

ALCIDES COSTA VAZ*

A CRISE VENEZUELANA COMO FATOR DE INSTABILIDADE REGIONAL: PERSPECTIVAS SOBRE SEU TRANSBORDAMENTO NOS ESPAÇOS FRONTEIRIÇOS

O presente texto descreve sucintamente o panorama da crise venezuelana em suas vertentes política, econômica e social e considera seus possíveis desdobramentos no plano regional em face de um eventual transbordamento que venha a ser ditado pela perda de condição de governabilidade, acompanhada de escalada de violência política internamente. Argumenta-se que a conjunção de uma eventual deterioração do quadro político com a já aguda crise econômica e social, resultará em pressões sobre os espaços fronteiriços sob a forma de demandas econômicas e sociais, estas, por sua vez, robustecidas pela movimentação de pessoas em direção às fronteiras em busca do atendimento de necessidades imediatas ou interessadas em fugir da crise, afetando a estabilidade nesses espaços e, por extensão, nos planos bilateral e regional.

1. As dimensões da crise venezuelana

A prolongada crise que a Venezuela atravessa envolve fundamentalmente a interação de três fatores constitutivos básicos: em primeiro lugar, o comprometimento da condição de governabilidade em um contexto em que se fazem presentes a acentuada erosão da legitimidade do regime liderado por Nicolas Maduro, o recurso a medidas de exceção e o crescente isolamento internacional; em segundo lugar, a crescente deterioração da condição econômica, com fortes desequilíbrios macroeconômicos, no setor externo e forte desestruturação no plano microeconômico; e, em terceiro, o aprofundamento e a generalização da crise social que tem como expressão mais evidente os elevados indicadores de criminalidade e violência.

Em sua dimensão política, a crise se evidencia na reprovação ao governo que ultrapassa, no presente, a casa dos 70%, a perda de apoio parlamentar (nas eleições para a Assembleia Nacional ocorridas em dezembro de 2015 o governo chavista obteve apenas 55 cadeiras entre 167, em uma derrota inédita desde a

chegada de Hugo Chávez ao poder em 1999. Este resultado refletiu de modo contundente a crescente insatisfação popular com o governo de Nicolas Maduro, manifesta nos protestos ocorridos no início de 2014 que produziram mortes e que levaram à prisão de lideranças opositoras, dentre os quais o ex-Prefeito de Caracas. Na raiz do descontentamento popular está a crise de abastecimento de alimentos e outros produtos de consumo básicos, de medicamentos e os sucessivos cortes de energia em todo o país e que recrudesceram ao longo do primeiro semestre do corrente ano.

Igualmente importante, em tal contexto, foi o fechamento das fronteiras com a Colômbia, justificada pelo governo venezuelano como necessária para o enfrentamento ao crime organizado e ao contrabando de combustíveis, mas que provocou um forte fluxo migratório em direção à Colômbia, de cerca de 20.000 pessoas, entre agosto e outubro de 2015. Nesse sentido, o resultado das eleições parlamentares colimou o processo de gradual afastamento de um segmento amplamente majoritário da população do governo, processo este desencadeado desde a morte de Hugo Chávez. Nesse contexto, e estando fortalecida, as forças de oposição se mobilizaram nos últimos meses para acionar o dispositivo constitucional que prevê a possibilidade de um referendo que pode interromper o mandato presidencial. Para tanto, seria preciso o apoio, mediante coleta de assinaturas, de 1% dos eleitores formalmente cadastrados (cerca de 200 mil). A campanha de coleta de assinaturas terminou reunindo um milhão e oitocentas mil assinaturas, colocando o governo em uma condição ainda mais defensiva.

Frente à perspectiva de interrupção do mandato e de convocação de eleições, caso o referendo revocatório seja realizado antes de meados de janeiro de 2017, quando terá transcorrido metade do mandato presidencial, o governo se viu instado a recorrer a medidas excepcionais como a decretação, em maio de 2016, de estado de exceção e de emergência econômica que tornam ainda mais conturbado o panorama político marcado, nos últimos meses por sucessivos protestos nos grandes centros urbanos e pela onda de saques ocorrida em Maracaibo, segunda maior cidade do país em abril passado e que levou à mobilização das forças armadas para contê-la.

Em tal contexto, o governo realiza esforço para evitar a realização do referendo, ou, na inviabilidade disso, realizá-lo após aquela data, com o que, de acordo com a Constituição, assumiria o poder o Vice-Presidente, dando assim sobrevida ao regime até novas eleições gerais em 2019. Neste sentido, o referendo revocatório e as ações do governo em relação a este conformam, no presente, o elemento de maior sensibilidade no panorama político venezuelano e definidor das perspectivas de estabilidade do país no curto

prazo. A resistência do governo ao referendo revocatório tem levado também a um crescente isolamento do governo no plano regional. Argentina, Brasil, Chile, além de organismos como a UNASUL e a OEA, manifestaram preocupação com o quadro político venezuelano.

O panorama econômico, por sua vez, nutre e amplifica a crise política e social. A convergência da acentuada queda dos preços do petróleo no mercado internacional, de problemas de gestão e da forte drenagem de receitas para a manutenção dos programas governamentais, comprometeram gravemente a capacidade de investimento na ampliação e na modernização das atividades de extração, refino e comercialização de petróleo e derivados, base da economia venezuelana. A inibição das receitas de exportação se soma ao encarecimento das importações propiciada pela depreciação cambial e pelo rígido controle sobre o comércio de divisas, alimentando o déficit comercial observado desde 2013, o desabastecimento interno e o processo inflacionário, este a faceta mais visível do desequilíbrio econômico. A Venezuela possui hoje a maior taxa de inflação em todo o mundo, estimada pelo Fundo Monetário em 720% para o corrente ano e 2.200% em 2017. Estima-se, igualmente, retração do Produto Interno Bruto em 8.8% em 2016 – o terceiro ano de quedas consecutivas – e um déficit orçamentário de US\$ 40 bilhões, além de uma taxa de desemprego superior a 16% no mesmo período. Não há, portanto, perspectiva de melhora econômica no curto prazo que possa contribuir para distender o tensionado panorama político.

Ao contrário, os reflexos negativos da crise econômica no campo social são cada vez mais evidentes. Como já mencionado, a capacidade de investimentos do governo e de dispêndio em programas sociais de moradia, atenção à saúde, educação, assistência social e outros que vinham contribuindo para arrefecer os efeitos da crise econômica e para manter apoio político está fortemente comprometida, o que se expressa na forte restrição ao provimento de vários serviços públicos. Ao lado da elevada taxa de desemprego, observa-se crescente precarização das condições de trabalho e a explosão da economia informal e da criminalidade (o índice de homicídios oscila, segundo diferentes fontes, de 68 a 90 casos por 100.000 habitantes).

2. O espectro da escalada da violência política e de fluxos migratórios, e seus impactos sobre espaços fronteiriços

Diante de todo esse contexto de acentuada instabilidade política, econômica e social, despontam preocupações com uma eventual escalada da violência política internamente, com as pressões decorrentes

sobre espaços fronteiriços e com transbordamento da crise para os países vizinhos por meio, sobretudo, de um fluxo migratório. Tais preocupações evocam o Caracaço como antecedente e são nutridas pelo fortalecimento de uma cultura de violência, resultado da deterioração da segurança pública notadamente nos grandes centros urbanos do país, pela susceptibilidade dos protestos políticos a manifestações de intolerância tanto por parte do governo como por parte dos movimentos opositores, como ocorrido no início de 2014. Por fim, pela resistência do governo ao plebiscito revocatório, todos esses fatores que aumentam a polarização centrada na fidelidade ao projeto chavista por um contingente hoje minoritário da população, por um lado, e no amplo descontentamento social, na insegurança e na percepção da possibilidade de mudança imediata acalentada pela oposição, por outro.

Uma eventual escalada de violência política no país pode desencadear, nesse sentido, dinâmicas de transbordamento da crise, tornando as regiões fronteiriças, em particular, espaços de grande sensibilidade e vulnerabilidade. É importante considerar que, na América do Sul, e particularmente no contexto amazônico, as regiões de fronteiras são normalmente suscetíveis a dinâmicas políticas, econômicas e securitárias domésticas e regionais, característica que se torna mais aguda em situações de crises internas que expõem a fragilidade dos mecanismos e instâncias de gestão públicas nesses espaços e à qual se soma a tendência de securitizar as agendas e os próprios espaços fronteiriços, como se observa no caso venezuelano.

Assim mesmo, o eventual transbordamento da crise venezuelana mediante acentuados fluxos migratórios tende a afetar diferentemente os países vizinhos. A Colômbia, país com o qual as fronteiras possuem maiores pontos de adensamento social e econômico, tende a ser mais diretamente afetado. Estima-se em cerca de 3 milhões o número de nacionais colombianos residindo na Venezuela, sendo também conhecidos os fluxos fronteiriços de pessoas e bens tanto de caráter legal quanto clandestinos que levaram ambos os países, em diferentes momentos, a conferirem prioridade à cooperação fronteiriça no marco do relacionamento bilateral. Contudo, nos últimos tempos, a abordagem é distinta. Entre 2013 e 2015, cerca de 10.000 colombianos foram expulsos e outros 22.000 abandonaram a Venezuela, tendo sido a crise de início de 2015 o ápice deste processo, no qual se produziu o fechamento, inicialmente, do passo fronteiriço mais importante do país entre Norte de Santander e Táchira, medida que foi gradualmente estendida a todos os demais passos fronteiriços com a Colômbia. Naquele contexto, cerca de 18.000 colombianos regressaram à condição de deportados ou retornaram voluntariamente, em uma crise sem precedentes naquela região.

A despeito do fechamento das fronteiras, uma eventual escalada de violência política refletir-se-á nestas regiões sob a forma pressões migratórias que colocarão em questão a capacidade, do governo venezuelano em particular, de sustentar a medida tomada sem emprego de violência e de coordenar níveis mínimos de assistência. Cumpre salientar, ademais, que pressões nas fronteiras e uma crise migratória pode também incidir no processo de paz colombiano quando as negociações com as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) se encontram em estágio bastante avançado, já com um compromisso de cessar fogo definitivo e de deposição de armas alcançado. Embora não seja capaz de impor retrocesso, o transbordamento da crise pode se tornar um complicador para a implementação dos acordos e, portanto, para a consolidação da paz na Colômbia.

Outro território que pode ser diretamente impactado por fluxos migratórios ditados pela escalada da crise venezuelana é Curaçao, possessão holandesa próxima à costa venezuelana no Mar do Caribe e que, inclusive, já arquitetou, conjuntamente com a Cruz Vermelha, um plano de emergência para tal eventualidade, dado o fato de ser a ilha um ponto privilegiado de voos para o restante do Caribe, para a América Central e, principalmente para a Europa. A esse respeito, é importante lembrar que cerca de 3 milhões de venezuelanos têm direito à cidadania espanhola, 1 milhão à cidadania italiana e outros 400 mil, à cidadania portuguesa, o que faz com que Espanha, Itália e Portugal, além da própria Holanda, possam ser afetados também por pressões migratórias decorrentes da crise venezuelana.

Por seu lado, a República Corporativa da Guiana, país com quem a Venezuela mantém importante contencioso territorial em torno da região do Essequibo, não se afigura como muito vulnerável na avaliação do próprio governo guianês, que não vê risco iminente de movimentos migratórios massivos nas fronteiras com a Venezuela, as quais são muito pouco vivificadas e de difícil acesso.

3. Os impactos para o Brasil

O Brasil, finalmente, já sente os reflexos da crise venezuelana sob a forma de súbito aumento do comércio fronteiriço entre as cidades de Pacaraima, no Estado de Roraima, e de Santa Elena do Uiarén, no Estado de Bolívar, no lado venezuelano, registrado nos últimos dois meses, de acordo com fontes locais. Estima-se em 90% o aumento das vendas do comércio local de Pacaraima, no último mês de maio, envolvendo alimentos e outros produtos básicos, para compradores da cidade vizinha e provindos também de

outras localidades, aumento este impulsionado pelo desabastecimento e altos preços daqueles produtos no mercado venezuelano. Apesar dos altos preços e da desvalorização do Bolívar em relação ao Real, gêneros como arroz, açúcar, sal, massas e óleos comestíveis são mais baratos em Pacaraima, o que gera tanto o fluxo de compradores como o aumento da atividade dos assim chamados bachaqueros, pessoas ligadas ao contrabando nas fronteiras venezuelanas.

Cumpra, assim, considerar os fatores que podem concorrer para induzir o aumento e aqueles que podem inibir essa tendência e um eventual fluxo migratório naquela região, que é o único ponto de vivificação e relativo adensamento nas fronteiras do Brasil com a Venezuela. Nesse sentido, é importante considerar três aspectos principais. Em primeiro lugar, o longo eixo rodoviário representado pela BR 174, que conecta Manaus a Boa Vista e que adentra a Venezuela, conectando as fronteiras a Miranda, capital do Estado de Bolívar e, finalmente, a Caracas. Apesar das longas distâncias, trata-se de rodovia em muito bom estado de conservação e operação e que atua, naturalmente, como facilitador de um eventual fluxo de pessoas em direção às fronteiras e ao Brasil. Em segundo lugar, a pré-existência de interações políticas, econômicas e de laços sociais na região ora considerada que, embora de pequena magnitude, oferece uma plataforma limitada, mas potencialmente importante, para aqueles premidos pela necessidade de procurar oportunidades de modo imediato no eixo Boa Vista-Pacaraima e, eventualmente, em direção a Manaus e outras partes do território brasileiro. Em terceiro lugar, a percepção de uma baixa propensão do governo brasileiro a impedir ou conter de forma peremptória um eventual fluxo de migrantes venezuelanos.

Por outro lado, há um conjunto de fatores que tendem a inibir esse eventual impulso migratório em direção às fronteiras do Estado de Roraima e ao Brasil a partir dali. São eles o relativo distanciamento daquele espaço fronteiriço dos principais centros econômicos e demográficos, a limitada capacidade das economias locais de absorver um aumento expressivo da oferta de mão de obra, a própria crise econômica que o Brasil atravessa, com consequente redução das oportunidades de emprego formal e a maior concorrência na economia informal e, finalmente, o fato de serem outros espaços fronteiriços com a Colômbia, em particular, mais atrativos, por seu maior adensamento, apesar do fechamento ora vigente.

Conclusões

Observa-se, assim, que, para o Brasil, embora os efeitos imediatos da crise venezuelana nos espaços fronteiriços se circunscrevam, até o presente, ao aumento do comércio fronteiriço, maiores pressões são factíveis, embora delimitadas espacialmente. Ao mesmo tempo, os fatores de mitigação de eventuais pressões e transbordamento da crise venezuelana podem não ser suficientes para inibir de modo significativo a tendência de maior presença de venezuelanos nas fronteiras, por conta de necessidades de abastecimento e, eventualmente, da procura de oportunidades em situação emergencial. A iminência e a dimensão de fluxos migratórios decorrentes do agravamento da crise venezuelana tendem a guardar relação com o impacto sobre as fronteiras mais vivificadas com outros países, sobre as economias regionais nos demais espaços fronteiriços e com a percepção acerca da receptividade do governo e das sociedades locais, particularmente do lado brasileiro, para com populações deslocadas. Dados esses fatores e as próprias condições locais do único eixo terrestre capaz de canalizar tais fluxos e de os disseminarem inicialmente em outros espaços do norte do país, a dimensão desses fluxos deve ser de restrita a moderada.

Os eventuais impactos, em termos da estabilidade regional, prendem-se, inicialmente, aos desdobramentos de uma escalada da violência política e de polarização no plano das relações vicinais, em seus eixos bilaterais, dos organismos regionais (MERCOSUL, UNASUL, CELAC e OEA) e, em outra ordem de consideração, às externalidades da crise em relação aos ilícitos transfronteiriços, ao crime organizado e à segurança pública nos espaços mais diretamente afetados por esses fatores e por um eventual fluxo migratório em direção às regiões fronteiriças.

Contudo, permanece como fator imediato e variável crítica, a ditar as perspectivas de desenlace da crise e, por extensão, a factibilidade dos eventuais desdobramentos considerados na presente análise, o comportamento do governo venezuelano em face do referendo revocatório, cujas condições de realização estão em questão no presente. A condição de estabilidade doméstica é indissociável do destino do referendo no curto prazo e de seus desdobramentos no médio prazo. A estabilidade no entorno imediato da Venezuela no que diz respeito às externalidades e ao transbordamento da própria crise, embora dependa igualmente deste fator, prende-se, igualmente, às dinâmicas de suas vertentes econômica e social, que, como visto, são diferenciadas segundo cada país vizinho, e às respostas destes e dos organismos regionais aos desafios e pressões que o transbordamento da crise lhes impuser.