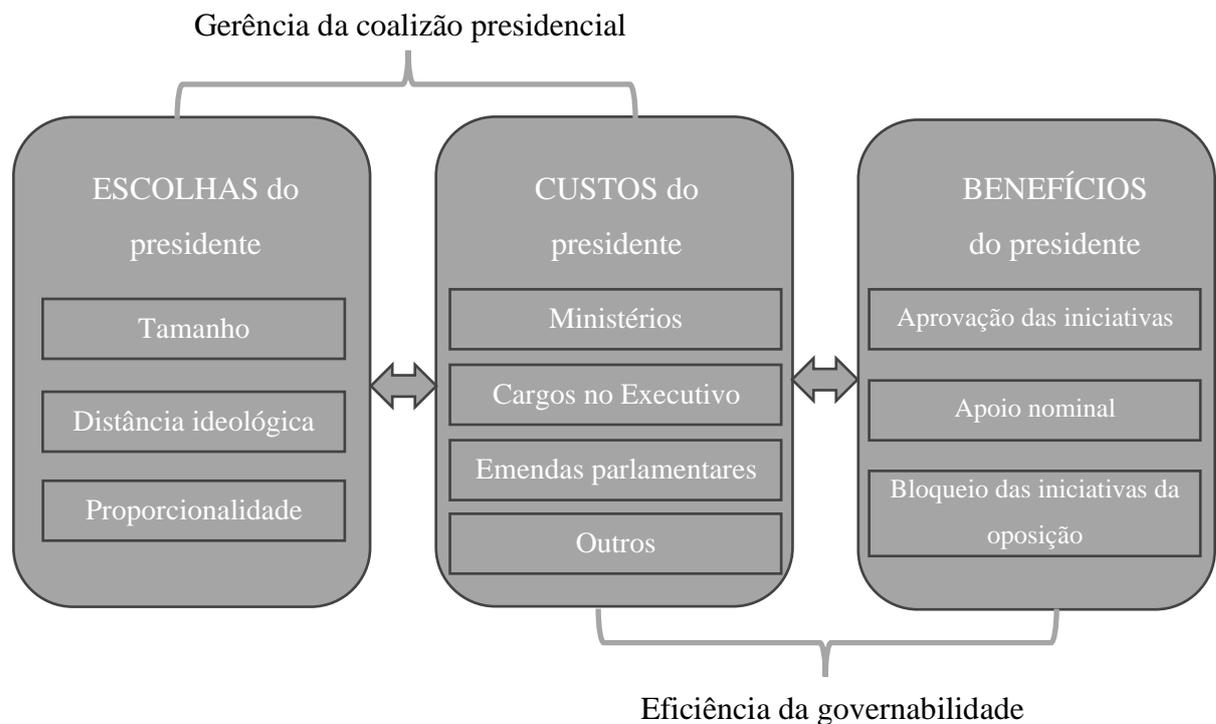
Pereira, 2017, p.534). A eleição para o parlamento estabelece os parâmetros iniciais em que ocorrerá a negociação, definindo o número de assentos que partidários, potenciais aliados e opositores ocuparão no parlamento.

Os autores destacam as três principais escolhas com as quais os presidentes se defrontam no gerenciamento das coalizões pós-eleitorais:

para governar por meio de governos majoritários pós-eleitorais, presidentes necessitam tomar pelo menos três escolhas na montagem e sustentação de coalizões: 1) quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente; e, 3) a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros (Bertholini; Pereira, 2017, p. 530).

Então, a agência dos presidentes é considerável. Isto pois os instrumentos de que o presidente dispõe são vários: ministérios; cargos no executivo; e emendas parlamentares. A utilização desses instrumentos é tida como um custo a ser minimizado. Os autores apresentam a seguinte figura para ilustrar o modelo:

Figura 1 - Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bertholini e Pereira (2017, p. 534).

Os autores apontam outro aspecto relevante do modelo: as escolhas de coalizão não são perenes ou imutáveis; pelo contrário, são parte de um equilíbrio dinâmico sujeito a choques

exógenos, como crises econômicas, e endógenos, como escândalos de corrupção. Isto pois, como resposta a esses choques,

[...] os membros da coalizão (presidente e partidos) atualizam suas respectivas utilidades e decidem diante de novos prêmios/recompensas continuar ou sair da coalizão e sob quais condições. Um novo equilíbrio assim pode vir a ser alcançado gerando capacidade de governo que, por sua vez, engendra uma nova matriz de custos (Bertholini; Pereira, 2017, p. 536).

Este não se trata, portanto, de um modelo estático. Por meio do desenvolvimento de um índice de custos de governabilidade cuja metodologia está exposta no trabalho (Bertholini; Pereira, 2017, p. 538–542), os autores concluem que as escolhas do presidente afetam o aumento ou a diminuição dos custos de governar da seguinte maneira: em relação à proporcionalidade da coalizão, quanto maior a proporcionalidade na distribuição dos recursos, menores os custos de coalizão; quanto ao tamanho, quanto maior a coalizão, maiores os custos de governo; e quanto mais heterogênea a coalizão, maiores os custos de governar (Bertholini; Pereira, 2017, p. 542). Este *framework* será utilizado para analisar as coalizões de governo dos presidentes abordados no presente trabalho. Destaca-se que os parâmetros iniciais do modelo são os mesmos para ambos os presidentes, uma vez que a formação das coalizões dos governos Rousseff e Temer ocorreu ao longo do mandato de quatro anos dos congressistas eleitos em 2014.

Pereira *et al.* (2018), por sua vez, analisam o impacto de outra variável para a governabilidade dos presidentes no Brasil e demais países presidencialistas multipartidários. Os autores exploram a congruência das preferências da coalizão de governo e da mediana dos deputados do Congresso. Por meio de *revealed preferences* obtidas a partir de *surveys* (Power; Zucco, 2012), os autores calculam a diferença ideológica entre a coalizão governista e a mediana do Congresso, argumentando que quanto maior a proximidade ideológica entre ambos, menores os custos de governar. O índice utilizado advém do trabalho já analisado.

Além disso, os autores argumentam que a definição numérica de governo majoritário e minoritário não serve para explicar a realidade dos países que apresentam sistemas presidencialistas multipartidários em que os presidentes são, na maioria das vezes, minoritários, ou seja, seus partidos representam uma minoria do parlamento. Nas palavras dos autores: “Nas últimas duas décadas, em todos os dezoito países latino-americanos com sistemas presidencialistas, apenas 26 por cento do tempo o partido do presidente teve uma maioria na Câmara Baixa.” (Bertholini *et al.*, p. 5, tradução própria<sup>3</sup>).

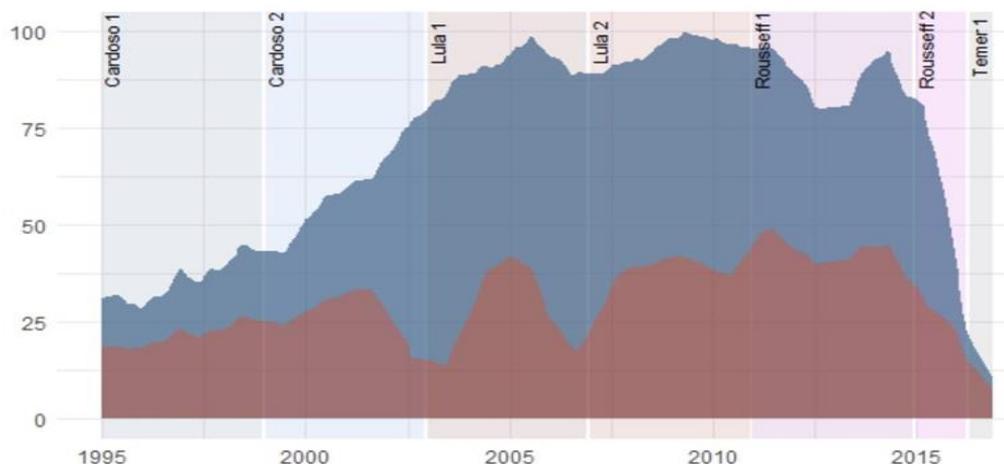
<sup>3</sup> No original: “During the last two decades, in all 18 Latin American countries with presidential systems, only 26 percent of the time has the president’s party had a majority in the lower house”

Assim, a definição de governo presidencial minoritário ou majoritário é útil principalmente para os Estados Unidos da América, onde existem apenas dois partidos que disputam o poder nacionalmente. Como alternativa, para países presidencialistas com diversos partidos, os autores propõem uma nova forma de conceber “governo unificado” a partir da “congruência” das preferências dos atores políticos: governo unificado é aquele em que a mediana das preferências reveladas da coalizão de governo é a mesma, ou muito próxima, da mediana das preferências reveladas do Congresso (Pereira; Melo; Bertholini, 2018, p.7). Essa definição revisada de governo unificado gera algumas consequências e explica fenômenos abordados neste trabalho. Os autores afirmam que, no Brasil, pelo fato de a mediana dos membros do Congresso ser consistentemente à direita, o modelo prevê que presidentes de esquerda tenham maior dificuldade de governar e que a gestão de uma coalizão por parte desses seja mais custosa em termos de bens de troca (aqui já definidos como ministérios, emendas parlamentares e cargos à disposição do Executivo de forma geral) (Pereira; Melo; Bertholini, 2018, p.16).

Os autores também compararam o relacionamento dos governos Rousseff e Temer com o Congresso. Eles apresentam a convergência das preferências da coalizão de governo em ambos os períodos, apontando que o Presidente Temer governa com a mediana quase perfeita do Congresso. Em comparação, a Presidente Rousseff apresentou uma convergência lenta, mas crescente com o Congresso, que se concretizaria de fato apenas no segundo mandato, o que pode ter sido, de acordo com os autores, uma tentativa malfadada de garantir votos suficientes contra o *impeachment* da presidente (Pereira; Melo; Bertholini, 2018, p. 11).

Ademais, Temer enfrentou custos de governo muito menores que Rousseff. Os autores atribuem este dado a alguns fatores, que concernem tanto a já citada compatibilidade ideológica da coalizão de governo com a mediana do Congresso, quanto estratégias de gerenciamento de coalizão que reduzem custos. São essas: o baixo dispêndio dos bens de troca com o partido do Presidente, como evidenciado na Figura 2; a baixa heterogeneidade da coalizão de governo; e um alto grau de proporcionalidade na divisão dos recursos (Pereira; Melo; Bertholini, 2018, p. 15). Isto permitiu que o governo lograsse aprovar medidas impopulares, reformas constitucionais e mesmo uma reforma política que reduziu o número de partidos, apesar da alta impopularidade do governo (Pereira; Melo; Bertholini, 2018, p. 2).

Figura 2 – Índice de custos de governo (icg) no Brasil – 1995 a 2016



Fonte: Bertholini; Pereira (2018).

Nota: Em azul, o ICG da coalizão. Em vermelho, o ICG do partido presidencial.

Raile *et al.* (2011) entendem bens de coalizão, ou bens de troca, separadamente, e articulam uma relação entre eles. Para os autores, as emendas têm caráter “disciplinador” e mais conjuntural, reagindo aos sucessos e insucessos legislativos do governo. Os autores apresentam evidências de que a quantidade de emendas despendidas pelo Executivo varia recompensando, *ex post* e *ex ante*, os parlamentares que votam de acordo com a orientação do governo em matérias legislativas de interesse.

Os ministérios, por outro lado, precedem temporalmente a distribuição de recursos via emendas parlamentares e funcionam como um *baseline* (sendo mais consistentes intertemporalmente, pois existem custos políticos de se trocar um ministro) para a distribuição de emendas (Raile *et al.*, 2011). Os autores argumentam, ainda, que emendas e ministérios são bens substitutos imperfeitos no sentido de garantir apoio no Congresso. Desta forma, o presidente pode compensar uma menor proporcionalidade na distribuição dos ministérios com aumento da quantidade de emendas (Raile *et al.*, 2011, p. 329).

Esse modelo é relevante para conceitualizar o papel que o Ministério de Relações Exteriores pode tomar no arranjo de governabilidade do Presidente da República. Sendo os ministérios *baselines* para a manutenção da coalizão governamental, o Ministério de Relações Exteriores não funciona como forma de canalizar emendas parlamentares, uma vez que por tratar de assuntos externos, os recursos ali empregados não produzem impactos positivos nas chances de reeleição dos membros do Congresso (Meireles, 2024). Esse efeito é muito maior em pastas que investem diretamente em infraestrutura local, o que gera ganhos políticos aos agentes políticos envolvidos nos Ministérios, nas prefeituras e nos partidos da coalizão

(Meireles, 2024). O papel do Ministério de Relações Exteriores não é, portanto, o de *cluster* de emendas.

### 2.3 O LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA

Ariane Figueira (2011, p. 57-62) aponta que a principal escola de pensamento que estuda a tomada de decisão e as características da interação política entre os poderes é o neoinstitucionalismo (aqui a autora não se refere à teoria de relações internacionais, mas à abordagem da Ciência Política), que tem como objeto principal de estudo as instituições e como elas afetam o comportamento dos agentes políticos. A autora aponta as três “vertentes” dessa teoria: a distributivista; a informacional; e a partidária. A primeira busca explicar a atuação do agente político a partir dos ganhos eleitorais que o congressista almeja obter com sua base eleitoral, o pressuposto sendo que a sua função-utilidade é a busca pela reeleição, e assim direciona seus esforços políticos a temas caros ao seu eleitorado. A segunda vertente busca explicar o motivo de as comissões parlamentares terem peso elevado sobre as decisões da maioria (plenário): os parlamentares que lá atuam especializam-se no assunto, e isto permite maior previsibilidade da política pública. Por fim, a abordagem partidária destaca o papel dos partidos na definição dos parlamentares que atuam nas comissões partidárias: o critério de proporcionalidade na composição destas comissões e a antiguidade (Figueira, 2011). Assim, a autora apresenta um levantamento dos mecanismos formais de atuação do Legislativo na política externa, de maneira semelhante a Spohr e Silva (2016).

Em seguida, Figueira (2011) apresenta a visão tradicional das diferenças entre o sistema presidencialista e parlamentarista de governo: a divisão entre governo e legislativo no primeiro, e sua fusão no segundo; a possibilidade de paralisia decisória em virtude desta divisão, uma vez que o presidente não necessariamente tem maioria legislativa, condição necessária à composição do governo no parlamentarismo. Esta é uma constatação que pode ser de relevância para a análise de política externa. Deve ser analisada a hipótese de o Ministério de Relações Exteriores ser utilizado para a barganha política. Esta hipótese precisa ser circunscrita a sistemas presidencialistas multipartidários fragmentados (ou, ainda, com sistemas eleitorais proporcionais, geralmente associados à produção de multipartidarismo). Isto pois um sistema como o dos Estados Unidos, por exemplo, não implica propriamente a formação de maioria parlamentar via negociação com vários partidos, uma vez que o bipartidarismo claramente definido identifica dois projetos de governo distintos e não providencia incentivos para a cooperação do partido que não é o do presidente. Então, parece, de maneira inicial, que a

hipótese de a política externa ser modificada por necessidade de governabilidade é uma condição própria do presidencialismo multipartidário, especialmente em casos em que o governo não muda.

Spohr e Silva (2016) investigam o tema da influência do Legislativo na formulação da política externa brasileira. As perguntas que guiam o artigo são duas: “(i) se o executivo formula a política externa do país sem influência do legislativo; e (ii) que instrumentos têm o legislativo para influenciar essa formulação” (Spohr; Silva, 2016, p.124). De forma geral, os autores trazem algumas visões divergentes sobre o papel do legislativo, enfatizando a atuação das comissões de relações exteriores da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Por meio destas, os deputados se fazem ouvir e mantêm interlocução com atores relevantes da política externa, como embaixadores, membros do Ministério de Relações Exteriores, o ministro responsável e mesmo embaixadores de outros países no Brasil.

Os autores exploram, ainda, a atribuição dos deputados de aprovar tratados negociados pelo Executivo, argumentando que raramente esses esforços congressuais resultam em grandes alterações do texto inicialmente negociado pelo Executivo (Spohr; Silva, 2016). Ademais, os autores elencam as seguintes atribuições específicas do Senado Federal: “os pedidos de informação; a necessidade de sua aprovação para a nomeação de chefes de missões diplomáticas permanentes, embaixadores e representantes do Governo em organizações internacionais; e mensagens formais ao Itamaraty para sinalização de preferências” (Spohr; Silva, 2016, p. 126). A conclusão do artigo é de que o Legislativo brasileiro delega a formulação da política externa para o Executivo, exercendo um papel principalmente de influência e supervisão (Spohr; Silva, 2016).

No presente trabalho argumenta-se que essa conclusão está equivocada. Isto porque o principal mecanismo explicativo proposto nesta monografia para a mudança na política externa ocorrida para a Venezuela com a mudança de governo decorre da alteração dos quadros que chefiam o Ministério de Relações Exteriores, e esta alteração ocorre não pela troca de um quadro de carreira apartidário por outro. Pelo contrário, um quadro apartidário, aqui definido como sem filiação a um partido político e nem relacionado com o Congresso, é trocado por um quadro partidário titular de um cargo eleito no Congresso Nacional (Da Silva; Pérez, 2019, p. 179).

O principal mecanismo proposto nesta monografia, portanto, não é explorado no artigo dos autores. De maneira mais clara, a divergência em relação ao trabalho é a seguinte: a análise da atuação do legislativo brasileiro na política externa não deve ficar condicionada às suas delegações formais, pelo contrário, deve considerar que a coalizão do governo no Congresso

integra os quadros do Executivo. Então, ainda que o Executivo seja o ator principal na formulação da política externa, ele é apenas parcialmente separado do Legislativo, uma vez que os ministérios são parte do *toolbox* presidencial para dividir o poder com aliados do Legislativo (Cheibub; Limongi, 2000, p.162-163). Assim, esse é um instrumento de influência do Legislativo na política externa que não foi considerado pelos autores.

De fato, o que se verifica no período abordado neste trabalho é a ocupação, na totalidade do tempo de mandato do Presidente Michel Temer, do cargo de Chanceler por dois quadros partidários que adinham da coalizão de governo no Congresso Nacional. Portanto, a hipótese de que o Ministério de Relações Exteriores funciona como “bem de troca” com membros da coalizão de governo deve ser considerada. Especialmente levando-se em conta que desde que Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, no dia 1º de janeiro de 2003, até o final de 2018, apenas nos mandatos de Dilma Rousseff o cargo de chanceler foi ocupado por uma pessoa sem filiação partidária: tanto Celso Amorim, Chanceler nos governos Lula, como Aloysio Nunes e José Serra, chanceleres no governo Michel Temer, tinham vínculo partidário (Da Silva; Pérez, 2019, p. 179).

## 2.4 SÍNTESE TEÓRICA

O argumento central desta monografia para explicar a mudança na política externa brasileira para a Venezuela em 2016 necessariamente passa pela mudança de governo. De forma geral, é esperado que haja reorientação na política externa com a troca de governo, tanto por motivo da troca do chefe do Executivo, como pela mudança do partido que controla o governo (Paquin; Morin, 2018, p.131-132). A presente análise parte de alguns pressupostos importantes. São eles: que a composição do Congresso Nacional não se alterou no período em análise; que as instituições relevantes para o estudo da política externa não se alteraram consideravelmente (presidencialismo; multipartidarismo; economia de mercado); e que a situação venezuelana se manteve relativamente constante. Essas variáveis, portanto, não são consideradas explicativas da mudança na política externa dos governos Rousseff (2015 a 2016) e Governo Temer (2016 a 2018).

Entretanto, como argumentado por Bertholini e Pereira (2017), Pereira *et al.* (2018) e Raile *et al.* (2011), os mesmos constrangimentos institucionais podem gerar estratégias de gerenciamento de coalizões presidenciais radicalmente distintas, uma vez que os presidentes têm ampla capacidade de decisão sobre suas estratégias de governo. Diante disso, no que tange à presente pesquisa, será argumentado que o Ministério de Relações Exteriores funciona como

um “bem de troca” do presidente Temer na sua estratégia de construir e manter uma coalizão governista, diferentemente do que faz Rousseff no seu segundo mandato, que, constrangida por uma coalizão minoritária e importantes choques exógenos (crise econômica sem precedentes e a investigação da Lava-Jato), mantém o MRE de fora do *toolbox* presidencial. O que acarreta a mudança de política externa é, então, o fato de que havia parceiros de coalizão dispostos a participar do governo Temer ocupando o Ministério de Relações Exteriores em troca de apoio ao governo no Legislativo, e que o presidente estava disposto a utilizar o MRE como instrumento de barganha com a coalizão governamental. O resultado disso é que a política externa adotada para a questão venezuelana é a política externa advogada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (Silva; Pérez, 2019, p. 179).

### **3 A CRISE VENEZUELANA E AS RESPOSTAS DOS GOVERNOS ROUSSEFF (2015-2016) E TEMER (2016-2018)**

No presente capítulo, serão apresentados os elementos necessários à análise produzida no terceiro capítulo. Na primeira seção do capítulo será apresentada a crise venezuelana, assim como será desenvolvido o argumento de que esta crise apresenta uma certa constância ao longo do período abordado nesta monografia, assim como os aspectos econômicos e políticos da crise de acordo com a literatura especializada e um relato pessoal. Na segunda seção, será apresentada a política externa do segundo governo Rousseff para a crise venezuelana. Na terceira seção, será apresentada a política externa do governo Temer para a crise venezuelana. Na última seção, será enfatizada a mudança que ocorreu na política externa brasileira no referido período.

#### **3.1 A LONGA CRISE VENEZUELANA**

Neste trabalho, a data da posse presidencial de Hugo Chávez é considerada o início da longa crise venezuelana (Briceño-Ruiz, 2019). Isto não implica dizer que a Venezuela não estava em crise antes da posse desse presidente, apenas que a ascensão de Chávez ao poder alterou a natureza da crise democrática venezuelana. Esse momento, será argumentado, perdura até hoje. Este trabalho considera, ainda, a crise na Venezuela como sendo multifacetada, isto é, com aspectos sociais e econômicos (Briceño-Ruiz; Lehmann, 2021).

A longa crise venezuelana deve ser compreendida a partir das suas dimensões social, econômica e política. Todas essas facetas da crise serão abordadas, mas o foco deste trabalho é a crise política. O aspecto estrutural ou “longo” da crise venezuelana é o progressivo endurecimento do regime e das políticas econômicas adotadas. Acerca do fechamento do regime chavista, Briceño-Ruiz (2019) destaca três momentos-chave:

Quando o *chavismo* chegou ao poder em 1999, ele acarretou uma mudança nas estruturas de poder da Venezuela. Gradual e não-violenta, essa mudança foi pensada e implementada por Hugo Chávez. Se valendo de seu considerável carisma e, a partir de 2003, de volumosos recursos advindos do petróleo, Chávez venceu diversas eleições de 1999 em diante, estabeleceu uma nova Constituição, assumiu controle da PDVSA, reestruturou as forças armadas e o exército, e até mesmo modificou a bandeira e o brasão nacionais. Ele fez tudo isso gradualmente. Nos primeiros anos de governo, ele transpareceu ser um reformista que utilizava até mesmo o discurso da terceira via e do desenvolvimento endógeno, o que explica a natureza da Constituição de 1999. No entanto, esse reformismo foi sendo paulatinamente substituído por maior radicalismo, o que o levou a adotar o socialismo no século XXI em 2004, e a se

autoproclamar marxista em 2010 (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183, tradução própria<sup>4</sup>).

Cabe destacar, também, o aumento do número de juízes no Tribunal Supremo em 2004, aprovado por Assembleia Nacional, de maioria chavista. Esse aumento do número de juízes na Corte foi feito de forma a estabelecer uma maioria de indicados do regime, enfraquecendo o sistema de freios e contrapesos (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183-184). Tarver e Frederick (2005) qualificam a presidência Chávez como uma de ruptura: a ascensão do militar à presidência implicou uma ruptura com o eixo de poder tradicional, representado no bipartidarismo, denunciado como corrupto e um pacto de elites. O militar propunha uma Assembleia Constituinte objetivando o estabelecimento de uma nova Constituição, o que de fato levou a cabo quando eleito. Os autores destacam algumas ações de Chávez, como a demissão de 18.000 funcionários da PDVSA (empresa de exploração petrolífera do Estado venezuelano) em 2003, e a reação violenta da Guarda Nacional a protestos contra mudanças na empresa em 2002, que resultou na morte de quinze pessoas (Tarver; Frederick, 2005, p.152).

Neste sentido, a longa crise política venezuelana é uma implicação direta das ações dos mandantes venezuelanos no período (Chávez até 2013 e Nicolás Maduro de 2013 em diante). Esta crise tem diversos elementos que merecem atenção, mas os principais indicam uma escolha inequívoca por parte das autoridades venezuelanas por restringir direitos fundamentais dos cidadãos, enfraquecer os mecanismos constitucionais de controle do exercício do poder político, e solapar a organização democrática do Estado venezuelano sob o pretexto de instituir uma forma “mais democrática” de governo (Bull; Rosales, 2020, p. 4; Naím; Toro, 2018; 2020).

Deve ser notado que a oposição venezuelana tentou, em 2002, um malsucedido golpe militar contra Chávez. Essa foi uma dupla contribuição para a crise democrática venezuelana. Em primeiro lugar, porque foi uma clara tentativa de tomada do poder fora dos ritos da institucionalidade democrática. Em segundo lugar, porque essa tentativa justificou discursivamente o endurecimento do regime chavista (Corrales, 2020). Desde então, entretanto, a ameaça à democracia veio do governo *chavista*, de tal forma que o país passou a ser classificado por Bull e Rosales, 2020, de um “autoritarismo competitivo” em 2006 a um “regime autocrático” em 2016. As formas pelas quais a democracia venezuelana foi subvertida

---

<sup>4</sup> No original: “When Chavism came into power in 1999, it brought a change to the power structures in Venezuela. Gradual and nonviolent, this change was designed and carried out by Hugo Chávez. Taking advantage of his incredible charisma and, beginning in 2003, of huge oil resources, Chávez won different elections from 1999 on, designed a new Constitution, took over PDVSA, restructured the armed forces and the military, and even modified the flag and the national coat of arms. He did it all gradually. During his early years, he gave the appearance of a reformer who even used the Third Way and endogenous development discourse, which explains the progressive nature of the 1999 Constitution. Yet this *reformismo* was slowly replaced by more radicalism that led him to adopt twenty-first century socialism in 2004, and to declare himself a Marxist in 2010.” (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183).

incluem o progressivo enfraquecimento das instituições contramajoritárias, como a expansão da Corte Constitucional com Chávez e a destituição da procuradora-geral, mas também das instituições políticas majoritárias, como o efetivo esvaziamento da Assembleia Nacional de maioria opositora por meio da criação de uma entidade supraconstitucional por decreto em 2017, o que não tem previsão constitucional (Bull; Rosales, 2020, p. 5).

Ainda, Gill (2020) argumenta que há uma divisão estratégica na oposição venezuelana entre os *eleitoralistas* (tradução própria), que defendem uma postura de engajamento com o processo eleitoral, mesmo que esse seja severamente enviesado, e os que argumentam em favor do boicote às eleições e por movimentos de rua, os *abstencionistas* (tradução própria). O autor atribui o sucesso do governo Chávez nas eleições de 2004 e 2005 à vitória da estratégia *abstencionista* nessas eleições (Gill, 2020, p. 84). Além disso, o autor indica que houve um consenso da oposição em torno da estratégia *abstencionista* para a eleição considerada ilegal pela procuradora-geral, pois convocada por decreto, da Assembleia Constituinte em 2017 (Gill, 2020, p. 84).

Um dado acerca da democracia venezuelana merece destaque: o país figurava em 147º lugar no *Democracy Index 2022*, publicado pela *Economist Intelligence Unit*, empresa-irmã da revista *The Economist*. A Rússia, após o endurecimento do regime que essa revista chamou de *stalinização*, figurava em 146º lugar no mesmo *ranking*. Comparando-o aos demais países da América Latina, a Venezuela consta como o país mais autoritário. O índice é baseado em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política (Economist Intelligence Unit, 2022).

As instituições políticas democráticas da Venezuela foram, então, enfraquecidas. Ademais, além desses ataques às instituições políticas, houve uma desconstrução das instituições de política econômica do país (Briceño-Ruiz, 2019). Esta desconstrução se deu na forma da adoção do que Dornbusch e Edwards (1992) chamam de uma política macroeconômica populista. Na definição de Dornbusch e Edwards (1992, p. 9, tradução própria<sup>5</sup>), a política macroeconômica populista consiste em “[...] uma abordagem para a economia que enfatiza crescimento e distribuição de renda em detrimento de riscos inflacionários e déficits financeiros, estrangulamentos externos, e a reação dos agentes econômicos a políticas agressivamente antimercado”.

---

<sup>5</sup> No original: “(...) an approach to economics that emphasizes growth and income redistribution and deemphasizes the risks of inflation and deficit finance, external constraints, and the reaction of economic agents to aggressive nonmarket policies.” (Dornbusch; Edwards, 1992, p.9).

No quadro teórico desenvolvido pelos autores, o agente político leva a cabo políticas macroeconômicas que buscam redistribuir renda, geração de emprego, e crescimento acelerado a despeito das consequências que essas políticas possam ter no longo prazo, como o aumento do endividamento e da inflação. O argumento dos autores é que essas políticas têm o resultado oposto do desejado (Dornbusch; Edwards, 1992, p.8). Ainda, os autores desenvolvem em seu quadro as quatro etapas gerais de políticas econômicas populistas.

Na primeira etapa, os objetivos de crescimento logram sucesso, considerando que controles de preços aliviam as pressões inflacionárias e importações suprem as eventuais escassezes. Na segunda etapa, a demanda incentivada pelas políticas governamentais e a diminuição das reservas internacionais geram desabastecimentos. Assim, desvalorizações cambiais ou controles cambiais tornam-se necessários. Há uma aceleração da inflação, uma vez que a política econômica que visaria garantir a estabilidade monetária (no regime de metas, a taxa de juros de curto prazo) está subordinada ao objetivo de estímulo da demanda. Ainda, aumentam-se os déficits fiscais em razão de subsídios a bens de consumo. Na terceira etapa, escassezes se tornam crônicas e mais graves, a aceleração da inflação aumenta descontroladamente, e a economia se desmonetiza. O governo, diante da situação, realiza desvalorização real da moeda e redução de subsídios. A situação política do governo se agrava. Por fim, na quarta fase, sob um novo governo, ocorre um plano de estabilização da economia, possivelmente sob tutela do Fundo Monetário Internacional (Dornbusch; Edwards, 1992).

Os desenvolvimentos finais desses acontecimentos são importantes: a renda real do país termina consideravelmente menor do que no início desse ciclo, uma vez que essas políticas levam à fuga de capitais e à depressão dos investimentos. Ainda, os autores preveem uma mudança política radical, que pode incluir a insurreição e derrubada violenta do governo (Dornbusch; Edwards, 1992, p.11-12). Essa derrubada violenta do governo tende a ser aprovada pelas classes médias, e o exemplo que os autores utilizam desse fato é o Chile: “Rosenstein-Rodan (1974, p. 7) sintetizou essa ‘legitimação’ do Golpe de Estado através do uso da crassa expressão, ‘Salvador Allende morreu não porque era socialista, mas porque era incompetente’” (Dornbusch; Edwards, 1992, p.12, tradução própria<sup>6</sup>).

A situação econômica venezuelana ao longo dos anos 2000, assim como a de vários outros países latino-americanos, pode ser compreendida a partir desse *framework*. A Venezuela passa por um progressivo empobrecimento a partir de 2005:

---

<sup>6</sup> No original: “Rosenstein-Rodan (1974, p. 7) has captured this middle-class ‘legitimization’ of the coup in the crass expression, ‘Salvador Allende died not because he was a socialist, but because he was an incompetent.’” (Dornbusch; Edwards, 1992, p.12).

O *chavismo* [...] puniu o setor produtivo com expropriações, criando um clima de completa insegurança legal, aumentou os gastos públicos a níveis insustentáveis, e adotou políticas sem qualquer lógica de preços e de política cambial. A consequência foi não apenas a criação de um mercado paralelo de moeda e de bens de consumo, mas também estagnação econômica (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183-184, tradução própria<sup>7</sup>)

Entretanto, o colapso econômico foi evitado até 2013, quando o preço do petróleo no mercado internacional caiu. Naím (2013) descreve a situação da economia venezuelana após 2013 de forma dramática:

A Venezuela apresenta um dos maiores déficits fiscais do mundo, a maior taxa de inflação, o mais rápido aumento da dívida pública e uma das maiores quedas de capacidade produtiva, inclusive no setor petrolífero. Ademais, durante a era Chávez, o país caiu a um dos últimos lugares nas listas que aferem competitividade internacional, facilidade de fazer negócios e atratividade de capitais estrangeiros, e subiu aos primeiros lugares entre os mais corruptos do mundo (Naím, 2013, p. 2, tradução própria<sup>8</sup>).

Esta situação econômica do país pode ser classificada como estando na terceira das etapas gerais desenvolvidas em Dornbusch e Edwards (1992). Isto porque já há escassezes por toda a economia venezuelana, assim como inflação descontrolada, e, por consequência, desmonetização (Naím; Toro, 2018; Pittaluga et al. 2019).

Neste sentido, entende-se haver uma inflexão na morte de Hugo Chávez, em 2013, e com a posse de seu vice e atual presidente, Nicolás Maduro. Desde aquele momento, o Presidente Maduro boicotou os resultados da última eleição legislativa competitiva no país ocorrida em 2015 (Sabatini, 2016). Nessa eleição, a oposição antichavista conquistou mais de 65% das cadeiras da Assembleia Nacional. Essa mesma Assembleia eventualmente teve seus poderes invalidados, sendo substituída por uma Assembleia Constituinte de maioria governista, eleita de maneira extraordinária sem participação da oposição (Uzcátegui; Vivanco, 2016; Sabatini, 2016). Além disso, o Ministério Público foi cercado por forças do governo e a procuradora-geral, que denunciou a ilegalidade da decisão de promover eleições extraordinárias para uma Assembleia Constituinte via decreto presidencial, foi destituída de seus poderes assim que essa Assembleia assumiu (Deutsche Welle, 2017). Sabatini (2016) segue a interpretação

<sup>7</sup> No original: “Chavism worked (...) punishing the productive sector with expropriations, creating a climate of complete legal insecurity, raising public spending to unsustainable levels, and adopting policies lacking any logic regarding price or exchange policy. The consequence was not only the creation of a black market of currency and basic products but also economic stagnation.” (Briceño-Ruiz, 2019, p. 183-184).

<sup>8</sup> No original: “Venezuela posee uno de los mayores déficits fiscales del mundo, la mayor tasa de inflación, el peor ajuste del tipo de cambio, el incremento más rápido de la deuda y una de las mayores caídas de la capacidad productiva, incluso en el crítico sector del petróleo. Además, durante la era de Chávez, el país cayó a los últimos puestos de las listas que miden la competitividad internacional, la facilidad para hacer negocios y el atractivo para los inversores extranjeros, y subió a los primeros puestos entre los países más corruptos del mundo.” (Naím, 2013, p. 2).

deste trabalho de que os controles ao poder estatal foram progressivamente sendo enfraquecidos a partir de 1999. Segundo o autor,

Ao violar a Constituição repetidas vezes e negar o direito dos cidadãos de se expressar em eleições, o governo Maduro tem se mostrado uma ditadura escancarada. [...] Esse estado de coisas é resultado do longo processo que teve início em 1999, quando o ex-presidente Hugo Chávez assumiu. Ao longo dos anos que seguiram, Chávez, Maduro (que Chávez indicou como sucessor antes de falecer em 2013), e o partido deles, o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), sistematicamente estendeu seu controle sobre o Estado venezuelano, destruindo os freios e contrapesos constitucionais que seu próprio movimento introduziu um ano antes de chegar ao poder (Sabatini, 2016, tradução própria<sup>9</sup>).

Sobre o estado do país venezuelano, Galavís (2020) afirma que o país vive em estado de *anomia*. O conceito, cunhado por Durkheim, foi incorporado pela autora a partir de Waldmann (2003), que desenvolve o conceito de *anomic state*, que refere a Estados ditatoriais que solaparam suas bases legais com o objetivo de utilizar da coerção repressiva sem constrangimentos legais. A autora apresenta os níveis de anomia:

Há diferentes níveis de anomia: quando não há consenso social acerca dos componentes linguísticos de conceitos essenciais; quando as normas formais não apresentam aceitação social; e quando normas informais confrontam normas formais ameaçando sua capacidade de prover ordem social, abrindo o caminho para sua completa dissolução (Galavís, 2020, p. 69, tradução própria<sup>10</sup>).

A autora apresenta esse conceito para argumentar que não existem constrangimentos legais para o uso da força por parte do Estado venezuelano, o que se esperaria de Estados que contam com o império da lei. A autora destaca alguns dados para demonstrar o extremo a que chegou a situação da violência na Venezuela:

A Venezuela é o país com a segunda maior taxa de homicídios no mundo (UNODC 2019). Taxas de homicídio aumentaram de 11 por 100.000 habitantes em 1981 (Sanjuán 1997) para 71,1 em 2016, o que significa que 21.752 pessoas foram mortas por violência, a maioria pelo uso de armas de fogo (86,6%) (Ministerio Público 2017). A Venezuela também é o país latino-americano com a maior taxa de civis mortos por forças do Estado (Monitor Fuerza Letal 2019: 25). De acordo com a Promotoria Pública, forças oficiais foram responsáveis por 4.467 mortes, 22% do número total de homicídios em 2016. Entre 2015 e junho de 2017 houve 8.292 execuções extrajudiciais reportadas (OHCHR 2018: 15). Entre 2018 e maio de 2019, o governo reportou 6.856 assassinatos por forças oficiais durante operações das forças de

<sup>9</sup> No original: “By repeatedly violating the constitution and denying citizens the right to express themselves electorally, the Maduro government has shown that it has become a full-on dictatorship. (...) This state of affairs is the result of a long process that began in 1999, when former President Hugo Chávez took office. Over the years that followed, Chávez, Maduro (who Chávez tapped as his successor before his death in 2013), and their party, the United Socialist Party of Venezuela (PSUV), systematically extended their control over the Venezuelan state, crushing the checks and balances enshrined in the constitution that their own movement introduced a year after taking power.” (Sabatini, 2016).

<sup>10</sup> No original: “There are different levels of anomie: when there is no social consensus on the linguistic components of essential concepts; when formal law lacks social acceptance; and when informal norms clash with formal law risking its capacity to provide order and giving way to its total dissolution.”

segurança que foram classificadas como “resistência à autoridade”, que podem constituir execuções extrajudiciais (OHCHR 2019: 10-11). Nos primeiros nove meses de 2019, agentes policiais foram responsáveis por 3.389 assassinatos, o que representou 37,5% do total de homicídios do país no período (Galaviz 2019) (Galavís, 2020, p. 68, tradução própria<sup>11</sup>).

Sobre as quedas de energia, os apagões, e o desabastecimento, Neuman (2022) traz diversos capítulos com relatos em primeira mão das situações de falta de produtos básicos e dos longos dias sem eletricidade. Os relatos focam em Caracas, a capital, e Maracaibo, a segunda maior cidade do país, com dois milhões de habitantes. O autor relata que perguntava de maneira sistemática aos moradores das cidades visitadas se poderia ver a despensa, quase sempre vazia. Além disso, o autor teve contato com os responsáveis pelo sistema de provisão de energia venezuelano quando ocorreram os apagões, relatando a situação de degradação do sistema em virtude da falta de pessoal, que abandonava o país em busca de oportunidades dignas, e da falta de manutenção (Neuman, 2022, p. 14-23).

Assim, ainda que a crise venezuelana tenha capítulos que se desenvolvem durante os governos Rousseff e Temer, a natureza da crise não se altera radicalmente. Ou seja, o dado de perseguição política, de crise econômica falimentar, e, como resultado dessas duas, a crise migratória para países vizinhos, incluindo o Brasil, não muda drasticamente de 2015 para 2016 (Briceño-Ruiz, 2019). Então, não parece que tenha havido tamanha mudança na situação venezuelana de 2015 para 2016 que explique a alteração da política externa brasileira para o país e para a crise.

### 3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO SEGUNDO MANDATO DE DILMA ROUSSEFF: DIRETRIZES, ATORES E DECISÕES

A Presidente Dilma Rousseff deu continuidade ao projeto de política externa dos governos Lula (Esteves *et al.*, 2020, p. 84). Essa estratégia buscava, em resumo, "uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a

---

<sup>11</sup> No original: “Venezuela is the country with the second-highest homicide rate worldwide (UNODC 2019). Homicides rates saw a steep increase from 11 per 100,000 in 1981 (Sanjuán 1997) to 71.1 in 2016, meaning that 21,752 people were killed violently, mostly by the use of firearms (86.6 percent) (Ministerio Público 2017). Venezuela also has the highest rate in Latin America of civilians killed by officials (Monitor Fuerza Letal 2019: 25). According to the Public Prosecutor, officials were responsible for 4,467 deaths, 22 percent of the total number of homicides in 2016. Between 2015 and June 2017 there were 8,292 alleged extrajudicial executions (OHCHR 2018: 15). Between 2018 and May 2019, the government reported 6,856 killings by officials during security operations that were classified as “resistance to authority”, which may constitute extrajudicial executions (OHCHR 2019: 10-11). In the first nine months of 2019, police agents were responsible for 3,389 deaths, which represented 37.5 percent of total homicides in the country (Galaviz 2019).”

dimensão sul-americana” (Saraiva, 2014, p. 26). Contudo, principalmente a partir do segundo mandato, a presidente enfrentou uma crise econômica e institucional que dificultou – em alguma medida impossibilitou – a continuidade dessa política. Muitos projetos foram descontinuados e o Brasil assumiu uma postura reativa aos fenômenos internacionais (Saraiva, 2014).

A situação da Venezuela no segundo governo Rousseff foi tornando-se cada vez mais severa: à medida que o preço do barril de petróleo reduzia-se ao longo dos anos de 2014 e 2015, os problemas na condução econômica de ambos os países em análise neste trabalho se mostravam. Mas a situação venezuelana era muito mais grave, pois as políticas macroeconômicas da Venezuela há tempo haviam sido subvertidas de maneira a priorizar objetivos de curto prazo em detrimento da estabilidade de longo prazo – a estabilidade de preços no país se mantinha apenas em virtude do alto preço do petróleo. As políticas regulatórias – também referidas como microeconômicas – foram igualmente alteradas (Naím, 2013; Briceño-Ruiz, 2019). No Brasil, ainda que os equívocos na condução das políticas regulatória e macroeconômica fossem muitos (Borges *et al.*, 2016; Gaspar, 2020), eles não implicaram o abandono completo das instituições econômicas desenvolvidas no Plano Real, em parte também porque o Congresso brasileiro provavelmente apresentaria resistências a tal revisão.

Apesar da grande polarização política das eleições gerais de 2014, a presidente reeleita optou pela continuidade de seus líderes no Ministério das Relações Exteriores. A Assessoria da Presidência para Assuntos Internacionais manteve-se liderada pelo petista Marco Aurélio Garcia, indicando o alinhamento ideológico à “política externa de esquerda” (Saraiva, 2014). Acerca da política externa da presidente Rousseff para a Venezuela, Saraiva (2014) a apresenta da seguinte maneira:

No caso da crise política vivida pela Venezuela, houve um consenso em torno de uma frágil iniciativa que não apresentou resultados. A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências sobre a melhor forma de governo; o fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) terem sido atores importantes do governo; e a falta de interesse da Presidência da República em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança (Saraiva, 2014).

Santos, Leão e Rosa (2021) concordam que o objetivo geral da política externa de Lula foi mantido no primeiro mandato de Rousseff, mas que a sua execução ocorreu de forma lenta e obstruída. Esse objetivo era basicamente a constituição de um novo polo de poder na América do Sul (Santos; Leão; Rosa, 2021, p. 490). Isto pois “a crise política interna, as condições econômicas em deterioração, e as diferenças entre os dois presidentes (Lula e Rousseff) em

estilo, personalidade e interesse na agenda externa comprometeram a implementação da ambiciosa estratégia petista” (Santos; Leão; Rosa, 2021, p. 495, tradução própria<sup>12</sup>). O resultado foi que a chamada diplomacia presidencial perdeu força já no governo Rousseff, e a delegação dos assuntos externos para o MRE aumentou. No governo Temer, igualmente, essa delegação aumentou, sendo institucionalizada pela incorporação da Camex e da Apex, órgãos de promoção do comércio exterior, ao Ministério de Relações Exteriores (Santos; Leão; Rosa, 2021).

O Brasil deixou de se posicionar diante dos problemas da Venezuela e não assumiu o esperado papel de liderança quanto aos conflitos internacionais oriundos da crise democrática venezuelana (Pecequillo; Carmo, 2017). As diretrizes características da política externa petista, proatividade internacional e cooperação Sul-Sul, poderiam indicar uma atitude proativa do Brasil enquanto líder regional visando a uma solução para a crise venezuelana. Contudo, não é o que se percebe. Também não é perceptível um discurso de denúncia da ruptura democrática que o país enfrenta, a despeito dos compromissos assumidos em 2002 com a ratificação do Protocolo de Ushuaia, tampouco qualquer condenação mais veemente das violações de direitos humanos. Sobre as ações do governo Rousseff para a crise venezuelana, a inação indicava certa complacência com as ações do governo Maduro:

Os governos sul-americanos inicialmente responderam à crise venezuelana através das instituições regionais, mas essas respostas têm sido interpretadas como apoio tácito ao governo de Maduro. Nas eleições presidenciais de 2013, quando o candidato opositor Henrique Capriles não reconheceu a vitória de Maduro, a Unasul convocou uma reunião de emergência com quase todos os líderes sul-americanos para declarar apoio às decisões institucionais venezuelanas que levaram à vitória de Maduro (Maisonave 2013). Durante outra onda de protestos de 2014, o Brasil se aliou a países como a Bolívia, o Equador e a Nicarágua para impedir que a OEA não agregasse seus ministros de relações exteriores e mandasse uma missão diplomática à Venezuela, entendendo que o envolvimento da OEA poderia acirrar as tensões (Cantanhêde, 2014). Pelo contrário: os ministros de relações exteriores da Unasul criaram um comitê ministerial com o objetivo declarado de apoiar o diálogo do governo de Maduro com a oposição visando a chegar a um entendimento e encerrar a violência (Bergamo, 2014). Em essência, as respostas desses governos foram caracterizadas como inação resultante de ‘uma combinação de partidarismo, indiferença e impotência’ (Feldmann, Merke and Stuenkel 2015) (Santos; Leão; Rosa, 2021, p. 500, tradução própria<sup>13</sup>).

---

<sup>12</sup> No original: “The domestic political crisis, deteriorating economic conditions, and differences between the two presidents in style, personality, and interest in the external agenda compromised the implementation of the previous ambitious strategy”

<sup>13</sup> No original: “South American governments initially responded to the Venezuelan crisis mainly through regional institutions, but the responses have been interpreted as tacit support for Maduro’s government. In the 2013 presidential elections, when the opposition candidate Henrique Capriles did not recognise Maduro’s victory, Unasur held an emergency summit with almost all South American leaders to demonstrate support for the Venezuelan institutional decisions that granted victory for Maduro (Maisonave 2013). During another wave of protests in 2014, Brazil joined forces with countries such as Bolivia, Ecuador, and Nicaragua to prevent the OAS from convening its foreign ministers and sending a mission to Venezuela, understanding OAS’ involvement

Ademais, o Chanceler, o principal ator da política externa de Rousseff no seu segundo governo, continuou sendo um membro do Itamaraty. O Ministro de Relações Exteriores era Mauro Vieira, quadro profissional do Itamaraty. No entanto, há uma dualidade na condução da política externa, apontada por Saraiva (2014) e Barbosa (2008), uma vez que a assessoria da Presidência da República para assuntos externos mantém relações e um canal paralelo com grupos e movimentos de esquerda no governo e mesmo na oposição em países latino-americanos (Barbosa, 2008). Então, se de alguma forma o Ministério de Relações Exteriores tem condução apartidária (aqui definida como liderada por um indivíduo sem cargo eleito nem vinculação partidária), não é correto afirmar que a política externa do governo Rousseff implica uma visão apartidária. No mais, é necessário ressaltar que esta monografia toma como dado, em consonância com o quadro teórico de Moravcsik (1997), que preferências sociais são estruturadoras da política externa, seja ela aberta, por meio da indicação de quadros partidários da coalizão governista ao comando do Ministério de Relações Exteriores, seja ela velada, como no caso do segundo governo Rousseff.

Desta forma, pode-se argumentar que o constrangimento do segundo governo Rousseff no Congresso, as preferências políticas dos atores da política externa, e a condição de rápida deterioração econômica confluíram para a política externa “de anticlímax” (Ricupero, 2017) da Presidência Rousseff. Essas condicionantes afetaram a totalidade da política externa do governo, mas afetaram a política externa para a Venezuela de formas específicas. O aspecto do constrangimento no Congresso, pode-se argumentar, é produto de alguns movimentos presidenciais particularmente equivocados. No início da nova legislatura, o governo interveio abertamente em favor de um candidato à presidência da Câmara dos Deputados do partido da presidente, por exemplo (G1, 2015).

Soma-se a isso o fato de que há uma compatibilidade ideológica aberta do Partido dos Trabalhadores com o governo venezuelano de Nicolás Maduro. Mesmo após o aumento de juízes na Corte Constitucional venezuelana por Chávez, o Presidente Lula declarou que na Venezuela havia “democracia até demais” (Ricupero, 2017). Esta linha da política externa não se alterou significativamente com a posse de Dilma Rousseff, também porque a sucessora compartilhava do programa partidário do ex-presidente, ambos do mesmo partido. Sob esse

---

could escalate tensions (Cantanhêde 2014). Instead, Unasur’s foreign ministers decided to create a ministerial committee with the stated goal of supporting Maduro’s government dialogue with the opposition to reach an agreement and end violence (Bergamo 2014). In essence, governments’ responses were described by analysts as inaction resulting from ‘a combination of partisanship, indifference, and impotence’ (Feldmann, Merke and Stuenkel 2015).”

prisma, portanto, é explicável a falta de condenação aos abusos de direitos humanos na Venezuela, mesmo que a situação do país tivesse se deteriorado um tanto mais sob os dois mandatos de Rousseff.

No entanto, é necessário apontar que há denúncias pontuais e tímidas do Chanceler de Rousseff no segundo governo da situação venezuelana: em maio de 2015, o Chanceler apontou as manifestações do segundo governo Rousseff por democracia e investigação das alegações de violação dos direitos humanos (Brasil, 2015). Mas percebe-se nessas notas o tom brando, isto é, a tentativa de não acusar o Estado venezuelano dos crimes a ele imputados, como se houvesse outro agente político que estivesse a, e tivesse condições de, minar o regime democrático e desrespeitar os direitos humanos.

### 3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO MANDATO DE MICHEL TEMER: DIRETRIZES, ATORES E DECISÕES

A política externa do governo emedebista de Michel Temer é consideravelmente distinta da dos governos petistas que o precederam. A começar pelo principal ator da política externa de Michel Temer, o Chanceler: inicialmente José Serra e, a partir de 2017, Aloysio Nunes. Serra, apesar de ter militado na esquerda estudantil enquanto jovem, como político se tornou um quadro histórico de relevância do PSDB, até então principal antagonista político do Partido dos Trabalhadores. Aloysio Nunes, também com passado na militância de esquerda como motorista do guerrilheiro Carlos Marighella (Carta Capital, 2014), igualmente se tornou um político de importância no PSDB.

Casarões (2016) destaca o caráter politicamente pouco atrativo do Ministério de Relações Exteriores apontando dois fatores: que abaixo do cargo de Chanceler, o Ministério é composto de servidores concursados que obedecem a uma rígida hierarquia; e que a política externa é geralmente distante dos interesses da opinião pública, sendo um ministério, portanto, de difícil capitalização política. Ademais, acerca dos atores dentro no ministério, Alves (2016 *apud* Casarões, 2016, p. 82) pontua uma mudança que Serra promoveu, qual seja: “(...) a inédita abertura do gabinete do chanceler a cargos comissionados de fora da carreira diplomática”.

Ainda, cabe aqui destacar que, diferentemente dos governos petistas, Michel Temer foi colocado na posição de presidente por motivo de *impeachment* e não tinha uma base eleitoral óbvia, ainda que seja facilmente reconhecível como uma figura de centro-direita. No contexto da posse de Temer, o Brasil enfrentava a maior depressão econômica desde a redemocratização (Balassiano, 2018). Assim, pode-se considerar que o governo Temer foi, tal qual o segundo

governo de Rousseff, marcado pelas medidas internas, não por seu posicionamento internacional (Almeida, 2020). De fato, o Presidente Temer aprovou uma quantidade considerável de Projetos de Emenda à Constituição (PEC) e, também, de Projetos de Lei (PL) visando o controle das despesas públicas; a redução do desemprego; e a estabilidade macroeconômica de forma geral (Insper, 2021). Essas medidas estavam em consonância com o documento publicado pelo partido antes da posse de Michel Temer, a Ponte para o Futuro, que advogava um programa econômico ortodoxo (Fundação Ulysses Guimarães, 2015).

Santos, Leão e Rosa (2021) argumentam que a diretriz central do governo Temer é a reorientação da estratégia para integração sul-americana de uma pós-liberal para uma de regionalismo aberto. Os autores explicam que essa visão para o Mercosul defende maior enfoque na integração comercial, priorizando parcerias com a Aliança do Pacífico e com a União Europeia. Também, a Unasul, um organismo de integração política, é preterida, sendo a OEA o mecanismo de solução de controvérsias preferido pelo governo Temer. Além disso, os autores comentam que o secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, estranhamente mencionou a possibilidade de ativar a cláusula democrática da organização contra o Brasil em virtude do processo de *impeachment* da Presidente Rousseff, considerado ilegal pelas lideranças da Venezuela, Bolívia e Equador. Nesse contexto, o Chanceler Serra assume a pasta do MRE tecendo duras críticas ao posicionamento desses países, defendendo a legalidade do processo de *impeachment* e a legitimidade do governo interino (Casarões, 2016).

Ainda, outra medida de relevo da política externa brasileira no governo Temer foi a apresentação da candidatura brasileira à OCDE (Saraiva, 2020). Essa medida foi defendida pela área econômica do governo porque se alinhava ao programa econômico do governo exposto na Ponte Para o Futuro (Fundação Ulysses Guimarães, 2015). Isto pois a acessão à OCDE exige comprometimento do país-membro com políticas regulatórias e macroeconômicas de caráter ortodoxo, precisamente as políticas que o governo Temer buscou promover. Também nesse sentido, foram abertas tratativas do Mercosul com a Aliança do Pacífico objetivando celebrar um acordo de livre-comércio (Saraiva, 2020, p. 24).

Programaticamente, pode-se resumir a política externa do governo Temer como uma “política externa tucana” (Da Silva; Pérez, 2019), pois ela consistia basicamente dos princípios gerais de política externa apregoados pelos candidatos tucanos à presidência. Praticamente, Serra adaptou esses princípios à nova realidade de ascensão da China, acentuando no seu discurso de posse o caráter pragmático das relações brasileiras com países em desenvolvimento, tanto na África quanto na Ásia (Funag, 2016). Acerca da integração na América Latina, o

Chanceler defendeu um aprofundamento do Mercosul e do livre-comércio entre seus membros, advogando pelo que viria a ser o acordo Mercosul-União Europeia (Funag, 2016).

O chanceler não citou diretamente a Venezuela no seu discurso de posse, mas já apontava uma reorientação geral da política externa quando verbalizou na primeira diretriz que a diplomacia brasileira estaria “a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (Funag, 2016). Na segunda diretriz, muito sucintamente o chanceler Serra diz que “[e]staremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência” (Funag, 2016). E as primeiras ações do Chanceler já reforçam esta posição: o recém-empossado chanceler José Serra emitiu uma série de comunicados críticos aos países que acusaram o processo de *impeachment* que removeu a Presidente Rousseff do cargo de ser uma ruptura da ordem democrática brasileira (Casarões, 2016, p. 82). Através desta série de comunicados, logo no início do mandato Temer, o governo marcou uma ruptura com os aliados à esquerda da política externa do Partido dos Trabalhadores. De fato, esta postura de questionamento dos regimes políticos de países vizinhos marca uma ruptura também com a posição da tradição diplomática brasileira, expressa no Artigo 4º da Constituição Federal. Esse determina como princípios que regem as relações internacionais do Brasil a não-intervenção e a autodeterminação dos povos (CF88, Art. 4º). Cabe ponderar, no entanto, que os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro na forma de tratados internacionais têm *status* constitucional e as ações previstas no Protocolo de Ushuaia no âmbito do Mercosul implicam uma qualificação do regime político dos países-membro.

De forma geral, a caracterização da política externa como política de Estado é uma forma recorrente de legitimar essa ou aquela postura para os assuntos internacionais. Esse artifício discursivo utilizado, neste caso, pelo Chanceler Serra, provê ao interlocutor a impressão de que a política concebida não representa interesses particulares ou transitórios, mas as tradições diplomáticas de longo prazo e os interesses da coletividade do país. Essa é uma assertiva que é problemática porque a democracia pressupõe a pluralidade de visões por vezes radicalmente distintas do interesse nacional, e essas visões, representadas por partidos e pessoas eleitas, se alternam no poder. O processo democrático implica, portanto, mudanças importantes na política externa, tendo em vista a natureza transitória do exercício do poder nesse tipo de regime político. No entanto, a presente monografia adota uma ênfase nos aspectos institucionais que constroem as atividades dessas lideranças que temporariamente ocupam cargos eleitos, e essas instituições formais têm, por definição, maior alcance temporal. Desta forma, é

necessário mencionar os princípios constitucionais da política externa (Brasil, 1988). Do mesmo, cabe destacar que esses mesmos princípios escritos são extremamente amplos e permitem que haja mudanças consideráveis na política externa de um governo para o outro, como demonstrado no presente trabalho.

Ainda, cabe destacar que alguns compromissos assumidos pelo país no período em análise dificultam comparações de longo prazo no seguinte sentido: o protocolo de Ushuaia estabelece que o pleno funcionamento das instituições democráticas é condição necessária à participação no Mercosul, e que o não cumprimento dessa condição implica sanção por parte dos outros países-membros. Essas sanções incluem a atitude tomada contra a Venezuela: da suspensão dos direitos de participação do Estado sancionado até a suspensão dos direitos e obrigações no âmbito do Bloco (Brasil, 2002, Art. 5º). Assim, a comparação com a tradição da política externa brasileira mais amplamente é válida, mas os governos que de fato estiveram constrangidos pela referida norma são os governos Fernando Henrique Cardoso, no seu último ano, e os subsequentes, incluindo os analisados na presente monografia. Uma comparação da política externa após a vigência desses acordos faz, então, mais sentido.

A mais significativa medida do governo Temer como resposta à crise venezuelana foi a suspensão deste país do Mercosul, capitaneada pelo Brasil com o acordo dos outros quatro membros do bloco (Mercosul, 2017). Nota-se que, desde o princípio, o projeto de adesão da Venezuela ao Mercosul foi tido com suspeição por estudiosos de integração, como Briceño-Ruiz, 2010, uma vez que o próprio governo Chávez não demonstrava real interesse na integração econômica dos países latino-americanos pelos caminhos institucionais. Esse experimento, que tem como paradigma de integração a União Europeia, postula a integração econômica por meio da uniformização de regulações tarifárias e, gradualmente, das outras regulações econômicas; a integração dos mercados de trabalho através do fim das restrições de movimentação interfronteiriças; a progressiva uniformização das políticas macroeconômicas; e, por fim, integração política. Esta não era a forma de integração almejada pelo governo bolivariano da Venezuela (Briceño-Ruiz, 2010).

De forma geral, o interesse venezuelano se concentrava nas iniciativas de integração energética/de infraestrutura e de defesa. Pode-se argumentar que esse é parcialmente um produto das escolhas do regime venezuelano para a condução da política econômica do país e também para sua condução política. Já foi apontado que as expropriações tiveram efeito considerável na economia venezuelana. Nessas condições, não é surpreendente que o país desorganize sua infraestrutura regulatória (agências regulatórias; instituições econômicas etc.), debilitando os mercados financeiros, o que implica que não haver segurança jurídica para

investimentos de longo prazo em infraestrutura (Musialkowska *et al.*, 2020). Desta forma, o Estado necessariamente precisa aumentar sua participação no financiamento de projetos de infraestrutura e a busca por possíveis parceiros nessa empreitada.

Ademais, acerca dos projetos de integração na área da defesa, o objetivo declarado da política externa chavista era o de “reconhecer” a multipolaridade da ordem internacional ao mesmo tempo em que constituía a América do Sul como um novo polo de poder (Briceño-Ruiz, 2010). Da mesma forma com que este era o objetivo declarado, Chávez e seu sucessor, Maduro, investiam na militarização do regime político venezuelano, contando cada vez mais com o uso das forças armadas para a manutenção do regime (Galavís, 2020). Assim, a ideia de lograr legitimidade dos vizinhos e integrar as forças parece também uma forma de legitimar o regime venezuelano. Entretanto, por causas que não são objeto do presente trabalho, tais iniciativas não lograram sucesso e pouco se desenvolveram (Briceño-Ruiz, 2010).

A postura brasileira em relação às investidas dos governos chavistas por integração sempre foi de indiferença (Ricipero, 2017). No governo Rousseff, esta indiferença foi agravada pelo grave processo de crise interna de ambos os países; no governo Temer, não há sequer tentativa de avançar em qualquer frente, tendo em vista a animosidade aberta entre as lideranças dos países. Aqui o tema do Mercosul é de particular relevância, especialmente porque essa foi a principal medida concreta que o governo brasileiro tomou no sentido de isolar a Venezuela, mas também porque o processo de suspensão ocorreu com o assentimento dos outros quatro membros do bloco (Mercosul, 2017). Por fim, destaca-se, também o apoio do governo brasileiro ao isolamento econômico advogado pelos Estados Unidos da América.

Ademais, acerca dos momentos de maior tensão entre os Estados Unidos e a Venezuela, o governo Temer se posicionou firmemente contra a possibilidade de intervenção militar contra o país: o chanceler Aloisio Nunes caracterizou a possibilidade de ação militar no país como “puro delírio” (ideia..., 2018). Sobre as relações econômicas entre os países, a Venezuela enfrentou o contínuo aprofundamento da sua crise econômica e, no ano de 2018, deu *default* em uma parcela das dívidas do país com o BNDES (BNDES, 2019). De forma geral, Saraiva (2020) conclui que as mudanças na política externa do governo Temer contêm, analisadas pelo binômio pragmatismo/ideologia, um forte componente ideológico. Isto ocorreu, argumenta a autora, porque o Ministério de Relações Exteriores foi ocupado por membros do Congresso, não diplomatas de carreira. Do mesmo, a autora também argumenta que a gestão do Chanceler Nunes (2017 a 2018) foi mais próxima do que ela chama de ala “institucionalista” do Itamaraty, mais “pragmática” (Saraiva, 2020, p. 20).

### 3.4 BALANÇO DA MUDANÇA

Assim sendo, fica demonstrado que houve considerável mudança na política externa brasileira para a Venezuela do segundo mandato Rousseff para o governo Temer. Os atores mudaram quando assumiram partidários da coalizão governista como Chanceleres no governo Temer, em oposição a diplomatas de carreira no governo Rousseff. As linhas gerais da política externa mudaram; e as atitudes em relação à Venezuela em específico mudaram profundamente. Os mecanismos multilaterais regionais foram utilizados para isolar a Venezuela em uma estratégia que considerava a possibilidade de mudança de regime ocasionada pela conjunção de pressão internacional e crise interna. Além disso, o apoio ao Grupo de Lima, alinhado ao governo americano, assim como o apoio à política de sanções do governo americano, são outras facetas da mudança considerável da política externa brasileira para a Venezuela ocorrida com a troca de governo.

Ainda, enquanto no Brasil e em outros países da América do Sul assumiam governos de direita (Maurício Macri na Argentina, por exemplo, assumiu ao final de 2015), o governo venezuelano radicalizava sua postura, dobrando a aposta na repressão da oposição. Estas condições implicavam que os países latino-americanos progressivamente se distanciassem dos modelos estatistas e lograssem reformas liberalizantes, com maior ou menor grau de sucesso, vide, novamente, o caso da Argentina (The Economist, 2018). A revista *The Economist* publica o seguinte sobre a tarefa do Presidente argentino Mauricio Macri de reformar as instituições econômicas argentinas: “Quando foi inesperadamente eleito presidente da Argentina em 2015, Mauricio Macri teve de enfrentar uma tarefa quase tão simples quanto se equilibrar por uma corda bamba sobre as Cataratas do Iguazu assando um filé” (The Economist, 2018, tradução própria<sup>14</sup>). Além disso, em 2017 Donald Trump assumiu a presidência dos Estados Unidos, o que marcou um endurecimento considerável da política externa americana para a Venezuela. Todos esses fatores indicavam a piora da situação internacional da Venezuela.

Não obstante a manutenção da natureza da crise venezuelana, a forma de ação da política externa brasileira para o país mudou consideravelmente. Isso indica que as causas dessa mudança na forma de ação não estão localizadas no objeto da política externa, mas em fatores nacionais ou internacionais. Os possíveis causadores dessa mudança serão analisados no próximo capítulo.

---

<sup>14</sup> No original: “When he was unexpectedly elected Argentina’s president in 2015 Mauricio Macri faced a task that was about as simple as walking a tightrope across the Iguazú falls while grilling a steak.” (The Economist, 2018).

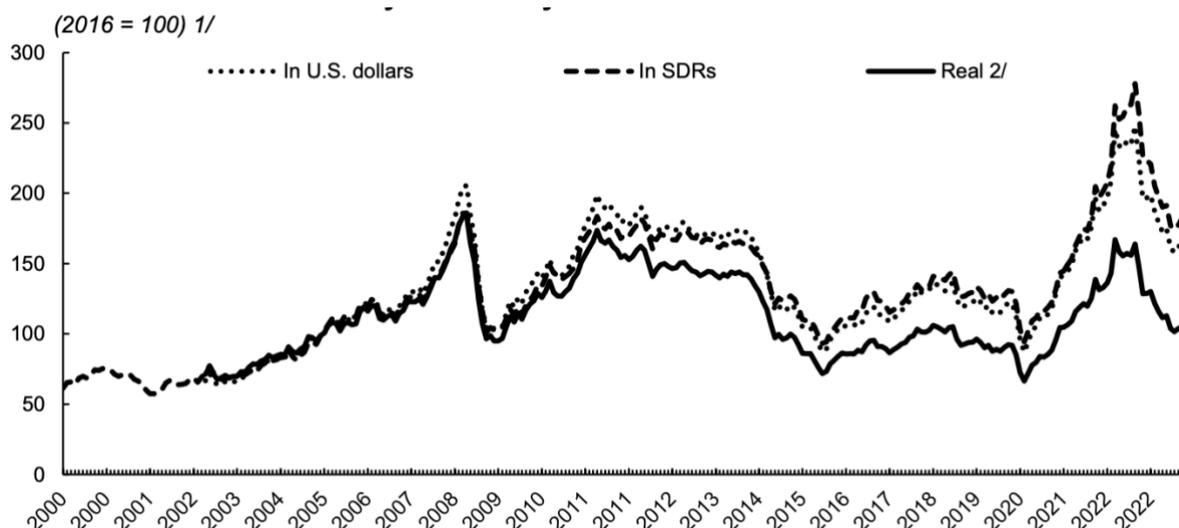
#### **4 CAUSAS DA MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A VENEZUELA DO SEGUNDO GOVERNO ROUSSEFF (2015-2016) PARA O GOVERNO TEMER (2016-2018)**

No presente capítulo serão analisadas as possíveis causas da mudança na política externa brasileira para a crise venezuelana. Na primeira seção, serão apresentadas as principais variáveis externas que podem ter influenciado a tomada de decisão dos agentes da política externa brasileira e essas serão localizadas como *inputs* no processo de tomada de decisão desses agentes. Na segunda seção, serão exploradas as diferenças na composição da coalizão governamental em ambos os governos analisados e como essas afetaram a política externa de cada governo. Na terceira e última seção será produzida uma explicação esquematizada da mudança na política externa no período analisado relacionando as variáveis externas e internas.

##### **4.1 OS FATORES INTERNACIONAIS**

A conjuntura internacional altera-se consideravelmente de 2013 até 2018, e isso tem impactos sobre as decisões de política externa do Brasil. Em 2013, o preço das *commodities*, o que inclui o petróleo, cai do patamar elevado em que se encontrava. Essa queda de preços é contínua até 2017, e afetou os países cuja inserção internacional dependia da exportação de *commodities*, como a Venezuela e o Brasil (FMI, 2023). Além disso, um dos eventos políticos mais consequentes para o sistema internacional é a troca de governo nos Estados Unidos ocorrida em 2016. O gráfico 3 ilustra o preço das *commodities* no mercado internacional:

Figura 3 – Índices de preços de commodities primárias



Fonte: FMI (2023).

Notas: 1/ Combina índices de preços de commodities primárias excluindo combustível e preços de energia.

2/ Deflacionado pelo CPI estadunidense.

A política externa de Barack Obama (2008 a 2016) foi marcada pela aposta nas alianças tradicionais dos Estados Unidos e nos mecanismos multilaterais, como a Parceria Trans-Pacífico, para conter a China (Brookings, 2011; Estados Unidos da América, 2015). O presidente americano tornou o continente asiático o foco da atenção americana por meio da política de *pivot to Asia* e, assim, concentrou esforços em iniciativas como a já mencionada Parceria Trans-Pacífico, objetivando reforçar as alianças americanas no Pacífico (Brookings, 2011; Estados Unidos da América, 2015). Como consequência, as outras regiões do globo que tradicionalmente eram de importância para a política externa americana, como o Oriente Médio após os eventos do onze de setembro, e, tradicionalmente, a América Latina, tornaram-se secundárias (Ayuso, 2014).

Em 2016, Donald J. Trump, o candidato republicano à Presidência dos Estados Unidos, ganhou o pleito presidencial, derrotando Hillary Rodham Clinton, a candidata do Partido Democrata. O novo governo inaugurou uma política externa isolacionista e, mais do que isso, unilateralista (Dong, 2022). As iniciativas do governo Trump revertem princípios consolidados da política externa americana, como a promoção do livre comércio e a aposta no multilateralismo. Essa última, pode-se dizer, já havia sido parcialmente revisada no governo George W. Bush (2000 a 2008), com as intervenções militares no Oriente Médio à revelia do apoio dos parceiros tradicionais dos Estados Unidos (Longhurst; Zaborowski, 2005). Mas mais graves são os movimentos de suspeição para com os aliados tradicionais dos Estados Unidos: ao longo do governo, o Presidente americano persistentemente questionou a arquitetura de

segurança da Europa que os Estados Unidos desenvolveram ao longo do século XX, mas também a dos aliados asiáticos, como o Japão e a Coreia do Sul (Clingendael, 2018). O Presidente Trump demonstrou simpatia por Vladimir Putin, a principal ameaça à segurança europeia hoje (Wittig, 2022).

A política externa do governo Trump, além de apresentar essas características, foi antes de tudo errática (Wittig, 2022) e dependente dos posicionamentos do presidente, alguém com uma postura transacional, cujos interesses familiares e de política interna sobrepõem qualquer visão estratégica de mais longo prazo (Cepik, 2019). No caso da América Latina, isto também pode ser verificado. O método político da política externa de Trump é assim descrito por Cepik (2019):

[...] é fundado em coação grosseira para forçar governos e grupos de interesse (aliados e competidores) a realizar concessões econômicas e políticas unilaterais. Uma implementação que alija a diplomacia e as instituições, operada por um grupo político ad hoc (mas alinhado ideologicamente ao presidente), amparado pelo protagonismo direto do aparato de segurança nacional (Forças Armadas, polícias, ministério público, forças constabulares e serviços de inteligência) em defesa de interesses e empresas. (Cepik, 2019, p. 248-249)

O aspecto errático da política externa americana para a América Latina faz com que ela não possa ser considerada bem-sucedida, apesar de ter logrado isolar a Venezuela. Isto ocorreu porque o objetivo da política externa americana nunca foi bem estabelecido, e porque os meios para sua execução eram igualmente erráticos (Wittig, 2022). O presidente americano explorava a possibilidade de mudança de regime na Venezuela por meio de uma estratégia de *maximum pressure* sobre o a Venezuela, mas também consultava aliados, como o Brasil, sobre a possibilidade de intervenção externa no país, o que foi rechaçado pela diplomacia brasileira e pelo generalato estadunidense (Seligman, 2019). A concertação da oposição venezuelana na figura de Juan Guaidó com os atores internacionais demonstra isso: havia expectativa de que as forças armadas venezuelanas, o setor que sustenta o regime Maduro, pudessem abandonar o governo e, assim, se daria a queda do regime (Seligman, 2019). Todas as tentativas de remover Nicolás Maduro do poder terminaram em fracasso.

Durante os quatro anos do governo Trump, não houve uma estratégia coerente para a América Latina, por vários motivos, como o já comentado *pivot to Asia* iniciado no governo Obama, mas também pelas disfunções características daquele governo (Cepik, 2019). O primeiro Secretário de Estado, Rex Tillerson, era um empresário do ramo energético sem experiência em política externa. Durante esse período, houve uma inédita diminuição de fundos do Departamento de Estado, que teve uma redução orçamentária de um terço (Brookings, 2018; United States of America, 2018). Ademais, o Secretário notoriamente deixou vagas as mais

importantes posições de representação estadunidense, sem sequer nomear indivíduos a esses postos (Department of State, 2022). Essa disfunção no Departamento de Estado é mais um elemento da execução errática da política externa estadunidense (Wittig, 2022).

Eventualmente, Mike Pompeo substituiu Rex Tillerson após a demissão desse via *twitter*. Pompeo é um membro da ala neoconservadora do *establishment* republicano. Os seus posicionamentos se alinhavam aos do Conselheiro de Segurança Nacional, John Bolton, esse com ampla experiência em assuntos de política externa (Feldstein, 2018). A linha de política externa americana para a América Latina também foi influenciada por Marco Rubio, senador republicano de ascendência cubana eleito pelo estado da Flórida, e proponente de uma política de máxima pressão contra os governos socialistas da América Latina, como os da Venezuela, de Cuba e de Honduras (United States of America, 2017). Esse maior alinhamento da chefia do Departamento de Estado com os demais atores da política externa americana para a América Latina gerou um endurecimento dessa. Esses são os agentes que afirmavam inequivocamente o apoio do governo americano à mudança de regime (United States of America, 2017). Esses agentes que defendiam uma postura mais dura com os antagonistas dos EUA na América Latina também o faziam porque percebiam o alinhamento das lideranças desses países latinos com a Rússia e a China (Roy, 2022).

Ademais, fatores internacionais a nível de grandes potências importam, mas os regionais também. E, regionalmente, houve mudanças consideráveis que merecem apreciação e análise neste trabalho. Notavelmente, a eleição de Mauricio Macri na Argentina e de Pedro Pablo Kuczynski no Peru são exemplos do fim da chamada onda rosa na América Latina (Saraiva, 2020). A onda rosa é o fenômeno da eleição de líderes de esquerda que se propagou pela América Latina no primeiro decênio do século XX (Ricupero, 2017). Em algum momento entre 2015 e 2018 essa onda se tornou, para manter a metáfora, um refluxo. Nesse período, líderes de centro à direita foram eleitos em todos os países-membros do Mercosul, à exceção do Brasil, onde a centro-direita também chegou ao poder, mas por meio de *impeachment*. Foram essas lideranças que assinaram a suspensão da Venezuela do Mercosul por violação do Protocolo de Ushuaia (Brasil, 2017).

De forma geral, os atores regionais, especialmente a Argentina, não tendem a apresentar um obstáculo considerável à consecução dos objetivos da política externa brasileira, considerando o peso relativo brasileiro, em termos econômicos e populacionais, entre os países da América do Sul e especialmente entre os países do Mercosul. Do mesmo, o alinhamento de visão, ou, no jargão de Moravcsik (1997), o alinhamento das *preferências estatais*, com as dos vizinhos serve para concertar e dar maior unidade de ação às iniciativas brasileiras. E esse foi

o papel do alinhamento programático entre os governos sul-americanos: facilitar a tomada de uma postura crítica à Venezuela e o isolamento ao país, representado nos atos das lideranças brasileiras no âmbito do Mercosul, mas também no já referido esvaziamento da Unasul e no apoio ao Grupo de Lima. Essas medidas seriam de difícil consecução se não tivessem respaldo dos vizinhos, especialmente considerando que são reorientações de política externa referentes a organismos internacionais que são, por definição, coletivos.

Como forma de localizar o papel dos fatores internacionais na mudança da política externa brasileira para a Venezuela, cabe um exercício contrafactual. De forma geral, o argumento deste trabalho é que a mudança de liderança do Executivo brasileiro foi crucial para que mudasse a política externa. Assim, a pergunta a que este exercício contrafactual busca responder é o seguinte: não tivesse ocorrido um processo de *impeachment* em 2016, isto é, tendo a Presidente Rousseff encerrado seu mandato em 2018, mas tendo os já analisados fatores internacionais ocorrido tal como ocorreram, teria se alterado a política externa brasileira para a Venezuela?

Antes de responder a esta pergunta, destaca-se a dificuldade do presente exercício, uma vez que os fatores internacionais e nacionais atuaram de forma conjunta no sentido de uma mudança na política externa brasileira. Isto pois a grande potência americana, os Estados Unidos, passou a promover, a partir de 2017, uma política externa para a Venezuela e para a América Latina muito mais agressiva e, regionalmente, com o refluxo da onda rosa, lideranças latino-americanas do centro à direita passaram a assumir uma postura igualmente mais agressiva para o país e para a crise que lá se desenrolava. Essas políticas diversas vezes não dialogavam, uma vez que Donald J. Trump considerou a possibilidade de intervenção militar em território venezuelano, algo inconcebível para o Brasil e demais vizinhos, mesmo governados pela direita.

Os fatores internacionais são, como já comentado, facilitadores da política externa brasileira, ajudando na consecução dos objetivos de política externa, como a suspensão da Venezuela do Mercosul. Essa é uma medida que muito provavelmente não teria sido tomada caso a Presidente Rousseff ainda governasse, pois no seu primeiro mandato correu a acessão da Venezuela ao Mercosul, e no do seu predecessor e partidário que houve o convite para o país integrar o Bloco. Assim, é improvável que a Presidente Rousseff promovesse a suspensão do país do Bloco, o que foi feito pelo governo Temer. O cenário mais plausível seria a continuidade das manifestações na forma já mencionada de “denúncia envergonhada”.

Assim, o governo brasileiro poderia servir como uma espécie de *buffer* das pressões internacionais, do entorno regional, mas também dos Estados Unidos, buscando uma solução

negociada para o problema político venezuelano enquanto faz algumas concessões discursivas para apelar a pretensão dos aliados de isolar a Venezuela. De fato, Maurício Macri, presidente argentino de centro-direita, assume quando Rousseff ainda era presidente e essa era a postura percebida no seu segundo governo precocemente encerrado. A iniciativa de suspender a Venezuela provavelmente não teria logrado sucesso sem apoio brasileiro, considerando o peso desse país no bloco. Ainda, é provável que, sem um governo brasileiro alinhado com os vizinhos no tema, nem se fizesse a proposta de suspensão do país, pois essa geraria divisão no bloco e porque o governo Rousseff, como já mencionado, estava no poder quando ocorreu a acessão da Venezuela ao bloco, e o apoio à suspensão do país implicaria uma mudança de postura.

Ainda assim, cabe destacar que o segundo mandato de Rousseff foi marcado pela instabilidade política que resultou no processo de cassação da Presidente. Essa instabilidade, percebida nas relações da presidente com o Legislativo, teve impactos na forma de condução da política externa. De fato, o governo não encontrava sustentação nos atores partidários e sociais com que tinha contado no mandato anterior e mesmo no governo Lula da Silva: os parceiros de coalizão do PT, o MDB, o PSD e demais partidos do chamado *centrão* não percebiam, diante da impopularidade da presidente, da crise econômica e das investigações da Lava-Jato, os benefícios de se manter parte da coalizão governista. Nesse sentido, a política externa arrojada e com pretensões globais dos governos anteriores do PT foi abandonada: a presidente passou a praticar uma política externa tímida, considerada de “anticlímax” (Ricupero, 2017) contando com o apoio dos aliados tradicionais, isto é, os países desenvolvidos (Ricupero, 2017)

Então, a alteração do cenário internacional na ausência de mudança de governo brasileiro dificilmente alteraria radicalmente a política externa brasileira. Isto pois a visão de política externa do Partido dos Trabalhadores apresentada neste trabalho impediria a tomada de posição assertiva contra os abusos de direitos humanos do governo venezuelano contra seus cidadãos, no sentido de medidas concretas para responsabilizar o Estado venezuelano no âmbito da Organização dos Estados Americanos ou mesmo do Mercosul, o que é uma prerrogativa do governo brasileiro. A política do governo Trump para a Venezuela tampouco deve ser considerada crucial para alterar a política externa brasileira de Rousseff, porque, como já discutido, aquela política era errática, no sentido de não apresentar uma visão clara de como se daria a mudança de governo na Venezuela e quais seriam os meios para alcançá-la. Isto resultou, da parte do governo americano, no apoio ao opositorista Juan Guaidó, ao mesmo tempo em que se defendia a posição de isolamento máximo do país. Essa política de isolamento se transformou, eventualmente, na defesa de uma solução militar para a crise do país, o que foi de

pronto descartado pelas lideranças sul-americanas ao longo do governo Temer (ideia..., 2018).

A conclusão, portanto, desse exercício contrafactual é que muito provavelmente um governo petista conseguiria manter a sua política externa sem alterações fundamentais, a despeito de a conjuntura internacional se alterar de maneira a dificultar essa manutenção. Desta forma, é difícil imaginar que o governo brasileiro sob Rousseff levaria a cabo a suspensão da Venezuela do Mercosul ou denunciaria de forma veemente os procedimentos adotados pelo governo venezuelano contra os opositores políticos. Conclui-se, então, que a política externa brasileira para a Venezuela teria mudado pouco se o governo tivesse permanecido o mesmo.

## 4.2 OS FATORES DOMÉSTICOS

Os fatores domésticos são, argumenta-se neste trabalho, os que acarretaram a mudança decisiva da política externa para a Venezuela, ainda que a alteração da conformação política internacional tivesse diminuído seu custo, como apresentado na seção anterior. Os fatores domésticos que serão analisados nesta seção incluem: as instituições políticas brasileiras a nível federal; a mudança da coalizão de governo; a mudança do presidente; a mudança na estratégia de gestão da coalizão do presidente; a mediana das preferências do Congresso; o Ministério de Relações como bem de troca; e os choques exógenos que afetaram os governos.

As instituições políticas determinam o modo de seleção dos agentes estatais e os seus padrões de interação com a população em geral, mas também entre si. O Brasil é um país democrático com sistema de governo presidencialista. Esse presidencialismo é acompanhado de uma composição parlamentar multipartidária e representação proporcional. O termo de Abranches (1988) para essa combinação é presidencialismo de coalizão. Essas são as instituições políticas duradouras do Brasil, e acompanham o país desde a Constituição de 1988. Uma das importantes consequências importantes desse estado de coisas é o crescimento persistente do número efetivo de Partidos (Perlin; Santos, 2019). Isto implica que o Presidente, para formar uma coalizão majoritária, necessita de cada vez mais parceiros de coalizão no Congresso. Assim, o efeito do tempo e das consecutivas eleições neste modelo, que até 2017 não contava com cláusula de desempenho, é a multiplicação do número de partidos no Congresso, e, especialmente, a multiplicação de partidos de tamanho médio (Perlin; Santos, 2019). A comparação de dois dados apreende claramente esse fenômeno: na composição congressual produzida pelas eleições congressuais de 1994, os quatro maiores partidos na Câmara de Deputados somavam 310 deputados eleitos, representando em torno de 60% da

totalidade das cadeiras em disputa; nas eleições congressuais de 2018, o número de congressistas eleitos pelos quatro maiores partidos da Câmara de Deputados somou 179 deputados, praticamente um terço do total de eleitos.

De forma geral, a literatura especializada considera os partidos políticos brasileiros pouco programáticos e bastante pragmáticos (Bertholini; Pereira, 2018). Assim, tipicamente o Presidente eleito tem à sua disposição recursos consideráveis para a formação de maioria parlamentar, como ministérios, emendas parlamentares e cargos no Executivo Federal e em empresas estatais e não-estatais (Bertholini; Pereira, 2018; O Globo, 2023). Há que se considerar as distintas lógicas de incentivos dos membros do parlamento e do Presidente, que pode gerar tensionamentos. Como padrão, entende-se a popularidade do presidente como uma função das variáveis macroeconômicas: quando a economia vai bem, o presidente tende a ser bem avaliado; quando vai mal, o presidente tende a ser mal avaliado. Desta forma, o presidente tende a ser penalizado pelo “conjunto da obra”. Os parlamentares, por outro lado, tipicamente têm bases eleitorais definidas e auferem ganhos de medidas locais, como a construção de estradas por recursos de emendas. Esse instrumento, porque é tipicamente controlado pelo chefe do executivo, é utilizado para incentivar *ex ante* ou premiar *ex post* os congressistas que votam favoravelmente em projetos do governo (Raile *et al.*, 2011). Esses incentivos podem gerar tensionamentos porque o chefe do executivo responde politicamente caso haja desvalorização cambial ou aumento das taxas de juros de financiamento do Tesouro em virtude de descontrole dos gastos do governo, enquanto que os parlamentares não incorrem nesses custos, pelo contrário, auferem ganhos do dispêndio federal com emendas e projetos em suas bases (Meireles, 2024).

A outra forma de compor uma coalizão governamental é por meio da distribuição de cargos ministeriais. O caso a ser estudado comparativamente no presente trabalho é o da Presidente Rousseff (2015 a 2016) e do Presidente Temer (2016 a 2018). A atuação do governo federal na política externa, o tema deste trabalho, se concentra no Ministério de Relações Exteriores. Aqui, cabe compreender o papel desse ministério na estratégia de gerenciamento de coalizão mais ampla de ambos os governos. A estratégia de gerenciamento de coalizão dos governos petistas pode ser definida como uma de alto custo. O Partido dos Trabalhadores é um partido à esquerda das preferências medianas dos congressistas, assim, quando os presidentes petistas governaram, eles enfrentaram, “por definição”, uma maior dificuldade de relacionamento com o Congresso. Mas, à parte disso, a estratégia escolhida por esses presidentes também aumentou os custos por eles enfrentados: o partido desses presidentes, como se percebe no gráfico abaixo, ocupou uma quantidade desproporcional dos ministérios da

Esplanada, além de manter para si uma boa parcela dos ministérios de peso político, que funcionam como *clusters* de emendas e que comandam políticas públicas consequentes, como o Ministério das Cidades e da Saúde (Meireles, 2024).

A Presidente Rousseff, assim como o Presidente Lula da Silva (2003-2010), governou com uma grande quantidade de ministérios porque havia essa distribuição desproporcional dos bens de troca: a quantidade de cadeiras ministeriais ocupadas por cada partido que fazia parte da coalizão de governo não guardava relação com a quantidade de votos que esses partidos representavam no Parlamento. Assim, o Partido dos Trabalhadores era sobrerrepresentado na Esplanada dos ministérios, enquanto partidos como o PMDB eram sub-representados. Além disso, esses Presidentes governaram com uma maioria que estava em torno de 70% da Câmara, o que implicava o dispêndio de recursos consideráveis para a sua manutenção. O tamanho dessas coalizões, a sua heterogeneidade e a estratégia de distribuição dos recursos adotada geraram uma necessidade de dispêndio crescente dos bens de troca por parte do presidente, o que reflete na necessidade de muitos ministérios e do aumento da distribuição de recursos via emendas parlamentares (Bertholini; Pereira, 2017).

A estratégia de gerenciamento de Temer, por outro lado, implicava a representação fiel da importância dos partidos no Parlamento na distribuição ministerial, maximizando a efetividade da distribuição dos ministérios como bens de troca intracoalizão (Pereira; Melo; Bertholini, 2018). Assim, o Presidente logrou reduzir o número de ministérios (Câmara, 2016). Uma das consequências dessa forma de organizar a coalizão ministerial foi a mudança da política externa do Brasil para a Venezuela. O Presidente Temer e o Movimento Democrático Brasileiro não tinham uma visão e um projeto claros de política externa. O documento “Uma Ponte para o Futuro”, que balizou as ações do governo Temer, não contém nenhuma vez as expressões “diplomacia”, “relações exteriores” ou “política externa” (Fundação Ulysses Guimarães, 2015). O MDB, durante o governo Rousseff, não se ocupava das relações exteriores nem tentou ter voz nos assuntos externos. Além disso, ao longo do governo Temer, a dita diplomacia presidencial não foi uma prioridade, até mesmo porque a visão adotada de política externa não era exatamente a do partido do presidente (Da Garça; Mendes, 2020). De fato, os Chanceleres tiveram visibilidade nos assuntos externos, de maneira que a diplomacia presidencial ficou relegada a segundo plano. Também, a agenda de política externa do Governo Temer se tornou muito mais comercial e regional (houve a retomada das negociações por um acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Mercosul, por exemplo) substituindo as ambições de liderança no cenário global do governo Lula (Saraiva, 2020).

O Ministério de Relações Exteriores e seu papel como bem de troca com a coalizão governista deve ser entendido nesse contexto. O Ministério de Relações Exteriores não é um que funcione como *cluster* de emendas, como o da Saúde e o das Cidades (esse ocupado, no Governo Temer, por um congressista do PSDB). Não faria sentido, então, o MRE ser ocupado por um político da *baixa* política, mas sim por um integrante do Senado Federal que busca visibilidade política, como de fato ocorreu duas vezes: com José Serra e com Aloísio Nunes (Casarões, 2016). Então, o uso desse ministério como bem de troca funciona, mas de forma distinta dos ministérios cujas ações impactam diretamente as bases eleitorais dos parlamentares. Como resultado, deve-se notar que o PSDB foi o partido mais fiel ao Governo Temer de todo o Congresso Nacional (Folha de São Paulo, 2018).

O uso do Ministério de Relações Exteriores como bem de troca no governo Temer e a política externa que o acompanhou suscitam o questionamento do porquê o mesmo mecanismo não foi usado pela Presidente Rousseff para lograr o apoio de aliados no Parlamento. A resposta pode ser que não havia aliados congressuais interessados no cargo de Chanceler como condição para o governo, a tendência a concentrar os bens de troca no partido presidencial ou mesmo que as preferências de política externa do governo não fossem encontrar respaldo em quadros partidários. Por fim, também é uma possibilidade que a própria preferência do partido fosse por quadros apartidários no Ministério de Relações Exteriores.

Como já dito, uma série de variáveis resultou na indicação de dois membros do Parlamento para o cargo de Chanceler no Governo Temer. E essas não pareciam contribuir para a indicação de membros da coalizão governista no mandato de Rousseff: não havia partidos interessados na pasta, como já dito, uma vez que a possibilidade de barganha da Presidente era principalmente com partidos do chamado *centrão*, cuja principal preocupação era com a reeleição, e, como já notado, outros ministérios têm muito mais capacidade de aumento das chances de reeleição por distribuição de recursos de emendas do que o MRE. Além disso, a Presidente governou distante da mediana das preferências do Congresso, o que indica que mesmo se algum partido membro da coalizão aceitasse o Ministério, dificilmente a Presidente consideraria aceitável a política externa posta em prática pelo seu aliado. Especialmente considerando que o Partido dos Trabalhadores, assim como seu conhecido antagonista, o Partido da Social-Democracia Brasileira, tem uma visão de política externa muito bem definida (Da Garça; Mendes, 2020). No entanto, não é porque as preferências de política externa dos parceiros de coalizão do Governo Temer foram as definidoras da mudança da política externa brasileira para a Venezuela, que ela não poderia ter se alterado no Governo Rousseff. De fato, havia partes do Itamaraty, a chamada “ala institucionalista”, que defendiam uma postura mais

altiva para com o Estado venezuelano, e essa ala poderia ter sido empoderada mantendo-se o comando do ministério apartidário (Saraiva, 2020).

Já foram discutidos os choques exógenos que o Governo Rousseff enfrentou e que dificultaram qualquer política externa de mais longo prazo: as investigações no âmbito da Lava-Jato, que chegavam a aliados do Partido dos Trabalhadores e à Petrobras comandada por partidos da coalizão de governo, e a severa crise econômica (Limongi, 2023). De fato, a explicação de Limongi (2023) para o processo de *impeachment* da Presidente Rousseff centra-se no papel da Lava-Jato e a reação dos parlamentares a ela, argumentando que não houve considerável mudança na estratégia de gerenciamento de coalizão, apontando para o exemplo da reforma ministerial promovida pela Presidente em setembro de 2015 (Limongi, 2023, p. 158). Do mesmo, a presidente foi responsável por estabelecer uma estratégia de gerenciamento de coalizão que excluía o Itamaraty da negociação, que era inchada de ministérios, em parte porque excluía esse, e outros ministérios da barganha, concentrando-os sob comando do partido da presidente (Bertholini; Pereira, 2017). Isso gerou, ao longo de todos os governos do Partido dos Trabalhadores, a necessidade de aumentar o número de ministérios para pagar os altos custos da desproporcionalidade da distribuição desses ministérios (Bertholini; Pereira, 2017).

Por fim, cabe ressaltar alguns pontos conhecidos da literatura de ciência política que trata do presidencialismo multipartidário. O primeiro é que há uma disfunção considerável na dita “dupla legitimidade”: o Congresso, com seus membros eleitos, pode entrar em uma relação de confronto com o Presidente, também eleito, gerando paralisia decisória. De fato, esta é a situação em que o Brasil se encontrou depois da revelação dos áudios de Joesley Batista em maio de 2017 até o fim do mandato de Michel Temer (Limongi, 2023, p. 164). O presidente dispendeu o que restou do seu capital político, e de seus bens de troca (emendas parlamentares em especial), “sobrevivendo” politicamente, isto é, se mantendo no cargo (Limongi, 2023, p. 165). Esse é o tipo de resultado negativo, de paralisia decisória, que se resolveria caso a legitimidade do chefe de governo e a do Parlamento fosse uma só. Nos sistemas de governo parlamentaristas, por exemplo, a demissão do chefe de governo ocorre por meio da formação de uma maioria simples no Congresso por uma moção de desconfiança no governo. Assim, da mesma forma que o chefe de governo é escolhido pelo parlamento, ele pode ser removido pelo parlamento (Valin de Oliveira; Ceretta, 2017).

Assim sendo, a mudança na presidência foi fundamental para que ocorresse a mudança na política externa. Mas também o foi a mudança na coalizão de governo, essa que incluiu um partido com uma visão de política externa e que aceitou o MRE como bem de troca. Ademais, caso não houvesse também a institucionalidade presente, dificilmente teria havido mudança na

política externa como houve: as práticas de José Serra no ministério quando assumiu fogem do *modus operandi* convencional do Itamaraty, mesmo da ala que defendia uma postura mais dura contra o Estado venezuelano (Saraiva, 2020). Assim, caso não houvesse um incentivo para o presidente usar o MRE como bem de troca e fosse indicado um membro apartidário da ala institucionalista do Itamaraty, provavelmente algumas atitudes mais drásticas, como a suspensão da Venezuela do Mercosul, as notas veementes contra o governo venezuelano, e as denúncias dos países que chamaram o processo de *impeachment* de ilegal, não teriam sido levadas adiante. As instituições, a mudança de presidente e a mudança da coalizão de governo foram, então, instrumentais para a alteração da política externa brasileira para a Venezuela. Na seguinte seção, serão sintetizados os aspectos domésticos e internacionais que levaram à mudança na política externa brasileira para a Venezuela, de maneira a qualificar a relação entre eles.

#### 4.3 UMA PROPOSTA DE SÍNTESE DAS CAUSAS DA MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA

Há um entendimento na literatura de Análise de Política Externa sobre o papel que os governos têm em estruturar uma política externa, o que também implica afirmar que a política externa muda quando o governo muda, à medida que os governos são responsáveis por formular a política externa com apoio desse ou daquele grupo social (Paquin; Morin, 2018). O objetivo desta análise é entender como isto ocorreu no caso da mudança da política externa brasileira para a Venezuela relacionando os fatores internacionais e os domésticos, nesse caso, as instituições e o Congresso, que não se alteram, e o governo, que se altera. Assim, pretende-se compreender qual o mecanismo que fez com que a política externa brasileira mudasse para além da explicação conhecida da mudança em política externa causada por mudança de governo.

Os elementos apresentados constituem fatores que influenciam nas decisões de política externa dos governos eleitos. Um dos aspectos em que se parecem as políticas externa de Rousseff (2015-2016) e Temer (2016-2018) é que ambos os presidentes abdicam da postura “ativista” que mais recentemente marcou as políticas externas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), denominada *diplomacia presidencial*. Assim, os outros agentes de política externa, especialmente o Chanceler, tomam proeminência na consecução da política externa. Desta forma, Mauro Vieira nos governos de Rousseff, e José Serra e Aloísio Nunes no governo de Temer, têm papéis centrais.

Em termos de política externa para a Venezuela, o governo Temer foi muito auxiliado

pela já analisada alteração da conjuntura internacional: a ascensão dos partidos do centro à direita na região latina e a posse de Trump nos Estados Unidos no início de 2017. Isto pois se Donald Trump não é um aliado natural do PSDB, cuja visão de política internacional se assemelha muito mais ao internacionalismo do Partido Democrata, a sua política para a Venezuela facilitou a opção dos líderes brasileiros pelo isolamento do país. Vale destacar, no entanto, que as decisões mais polêmicas, como a suspensão da Venezuela do Mercosul e os duros comunicados do Itamaraty denunciando os procedimentos internos do governo venezuelano, precedem a posse de Trump (Funag, 2016). É em resposta a esse conjunto de dados que se busca criar um modelo analítico que dê conta das relações entre os fatores já analisados de maneira mais abstrata.

No âmbito doméstico, as instituições políticas estabelecidas em 1988 impõem o padrão de governabilidade percebido ao longo do período que sucedeu essa data. As principais instituições políticas analisadas nesse trabalho são a Presidência da República, sua relação com o Congresso Nacional, especialmente sob o prisma da busca por governabilidade, o sistema partidário e o regime político de forma mais geral. Assim, o argumento que se buscou desenvolver é que a política externa do Governo Temer foi definida pela busca da governabilidade, pois, de maneira inédita desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, pelo menos, o Itamaraty foi utilizado como bem de troca com os partidos que compunham a coalizão governista no Congresso Nacional. A atratividade deste ministério se criou com a incorporação de alguns órgãos, como a Apex, à estrutura do Ministério de Relações Exteriores e a abertura do gabinete do chanceler a indicações políticas (Casarões, 2016). Foi assim que um Presidente cujo partido não tinha um projeto arrojado de política externa levou a cabo uma considerável reorientação da política externa.

Desta forma, a reorientação da política externa resultou da inclusão na coalizão de governo de um partido com forte atuação em política externa e que estava na oposição desde 2003. É provável que não houvesse mudança na política externa brasileira para a Venezuela sem a mudança do ocupante da Presidência e sem um partido com essas características. A configuração política que gerou a mudança da política externa pode ser considerada, portanto, uma resposta às especificidades do sistema político brasileiro, cujas características incluem o multipartidarismo e o presidencialismo, mas não se deve subestimar a importância dos agentes políticos e de suas ações e estratégias quando confrontados com as escolhas necessárias à governabilidade.

Cabe ponderar um cenário em que não há um partido na coalizão de governo com preferências claras de política externa. Nesse caso, o MRE provavelmente seria ocupado por

um ator da carreira diplomática mais alinhado ao Governo Temer, do grupo *institucionalista* comentado em Saraiva (2020). Nesse cenário hipotético, muito provavelmente também haveria mudança da política externa brasileira, mas essa mudança não incluiria, por exemplo, as notas com fortes denúncias ao governo venezuelano por esse ter se posicionado contrariamente ao processo de *impeachment* que levou ao poder Michel Temer, especialmente levando-se em conta que o partido do ministro Serra teve parte importante na articulação do *impeachment* no Congresso Nacional. Destaca-se que o relator do processo na Comissão de *Impeachment* do Senado foi o Senador Antônio Anastasia, do PSDB.

Do ponto de vista externo, as duas principais mudanças na política internacional foram a troca de governo nos Estados Unidos e o refluxo da onda rosa na América Latina. Ambas as mudanças permitiram e facilitaram a política externa do governo interino de Temer, cuja combatividade para com o governo venezuelano foi muito maior que a do governo Rousseff. Essas alterações, no entanto, ocorreram ao final de 2016, com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, e a alteração no contexto político regional já estava em curso no governo Rousseff, considerando a eleição de Mauricio Macri em 2015. Esses eventos facilitaram as medidas concretas do governo Temer, em especial a suspensão da Venezuela do Mercosul, medida adotada por consenso.

Nesse sentido, o esquema abaixo sintetiza as relações entre as variáveis que afetaram a política externa no período analisado:

Figura 4 – Modelo explicativo de mudança em política externa



Fonte: Elaborado pelo autor.

As instituições políticas brasileiras, como já argumentado, estabelecem os padrões e limites das relações entre o Executivo Federal e o Congresso Nacional. A seguir, qualificam-se

as relações entre essas variáveis e analisam-se, de acordo com o modelo proposto, as variáveis que alteraram a política externa brasileira para a Venezuela no período de que trata esta monografia.

Nesse esquema explicativo, ao longo de 2015 e 2016, no mandato Rousseff, ocorre a degradação da governabilidade por motivo dos já mencionados choques exógenos e endógenos que atingem o governo: os escândalos de corrupção no âmbito da Operação Lava-Jato e a crise econômica. A estratégia presidencial de gestão da coalizão governista no Congresso Nacional não logra sucesso em recompensar *ex ante* os parlamentares da base aliada a votar contra o *impeachment* da presidente, e ela é cassada. Assim, Michel Temer assume interinamente a chefia do Executivo Federal em 12 de maio de 2016 e definitivamente no dia 31 de agosto do mesmo ano.

O recém-empossado presidente inaugurou uma estratégia de gerenciamento da coalizão governista que incluía atores da oposição ao Partido dos Trabalhadores, como o PSDB, aos atores que já estavam na coalizão de Rousseff, incluindo o partido do próprio Temer, mas também o Partido Social-Democrata (PSD) e o Progressistas (PP), por exemplo. Essa estratégia incluiu novos atores e alterou a forma de distribuição dos bens de troca com os partidos da base aliada, tornando a distribuição de ministérios proporcional à quantidade de votos de que os partidos dispunham no Congresso Nacional. O PSDB, por exemplo, contou com diversos ministérios de relevância, como a Secretaria de Governo, o Ministério das Cidades, o Ministério da Justiça, e o Ministério de Relações Exteriores. A nova estratégia de gerenciamento de coalizão implicou, então, a escolha de membros tucanos do Congresso Nacional para a chefia do MRE, colocando sob a agência desse partido a política externa do período. Essa nova estratégia do presidente resultou na redução dos custos de governo, conforme o índice elaborado em Pereira, Melo e Bertholini (2018). O presidente também foi bem-sucedido em reduzir esse índice porque governou com baixa heterogeneidade ideológica entre os parceiros de coalizão e formou uma coalizão próxima da mediana das preferências ideológicas congressuais (Pereira; Melo; Bertholini, 2018).

Do ponto de vista externo, houve mudanças consideráveis que fizeram parte do processo de tomada de decisão dos agentes envolvidos na formulação da política externa brasileira. Essas mudanças, principalmente a nova conformação política na América Latina, com a ascensão da centro-direita e da direita, a mudança de governo nos Estados Unidos, e o contínuo aprofundamento da crise venezuelana, permitiram que os agentes que já eram críticos da política externa do PT colocassem em prática uma política externa para a Venezuela que priorizava a denúncia, por meio de notas emitidas pelo Itamaraty, e o isolamento do país, por

meio da suspensão do país do Mercosul, por exemplo.

Sinteticamente, o chefe do executivo, parte da variável “Executivo Federal” no quadro acima, muda em 2016, enquanto a configuração política latino-americana, que compõe parte dos “inputs internacionais”, já estava se alterando. Esse novo chefe do executivo altera a estratégia de gerenciamento de coalizão, empoderando políticos profissionais como chanceleres, que no quadro acima figuram como “governabilidade” e “definição dos agentes”, respectivamente, dando espaço a uma visão de política externa crítica ao governo venezuelano e mais alinhada à dos vizinhos. No início de 2017, assume o novo presidente dos Estados Unidos cuja visão de política externa incluía o isolamento à Venezuela e a prática de pressão máxima, o que no modelo implica mais um “input internacional” pela reorientação da política externa brasileira em detrimento do governo venezuelano. Ademais, o agravamento da crise migratória em território brasileiro forma um “input doméstico” por medidas mais duras contra o país.

Assim sendo, essas são as variáveis que mudaram o “output” no modelo, a política externa brasileira para a Venezuela. Essa política externa é formulada e executada pelo Itamaraty, mas a partir de preferências partidárias e, portanto, sociais (Moravcsik, 1997). Então, a mudança na política externa brasileira foi um produto da mudança de governo de maneira geral, mas mais especificamente do Presidente, da coalizão governista, e das relações do Executivo Federal com o Legislativo Federal, sob a liderança do Presidente da República. No entanto, as instituições brasileiras não foram alteradas, impondo as mesmas condicionantes a esse relacionamento. Tampouco alterou-se a composição do Congresso Nacional, que estabelece os parâmetros básicos, os agentes, do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo federais.

Na conclusão deste trabalho serão analisadas as implicações da síntese proposta para a literatura revisada no início deste trabalho, assim como serão feitas considerações finais. Nessas considerações finais serão discutidas a problemática, a pergunta e a hipótese do trabalho propostas no início desta monografia.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, foram analisadas as mudanças da política externa brasileira em relação à Venezuela entre o segundo mandato de Rousseff e o governo Temer. Inicialmente, foi salientado que a mera alternância de governos não era, por si só, suficiente para explicar as mudanças observadas. O cenário político-institucional brasileiro permaneceu relativamente estável, com a composição do Congresso Nacional e as estruturas fundamentais do sistema político mantendo-se inalteradas. Entretanto, uma análise mais aprofundada revela que a capacidade decisória presidencial, especialmente em relação ao Ministério de Relações Exteriores, desempenhou um papel crucial.

Em síntese, o presente trabalho apresentou as complexidades da mudança na política externa brasileira para a Venezuela entre os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. Com base na literatura de Análise de Política Externa, foi explorado o entendimento de que os governos desempenham um papel crucial na estruturação da política externa, e, por consequência, as mudanças na liderança governamental tendem a impactar diretamente a política externa. No entanto, a abordagem aqui adotada vai além da explicação convencional da mudança de governo como fator determinante para alteração da política externa, buscando compreender os mecanismos institucionais específicos que influenciaram a reorientação da política externa brasileira em relação à Venezuela.

Esta monografia apresenta uma demonstração de mudança em política externa, o que contraria, em princípio, o apresentado em Paquin e Morin (2018, p.131), em que os autores argumentam que os sistemas parlamentaristas são mais propensos à mudança de política externa. A reorientação apresentada foi considerável e, no contexto da alteração do governo de um partido de centro-esquerda para um de centro, é difícil imaginar que em um regime parlamentarista a política externa seria alterada de forma ainda mais radical. Ainda, considerando que a dinâmica de repartição dos cargos do Executivo com aliados do Legislativo ocorre em ambos modelos políticos, sob o presidencialismo, o presidente tem considerável discricionariedade sobre todo o processo de formação e manejo da coalizão governista.

A presente análise revelou uma mudança notável na dinâmica da diplomacia brasileira, destacando que tanto os governos de Rousseff quanto de Temer abdicaram da postura "ativista" que caracterizou os períodos anteriores, particularmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. A centralidade dos chanceleres, como Mauro Vieira no governo de Rousseff e José Serra e Aloísio Nunes no governo de Temer, foi ressaltada como um aspecto marcante desse período. Do ponto de vista doméstico, a análise apontou para

uma mudança significativa na estratégia de governabilidade adotada pelo governo Temer, que utilizou o Ministério de Relações Exteriores como um "bem de troca" para construir uma coalizão governista diversificada. Esse movimento, em consonância com as instituições políticas estabelecidas em 1988 e as mudanças na conjuntura internacional, resultou em uma importante reorientação da política externa brasileira, especialmente em relação à Venezuela.

No cenário internacional, a mudança na conformação política na América Latina, a ascensão de governos de centro-direita, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e o aprofundamento da crise venezuelana foram fatores cruciais que influenciaram a formulação da política externa brasileira para a Venezuela. Essas mudanças permitiram que os agentes críticos da política externa do Partido dos Trabalhadores colocassem em prática uma abordagem mais combativa e isolacionista em relação ao governo venezuelano. O modelo analítico apresentado destaca a intrincada relação entre as variáveis domésticas e internacionais, com a mudança de governo, a configuração da coalizão, e as dinâmicas políticas externas influenciando as decisões de política externa. O esquema proposto apresenta sinteticamente a relação entre esses fatores, proporcionando uma compreensão abrangente das mudanças observadas no período analisado.

Desta forma, buscou-se responder à pergunta “a despeito das condições da democracia venezuelana, como se explica a mudança na política externa brasileira frente à crise democrática da Venezuela ocorrida com a troca do governo brasileiro em 2016?”. A hipótese levantada era de que a mudança na política externa brasileira decorreu da alteração das relações entre o Executivo Federal e o Legislativo Federal com a troca de governo em 2016. Esta hipótese não pode ser plenamente descartada. A mudança de governo e a mudança da estratégia de gerenciamento de coalizão do presidente certamente foram parte central da mudança na política externa brasileira para a Venezuela. Contudo, outros fatores avaliados neste trabalho também colaboraram para alterar a postura brasileira diante da crise venezuelana, sendo esses: as alterações domésticas, como o agravamento da crise de refugiados venezuelanos no Brasil, e as internacionais, como a mudança do contexto político nos Estados Unidos da América e na região da América Latina, onde assumiram governos do centro à direita. Além disso, a situação da democracia venezuelana, apesar de não ter se alterado fundamentalmente, apresentou deterioração no período dos governos. Assim, há uma dificuldade em termos de método, que este trabalho não dá conta de superar, para definir qual foi o fator central para alterar a política externa brasileira.

Esta monografia tem contribuições para as problemáticas: da política externa para países em crise democrática; da atuação dos países no âmbito dos mecanismos de integração; da

mudança da política externa; e do impacto das instituições políticas internas no processo decisório. Isto pois foram levantados diversos fatores que levaram ao agravamento da crise venezuelana, como as sanções impostas após 2017 e o fim do *boom* de *commodities*, que impactou sobremaneira o país economicamente fragilizado por decisões de política econômica dos governantes, e as atitudes persistentes dos governantes venezuelanos cuja implicação foi a fragilização da democracia do país. Ademais, o presente trabalho enfatiza a importância das relações entre o Executivo e o Legislativo brasileiros, pautadas pela busca de *governabilidade*, para a mudança da política externa brasileira. Ainda, analisam-se os incentivos institucionais para as decisões dos governos brasileiros acerca do MRE, decisões essas que incluem a escolha do principal agente, o ministro, e que privilegiaram determinada visão de política externa em detrimento de outras. Em última análise, este trabalho contribui para o entendimento da intrincada conexão entre variáveis políticas nacionais e internacionais na formulação da política externa brasileira para a Venezuela.

Cabem algumas considerações finais acerca dos temas abordados neste trabalho. Nesta monografia foram feitas reflexões diversas sobre a situação na Venezuela; a política externa brasileira; as instituições políticas brasileiras e sua dinâmica; a capacidade dos agentes políticos de agir constrangidos pelas instituições postas; e como as instituições políticas brasileiras afetam a forma de fazer política externa do país. Pouco foi abordada, no entanto, a capacidade desses agentes de reformar as instituições, apesar de isso ter sido feito nos governos estudados. O sistema de governo não sofreu alterações, e foi mantida constante, por isso, a forma de composição de maiorias congressuais do Presidente e a forma de eleição de chefes de governo. Houve, apesar disso, uma relevante reforma política (EC 97/2017), cujos efeitos ainda estão sendo plenamente sentidos. Essa reforma é significativa porque estabeleceu uma cláusula de desempenho e o fim das coligações em eleições para o Congresso Nacional. Ela teve o efeito de, nas eleições de 2022, reduzir o número de partidos em todas as 27 assembleias legislativas do país e também no Congresso Nacional (Nicolau, 2023). Essa é uma importante reforma cujo efeito é reduzir a fragmentação partidária e facilitar a governabilidade, mas também organizar o funcionamento do Congresso Nacional, o que inclui os partidos de oposição.

Cabe, também, comentar o instituto do *impeachment*, discutido apenas brevemente neste trabalho. O *impeachment* é o processo por meio do qual se responsabiliza o Presidente da República pelo cometimento de crime de responsabilidade. Contudo, o julgamento acerca do cometimento desses atos no *impeachment* é feito pelo Senado Federal, e a aceitação inicial do processo cabe à Câmara de Deputados. Nos sistemas presidencialistas, o *impeachment* é, na prática, o meio pelo qual o Presidente pode ser responsabilizado politicamente pelo Congresso

Nacional. Ele funciona como mecanismo de resolução do tensionamento das relações do Presidente com o Congresso Nacional, tensionamento geralmente causado por crise econômica, escândalos de corrupção e queda na popularidade do Presidente (Limongi, 2023). Esse mecanismo é uma solução problemática ao problema muito real das crises políticas e do colapso do apoio público e congressual ao chefe de governo, sem o qual é impossível governar implementando um projeto político, pois além de não ter essa finalidade jurídica, o processo de *impeachment* é lento e exige quórum qualificado.

Esse trabalho explorou a hipótese do trabalho com vistas a entender a mudança na política externa brasileira ocorrida em 2016 com a troca do governo brasileiro. Uma das possibilidades futuras de pesquisa é o quanto a necessidade de governabilidade afeta a política externa dos países presidencialistas em comparação com os parlamentaristas, e de que forma. Uma dessas possibilidades a ser explorada, por exemplo, é se a falta de apoio governamental no Congresso Nacional pode gerar obstrução congressual aos atos de política externa, como a celebração de tratados, e com que frequência os Legislativos utilizam esse expediente em assuntos ditos de *high politics*.

Há diversos meios pelos quais o Congresso Nacional pode tomar ações em política externa, e a necessidade de governabilidade pode afetá-los. Assim sendo, a modesta contribuição deste trabalho à problemática da formulação e da mudança na política externa precisa ser complementada por projetos futuros. Do mesmo, espera-se que este trabalho tenha a contribuir a esses futuros projetos como uma tentativa exploratória de estudo da dinâmica da governabilidade e da troca dos presidentes na formulação de política externa.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AHMED, Kamal; VULLIAMY, Ed; BEAUMONT, Peter; HINSLIFF, Gaby; WEBSTER, Paul; HOOPER, John. The observer: worlds apart on war. **The Guardian**, London, Feb. 16 2003. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2003/feb/16/iraq.foreignpolicy1>. Acesso em: 2 nov. 2023.
- ALEXANDRE, Cristina Viera Machado. **O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. 2006. 142f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- ALMEIDA, Helga do Nascimento de. **O Congresso E A Política Externa: Um Estudo Sobre A Câmara Dos Deputados Brasileira No Governo Lula**. 2013. 164 f. Dissertação (mestrado no Programa De Pós-Graduação Em Ciência Política) - Faculdade De Filosofia E Ciências Humanas, Universidade Federal De Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Apogeu e demolição da política externa brasileira: Reflexões de um diplomata não convencional**. Brasília: Diplomattizando, 2020.
- ANASTASIA, Fátima.; MENDONÇA, Christopher.; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, dez. 2012.
- AYUSO, Anna. Obama's legacy in Latin America: Hindrances from the Past, Uncertainties in the Future. **CIDOB**, [S.l.], Oct. 2016. Disponível em: [https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/elecciones\\_presidenciales\\_en\\_estados\\_unidos/obama\\_s\\_legacy\\_in\\_latin\\_america\\_hindrances\\_from\\_the\\_past\\_uncertainties\\_in\\_the\\_future](https://www.cidob.org/en/articulos/monografias/elecciones_presidenciales_en_estados_unidos/obama_s_legacy_in_latin_america_hindrances_from_the_past_uncertainties_in_the_future). Acesso em: 2 nov. 2023.
- BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela Em Crise: O Que Mudou Com Maduro? **Derecho y Cambio Social**, Lima, n. 52, v. 14, p. 1-16, 2018. Disponível em: [https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA\\_EM\\_CRISE.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf). Acesso em: 08 nov. 2023.
- BAGLEY, B. M.; HORWITZ, B. **Latin America and the Caribbean in global context: why care about what happens in the Americas?**. New York: Routledge, 2016.
- BANDOW, Doug. Germany's Greens Plan a Tough Foreign Policy. **CATO Institute**, Washington, 18 May 2021. Disponível em: <https://www.cato.org/commentary/germanys-greens-plan-tough-foreign-policy>. Acesso em: 10 set. 2022.
- BEAUCHAMP, Zack. Rex Tillerson has been fired. Experts say he did damage that could last 'a generation.' **Vox**, *online*, Mar. 13, 2018. Disponível em: <https://www.vox.com/world/2018/3/13/16029526/rex-tillerson-fired-state-department>. Acesso: 2 nov. 2023.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de

coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017.

BNDES. **Nota sobre financiamento à exportação de serviços**. Brasília, 15 set. 2019.

Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/nota-sobre-financiamento-a-exportacao-de-servicos>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Política e Administração Pública. **Medida Provisória fecha em 23 número de ministérios do governo Temer**. Brasília, 13 maio 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/487882-medida-provisoria-fecha-em-23-numero-de-ministerios-do-governo-temer/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto N.4.210**. Promulgação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Brasília, 24 abr. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4210.htm). Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso. **Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da Audiência Pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal** – Brasília, 28 de maio de 2015. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira-2015-2016/discurso-do-ministro-mauro-vieira-em-audiencia-publica-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal-28-de-maio-de-2015>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Notas à Imprensa. **Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul**. São Paulo, 5 ago. 2017. 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico). Acesso em: 17 nov. 2023.

BRICEÑO-RUIZ, José. The Crisis in Venezuela: A New Chapter, or the Final Chapter? **Latin American Policy**, *online*, v.10, n.1, p. 180-189, 2019.

BRICEÑO-RUIZ, José; LEHMANN, Kai. Venezuela in Crisis: Governability, Equity and Democracy. In: SOUZA, Guilherme B., GHYMERS, C., GRIFFITH-JONES, S., RIBEIRO Hoffmann, A. (ed.). **Financial Crisis Management and Democracy**. Cham: Springer, 2021. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7_13). Acesso: 2 nov. 2023.

CARAM, Bernardo. Tucanos dão mais apoio aos projetos prioritários de Temer do que o MDB. **Folha de São Paulo**, 21 maio 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/tucanos-dao-mais-apoio-aos-projetos-prioritarios-de-temer-do-que-o-mdb.shtml>. Acesso em: 2 nov. 2023.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional. **Conjuntura austral: Journal of the Global South**, Porto Alegre, v. 7, n. 43, p. 81-93, ago./set., 2016.

CASARÕES, Guilherme. **O Novo Chanceler e o Xadrez Político da Política Externa**. São Paulo: Núcleo de Estudos e Análises internacionais (NEAI- UNESP), 6 mar. 2017. Disponível

em: <https://neai-unesp.org/guilherme-casaroos-o-novo-chanceler-e-o-xadrez-politico-da-politica-externa/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, dez., 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200002>. Acesso em: 19 set. 2022.

CHAISTY, P.; CHERNYKH, S. How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems. **Political Research Quarterly**, Salt Lake City, v. 70, n. 4, p. 762-777, Dec. 2017.

DENOVA, H. M. Tarver; FREDERICK, J. C. **The history of Venezuela**. Westport, Conn: Greenwood Press, 2005.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n.80, p. 169-184, (out.), 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: [http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212008000100006](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212008000100006). Acesso em: 8 nov. 2023.

DUNNE, Tim; HADFIELD, Amelia; SMITH, Steve. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 3 ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.

ELLNER, S. After Chavez: The Maduro Government and the 'Economic War in Venezuela. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, Amsterdam, n. 109, p. 1-20, 2020.

EMERSON, Guy. Strong Presidentialism and the Limits of Foreign Policy Success: Explaining Cooperation between Brazil and Venezuela. **International Studies Perspectives**, Oxford, n. 16, p. 484-499, 2015.

ESTEVES, Paulo; JUMBERT, Maria Gabrielsen; CARVALHO, Benjamin de. **Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges**. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020.

FERREIRA, Marcos Alan. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa: Volume 1**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, Cambridge, v. 32, n. 2, p. 151-170, jan. 2000.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p.303-344, 2002.

GUSTAVSSON, Jakob. **The Politics of Foreign Policy Change: Explaining The Swedish Reorientation on EC membership.** 1998. 234f. Tese (Doutorado em inglês) – Department of Political Science, Lund University, Lund, 1998.

HAM, Peter van. **Trump's Impact on European Security: Policy Options in a Post-Western World.** Clingendael Report. Amsterdam: Netherlands Institute of International Relations, 2018. Disponível em: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-01/Report\\_Trumps\\_Impact\\_on\\_European\\_Security.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-01/Report_Trumps_Impact_on_European_Security.pdf). Acesso em: 2 nov. 2023.

HILL, Thomas M. What Trump's budget would mean for the State Department – snap judgments. **Brookings**, Washington, 13 Feb. 2018. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/what-trumps-budget-would-mean-for-the-state-department-snap-judgments/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

HORWITZ, B.; BAGLEY, B. M. **Latin America and the Caribbean in the Global Context.** London: Routledge, 2016.

HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. Foreign Policy Analysis: Actor- Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Oxford v.1, n. 1, p. 1-30, mar., 2005.

HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory.** London: The Rowman & Littlefield, 2020.

IDEIA de ação militar na Venezuela é "puro delírio", diz Aloysio Nunes. **Valor Econômico**, São Paulo, 1 abr. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2018/01/04/ideia-de-acao-militar-na-venezuela-e-puro-delirio-diz-alloysio-nunes.ghtml>. Acesso em: 16 nov. 2023.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Primary Commodity Prices.** Washington, 2023. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>. Acesso em: 2 nov. 2023.

JACKSON, P. T. **The Conduct of Inquiry in International Relations.** London: Routledge, 2010.

JARDIM, Lauro. BNDESPar troca conselheiros independentes por funcionários em 'mandato-tampão'. **O Globo**, São Paulo, abr. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2023/04/bndespar-troca-conselheiros-independentes-por-funcionarios-em-mandato-tampao.ghtml>

JUNIOR, A. M.; PEREIRA, C.; BIDERMAN, C. The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System. **Journal of Politics in Latin America**, Germany, v. 7, n. 1, p. 1430161, abr. 2015.

LIEBERTHAL, Kenneth G. The American Pivot to Asia. **Brookings**, Washington, Dec. 21 2011. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/the-american-pivot-to-asia/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

LIMONGI, Fernando. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava-Jato.** São Paulo: Todavia, 2023.

LINHARES, Bianca de Freitas; MENDONÇA, Daniel de; SANTOS, Carolina Costa dos; SILVA, Lucas Garcia da; PUYO, Simone Muniz. O comportamento ideológico do PMDB na Câmara dos Deputados em 2013. **Opinião Pública**, Campinas, p. 180-216, v. 26, n. 2, 2020. Acesso em: 29 set. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020262180>.

LONGHURST, Kerry; ZABOROWSKI, Marcin. **Old Europe, New Europe and the Transatlantic Security Agenda**. London: Routledge, 2005. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315879253/old-europe-new-europe-transatlantic-security-agenda-kerry-longhurst-marcin-zaborowski?refId=5c6816c3-792a-4567-a10a-e1e9c6d8a509&context=ubx>. Acesso em: 17 nov. 2023.

MALAMUD, C.; NÚÑEZ, R. La crisis de Venezuela y el tablero geopolítico internacional. **Real Instituto Elcano**, Madrid, 25 feb. 2019. Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-venezuela-y-el-tablero-geopolitico-internacional/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

MATOSO, Filipe. Brasil defende retomada do diálogo na Venezuela, diz Itamaraty. **G1**, São Paulo, 24 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/02/brasil-defende-retomada-do-dialogo-na-venezuela-diz-itamaraty.html>. Acesso em: 2 nov. 2023.

MEIRELES, Fernando. Política Distributiva em Coalizão. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/RkmpG7bYsVq9v9LhLPC4Yqx/>. Acesso em: 8 nov. 2023.

MENDES, Gabriel; GRAÇA, Luís Felipe Guedes de. A diferenciação ideológica na política externa partidária eleitoral: PSDB, PT e MDB (1994-2018). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/6MDnqTxYjVZS6jqrzCj843N/#>. Acesso em: 17 nov. 2023.

MENDES, Marcos. **Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil**. São Paulo: Insper, set. 2021. Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/09/Regras-fiscais-e-o-caso-do-teto-de-gastos-no-Brasil-2021\\_Marcos-Mendes.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/09/Regras-fiscais-e-o-caso-do-teto-de-gastos-no-Brasil-2021_Marcos-Mendes.pdf). Acesso em: 2 nov. 2023.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. Brasília, 5 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

MORAVCSIK, A.; NICOLAIDIS, K. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, New York, v. 37, n. 1, p. 59-85, mar. 1999.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously; A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, Massachusetts, v. 51, n. 4, Autumn, p. 513-553, 1997.

MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Cham: Springer International Publishing, 2018.

MUSIALKOWSKA, I.; KLIBER, A.; ŚWIERCZYŃSKA, K.; MARSZAŁEK, P. Looking for a safe-haven in a crisis-driven Venezuela: The Caracas stock exchange vs gold, oil and bitcoin. **Transforming Government: People, Process and Policy**, Leeds, v. 14, n. 3, p. 475-

494, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/TG-01-2020-0009>. Acesso em: 2 nov. 2023.

NAÍM, Moisés; TORO, Francisco. Venezuela's Problem Isn't Socialism. **Foreign Affairs**, New York, Jan. 27 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/venezuela/venezuelas-problem-isnt-socialism>. Acesso em: 2 nov. 2023.

NAÍM, Moisés; TORO, Francisco. Venezuela's Suicide: Lessons from a failed state. **Foreign Affairs**, New York, Out. 15 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/south-america/venezuelas-suicide>. Acesso em: 2 nov. 2023.

NAÍM, Moisés. Lo bueno, lo malo y lo feo. **El País**, Madrid, 06 mar. 2013 Disponível em: [https://elpais.com/internacional/2013/03/06/actualidad/1362583776\\_097287.html](https://elpais.com/internacional/2013/03/06/actualidad/1362583776_097287.html). Acesso em: 2 nov. 2023.

NICOLAU, J. The reform of proportional representation and the party fragmentation of the Brazilian Chamber of Deputies (2014-2022). **SciELO Preprints**, São Paulo, 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.6159. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6159>. Acesso em: 28 nov. 2023.

O PASSADO revolucionário de Aloysio Nunes. **Carta Capital**, São Paulo, 27 jul. 2014. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-passado-de-aloysio-nunes-8807/>. Acesso em: 2 nov. 2023.

OLIVEIRA, Valin de.; CERETTA, Bruno José Queiroz. O Sistema De Governo Presidencial E A Realidade Brasileira: Conformações E Dissensões. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis: Index Law Journals, v. 3, n. 2 (jul./dez.), p.23-40, 2017.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2003.

PASSARINHO, Nathalia; MENDES, Priscilla. Derrotado em eleição na Câmara, Chinaglia diz 'respeitar' decisão. **G1**, São Paulo, 1 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/chinaglia-diz-respeitar-decisao-e-revela-acordo-para-pt-ter-cargo.html>. Acesso em: 2 nov. 2023.

PEREIRA, C.; MELO, M.; BERTHOLINI, F. **Congruent we Govern: Coalition Management in multi-party Presidentialism**. Cambridge, 2023.

PERES, Paulo; BEZERRA, Gabriella. PRESIDENCIALISMO, GOVERNABILIDADE E OPOSIÇÕES PARLAMENTARES: uma análise crítica da literatura comparada. **Caderno CRH**, Salvador. Vol. 33, p. 01-22, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.25447>. Acesso em 09 fev. 2024.

PESSOA, Samuel. O Impacto da Nova Matriz Econômica sobre a Economia: resposta a Bráulio II. **FGV IBRE**, São Paulo, 29 set. 2017. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-nova-matriz-economica-sobre-economia-resposta-braulio-ii>. Acesso em: 2 nov. 2023.

PIRES, Bruno; CAMPOREZ, Patrik; VALFRÉ, Vinícius. Parlamentares que trocaram Baleia por Lira receberam verba extra do governo; veja lista. **Estadão**, São Paulo, 31 jan. 2021.

Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,parlamentares-que-trocaram-baleia-por-lira-receberam-verba-extra-do-governo,70003600729>. Acesso em: 10 set. 2022.

RADIO CAMARA. Teto de Gastos passa na Câmara e mantém polêmica sobre seus efeitos.

**Câmara dos Deputados**, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/501203-teto-de-gastos-passa-na-camara-e-mantem-polemica-sobre-seus-efeitos>. Acesso em: 19 set. 2022.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, Salt Lake City, v. 64, n. 2, jun. 2011. p. 323–334.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750 – 2016**. Rio de Janeiro: Editora Versal, 2017

ROMERO, C. A. Crisis Política Y Transiciones En Venezuela. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 64-87, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2015.105331>. Acesso em: 8 nov. 2023.

DONG, Wenzhu. A Comparative Study of Unilateralism and Multilateralism in Trump Administration Period. *In: International Conference on Humanities and Social Science Research (ICHSSR 2022)*, 8., 2022, [s.l.]. **Proceedings [...]**. [s.l.]: Atlantis Press SARL, 2023. Disponível em: <https://www.atlantispress.com/proceedings/ichssr-22/125974917>. Acesso em: 22 nov. 2023.

ROSARIO-BRAID, F.; ASIAN INSTITUTE OF JOURNALISM AND COMMUNICATION (Ed.). **Justices to journalists, journalists to justices: a reader on judiciary-media relations**. San Juan, Metro Manila: Asian Institute of Journalism and Communication, 2005.

ROSSI, Marina. Do PT ao PSOL, esquerda do Brasil poupa Maduro de críticas e apoia Constituinte. **El País**, Madrid 30 jul. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/28/politica/1501262473\\_019811.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/28/politica/1501262473_019811.html). Acesso em: 2 nov. 2023.

ROY, D. **China's Growing Influence in Latin America**. Washington: Council on Foreign Relations, Jun. 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>. Acesso: 2 nov. 2023.

SABATINI, Christopher. The Final Blow to Venezuela's Democracy: What Latin America Can Do About It. **Foreign Affairs**, New York, Nov. 1 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2016-11-01/final-blow-venezuelas-democracy>. Acesso em: 2 nov. 2023.

SÁNCHEZ MEDERO, G. Fuerza Armada en la Revolución Bolivariana de Venezuela (1999-2012). **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, v. 19, n. 68, p.598-617, 12 jan. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29032819008>. Acesso em: 8 nov. 2023.

SANTOS, Leandro Wolpert dos; LEÃO, André Pimentel Ferreira; ROSA, Jonathan Raphael Vieira da. Explaining the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under

Michel Temer's Administration (2016-2018): The Return to the Logic of Open Regionalism; **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p.489-513, Sept./Dec. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p. 25-35, dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso). Acesso: 2 nov. 2023.

SARAIVA, Miriam Gomes. The Democratic Regime and the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 14, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/zpYBnG5gF4mzCLXKd35XVSQ/?lang=en#>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SELIGMAN, Lara. U.S. Mulls Military Options in Venezuela: Experts think any U.S. action would be limited. **Foreign Policy**, New York, May 3 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/05/03/us-mulls-military-options-in-venezuela-trump-maduro-guaido/>. Acesso em 2 nov. 2023.

SMITH, Amelia; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SILVA, André Luiz Reis; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, n.50, p. 123-140, jun. 2016. Disponível em: [https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri50/RI50\\_11ALRSilva\\_APSpohr.pdf](https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri50/RI50_11ALRSilva_APSpohr.pdf). Acesso em: 9 nov. 2023.

SILVA, André Luiz Reis; O. Pérez, José. The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, Rio de Janeiro, n.227, p. 169-185, jul. 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48595514>. Acesso em: 09 de fev. 2024

THE CRISIS of Argentine gradualism: The world economy makes Mauricio Macri's job harder. **The Economist**, London, May 3 2018. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2018/05/03/the-crisis-of-argentine-gradualism>. Acesso em: 2 nov. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Congress. **Bipartisan Budgeted Act of 2018**. Washington, 3 Jan. 2018. Disponível em: <https://www.congress.gov/115/bills/hr1892/BILLS-115hr1892enr.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Obama White House. **National Security Strategy**. Washington, Feb. 2015. Disponível em: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf). Acesso em: 17 nov. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Trump White House. **National Security Strategy**. Washington, Feb. 2017. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Department of State. Bureau of Global Talent Management. **Resources**. Washington, 2023. Disponível em:

<https://www.state.gov/resources-bureau-of-global-talent-management/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

UZCÁTEGUI, Rafael; VIVANCO, José Miguel. Maduro Cracks Down: Venezuela's Human Rights Crisis. **Foreign Affairs**, New York, Apr. 29 2016. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2016-04-29/maduro-cracks-down>. Acesso em: 2 nov. 2023.

VENEZUELA CONSTITUTIONAL assembly fires chief prosecutor. **DW**, Bonn, May 5 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/en/venezuela-constitutional-assembly-fires-chief-prosecutor/a-39973289>. Acesso em: 2 nov. 2023.

VENEZUELA: Overview of U.S. Sanctions. In Focus. **Congressional Research Service**, Bonn, Nov. 1 2023. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715>. Acesso em: 2 nov. 2023.

VILLA, R. D. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 153-172, dez. 2005.

WALTZ, K.N. International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, London, n. 6, p. 54-57, 1996.

WITTIG, Peter. How to Trump-Proof the Transatlantic Alliance: First, Europe Must Realize That He Might Return. **Foreign Affairs**, New York, Oct. 6 2022. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/europe/how-to-trump-proof-transatlantic-alliance>. Acesso em: 2 nov. 2023.