

3**A Política Externa Brasileira no Governo Lula e a Energia Sul-Americana**

Este capítulo tem por objetivo fazer uma análise da política externa brasileira ao longo dos oito anos de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para entender a dinâmica das decisões nos dois mandatos, é preciso compreender a estrutura de poder e os atores que definem a política internacional do país. Por isso, a primeira parte deste capítulo estuda o órgão do Poder Executivo que tem a responsabilidade de auxiliar o Presidente na formulação da política externa brasileira e manter relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE). O gabinete da Presidência e o MRE formam o núcleo decisório de política externa no país. Por esse motivo, é fundamental a compreensão da relação entre ambos ao longo dos anos, especialmente após o fim da Guerra Fria, quando o Itamaraty começou a abrir o debate da política externa para outros atores da sociedade – estatais e privados.

A segunda parte deste capítulo faz a análise das decisões deste governo, com um debate entre autores de Relações Internacionais sobre a política externa do governo Lula e demonstra a valorização da América do Sul entre as prioridades da diplomacia do país. O continente, que no fim do governo Fernando Henrique, passou a ganhar importância para o governo brasileiro, nos mandatos de Lula, se tornou – mais até nos discursos do que nas ações – o objetivo principal dos diplomatas brasileiros. O núcleo decisório de política externa do governo identificou na América do Sul uma forma de garantir ao Brasil uma participação mais influente no sistema internacional. A defesa da criação de uma grande comunidade sul-americana esteve sempre presente na retórica brasileira, e houve, de fato, uma aproximação dos países vizinhos. O governo Lula vislumbrou na integração infraestrutural, tendo como um de seus alicerces a energia, a melhor

forma de desenvolver a América do Sul como um bloco político e econômico. Os esforços nessa direção proporcionaram efeitos práticos tímidos de integração, mas os objetivos de liderança regional nortearam as negociações com Paraguai e Bolívia. Dessa forma, a terceira parte deste capítulo também faz uma análise da situação energética no Brasil e na América do Sul, e mostra como seria importante não só para o país, mas para todo o continente uma efetiva integração energética.

A política exterior é uma política de Estado, e muitos cientistas políticos vêm continuidade em sua condução. Carlos Ribeiro de Santana (2006) afirma que o Brasil sempre a administrou dessa forma e não como uma política de governo:

“A política de governo é aquela em que o interesse nacional é determinado pelo jogo político interno, variando de acordo com as percepções e as crenças dos atores nacionais. A política externa, por sua vez, é de Estado quando apresenta elementos de continuidade e persistência ao longo de um período superior a, no mínimo, o transcurso de dois governos distintos. Reflete elementos materiais e simbólicos do Estado como população, território, nível de desenvolvimento, recursos naturais, tradição diplomática e nível de desenvolvimento tecnológico e científico”⁷⁴.

Concordo que no Brasil, por ter um corpo diplomático altamente qualificado, com um centro de formação pessoal, há muitos elementos de continuidade na política externa e as decisões e acordos internacionais são de longo prazo. Porém, há mudanças de governo para governo, inclusive no núcleo decisório, que ora se concentra na presidência ora no Ministério de Relações Exteriores⁷⁵ ora em ambos. O governo Lula é um exemplo de continuidade, de retorno de antigas tradições, mas também de ruptura, com a apresentação de novos paradigmas.

O conceito básico desta dissertação é que, na linha proposta por Thomas Risse-Kappen, os Estados não agem, são estruturas de autoridade, que englobam organizações políticas, leis e normas de uma população⁷⁶. As ações e decisões são tomadas pelos núcleos decisórios dos governos influenciados por atores estatais e privados. As determinações de Luiz Inácio Lula da Silva, durante os oito anos de

⁷⁴ SANTANA, 2006, p.13.

⁷⁵ Um exemplo disso é a oscilação do núcleo de poder decisório da política externa durante o período de governo militar (1964-1985), em que, dependendo do interesse pela área, o Presidente em exercício concentrava em suas mãos a definição da política externa ou delegava a responsabilidade para o Itamaraty. Para mais detalhes, ver em PINHEIRO, 2000a.

⁷⁶ RISSE-KAPPEN, 1995, p. 19.

mandato, são (e devem ser) consideradas decisões soberanas do Estado, mas também são as “impressões digitais” deste governo na política externa brasileira. Há sem dúvida uma continuidade de ideias e tradições mantidas pelo corpo diplomático brasileiro, mas houve mudanças estratégicas significativas, que podem ter influenciado definitivamente o papel do Brasil no cenário internacional.

3.1.

O Ministério das Relações Exteriores e o processo decisório em política externa

A política externa brasileira foi profundamente marcada pela transferência da Corte de Portugal para o Rio de Janeiro, por Dom João VI, em 1808⁷⁷. Com os portugueses, chegou ao Brasil a atividade diplomática, o que garantiu ao país uma vantagem sobre os vizinhos latino-americanos. O Brasil passou a ter um corpo especializado em relações internacionais mais numeroso e com padrões europeus. Após a independência e durante o período imperial, não foi formada uma estrutura burocratizada e profissional no Ministério das Relações Exteriores. Os diplomatas faziam parte da elite imperial e tinham a estabilidade e a homogeneidade necessárias para desenvolver o processo de formação do Estado Nacional. Houve nesse período, graças à continuidade da política externa, vitórias importantes nas disputas com os vizinhos sobre a demarcação de fronteiras que permitiram à República consolidar definitivamente as fronteiras nacionais⁷⁸, na administração de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (1902-1912).

A qualidade do corpo diplomático e o seu insulamento são características presentes há décadas. Alexandre de S. C. Barros (1986), no texto *A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores*, escrito em 1982⁷⁹, apontou a consolidação da reputação de escola de excelência do Instituto Rio Branco, que forma o corpo diplomático brasileiro. O Ministério das Relações foi, durante anos, o único a ter um centro de treinamento para seus funcionários de carreira e, até hoje, fornece quadros de elite a outros órgãos

⁷⁷ CHEIBUB, 1985, p. 115.

⁷⁸ Ibid., 118

⁷⁹ O texto, escrito em 1982, foi publicado, em 1986, no livro “A América Latina e a política mundial: uma perspectiva latino-americana”, organizado por Heraldo Munoz e Joseph Tulchin.

governamentais. Barros salienta que, mesmo durante a ditadura, o Itamaraty manteve a influência sobre a política externa. De acordo com o autor, a competência do treinamento e a constituição de um grupo homogêneo de elite contribuíram para o insulamento do processo de formulação da política externa e dos próprios diplomatas dentro do serviço público. Essas características teriam criado entre os diplomatas um “forte ‘*sprit de corps*’, e eles vêem a si mesmos como diferentes (superiores) em relação aos outros burocratas”⁸⁰. O isolamento interno, o estilo e a qualidade dos funcionários do MRE os fez respeitados dentro e fora do país:

“O profissionalismo tornou-se marca registrada do Itamaraty, em suas relações com outros órgãos burocráticos brasileiros e com representações estrangeiras, no Brasil e no exterior. O profissionalismo e a competência legitimaram a atuação do Itamaraty”⁸¹.

Maria Regina Soares de Lima (2000) considera que a especialização e a autonomia de um ministério como o Itamaraty desvinculam as decisões de política externa da dinâmica da política doméstica. Além disso, a organização institucional brasileira – com o poder de agenda concentrado nas mãos do Presidente da República (como será visto mais adiante) – garante ao MRE uma influência direta na agenda internacional do governo⁸². Como Lima salienta, alguns autores (como Alexis de Tocqueville e George Kennan) consideram que a democracia – reconquistada no país em 1985 – não seria eficiente para que os Estados nacionais mantivessem uma política externa de longo prazo, por haver o interesse imediato do resultado nas urnas⁸³. Considero que este não é o caso brasileiro, porque o país dispõe de um corpo burocrático, estável, altamente profissionalizado do Ministério das Relações Exterior que dá continuidade a suas ações e dá credibilidade aos seus compromissos, apesar das trocas de líderes no gabinete da Presidência e, conseqüentemente, das trocas de ministros.

Desde os tempos do Barão do Rio Branco até o primeiro governo eleito pós-ditadura militar (o do presidente Fernando Collor de Melo, em 1990), os

⁸⁰ BARROS, 1986. p. 30.

⁸¹ Ibid., loc. cit.

⁸² LIMA, 2000, p. 288 et seq.

⁸³ LIMA, 2000, p. 272 et seq.

paradigmas do Palácio do Itamaraty oscilaram apenas entre o americanismo e o globalismo⁸⁴. A partir do início do século XX até o fim dos anos 1950, predominou o americanismo. Durante um curto período, de 1961 a 1964, a diplomacia foi marcada pelo globalismo da Política Externa Independente. O americanismo voltou no golpe militar de 1964 e permaneceu nos dez anos seguintes. Com Ernesto Geisel na presidência, a diplomacia retornou ao globalismo, que chegou ao seu limite no início dos anos 1990⁸⁵.

A partir do fim dos anos 1980 e do início dos anos 1990, o Brasil passou por um processo de redemocratização e de abertura comercial. O país deixou para trás o modelo de governo centralizador, isolado da sociedade, e os tempos de repressão dos 21 anos de ditadura militar (1964-1985). A economia, a partir desse período, deixou de ser fechada, desenvolvimentista, com forte atuação do Estado, que era um regulador da atividade produtiva e um protetor da indústria nacional. O governo fez uma reforma econômica, reduziu as barreiras às importações, privatizou empresas estatais e abriu as portas para o mercado externo. O Brasil diversificou o seu relacionamento econômico externo e abandonou as alianças preferenciais, não se restringindo apenas aos grandes parceiros, como Estados Unidos e União Européia e à América do Sul.

A mudança da ordem mundial, com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade mundial, levou o Ministério das Relações Exteriores a buscar um novo paradigma. Para Letícia Pinheiro, houve uma busca pela autonomia, sem abandonar as antigas tradições⁸⁶. O país se adequou ao neoliberalismo e aderiu aos regimes internacionais, em uma postura mais participativa. A autora considera que houve uma continuidade da afinidade realista da política externa brasileira, que se adaptou à nova realidade mundial e passou a ser melhor explicada pela abordagem institucionalista liberal⁸⁷:

⁸⁴ Americanismo é um paradigma da política externa brasileira concebido por diplomatas que consideravam a aproximação dos Estados Unidos a melhor forma para aumentar os recursos de poder do Brasil dentro do sistema internacional. O globalismo foi desenvolvido como uma alternativa ao americanismo e seus criadores pensavam que a diversificação das relações exteriores seria mais vantajosa para elevar o poder de barganha brasileiro no mundo, inclusive frente aos norte-americanos (Pinheiro, 2004, p. 64).

⁸⁵ PINHEIRO, 2000b, p. 308 et seq.

⁸⁶ Ibid., p. 311.

⁸⁷ Ibid., p. 314 et seq.

“[...] é relativamente simples transpor essas reflexões para o substrato da ‘autonomia pela participação’ da política externa brasileira que, em nome da diminuição dos custos de transação, redução de incertezas e busca de maximização de ganhos (absolutos), pretende reforçar a cooperação. Vemos assim que, sem chegar a negar algumas premissas básicas do realismo, como a visão do sistema internacional com anárquico, o princípio da auto-ajuda e a centralidade – embora não a exclusividade – do Estado nas relações internacionais, a atual política externa do Brasil reveste-se de uma visão que justifica e estimula a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva”⁸⁸.

Antes da liberalização econômica e do avanço da democracia no país, as negociações internacionais brasileiras geravam poucos efeitos distributivos e havia poucos atores – fora do Poder Executivo – interessados na política externa⁸⁹. As mudanças no mundo com o término da Guerra Fria influenciaram decisivamente o Brasil. Cristina Soreanu Pecequilo (2008) escreve que a maioria dos países “encontrava-se pressionada para ajustar sua agenda de política externa a um novo cenário que emergia sob o signo da cooperação e da universalização dos regimes políticos econômicos liberais”⁹⁰. Leticia Pinheiro enfatiza que após o fim da Guerra Fria, questões como comércio, propriedade intelectual, meio-ambiente, direitos dos trabalhadores ganharam destaque e entraram na agenda internacional⁹¹. Com a diversificação e o aumento da complexidade das relações internacionais contemporâneas, foi fundamental o diálogo com diversos setores da sociedade brasileira, para dar mais credibilidade e legitimidade às posições do país nas mesas de negociação no exterior. O Ministério das Relações Exteriores precisou rever a sua posição insulada e se adaptar à nova dinâmica. Tornou-se fundamental, especialmente em negociações comerciais, o Itamaraty consultar os setores econômicos e sociais mais interessados nas negociações. Com a liberalização gradual do comércio exterior e o aumento da competição entre produtores brasileiros e internacionais, aumentou a interação entre as políticas domésticas e exteriores, e a sociedade ficou mais permeável aos efeitos da interação com o sistema internacional⁹². O MRE também está mais permeável às demandas de outros do Estado. Ministérios, empresas estatais e parlamentares e governos subnacionais ganharam autonomia na Constituição de 1988 e passaram a

⁸⁸ PINHEIRO, 2000b, p. 321.

⁸⁹ Idem, 2006, p. 3 et seq.

⁹⁰ PECEQUILO, 2008, p. 137.

⁹¹ PINHEIRO, 2006, p. 4.

⁹² CARVALHO, 2003, p. 383.

defender seus interesses na esfera internacional⁹³. Há mais espaço para a participação de agentes estatais e privados que contribuem, de alguma maneira, para moldar as preferências do Estado em suas negociações internacionais.

“Em regimes democráticos, o interesse nacional é formado a partir das preferências de diferentes grupos dentro do Estado. Nesse sentido, os conflitos intraburocráticos refletem as diferentes preferências que existem na sociedade, e também as visões discrepantes de mundo expressas pelos funcionários do Estado que contribuem para a política exterior. No Brasil contemporâneo, lideranças políticas e funcionários do Ministério das Relações Exteriores e de outros ministérios, como o do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Fazenda, do Meio Ambiente, e também do Banco Central, colaboram para o estabelecimento de metas para a política externa brasileira.”⁹⁴

O Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, em Brasília, garantiu que haveria uma participação maior de toda a sociedade no governo Lula:

“A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do Governo. Ela envolve a sociedade com um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais – trabalhadores, empresários, intelectuais – e entidades da sociedade civil”⁹⁵.

De acordo com Cason e Power (2009), a mais representativa perda de autonomia e de controle da política externa pelo Itamaraty não foi a abertura para a participação de novos atores, afinal o MRE ainda é o principal agente da política externa brasileira, mas sim o aumento da participação pessoal do Presidente da República em assuntos de relações internacionais⁹⁶. Antes de 1994, os diplomatas eram os responsáveis diretos pelas negociações e pela política externa brasileira, por mais que ela fosse direcionada pelo presidente⁹⁷. Fernando Henrique Cardoso, que ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores durante sete meses no governo Itamar Franco entre 1992 e 1993, iniciou, em 1995, essa mudança de postura do Presidente. Durante os dois mandatos, Cardoso teve participação ativa

⁹³ FARIA, 2008, p. 85.

⁹⁴ VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 317.

⁹⁵ SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003. p. 51.

⁹⁶ CASON; POWER, 2009, p. 122 et seq.

⁹⁷ PINHEIRO, 2000a, passim.

na política externa, com viagens internacionais constantes⁹⁸, uma postura chamada de “diplomacia presidencial” por Sergio Danese (1999). No governo Fernando Henrique, de acordo com Danese, a diplomacia ganhou “uma nova dimensão no planejamento estratégico e na execução da política externa brasileira”⁹⁹. O autor define a diplomacia presidencial como a condução de assuntos de política externa pelo presidente, sua execução é a personificação do poder pelo mandatário, se opondo ao poder das estruturas burocráticas do Estado.

Apesar de Amado Luiz Cervo apontar, no início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que o presidente recém-empossado iria substituir a diplomacia presidencial, em que o prestígio pessoal é latente, pela diplomacia de nação¹⁰⁰, Lula manteve o estilo personalista e participativo do antecessor e chegou a superar Cardoso no número de dias em viagens ao exterior¹⁰¹. Segundo Cason e Power, Lula usa, claramente, o carisma e a diplomacia pessoal para administrar as relações bilaterais com outros países, especialmente os sul-americanos que têm presidentes com inclinações políticas socialistas, como o Partido dos Trabalhadores¹⁰². O próprio Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, vê na diplomacia presidencial encampada por Lula um dos motivos para um destaque brasileiro no cenário internacional:

“Não me recordo de outro momento em que o Brasil desfrutasse de tanto prestígio e estivesse tão presente nas grandes decisões internacionais. Essa nova realidade tem muitas causas. Uma delas tem origem nas próprias mudanças por que passa o sistema internacional. Outra, e mais importante, tem a ver com a

⁹⁸ Cason e Power escrevem que Fernando Henrique Cardoso viajou 92 vezes ao longo dos oito anos de seus mandatos presidenciais – uma média de 11 a 12 viagens por ano. A estimativa foi calculada de forma simples: como o presidente, ao viajar, deixa um interino em seu lugar, os pesquisadores contaram o número de vezes em que um interino assumiu a Presidência do Brasil. Os autores compararam as viagens dos antecessores, Fernando Collor de Melo e José Sarney, que viajaram cerca de 7 a 8 vezes por ano. Durante a ditadura militar, o presidente que mais viajou, de acordo com os estudiosos americanos, foi Ernesto Geisel, que deixou o Brasil dez vezes, em cinco anos de mandato (CASON; POWER, 2009, p.122).

⁹⁹ DANESE, 1999, p. 21.

¹⁰⁰ CERVO, 2003, p. 5.

¹⁰¹ De acordo o portal Folha Online, Fernando Henrique Cardoso fez mais do que 92 viagens. Ele fez 115 visitas internacionais e passou 347 dias no exterior, o que equivale a 11,8% dos seus dois mandatos. Lula superou a marca em abril de 2009, vinte meses antes do fim do seu segundo mandato. Naquele mês, ele chegou a viagem de número 183 e atingiu 348 dias no estrangeiro, o que equivalia a 15% dos seus dois mandatos. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u554329.shtml>>. Acessado em 05 mar. 2010.

¹⁰² CASON; POWER, 2009, p. 127

intensa atividade diplomática colocada em marcha pelo Governo do Presidente Lula. Tem a ver também, e muito, com o carisma pessoal do Presidente”¹⁰³.

O presidente Lula se tornou um líder respeitado no exterior, com participação destacada em reuniões de cúpula, como na Conferência do Clima do ONU em Copenhague¹⁰⁴, em 2009, e conquistou prêmios internacionais¹⁰⁵. Mas ele não toma decisões sozinho. O presidente é aconselhado em seu gabinete pelo assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia. O Ministro Celso Amorim – que se manteve muito próximo de Lula durante os dois mandatos – e o corpo burocrático do Itamaraty também têm participação bastante ativa.

O Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, define (no Capítulo I, artigo 1º) que cabe ao MRE auxiliar o Presidente na formulação da política externa brasileira, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais, o que significa, entre outras coisas, participar nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras¹⁰⁶. A Constituição de 1988, no artigo 84, confere ao Presidente da República, entre outros, os seguintes poderes: manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (inciso VII); celebrar tratados, convenções e atos internacionais, mas estes estarão sujeitos a referendo do Congresso Nacional (inciso VIII); declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, assim como celebrar a paz, ambos também precisam ser autorizados ou referendados pelo Poder Legislativo (incisos XIX e XX); permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente¹⁰⁷. Observando as atribuições e os poderes

¹⁰³ Trecho do discurso do Ministro Celso Amorim, em 07/05/2009, em Brasília, para turma de formandos do Instituto Rio Branco. Disponível em:

<<http://www.politicaexterna.com/archives/2421>>. Acessado em 20 mar. 2010.

¹⁰⁴ Portal BBC Brasil. Reportagem “Lula e Sarkozy convocam reunião para discutir acordo sobre o clima”, sobre a reunião de emergência convocada para tentar viabilizar um acordo na Cop-15, a Conferência do Clima na Dinamarca. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/12/091217_lula_sarkozy_ebc_rc.shtml>.

Acessado em 20 mar. 2010

¹⁰⁵ Portal Folha.com: “Unesco dá prêmio a Lula por promover a paz e direitos”, reportagem sobre a entrega do prêmio Felix Houphouët-Boigny, na sede da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura, em Paris, no dia 08 de julho de 2009. Disponível em

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u592242.shtml>>. Acessado em 20 mar. 2010.

¹⁰⁶ JusBrasil Legislação. Ver em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/95206/decreto-5979-06>>. Acessado em 10 out. 2010.

¹⁰⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 20 mar. 2010.

constitucionais, de acordo com Leticia Pinheiro, o Ministério das Relações Internacionais “retém em suas mãos as fases de definição do problema, identificação das alternativas, decisão e implementação, ficando nas mãos do Congresso apenas a deliberação sobre a decisão e a adesão (ou não adesão), ou seja, a prerrogativa da ratificação ou do veto”¹⁰⁸.

Neste governo, a Presidência da República tem prioridade na definição da preferência em política externa. O governo brasileiro administra as pressões dos grupos empresariais mais poderosos para impor a sua própria agenda no cenário externo sem comprometer o apoio econômico desses grupos, que querem se beneficiar das decisões ou minimizar as suas perdas. Usando os argumentos de Helen Milner é possível entender o motivo. A razão está na forma como o poder decisório é dividido entre os atores domésticos no Brasil. O Legislativo tem pouca influência sobre a política externa, que está mais concentrada no Poder Executivo – Presidência e Ministério das Relações Exteriores. Grupos empresariais e industriais conseguem influenciar, com verbas de campanha, o Legislativo – parlamentares e partidos – com mais facilidade do que o Executivo. Por isso, a participação de grupos sociais e econômicos na política externa brasileira é restrita, especialmente porque o governo trata os acordos internacionais como política de Estado, priorizando os interesses políticos de longo prazo.

O Congresso Nacional não será analisado como ator dessa dissertação, porque considero que o Legislativo tem um papel pouco relevante na formação da preferência do processo decisório de relações exteriores. Na política externa, a participação mais evidenciada do Congresso fica por conta da ratificação de tratados e aprovação de acordos. Como será visto mais adiante, o governo Lula antecipou a decisão do Legislativo e negociou a alteração com o Paraguai à revelia dos parlamentares, tomando apenas o cuidado para que os consumidores e empresários brasileiros não fossem afetados, com o aumento do preço da energia. Dessa forma, reduziu o risco de sofrer derrotas nas votações nas duas Casas, ou pior, sofrer impactos eleitorais. Como este governo manteve a tradição brasileira de formar um gabinete de coalizão e atraiu a maioria dos deputados federais e senadores, o risco de não ter o acordo ratificado é pequeno.

¹⁰⁸ PINHEIRO, 2003, p. 6.

O cientista político Sergio Abranches (1988), no texto *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, publicado pouco antes da assinatura da Constituição de 1988, argumenta que a heterogeneidade e a pluralidade da sociedade brasileira determinam a necessidade de recorrer a coalizões para governar¹⁰⁹. Com a enorme quantidade de partidos no país, é muito difícil apenas um conquistar a maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados e do Senado. As minorias significativas conquistam, nas urnas, representatividade no Legislativo, por isso é preciso formar uma maioria estável para garantir que os projetos do Executivo passem no Congresso¹¹⁰. Para garantir a governabilidade, o Executivo, forma uma base de sustentação política com outros partidos, alguns com programas políticos divergentes, e oferece cargos aos seus dirigentes. Nessa partilha do Poder Executivo, quase todos os Ministros de Estado e chefes de autarquias no país são políticos oriundos de partidos que formam a coalizão governamental. Cada um desses políticos tem interesses particulares, partidários e eleitorais que guiam as suas ações dentro do Executivo. Para nomear este traço peculiar da atividade política brasileira, Sergio Abranches criou o termo “presidencialismo de coalizão”¹¹¹.

Abranches vê na necessidade de formação dessa coalizão uma fragilidade do governo, tanto em um cenário fragmentado – que exige compromissos múltiplos, partidários e regionais do presidente, que pode ter sua autoridade desafiada por lideranças regionais – quanto em uma coalizão concentrada – em que o presidente, apesar de ter autonomia em relação aos parceiros menores, fica obrigado a manter uma sintonia com o seu partido¹¹². Para o cientista político é um sistema instável, de alto risco e que se baseia no desempenho do governo e “na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”¹¹³.

Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1999) discordam dessa fragilidade. Ao contrário de Abranches, eles não vêem uma prevalência dos partidos na coalizão presidencial. Como o presidente distribui cargos no Poder

¹⁰⁹ ABRANCHES, 1988, p. 5 et. seq.

¹¹⁰ Ibid., 19 et seq.

¹¹¹ Ibid., p. 25 et seq.

¹¹² Ibid., p. 26.

¹¹³ Ibid., p. 27.

Executivo, para que o benefício seja mantido, o governo exige fidelidade dos partidos aliados, e os líderes partidários têm força e poder de agenda sobre os trabalhos legislativos para controlar as estratégias individualistas de correligionários¹¹⁴. Os autores mostram que a distribuição de ministérios – semelhante a que é feita em países parlamentaristas – garante ao presidente brasileiro uma maioria no Congresso que lhe permite governar com segurança, porque os partidos que recebem as pastas se tornam integrantes do governo e se comportam como tal na Câmara dos Deputados e no Senado, votando de acordo com os interesses do Executivo. O presidente tem os meios – distribui pastas, benefícios políticos, como influência política e cargos, e pode ameaçar e impor sanções – para estimular a cooperação dos parlamentares, que não têm incentivos institucionais para votar de acordo com interesses individuais, pois a melhor forma de obter recursos – no orçamento do governo para as suas bases eleitorais – é votar com disciplina¹¹⁵. Segundo Figueiredo e Limongi, a fidelidade às decisões partidárias no Brasil é bastante alta, e é possível prever o resultado de uma votação quando se conhece o voto dos líderes dos partidos. Estes representam as suas bancadas (são eleitos por seus pares) e têm amplos poderes garantidos pelos regimentos internos das duas casas legislativas para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os líderes controlam o fluxo do trabalho parlamentar¹¹⁶. Apesar de os votos dos representantes eleitos pelo povo terem o mesmo peso, a divisão de poder é desigual, nem todos têm os mesmos recursos e capacidade para influenciar os trabalhos legislativos. Além disso, a partir do momento em que o Ministério é formado (assim como as outras autarquias do governo federal), os responsáveis pelas pastas passam a atuar dentro do Executivo, ganham mais força política e poder, e não precisam se sujeitar tanto à vontade do partido.

Figueiredo e Limongi coletaram dados que comprovam que a Constituição de 1988 – que, segundo os autores, é uma continuidade legal em relação ao período da ditadura militar, pois as reformas constitucionais do período de repressão foram ratificadas na Nova República¹¹⁷ – garantiu ao Poder Executivo o

¹¹⁴ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 33 et seq.

¹¹⁵ Ibid., p. 33 et seq..

¹¹⁶ Ibid., p. 26 et seq.

¹¹⁷ “A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. [...] em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente de República foram imensamente ampliados. Na realidade, [...] a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares

controle da agenda e o tornou o principal legislador no país. “O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato”¹¹⁸. Apesar de ter recuperado poderes perdidos pelo Congresso durante as sucessivas reformas do regime militar e expandido as conquistas da Constituição de 1946, a Carta de 1988 teria ampliado os poderes legislativos do presidente, que tem o monopólio da iniciativa das matérias orçamentárias e tributárias, solicita urgência em projetos e edita medidas provisórias com força de lei a serem apreciadas pelo Congresso em 30 dias¹¹⁹. Para os autores o mais poderoso instrumento legislativo que dispõe o Executivo é o artigo 62 da Constituição de 1988, que diz o seguinte: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”¹²⁰. E garante ao Executivo “a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei no ato de sua edição”¹²¹. O presidente não precisa dos parlamentares para que seus atos legislativos entrem em vigor. Os poderes legislativos concedidos ao presidente deram ao chefe do Executivo o poder de definir a agenda do Congresso ao determinar quais propostas e quando serão vistas pelos parlamentares.

No caso da política externa, o poder do Presidente é ainda maior, porque há pouco interesse de deputados e senadores. De acordo com Octavio Amorim Neto (2007), os parlamentares não dão à política externa o mesmo valor das questões domésticas por considerarem que tem pouca influência nas eleições, por isso não supervisionam o Poder Executivo nas decisões de relações exteriores – o que seria sua função: “Nossos parlamentares, em geral escudam-se na noção de que questões internacionais não têm relevância eleitoral no Brasil para pouco ou nada fazer em matéria diplomática”¹²². Amorim é ainda mais incisivo ao criticar a capacidade dos parlamentares para questionar as ações do Ministério das Relações Exteriores e a política internacional do Executivo:

com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 20)

¹¹⁸ FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41.

¹¹⁹ Ibid., p. 44.

¹²⁰ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 7 mar. 2010.

¹²¹ FIGUEIREDO; LIMONGI, op. cit., p. 13.

¹²² AMORIM, 2007, p. 6.

“Não há um senador com autoridade, autoconfiança e conhecimento suficiente em problemas diplomáticos e de gestão do MRE para, por exemplo, submeter o atual chanceler a uma sabatina semelhante a que Pedro Simon submeteu Luiz Carlos Mendonça de Barros, então ministro das Comunicações, em 1998. Sabatina que, de tão contundente, levou à demissão de Mendonça de Barros.”¹²³

Sob esse ponto de vista, o Poder Legislativo seria um ator irrelevante na análise de política externa brasileira, mas não necessariamente. Apesar de serem pouco participativos em decisões internacionais, senadores e deputados federais têm o poder de aprovação de acordos e ratificação de tratados. Por esse motivo, o Poder Executivo, ao tomar as decisões que precisam ser sancionadas no Congresso, antecipam possíveis impedimentos – questões que desagradariam a maioria das duas Casas – para evitar problemas que poderiam manchar sua imagem internacional.

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki (2008) consideram que o empresariado brasileiro tem uma relação fraca com o Poder Legislativo, quando se trata de comércio exterior, porque há uma convergência entre o Executivo, especialmente o Itamaraty, e o setor privado¹²⁴. Letícia Pinheiro concorda ao afirmar que os grupos de interesse mais organizados fazem suas demandas diretamente ao Executivo, sem a mediação do parlamento¹²⁵. Para Oliveira e Onuki, se houvesse um afastamento desses interesses, os empresários acionariam o Congresso para pressionar o Poder Executivo, mas o resultado seria incerto, pois a agenda internacional é controlada pelo Itamaraty¹²⁶. Estes dois autores concluíram que o empresariado e os grupos de interesse atuam de forma mais ativa em matérias em que há risco de custos concentrados para certos setores da economia nacional, especialmente para os setores industriais sensíveis à importação, o que está de acordo com o raciocínio de Helen Milner. De acordo com eles, o Legislativo não é o primeiro caminho procurado para pressionar o Executivo. Os empresários buscam a imprensa, com críticas às matérias em tramitação, para influenciar a opinião pública, e depois recorrem ao Congresso¹²⁷.

Por esses motivos, o Congresso Nacional não será considerado um ator fundamental do processo decisório nesta dissertação. Os parlamentares de

¹²³ AMORIM, 2007, p. 7.

¹²⁴ OLIVEIRA; ONUKI, 2008, p. 13.

¹²⁵ PINHEIRO, 2006, p. 9.

¹²⁶ OLIVEIRA; ONUKI, op. cit., p. 3 et seq.

¹²⁷ Ibid., p. 16.

oposição criticaram a atuação do governo Lula, especialmente na crise do gás boliviano, e tentaram usar a aquiescência de seu gabinete como um sinal de fraqueza em um ano eleitoral, mas não tiveram qualquer envolvimento na negociação. No caso da alteração do Tratado de Itaipu, o Legislativo recebeu a responsabilidade de aprovar o acordo feito entre os presidentes Lula e Lugo. Porém, considero a participação do Legislativo no processo decisório irrelevante, restando apenas a função de abonar o que ficou acertado entre os executivos dos dois países.

3.2

A condução e os objetivos da Política Externa no Governo Lula

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito em outubro de 2002, com uma plataforma de mudanças em relação à administração anterior, de Fernando Henrique Cardoso e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A possibilidade da eleição de um líder sindical, presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT), que era a favor da moratória do pagamento da dívida externa brasileira e da reestatização de empresas privatizadas, gerou grande instabilidade no mercado financeiro nacional e preocupou os investidores internacionais. O país entrou em crise, a bolsa caiu, o dólar disparou, e Lula foi obrigado a publicar um documento, em plena campanha eleitoral, para demonstrar que não tinha a intenção acabar com o Plano Real¹²⁸ e mudar o rumo da economia. Ele assinou em 22 de junho de 2002, a *Carta ao Povo Brasileiro*¹²⁹, em que mantinha o discurso da mudança para “conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos”¹³⁰. No texto, a fórmula da mudança não seria um plano econômico heterodoxo, mas sim o controle da inflação, o equilíbrio fiscal, o superávit primário para impedir o aumento da dívida externa e a garantia

¹²⁸ O Plano Real foi criado durante o governo Itamar Franco, em 1994. Fernando Henrique Cardoso era o Ministro da Fazenda. O sucesso do plano econômico e da nova moeda brasileira garantiram a vitória nas urnas, naquele ano, e a reeleição em 1998.

¹²⁹ Carta ao Povo Brasileiro. Ver no site da Fundação Perseu Abramo: <<http://www2.fpa.org.br/conteudo/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acessado em 20 abr. 2010.

¹³⁰ *Ibidem*.

de que não rasgaria os contratos de privatização de empresas estatais: a “premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país”¹³¹.

Os termos usados no texto são bastante comuns aos neoliberais e bem distantes dos ideais anticapitalistas defendidos pelo PT ainda em 1999, durante o governo Cardoso¹³². Para conseguir apoio político e fechar uma coalizão com partidos de centro-direita, Lula e seus assessores mais próximos conseguiram controlar os integrantes mais radicais e socialistas do partido, que foi impedido de impor o seu programa econômico. Mesmo antes da posse do primeiro mandato, em outubro de 2002, Lula adotou um discurso de conciliação com as principais instituições internacionais capitalistas: “O Brasil fará a sua parte para superar a crise, mas é essencial que além do apoio de organismos multilaterais, como o FMI, o BID e o BIRD¹³³, se restabeleçam as linhas de financiamento para as empresas e para o comércio internacional”¹³⁴.

Lula cumpriu a promessa. As empresas privatizadas não foram reestatizadas e o modelo econômico do governo anterior foi mantido com pequenos ajustes, tanto que o Brasil conquistou, em abril de 2008, o “Investment Grade” – grau de investimento – das agências internacionais de análise de risco financeiro, ou seja, o país se tornou um lugar seguro para investimentos estrangeiros, especialmente na Bolsa de Valores de São Paulo. O câmbio ainda é flutuante e as metas de inflação foram mantidas como parâmetro para a política de juros do Banco Central.

Sem espaço para alterações na política macro-econômica ortodoxa que herdou do governo anterior, para garantir a maioria no Congresso, Lula e o PT concentraram a agenda de esquerda do partido na política externa¹³⁵, com uma forte crítica à globalização e aos princípios neoliberais do Consenso de Washington. Maria Regina Soares de Lima (2005c) concorda que o presidente

¹³¹ Disponível em: <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acessado em 5 mai. 2009.

¹³² “O Socialismo Petista”. Ver no Portal do PT, em Documentos Históricos. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/documentos/documentos-historicos-32/pagina-1/>>. Acessado em 20 abr. 2010.

¹³³ As siglas significam Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

¹³⁴ “Compromisso e Mudança”. Partido dos Trabalhadores, em Documentos Históricos. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/images/stories/arquivos/compromissocomamudanca.pdf>>. Acessado em 04 mar. 2010.

¹³⁵ CASON; POWER, 2009, p. 127.

Lula concentrou o seu legado de esquerda na política externa, pois esta é menos dependente de condicionamentos orçamentários, de metas fiscais e das dificuldades da coordenação política heterogênea de seu governo: “a política externa, por ser uma política em que o executivo é dominante, também permite a um governante que queira valorizar a mudança um espaço de inovação interessante”¹³⁶. Para Paulo Roberto de Almeida, há uma “filiação genética” da política internacional do governo com as posições históricas e tradicionais do partido¹³⁷. Esta ligação com o PT é a principal crítica do embaixador e ex-ministro da Fazenda Rubens Ricupero à política externa deste governo, considerada por ele “a bandeira de um partido”¹³⁸, por estar subordinada aos interesses do governo e do Presidente, e não da nação. Para Ricupero, falta o consenso nacional.

Apesar de a política externa do governo Lula trazer elementos de continuidade em relação à administração de Fernando Henrique Cardoso, há diferenças consideráveis na sua formulação. Maria Regina (2005b) vê a gestão de Fernando Henrique Cardoso mais próxima da estratégia de credibilidade nas relações internacionais, em que o país ajusta seus compromissos aos seus limites reais e coopera para a criação de normas e instituições para conquistar confiabilidade. A administração Lula não deixou de valorizar a participação brasileira nos organismos internacionais, mas traçou uma estratégia de autonomia, ligada a uma política ativa de desenvolvimento, em que o objetivo de projeção internacional é combinado com uma política externa com mais liberdade e mais flexível¹³⁹.

Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007) analisam as diferenças entre as duas administrações enfatizando a concepção de política internacional de cada gabinete. Eles consideram que o governo Lula defende com mais veemência a soberania nacional que o de Fernando Henrique Cardoso, com uma visão mais crítica da liberalização comercial, tendo em vista a assimetria do sistema internacional. Não existe, para os autores, uma ruptura de paradigmas históricos, pois foi mantido o objetivo de desenvolver economicamente o Brasil e preservar a sua autonomia, mas há uma mudança de programa para alcançar essa meta, com alteração da ênfase em certas opções, para alcançar novas formas de inserção

¹³⁶ LIMA, 2005c, p. 17.

¹³⁷ ALMEIDA, 2004, p. 2

¹³⁸ RICUPERO, 2010, p. 140.

¹³⁹ LIMA, 2005b, p. 17 et seq.

internacional¹⁴⁰. Vigevani e Cepaluni concordam com Lima ao notarem uma política externa mais ativa com objetivo de alcançar mais espaço no cenário internacional. Para isso, o país buscou diversificar os parceiros e as opções estratégicas, para reduzir as assimetrias em relação aos Estados mais ricos (Estados Unidos, União Europeia e Japão) e aumentar sua capacidade de negociação. Eles denominam a política externa empregada durante o governo Lula de “autonomia pela diversificação” (em contraste com a “autonomia pela participação”, do governo Cardoso, que – como salienta Lima – aderiu aos regimes internacionais, dando relevância ao direito internacional e à participação nas negociações comerciais multilaterais):

“[...] Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando suas formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de ‘autonomia pela diversificação’, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa.”¹⁴¹

Uma das primeiras e principais mudanças que Lula conseguiu instituir na política externa brasileira foi a inclusão da agenda social como primordial¹⁴², com o objetivo da erradicação da fome e da pobreza no Brasil e no mundo. Desde o início, o presidente tentou colocar os temas sociais no centro da agenda internacional. Logo em sua primeira participação no Fórum Econômico Mundial de Davos¹⁴³, ele propôs o aumento da ajuda dos países ricos no combate à fome, e conseguiu apoio dos presidentes Jacques Chirac, da França, e Ricardo Lagos, do Chile, em Davos, em 2003¹⁴⁴. A convite do presidente francês, Lula discursou no encontro do G-8¹⁴⁵, em junho daquele ano, em Evian, na França, e sugeriu um estreitamento do diálogo entre os países ricos e os em desenvolvimento e uma

¹⁴⁰ VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 275 et seq.

¹⁴¹ Ibid., p. 282 et seq.

¹⁴² LIMA; HIRST, 2006, p. 22.

¹⁴³ Reunião anual, no fim de janeiro, em Davos, nos Alpes Suíços, que reúne diretores-gerais das 1000 empresas-membro do Fórum e os líderes das maiores economias do mundo.

¹⁴⁴ VIGEVANI; CEPALUNI, op. cit, p. 281.

¹⁴⁵ Grupo formado na década de 1970 pelos sete países mais industrializados do mundo na época, Estados Unidos, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha, França, Itália e Canadá, e que agregou a Rússia nos anos 1990.

aliança contra a exclusão social¹⁴⁶. Na abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas (a primeira vez em que Lula abriu a Assembléia), em setembro de 2003, o Presidente deixou sua marca ao ligar a luta contra a fome e a miséria à paz e ao combate ao terrorismo e convocou os demais países, especialmente os desenvolvidos, a se unir em torno dessa causa: “Precisamos engajar-nos – política e materialmente – na única guerra da qual sairemos todos vencedores: a guerra contra a fome e a miséria. Erradicar a fome no mundo é um imperativo moral e político”¹⁴⁷.

Lula começou a definir o rumo da área internacional de sua administração antes da posse – em 1º de janeiro de 2003 – com a escolha de três nomes para formar o núcleo decisório de política externa: Celso Amorim, para Ministro das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães, para Secretário-Geral da pasta (onde permaneceu até outubro de 2009, quando assumiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos), e Marco Aurélio Garcia, para assessor especial de assuntos internacionais, um cargo ligado diretamente ao Presidente da República. Amorim se formou no Instituto Rio Branco, durante o período da Política Externa Independente (PEI), nos governos Janio Quadros e João Goulart (1961 a 1964). O caráter pragmático e nacionalista da política do período marcou a sua formação¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Trecho do discurso do Presidente Lula na reunião do G-8, em 1/06/2003: “Quero lhes falar de forma simples e direta: venho lhes propor ações coletivas, responsáveis e solidárias, em favor da superação das condições desumanas em que se encontra grande parcela da população do globo. A fome não pode esperar. É preciso enfrentá-la com medidas emergenciais e estruturais. Se todos assumirmos nossas responsabilidades, criaremos um ambiente de maior igualdade e de oportunidades para todos.” Disponível em Políticos & Políticas:

<<http://politicos.br101.org/discurso-lula-da-silva-evian-franca.html>>. Acessado em 22 abr. 2010.

¹⁴⁷ Trecho do discurso do Presidente Lula na Abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU – Nova York, 23/09/200: “A fome é uma emergência e como tal deve ser tratada. Sua erradicação é uma tarefa civilizatória, que exige um atalho para o futuro. Vamos agir para acabar com a fome ou imolar nossa credibilidade na omissão? Não temos mais o direito de dizer que não estávamos em casa quando bateram à nossa porta e pediram solidariedade. Não temos o direito de dizer aos famintos que já esperaram tanto: passem no próximo século. O verdadeiro caminho da paz é o combate sem tréguas à fome e à miséria, numa formidável campanha de solidariedade capaz de unir o planeta ao invés de aprofundar as divisões e o ódio que conflagram os povos e semeiam o terror.” Disponível em: <<http://mundorama.net/2003/09/23/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58%C2%AA-assembleia-geral-da-onu-nova-york-23092003/>>.

Acessado em 22 abr. 2010.

¹⁴⁸ “Quando a minha geração (...) ingressou no Itamaraty, vivíamos dias de esperança. O Brasil ensaiava os primeiros passos no sentido de romper uma inserção internacional tímida, atrelada a uma visão do mundo e de nós próprios, que nos deixava em posição de consentida subordinação. A Política Externa Independente de Afonso Arinos e San Tiago Dantas, impulsionada por Jânio Quadros e por João Goulart, buscava superar um complexo de inferioridade, proveniente do passado colonial, institucionalmente já distante, mas que se fazia sentir nos planos econômico, cultural e político.” Trecho do discurso do Ministro Celso Amorim, no dia 07/05/2009, para os formandos do Instituto Rio Branco. Disponível em:

<<http://www.politicaexterna.com/archives/2421>>. Acessado em 20 abr. 2010.

A relação de Lula com Amorim foi bastante próxima, ao longo dos oito anos de governo. Em nenhum momento o Ministro teve o seu cargo em risco, e os discursos de ambos são marcados por ideias idênticas ou complementares.

Celso Amorim mostrou a sua face desenvolvimentista ainda no período em que foi chanceler do governo Itamar Franco (1993-1994), quando lançou a “diplomacia dos três Ds”: desenvolvimento, desarmamento e democracia¹⁴⁹. Ele manteve essa postura no governo Lula e as diretrizes de sua gestão foram semelhantes às da PEI. O elemento de inovação na sua política externa em relação aos paradigmas anteriores está no vetor conceitual de “não-indiferença”¹⁵⁰, lançado por Celso Amorim para justificar a liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). O Ministro afirma, no balanço de dois anos de governo Lula que o princípio da “não-indiferença” seria motivado pela solidariedade e era tão importante quanto o de “não-intervenção”¹⁵¹. Para Lima o novo princípio permite ao Brasil uma ingerência na região, legitimada por motivos de justiça social, para ajudar populações abandonadas pela comunidade internacional¹⁵². Para a cientista política, o país reconhece os custos de sua liderança regional e não há qualquer altruísmo nas suas ações, mas sim “o exercício de um papel de auto-interesse esclarecido, capaz de arcar com custos da ação coletiva porque os benefícios dela derivados, inclusive no longo prazo, são expressivos”¹⁵³.

Assumir a liderança em uma missão de paz da ONU faz parte da estratégia brasileira para conquistar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Organização e alcançar um papel de protagonista no cenário internacional. Desde o seu primeiro discurso nas Nações Unidas, Lula falou da necessidade de uma reforma na instituição para ganhar mais legitimidade¹⁵⁴. Rafael Villa (2005)

¹⁴⁹ SANTANA, 2006, p. 10.

¹⁵⁰ LIMA, 2005c, p. 19.

¹⁵¹ AMORIM, 2005, p. 8.

¹⁵² LIMA, op. cit., p. 19.

¹⁵³ Ibid., p. 18.

¹⁵⁴ Trecho do discurso do presidente Lula na ONU – Nova York, 23/09/200: “A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. (...) É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua composição — em especial no que se refere aos membros permanentes — não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase 60 anos.” Disponível em: Mundorama: <<http://mundorama.net/2003/09/23/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58%C2%AA-assembleia-geral-da-onu-nova-york-23092003/>>. Acessado em 22 abr. 2010.

concorda com a interpretação de Lima sobre a mudança de postura da diplomacia brasileira e acredita que o governo Lula se dispôs a assumir custos econômicos, políticos e militares para aumentar a influência nas Nações Unidas e nas demais instituições internacionais. Villa viu nessa busca por um espaço maior no sistema internacional uma mudança de paradigma na política externa, em que o país abandona o papel de espectador – que Lima chama de “arraigada tradição de esplêndido isolamento”¹⁵⁵ – e esboça metas claras para ser um *global player*, com ações que têm equilíbrio entre aspirações, meios e circunstâncias. O autor chamou essa nova fase de “autonomia pela afirmação”¹⁵⁶. Para assumir a condição de líder, vale inclusive apostar na imagem do Presidente. Villa acha que o MRE usou com sucesso o simbolismo da trajetória de Lula, um líder sindical que se tornou presidente do país, para “transformar o prestígio pessoal em capital político”¹⁵⁷. O carisma e a trajetória de Lula ajudaram o Brasil a ganhar um olhar simpático da opinião pública internacional, e o Presidente foi apontado pela revista americana “Time” como um dos 25 líderes mais influentes do mundo, em 2010¹⁵⁸.

Ao contrário de Lima e Villa, João Augusto Guilhon Albuquerque (2010) considera equivocada a estratégia do governo brasileiro de ligar a integração, e consequente liderança regional, à reivindicação para se tornar um líder global. Ele alerta que a liderança é um dos recursos do *global player*, mas significa influência sobre um grupo de atores e não capacidade de ação sistêmica: “um líder regional não é necessariamente um líder global, e vice-versa”¹⁵⁹. O autor explica que o *global player* é um ator capaz de alcançar os seus objetivos no sistema de poder internacional e evitar alterações sistêmicas que atinjam os seus interesses vitais,

¹⁵⁵ LIMA, loc. cit. p. 19.

¹⁵⁶ A autonomia está presente na denominação dos autores sobre a política externa brasileira no governo Lula. Assim como Rafael Villa chamou a nova fase, em 2005, de “autonomia pela afirmação”, Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni a batizaram, dois anos depois, de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Os conceitos são ligeiramente diferentes, pois o primeiro se concentra na busca pela liderança, enquanto o segundo se concentra na diversificação de parceiros comerciais e políticos. Porém, ambos se referem a uma política externa mais ativa, cujo objetivo é alcançar um papel de protagonista no sistema internacional.

¹⁵⁷ VILLA, 2005, p. 16.

¹⁵⁸ A revista Time escolhe anualmente a lista das cem pessoas mais influentes do mundo. Os nomes são divididos em quatro grupos: líderes, heróis, artistas e pensadores. Apesar de a revista não dar uma ordem de importância entre os 25 nomes escolhidos, Lula foi o primeiro da lista, à frente do presidente americano Barack Obama. O texto do perfil de Lula foi escrito pelo cineasta americano Michael Moore, ganhador do Oscar de melhor documentário em 2002, pelo filme “Tiros em Columbine”. Disponível em:

<http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1984685_1984864,00.html>.

Acessado em 30 abr. 2010.

¹⁵⁹ ALBUQUERQUE, 2010, p. 16.

mas admite que a ausência da liderança regional possa ser um obstáculo para um Estado se tornar um líder global. Para Albuquerque, o governo brasileiro precisa decidir entre a inserção regional e a global, para definir o tipo de liderança que pretende exercer, levando em consideração os seus objetivos e, especialmente, os seus recursos de poder¹⁶⁰.

Marcelo Fernandes de Oliveira, ao contrário de Guilhon Albuquerque, não vê equívoco na política externa atual. Ele defende a estratégia de inserção internacional de Lula e Amorim, que seria mais adequada às “demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento”¹⁶¹, e, por isso, o governo brasileiro passou a ver o multilateralismo como mais favorável aos países em desenvolvimento, pois geraria uma desconcentração de poder. Para Oliveira, não houve apenas o resgate das tradições da agenda da PEI, mas também das tradições do Pragmatismo Responsável e Ecumênico do governo do General Ernesto Geisel (1974 a 1979)¹⁶². Assim, a origem da busca pelo protagonismo internacional brasileiro é inspirada nessa tradição da política externa, caracterizada como nacional-desenvolvimentismo¹⁶³. Lima (2005c) concorda que há no vetor “autonomista” no governo Lula, um legado do período militar. A meta seria construir um novo padrão de normas e padrões globais mais permeáveis aos países do Sul.

Cristina Soreanu Pecequilo (2008) concorda com Oliveira e entende que a aproximação com os países emergentes é a melhor forma de ganhar força política no cenário internacional. Ela aprova a decisão do país de privilegiar uma política multilateral, e o estreitamento das relações com China, Índia, África do Sul e Rússia e países com peso relativo menor que o do Brasil, na África, Ásia, Oriente Médio e América do Sul para conquistar benefícios econômicos e políticos¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Ibid., p. 17.

¹⁶¹ OLIVEIRA, 2005, p. 2.

¹⁶² O Pragmatismo de Geisel valia-se de conceitos e valores típicos do realismo político para projetar o Brasil na hierarquia internacional de poder, ganhar maior espaço de manobra com um movimento de autonomia e 'flexibilidade' em relação aos limites impostos pela estrutura bipolar do sistema internacional da Guerra Fria, e, assim, o Brasil fugia do alinhamento automático aos Estados Unidos (SPEKTOR, 2004). A intenção era diminuir a dependência do Primeiro Mundo, com o distanciamento dos centros de poder internacional e a ligação com nações do hemisfério Sul (AMADO, 1982, apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 285).

¹⁶³ OLIVEIRA, loc. cit.

¹⁶⁴ PECEQUILO, 2008, p. 144 et seq.

Pecequillo argumenta que a estratégia traçada combina os eixos horizontal (Sul-Sul) e vertical (Norte-Sul) e tem aumentado o poder de barganha frente aos países do hemisfério Norte, inclusive os Estados Unidos, que têm tradição de privilegiar Estados fortes, como China e Índia, em negociações comerciais. Pecequillo acredita que a combinação dos dois eixos permite uma mudança de postura da política externa no governo Lula em relação ao antecessor, em busca de uma atuação mais destacada no cenário externo: “a percepção da fraqueza foi substituída por uma reavaliação do papel do Brasil como potência média e nação emergente que precisa de uma diplomacia de alto perfil adequada a suas capacidades e necessidades”¹⁶⁵.

Vigevani e Cepaluni também vêm, em relação aos países desenvolvidos, um comportamento mais demandante do Brasil, que fortaleceu as relações bilaterais e multilaterais, como as coalizões com os países do Sul – IBAS¹⁶⁶ (bloco formado com a Índia e a África do Sul) e o G-20¹⁶⁷ comercial (formado apenas por nações emergentes) – para alterar o equilíbrio nas relações com o Norte e ganhar peso nas negociações¹⁶⁸. Na opinião de Marcelo Fernandes Oliveira, a estratégia de participar da formação do G-20 mudou o patamar do Brasil frente ao resto do mundo, pois ao liderar o bloco, o país se tornou um *global player* nas discussões sobre comércio internacional¹⁶⁹.

O sonho de se tornar um *global player* é antigo. Há uma crença antiga compartilhada pelas elites brasileiras de que o Brasil está destinado a ser um

¹⁶⁵ Ibid., 143.

¹⁶⁶ Em junho de 2003, foi assinada a Declaração de Brasília, que criou o IBAS (Fórum trilateral Índia, Brasil e África do Sul). A agenda do bloco é vasta, diversa e ambiciosa: aumento da capacidade política nas negociações comerciais internacionais na Organização Mundial do Comércio; reforma da ONU; redução da pobreza para consolidar a paz e a estabilidade internacional; e promover a cooperação nas áreas técnica, energia, infra-estrutura, transporte, defesa, comércio e investimentos, empresas, emprego, ciência e tecnologia da informação, educação e saúde (OLIVEIRA, 2005, p. 7 et seq.). Marcelo Fernandes Oliveira considera que há poucas oportunidades de fluxos comerciais, porque falta complementaridade e sinergia entre os três países, que seriam concorrentes em muitos setores. Mas o cientista político vê no IBAS uma aliança importante no médio e longo prazo, pois é uma porta de entrada para produtos brasileiros na África e na Ásia.

¹⁶⁷ Marcelo Fernandes Oliveira considera que a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em Cancún, pode ter sido o marco inicial do estreitamento do governo Lula com os países do hemisfério e do G-20 comercial. China, Brasil e Índia lideraram a coalizão que concentrou forças na defesa da agricultura dos países em desenvolvimento e no fim dos subsídios e do protecionismo aos produtores dos países ricos. De acordo com o autor, a articulação promoveu um novo papel aos emergentes nas negociações sobre a liberalização comércio internacional, especialmente na agricultura, por constituírem uma ameaça de veto unificada e qualificada, abrigando 60% da população e 12% da produção agrícola (OLIVEIRA, 2005, p. 9 et seq.).

¹⁶⁸ VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p 282.

¹⁶⁹ OLIVEIRA, 2005, p. 9 et seq.

protagonista internacional, em virtude de suas dimensões continentais, suas riquezas naturais e de sua ‘liderança natural’ na região sul-americana. Essa aspiração a um papel importante moveu os diplomatas a participar de fóruns multilaterais desde o século XIX¹⁷⁰. O Brasil foi o único país da América do Sul a entrar como Estado beligerante na Primeira Guerra Mundial e um dos fundadores da Organização das Nações Unidas. Essa crença está no tom dos discursos de Celso Amorim, à frente do Itamaraty:

“Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno”¹⁷¹.

Lima e Monica Hirst (2006) também observam a intenção clara do Brasil de expandir o seu papel no cenário internacional, entre os países emergentes e nas instituições multilaterais, inclusive com a indicação de brasileiros para assumir os cargos de diretor-geral da Organização Mundial do Comércio e de presidente do Banco Interamericano¹⁷². Lula, Amorim e Garcia propuseram reformas não só da ONU, mas também das outras instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), para que os países em desenvolvimento tivessem mais espaço e poder de decisão. O assessor especial para assuntos internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia, deixou bem claro o pensamento descontente do governo brasileiro:

“Salvo a OMC, onde cada país tem um voto, nas outras entidades nós temos uma distribuição muito perversa das organizações de poder que não corresponde mais à correlação de forças internacionais, que ainda é acompanhada de uma prática habitual, uma espécie de um condomínio Europa-Estados Unidos”¹⁷³.

¹⁷⁰ LIMA, 2005b, p. 4 et seq.

¹⁷¹ AMORIM, 2007, p. 7.

¹⁷² O Brasil indicou o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, representante permanente do Brasil na Organização Mundial do Comércio e nas Nações Unidas, em Genebra, para a direção-geral da OMC. O Uruguai havia indicado o assessor especial para negociações internacionais de comércio do país, Carlos Pérez del Castillo. As duas indicações dividiram o Mercosul e a América do Sul. O francês Pascal Lamy foi eleito. O Brasil também tentou indicar um brasileiro para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cargo tradicionalmente escolhido pelos Estados Unidos. João Sayad era o vice-presidente da instituição na época. Mas perdeu a eleição para o candidato do governo americano, o embaixador da Colômbia em Washington Luis Alberto Moreno.

¹⁷³ GARCIA, 2010c.

Após a crise econômica mundial, em 2008, e a dificuldade de Estados Unidos e União Européia para se reestruturarem e modificarem o sistema financeiro internacional, o tom das críticas¹⁷⁴ e das demandas se intensificou¹⁷⁵. No dia 25 de abril de 2010, o Banco Mundial anunciou um pequeno aumento (de 4,59 pontos percentuais desde 2008) do poder de voto sobre as decisões do BID para os países em desenvolvimento, que alcançaram 49,17% da força decisiva¹⁷⁶. Vigevani e Cepaluni consideram que a relação com os Estados Unidos, que era essencialmente cooperativa no governo FHC, não é mais vista como a única alternativa para alcançar as metas diplomáticas e econômicas brasileiras. Os autores escrevem que “o critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos, a partir de 2003, foi o da não-exclusividade”¹⁷⁷, como comprova a declaração de Marco Aurélio Garcia:

“Tínhamos, no nosso comércio, exterior mais ou menos 30% com os Estados Unidos, outros cerca de 30% com a Europa e o resto com o resto. Hoje, mesmo que em termos absolutos o comércio com a Europa e os Estados Unidos tenha crescido, de qualquer maneira, em termos relativos, esse comércio diminuiu muito. Nós dependemos apenas 14% dos Estados Unidos e um pouco mais do que isso da Europa. Temos um comércio que cresceu cinco vezes com a África ou quase a mesma coisa com o mundo árabe”^{178,179}.

¹⁷⁴ “Eles (FMI e BID) foram muito lenientes no que diz respeito à desordem econômica internacional que estava se armando, estimulavam as ideias de desregulamentação, foram extremamente ortodoxos na cobrança de políticas austeras por parte dos países, sobretudo os pobres e emergentes, o que significou em grande medida que esses países se viram inviabilizados” (GARCIA, 2010c).

¹⁷⁵ “Nós devemos repensar a arquitetura e financeira internacional, as propostas que nós temos tido para o Fundo Monetário Internacional, para o Banco Mundial, e que nós temos que repensar, sobretudo, a arquitetura política internacional” (GARCIA, 2010b.).

¹⁷⁶ Portal do Banco Mundial. Nota oficial da assessoria de imprensa, ver em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22556045~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>>. Acessado em 27 abr. 2010.

¹⁷⁷ VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G., 2007. p. 306

¹⁷⁸ No primeiro trimestre de 2010, as exportações brasileiras para os Estados Unidos chegaram a US\$ 4,2 bilhões (10,8% do total) e para a União Européia US\$ 8,7 bilhões (22%). Para a Ásia (excluindo Oriente Médio), o Brasil exportou, em produtos, US\$ 9,3 bilhões (23,8%), para o Oriente Médio US\$ 1,89 bilhões (4,83%), para a África US\$ 1,80 bilhões (4,6%), para o Mercosul US\$ 4,4 bilhões (11,2%) e outros países (excluindo o Mercosul) da Aladi (Associação Latino Americana de Integração) US\$ 3,7 bilhões (9,6%). As importações brasileiras dos Estados Unidos alcançaram, no primeiro trimestre de 2010, US\$ 5,7 bi (14,8%) e da União Europeia US\$ 8,3 bilhões (21,7%). As importações da Ásia (excluindo Oriente Médio) somaram US\$ 11,6 bilhões (30,4%), as do Oriente Médio US\$ 920 milhões (2,4%), da África US\$ 2,6 bilhões (6,9%), do Mercosul US\$ 3,6 bilhões (9,4%) e doutros países (excluindo o Mercosul) da Aladi (Associação Latino Americana de Integração) US\$ 2,8 bilhões (7,4%). Disponível no site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acessado em 22 abr. 2010.

3.2.1

A valorização da América do Sul na política externa brasileira

Dentro da estratégia brasileira de ganhar maior poder barganha internacional e assumir o papel de uma potência média, a América do Sul tem um papel fundamental, pois valoriza a presença brasileira no cenário externo¹⁸⁰. O Mercosul serve como uma plataforma internacional. Enquanto os demais parceiros enxergam o bloco como um instrumento de desenvolvimento, o governo brasileiro o considera uma forma de realçar a região para o mundo¹⁸¹. Rafael Villa (2005) concorda com a tática da diplomacia do governo Lula. Ele vê no regionalismo do Mercosul uma “reserva de autonomia” para uma maior projeção global¹⁸². Para o cientista político, existe um interesse de criar regionalmente condições para o projeto de liderança política, ao buscar a integração, a estabilidade das instituições democráticas e assumir a responsabilidade na segurança regional, como fez no Haiti¹⁸³. Maria Regina Lima e Marcelo Coutinho também pensam que o caminho para se alcançar um destaque internacional é pela via regional: “Uma região integrada tem muito mais peso na política mundial do que cada um dos países que a compõem isoladamente. O critério de representatividade regional presente na arquitetura institucional dos órgãos internacionais valoriza ainda mais coesão da América do Sul”¹⁸⁴. A integração física e produtiva estreita os laços entre os países de forma que aumentem os incentivos para a cooperação e que os países se tornem menos vulneráveis a alterações domésticas ou internacionais¹⁸⁵.

Monica Hirst e Maria Regina Lima argumentam que há uma percepção de que a presença internacional do Brasil está diretamente ligada ao crescimento da América do Sul como um grupo particular da comunidade internacional, o que faz com que a identidade brasileira, que antes era vista como latino-americana, venha sendo substituída pela ideia de um poder sul-americano. A expansão da presença política na região seria o trampolim para a aspiração global do país, pois o Brasil

¹⁷⁹ GARCIA, 2010b.

¹⁸⁰ SANTANA, 2006, p. 12.

¹⁸¹ FLORES, 2006, p. 38.

¹⁸² VILLA, 2005, p. 15.

¹⁸³ Ibid, p. 17 et seq.

¹⁸⁴ LIMA; COUTINHO, 2006, p. 6.

¹⁸⁵ Ibidem.

teria o apoio de seus vizinhos para a participação em assuntos internacionais¹⁸⁶. Esse pensamento está de acordo com o projeto do governo brasileiro, como deixa bem claro Marco Aurélio Garcia:

“Fizemos a aposta de desenvolver um processo de integração regional. Hoje a América do Sul ocupa um lugar privilegiado no mundo e talvez ela própria não tenha consciência perfeita disso. Temos as maiores reservas de energia do mundo: petróleo, gás, carvão, potencial hidroelétrico, biocombustível, energia nuclear, eólica, solar etc. E o mundo demandará cada vez mais energia. Temos grandes recursos de alimentação, e recursos que não são resultantes daquele tipo de produção primária, exportadora, do passado. Nossa agricultura tem alta produtividade, que não existiria sem pesquisa científica, tecnológica etc. Temos grandes reservas de minério, que obviamente serão importantes para qualquer etapa da humanidade, mas particularmente para essa onde está havendo certas zonas de crescimento industrial muito forte. E nós já temos polos industriais significativos, alguns de ponta. [...] A região se transformou num grande mercado e num grande polo produtor. São quase 400 milhões de sul-americanos, uma população com traços de homogeneidade muito maiores do que em outras regiões do mundo.”¹⁸⁷

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2008) considera que o Brasil, desde a redemocratização, fomentou o regionalismo por reação às assimetrias hemisféricas e aos constrangimentos sistêmicos – o que pode ser comprovado com a aproximação do país com a Argentina durante o governo José Sarney. O regionalismo articulado pelo Brasil teria um viés antipanamericano, e visaria a reduzir os impactos negativos da globalização. O autor cita a institucionalização do Mercosul, motivada pela proposta de criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) pelos Estados Unidos. Faria cunhou o termo “institucionalismo de semiperiferia”, porque a imagem do Brasil, identificada com a periferia, se choca com a identidade internacional que o Brasil tenta construir para se transformar em *global trader* e *global player*.

Em entrevista, em julho de 2006, o ex-ministro da Fazenda Rubens Ricupero demonstrava descrença na força política e econômica do Mercosul¹⁸⁸, que ele considerava fragilizado por causa das assimetrias entre os quatro países sócios. Para Ricupero, sem a ajuda de Brasil e Argentina para Uruguai e Paraguai e a convergência de todos ao mesmo grau de desenvolvimento, o acordo de livre-comércio perde a sua função. Octavio Amorim Neto (2007) também critica a

¹⁸⁶ LIMA; HIRST, 2006, p. 29 et seq.

¹⁸⁷ GARCIA, 2010a, p. 4.

¹⁸⁸ RICUPERO, 2010.

precária estrutura institucional do Mercosul, que pode limitar a liderança brasileira na região, apesar de acreditar que o país continuará tendo um papel fundamental na América Latina¹⁸⁹.

Desde a posse como Presidente do Brasil, no dia 1º de janeiro de 2003, Lula demonstrou que pretendia valorizar a América do Sul: “A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul”¹⁹⁰.

Valorizar a América do Sul não é uma novidade, é uma continuidade do governo anterior. A partir de 1999, Fernando Henrique Cardoso mudou o curso de sua política externa, antes voltada para o norte, e se concentrou na América do Sul e nos países emergentes, China, Rússia e Índia, e intensificou o discurso da “globalização assimétrica”¹⁹¹. O governo brasileiro convidou, em 2000, os 12 presidentes sul-americanos para a primeira Reunião de Cúpula da América do Sul, em Brasília, para aprofundar os vínculos políticos e criar uma área de livre comércio na região. Cardoso queria enfrentar a crise do Mercosul, iniciada após a flexibilização do dólar no Brasil, em 1999, e integrar o continente. Assim, ajudou a criar a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). No governo Lula, a aproximação com vizinhos foi intensificada¹⁹². A integração do continente, tendo como núcleo o Mercosul, se tornou um dos objetivos principais no discurso da política externa nacional, como afirma Celso Amorim:

“Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. A vertente regional é vital para nós. A integração sul-americana é e continuará a ser uma prioridade do Governo brasileiro. O aprofundamento do Mercosul e a consolidação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) são parte desse processo. Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo”¹⁹³.

¹⁸⁹ AMORIM, 2007, p. 2.

¹⁹⁰ SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003. p. 14.

¹⁹¹ No conceito de globalização assimétrica, o sistema internacional estaria condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder, especialmente na área comercial.

¹⁹² PECEQUILO, 2008, p. 141 et seq.

¹⁹³ Discurso do Ministro Celso Amorim na “II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional”, em novembro de 2007. Disponível em:

<http://www.mre.gov.br/ingles/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=4864>. Acessado 20 abr. 2010.

João Augusto Guilhon Albuquerque (2010) não vê essa centralidade no Mercosul, que teria perdido a relevância. Ele concorda que a integração sul-americana ganhou prioridade da política externa do governo Lula, mas em detrimento de outros processos minilaterais e regionais, como o próprio Mercosul, e interregionais, como os acordos com a União Europeia¹⁹⁴. O cientista político é incisivo ao escrever que a priorização regional está mais concentrada no discurso do que na prática:

“Quando passamos em revista uma lista não exaustiva das prioridades com que a política externa do governo Lula vem justificando sua atuação e seus objetivos externos, verificamos que elas simplesmente não olham para a região. Desde as prioridades adotadas antes mesmo do início do governo, ainda em plena transição, como a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando por outras que foram herdadas no governo anterior, como a parceira estratégia com a China, outras adotadas posteriormente, mas que ganharam força no segundo mandato, como a aproximação com os Brics, e com os países árabes, e as mais recentes, como a tentativa de intervenção no processo de paz do Oriente Médio, nas eleições no Zimbábue, o apoio ao governo do Sudão, a aproximação com o Irã e com a Coreia do Norte, a ‘aliança estratégica’ com a França de Sarkozy, e a intervenção na crise de Honduras, algumas podem até ser compatíveis com as prioridades da região, mas nenhuma constitui um objetivo regional”¹⁹⁵.

Por outro lado, Guilhon Albuquerque, vê um grande avanço da Unasul como uma organização internacional, pois tomou um fim político e econômico. A União (antiga Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa) foi criada em 2008, com assinatura de todos os chefes de Estado da América do Sul, para coordenar a região politicamente, economicamente e socialmente, para fazer uma integração física, energética, de telecomunicações, de ciências e de educação, e para adotar mecanismos financeiros conjuntos. Mas o próprio Marco Aurélio Garcia admite que esses objetivos ainda estão distantes: “Nós temos um baixíssimo nível de integração física. Por incrível que pareça, agora, nesse fim dos oito anos do governo do Lula, passamos a ter as primeiras conexões Atlântico – Pacífico”¹⁹⁶.

A construção da Unasul e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americana, que servem para criar uma identidade regional, são algumas das inovações importantes da política externa de Lula, de acordo com Fabiano Santos e Maria Regina Soares de Lima (2010). Para os dois autores, outra novidade da

¹⁹⁴ ALBUQUERQUE, 2010, p. 16.

¹⁹⁵ Ibid., p. 22 et seq.

¹⁹⁶ GARCIA, 2010a, p. 4.

política externa de Lula tem sido o tratamento diferenciado para os países mais frágeis, com intuito de reduzir assimetrias estruturais¹⁹⁷. Para tentar reduzir esse problema, no Mercosul, foi criado, em dezembro de 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul¹⁹⁸ (FOCEM)¹⁹⁹.

Ao aceitar as assimetrias em relação aos países vizinhos, o governo Lula assume as responsabilidades e os custos de se tornar um líder regional²⁰⁰. Monica Hirst (2009) vê duas etapas diferentes na política brasileira para a região. No primeiro mandato, a forma de aproximação escolhida foi mais cordial: o diálogo político foi conduzido pelo presidente e pelo corpo diplomático para ganhar a confiança dos vizinhos. No segundo mandato, para Hirst, ficou mais visível uma relação em que o Brasil defendeu com mais veemência os interesses econômicos – privados e estatais – e de soberania brasileiros, com a proposta de uma política de segurança com impacto regional, em que o Brasil seria personagem central, o que obrigaria a transformação da capacidade militar e a ampliação de recursos bélicos do país²⁰¹. O Brasil assume explicitamente o desejo de assumir o papel de líder

¹⁹⁷ LIMA; SANTOS, 2010, p. 1.

¹⁹⁸ “Logo no início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: um era fortalecer o Mercosul e outro era retomar o projeto de integração de toda a América do Sul. Com relação ao Mercosul, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria. (...) Reconhecemos as assimetrias; aos poucos, fomos criando um instrumento financeiro para ajuda aos países. Este instrumento é o Focem, para o qual o Brasil contribui com cerca de 70%, a Argentina com mais ou menos 20% e os outros países menores contribuem com um pouco. A grande maioria dos fundos vai para Uruguai e Paraguai. É um reconhecimento de que é necessário compensar as assimetrias com investimentos maiores nesses países” (AMORIM, 2009, p. 15).

¹⁹⁹ O artigo 6 da criação do FOCEM define que o montante total anual da contribuição dos Estados Partes do Mercosul ao FOCEM é de US\$ 100 milhões, e as porcentagens de contribuição foram estabelecidas tendo como referência a média histórica do PIB do bloco: Argentina: 27%, Brasil: 70%, Paraguai: 1% e Uruguai: 2%. Os recursos do FOCEM são destinados ao financiamento de projetos e são distribuídos dessa forma: Paraguai: 48%, Uruguai: 32%, Argentina: 10% e Brasil: 10%. Informação do Ministério do Planejamento. Ver em:

<<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=279&sec=10>>. Acessado em 22 abr. 2010.

²⁰⁰ “Ciente do seu tamanho e do peso de sua economia nas transações intrarregionais, o Brasil reconhece que seu papel nesse processo de integração comporta custos e supõe uma visão ‘generosa’, para que possamos compensar os desequilíbrios nos diferentes graus de desenvolvimento dos países da região. Aliás, generosidade, neste caso nada mais é do que a capacidade de colocar os interesses do longo prazo acima de objetivos imediatistas. No caso da América do Sul, temos, além dos desequilíbrios entre os países, uma herança de problemas econômicos e sociais internos que geram tensões e fatores desfavoráveis à integração. Mas a determinação de avançar na integração regional é, hoje, um projeto mais amplo, disseminado na classe política, no setor privado e na sociedade civil dos países da região. (...) Com alta prioridade, buscamos a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” (AMORIM, 2005, p. 3).

²⁰¹ HIRST, 2009, p. 5 et seq.

sul-americano, apesar de seus assessores, como Marco Aurélio Garcia, preferirem evitar um discurso hegemônico, para não assustar os vizinhos:

“Eu não gosto nunca de utilizar a expressão ‘liderança do Brasil’, porque isso transmite uma idéia de que o processo de integração está querendo em realidade encobrir um processo de dominação do país. O Brasil, como é um país muito grande pelas suas dimensões territoriais, pela sua população, pelo peso da sua economia, ele teria a tentação de exercer um processo de dominação sobre outros países da região. Acho que isso seria desastroso”²⁰².

Maria Regina Soares de Lima (2005c) sugere dois antídotos para que o risco das pretensões hegemônicas do Brasil na região não provoque um temor de um possível expansionismo: a construção de instituições regionais fortes com soberanias compartilhadas e o fortalecimento das instituições democráticas. Mas ela mesma admite que hoje tais condições não sejam fáceis de serem alcançadas²⁰³. Ao analisar a inserção geopolítica do Brasil para entender a definição de seus interesses nacionais, Lima (2005a) avalia que o Brasil está inserido em uma área, historicamente, de influência econômica e cultural dos Estados Unidos, mas de pouco valor estratégico para os norte-americanos. “Desde a segunda metade do século XX, o Brasil ocupa uma posição econômica dominante com relação aos demais países sul-americanos”²⁰⁴. O contexto geopolítico regional estável reduz a preocupação da elite com ameaças externas. O seu temor é a vulnerabilidade econômica, por isso a política externa teria o desenvolvimentismo como um de seus componentes mais importantes²⁰⁵.

A projeção da estabilidade democrática brasileira é um dos vínculos do Brasil com os vizinhos.²⁰⁶ Partindo do conceito da “não-indiferença”, o país não se furtou em intervir em conflitos políticos internos dos vizinhos, como em crises políticas na Venezuela²⁰⁷, Bolívia²⁰⁸, Equador²⁰⁹, Haiti e Honduras²¹⁰ e tem

²⁰² GARCIA, 2010b.

²⁰³ LIMA, 2005c, p. 20.

²⁰⁴ LIMA, 2005a, p. 27.

²⁰⁵ LIMA, 2005a., p. 27 et seq.

²⁰⁶ HIRST, 2009, p. 4.

²⁰⁷ Uma das primeiras iniciativas internacionais do governo Lula foi criar, em 2003, o Grupo dos Países Amigos da Venezuela, na Organização dos Estados Americanos, para negociar uma solução pacífica para a crise na Venezuela, que vivia um período de greve e violência em que a oposição exigia a renúncia do presidente Hugo Chavez, que havia sofrido uma tentativa de golpe de Estado em 2002. Em um referendo popular, proposto pela oposição, Chavez saiu vitorioso e foi mantido no poder.

²⁰⁸ O Brasil garantiu a posse de Carlos Mesa (que era o vice-presidente), depois da renúncia do ex-presidente boliviano Gonzalo Sanchez de Lozada, em 2003.

pressionado a Organização dos Estados Americanos (OEA) a aceitar a volta de Cuba. Monica Hirst argumenta que o Brasil, politicamente, passou a exercer uma postura bastante ativa na defesa da democracia em crises severas na América Latina, e se tornou “uma força de contenção às visões securitizadas promovidas pela Casa Branca”²¹¹. Ela não vê uniformidade nas relações bilaterais com os vizinhos e nas assimetrias estruturais e, por esse motivo, ainda haveria muita incerteza e turbulência na política regional do Brasil. Para Hirst, a relação brasileira com a América do Sul está mais para “um processo de aprendizagem do que para um fator de poder com resultados garantidos”²¹².

3.3.

A Energia Sul-Americana

A energia está no cerne da estratégia de integração regional da política externa brasileira. O Ministro Celso Amorim criou, em abril de 2006, o Departamento de Energia do Itamaraty. Em junho daquele ano, poucas semanas depois da crise boliviana, o departamento foi montado com Antonio José Ferreira Simões – homem de confiança e assessor econômico do Ministro – a sua frente. O novo departamento não ficou subordinado à Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, mas sim à Subsecretaria-Geral Política I.

O assessor da presidência da República para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, em entrevista à revista *Le Monde Diplomatique*, deixou claro que a integração física e energética da América do Sul é uma das prioridades da política externa brasileira. Como a região está crescendo economicamente, precisa de um planejamento na área de energia, pois, apesar de ser rica em

²⁰⁹ O ex-presidente equatoriano Lucio Gutierrez se refugiou na embaixada brasileira quando foi deposto, em 2005, e recebeu asilo político no Brasil.

²¹⁰ O ex-presidente Manuel Zelaya recebeu o apoio do Brasil depois do golpe de Estado conduzido por militares hondurenos, em 2009. Zelaya foi expulso do país, mas voltou e se refugiou na embaixada brasileira. O Brasil tomou uma posição contrária ao governo interino do presidente interino Roberto Micheletti, constantemente chamado de “golpista”, pela diplomacia brasileira. Micheletti convocou novas eleições. O Brasil se opôs. Mas Porfirio Lobo foi eleito e empossado, e Zelaya deixou o Honduras.

²¹¹ HIRST, op. cit., p. 5.

²¹² Ibid., p. 4.

recursos, alguns de seus principais países – Argentina, Venezuela e Chile – sofrem com apagões. Para ele, a melhor forma de maximizar o desenvolvimento da região é trabalhar de forma unida para aproveitar da melhor maneira os recursos energéticos: “Nós precisamos estabelecer uma grande rede energética para podermos potencializar essa capacidade num período em que as taxas de crescimento devem ser muito elevadas. [...] E não tem sentido que os países promovam este crescimento de forma isolada.”²¹³

A quantidade de recursos existente na América do Sul é propícia para uma política energética integracionista, com cooperação entre os países para aproveitar melhor a produção e suprir as demandas do continente. A integração significaria ganhos para todos, com o crescimento da indústria regional, que poderia ter um fornecimento seguro de energia, por causa da autossuficiência²¹⁴. A região tem uma matriz energética complementar, diversificada e heterogênea, com países exportadores de petróleo (Venezuela, Equador, Colômbia e Argentina), gás natural (Venezuela, Bolívia e Argentina) e energia elétrica (Paraguai), e países importadores dos combustíveis fósseis e de eletricidade (Chile, Uruguai)²¹⁵. Os problemas para realizar a integração são a falta de regulação e de infraestrutura²¹⁶.

Especialistas da Organização Latino-americana de Energia (Olade) estimam que a integração energética poderia garantir uma economia ao continente de 4 a 5 bilhões de dólares por ano²¹⁷. Os fatores mais importantes para viabilizar uma estratégia energética eficiente são reservas, tecnologia, capital, infraestrutura de transporte e mercado consumidor. Nenhum país latino-americano dispõe de todos os fatores, o que evidencia a necessidade de cooperação regional²¹⁸.

Na década de 1990, o modelo adotado para o desenvolvimento energético e da integração foi baseado nas privatizações totais ou parciais das empresas nacionais de energéticas. O Banco Mundial incentivou as vendas das estatais com financiamentos para projetos dos países sul-americanos para construir centrais elétricas e procurar e explorar reservas de hidrocarbonetos. No período foram

²¹³ GARCIA, 2010, p. 4.

²¹⁴ SUÁREZ; GUERRA; UDAETA, 2010, p. 49 et seq.

²¹⁵ SENNES; PEDROTI, 2008, p. 530 et seq.

²¹⁶ ALEXANDRE; PINHEIRO, 2005, p. 3.

²¹⁷ LINKOHR, 2007, p. 58.

²¹⁸ SENNES; PEDROTI, op. cit., p. 539 et seq.

construídos os gasodutos Gasandes (Argentina-Chile), Petrouruguai (Argentina-Uruguai) e Gasbol (Bolívia-Brasil)²¹⁹.

De acordo com Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho (2006), durante toda a década de 1990 predominou uma visão de integração comercial. Esse modelo vigorou até a criação da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), em 2000, quando ganhou força a integração física dirigida por políticas estatais, com ênfase na territorialidade. Hoje, a maioria dos países sul-americanos tem governos nacionalistas e desenvolvimentistas, eleitos democraticamente. Dessa forma, o Estado se torna o principal ator e indutor da iniciativa privada²²⁰. Entretanto, especialistas apontam um problema no modelo de condução estatal do setor, porque o nacionalismo energético da América Latina afasta investimentos estrangeiros e reduz, com isso, a chance de inovação²²¹. Como os governos não têm recursos suficientes para suprir todas as necessidades da região e há estratégias heterogêneas e independentes entre os países, a integração anda a passos lentos²²².

Além disso, a questão da energia na América Latina envolve a soberania dos países da região. O acesso aos recursos energéticos pode ser considerado um caso de segurança nacional, relevante nas políticas interna e externa²²³. Desde a chegada dos primeiros europeus, no século XV, as riquezas naturais latino-americanas são exploradas por estrangeiros. Por isso, ter recursos próprios é mais do que um investimento de capital. Há um desejo de utilizar essas riquezas em benefício próprio, em vez de trabalhar para as potências estrangeiras²²⁴.

“Provavelmente não existe outra região no planeta onde a energia e a política estejam tão estreitamente relacionadas como na América Latina. [...] Dispor de uma companhia petrolífera ou uma empresa de gás estatal é considerado um símbolo de soberania nacional, e os símbolos nacionais têm um valor muito alto na região.”²²⁵

Apesar de as nações sul-americanas estarem atentas aos benefícios da integração e, com acordos, terem buscado aproveitar racionalmente os recursos naturais, os avanços têm acontecido de forma bilateral, e não no plano

²¹⁹ SUÁREZ; GUERRA; UDAETA, op. cit, p. 51.

²²⁰ LIMA; COUTINHO, 2006, p. 1 et seq.

²²¹ LINKOHR, 2007, p. 57.

²²² SENNES; PEDROTI, 2008, p. 540 et seq..

²²³ LOHMANN; REIS, 2006, p. 2.

²²⁴ LINKOHR, 2007, p. 55.

²²⁵ Ibid., p. 55.

multilateral. Projetos grandiosos fracassaram, como o Anel Energético e o Gasoduto do Sul, cujos objetivos eram ligar, por meio de gasodutos, Estados produtores de gás aos compradores na América do Sul²²⁶. Falta um planejamento integrado. Para Ricardo Ubiraci Sennes e Paula Pedroti, os governos precisam tratar a energia como tema central das relações políticas, pois a região apresenta um cenário de interconexão energética entre os países e não de integração²²⁷.

A IIRSA pode ser um bom caminho para a integração. Os projetos têm cinco parâmetros: adequação dos investimentos aos ecossistemas, impactos transnacionais, complementaridade, sinergias e geração de emprego e renda para as populações locais. A carteira de operações precisa de um investimento total de US\$ 70 bilhões. A maioria dos projetos não é multilateral, nem mesmo binacional: 60% são empreendimentos nacionais, que têm impacto nos países vizinhos. Dos 40% restantes, a maior parte é binacional: túneis, pontes, túneis, passagens de fronteira, transmissão de energia, hidrovias, ferrovias e rodovias²²⁸.

O setor elétrico é o que mais se expandiu em acordos bilaterais de interconexão. O segmento de gás natural é o que precisa de mais investimento para ser viabilizado. O seu mercado no Cone Sul tem muito potencial e seria altamente atrativo para investidores se os governos locais adotassem políticas que possibilitem lucros para as empresas envolvidas. O gás natural é uma alternativa à hidroeletricidade, que é dependente das chuvas, e ao petróleo, que polui demais²²⁹.

O mercado de energia é arriscado e caro, caracterizado por contratos e estratégias de longo prazo. É difícil atrair investidores privados. No caso específico do gás natural, é preciso definir um mercado consumidor para fechar os acordos de fornecimento, que são concluídos antes do início dos investimentos, para viabilizar a obra de construção do gasoduto. Portanto, os recursos e as regras do empreendimento precisam estar garantidos²³⁰. O gás precisa de um ambiente político estável. Requer confiança entre produtores e consumidores²³¹.

Sem os investidores privados, é difícil o desenvolvimento de novos empreendimentos energéticos. Quanto maior a assimetria regulatória, como é atualmente, maiores são os riscos e menos atrativos se tornam para

²²⁶ SUÁREZ; GUERRA; UDAETA, 2010, p. 58 et seq.

²²⁷ SENNES; PEDROTI, op. cit., p. 534 et seq.

²²⁸ TAVARES DE ARAÚJO, 2010, p. 35 et seq.

²²⁹ MARES, 2004, p. 2 et seq.

²³⁰ ALEXANDRE; PINHEIRO, 2005, p. 3 et seq.

²³¹ SIMÕES, 2007, p. 27.

investimentos²³². Ricardo Sennes e Paula Pedroti consideram que a integração e a proximidade entre o produtor e o consumidor reduziriam os riscos e os custos. Com regras e marcos regulatórios convergentes, seria possível criar um mercado energético atrativo, pois permitiria a união da agenda do capital privado com a dos Estados (e das empresas estatais), que definiriam as metas e as regras para o setor.

3.3.1.

A Energia Brasileira

Até a segunda metade do século XX, a matriz energética brasileira estava concentrada na hidroeletricidade, na queima de lenha e no petróleo. Antes mesmo de primeira crise do petróleo, em 1973, com o aumento do preço do barril pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), o governo percebeu que precisava diversificar a sua matriz e buscar novas fontes de energia. Ainda nos anos 1960, o país intensificou as negociações para construir um gasoduto, para importar o gás natural boliviano, e uma hidrelétrica, em parceria com o Paraguai. Os dois empreendimentos saíram do papel entre os anos 1970 e 1990 e são parte importante não apenas da matriz energética do país, mas também do projeto de integração regional do Estado brasileiro para a América do Sul.

O Brasil, hoje, é uma potência energética, com uma imensa capacidade hidrelétrica a ser explorada e as descobertas das novas reservas de petróleo na camada pré-sal, além do domínio do etanol e de outros biocombustíveis. O país tem um futuro bastante promissor em termos energéticos²³³. Mas precisa investir na construção das usinas para explorar o potencial hidroelétrico e na exploração das reservas petrolíferas. Por isso, ainda tem uma pequena dependência da importação de energia, de países como Bolívia e Paraguai.

O futuro promissor é fruto de um investimento de longo prazo no setor, que ganhou mais força a partir dos anos 1970. Motivado pela crise do petróleo, o governo militar priorizou uma política energética autônoma, para que o país não

²³² SENNES; PEDROTI, 2008, p. 538 et seq.

²³³ SENNES; NARCISO, 2009, p. 24 et seq.

dependesse das importações e garantisse a energia para o seu crescimento²³⁴. Desse período nasceu o domínio sobre a tecnologia de aproveitamento do álcool da cana-de-açúcar e a maior usina hidrelétrica do mundo até os anos 2000: Itaipu.

Assim como seus vizinhos, o Brasil perdeu, na década de 1980, o poder de investimento por causa da crise da dívida externa e decidiu seguir as orientações do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Reduziu o tamanho do Estado e atraiu capital estrangeiro com a venda de estatais, para se tornar uma entidade econômica mais moderna e ter uma administração pública racional²³⁵. Durante a década de 1990, quase todo o sistema Eletrobrás – concebido na década de 1960 para concentrar e coordenar os subsistemas regionais e estaduais, interligados – foi vendido para a iniciativa privada. O sistema tinha a capacidade de transferir e regular os fluxos energéticos de locais com maior abastecimento de energia para outros com problemas²³⁶. No lugar das estatais, foram criadas agências especializadas para regulamentar as empresas: Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Desde aquela década, o Brasil vem substituindo a política de busca da autossuficiência energética, baseada na maximização do controle do Estado, por um sistema – considerado, por Sennes e Narciso, mais seguro e eficiente – que se baseia em fontes doméstica, regionais e internacionais²³⁷. Apesar de a participação estatal ser importante, o seu controle não é mais determinante. A nova política energética trata de forma diferenciada o petróleo, o gás natural, os biocombustíveis e a hidroeletricidade, levando em consideração que têm mercados, dinâmicas e prioridades diferentes.

O carvão mineral é inteiramente importado, mas sua participação na matriz energética é pequena. O país produz petróleo, gás natural e eletricidade para o próprio consumo, mas é obrigado a importar os três. Apesar de a Usina de Itaipu ser binacional, o país compra o excedente de energia do Paraguai. A produção de gás natural ainda não é suficiente para o próprio abastecimento, por isso o país tem um acordo de compra do combustível da Bolívia. No caso do petróleo, o caso é diferente. O país está entre os 15 maiores produtores do mundo e é autossuficiente em sua produção, mas o óleo que hoje é extraído do subsolo é

²³⁴ SENNES; NARCISO, 2009, 24 et seq.

²³⁵ HAGE, 2008b, p. 10.

²³⁶ Idem, 2008a, 180 et seq.

²³⁷ SENNES; NARCISO, op.cit., p. 17 et seq.

pesado, ruim para o refino de combustíveis nobres. Por isso, o Brasil exporta óleo pesado, e importa petróleo leve. Há um equilíbrio entre a exportação e a importação. Em 2009, por exemplo, o saldo foi positivo: foram importados 375 mil barris por dia, em média, e exportados 526 mil barris²³⁸.

Apesar dos avanços, O Brasil continuará precisando, no curto prazo, importar gás natural. As reservas descobertas na camada pré-sal são uma fonte futura de combustíveis. O campo de Tupi, descoberto em 2007, na bacia de Santos, com reservas avaliadas entre 5 e 8 bilhões de barris de petróleo leve e gás natural pela Petrobras²³⁹, de acordo com a previsão da empresa, começou a ser explorado com uma plataforma piloto ainda em 2010, com uma produção de 100 mil barris por dia. A plataforma definitiva ficará pronta em 2012²⁴⁰. Para Lizett Suárez, Sinclair Guerra e Miguel Udaeta, o gás natural vai crescer a sua demanda no mundo mais do que qualquer outro combustível fóssil, com um aumento de consumo de 7,6% nos próximos 22 anos²⁴¹.

De acordo com o Balanço Energético Nacional preliminar de 2010, divulgado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE)²⁴², em 2009, o total de energia consumida no país atingiu o equivalente a 243,9 milhões de toneladas de petróleo. Como foi o ano em que a crise econômica mundial atingiu a indústria nacional, especialmente os segmentos voltados para a exportação, houve uma redução de 3,4% em relação a 2008. A matriz energética brasileira tem uma proporção de 47,3% de energia renovável e 52,7% de energia não-renovável.

²³⁸ Balanço Energético Nacional preliminar de 2010, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Ministério de Minas e Energia (MME). Disponível em <https://ben.epe.gov.br/downloads/Resultados_Pre_BEN_2010.pdf>. Acessado em 03 jun. 2010.

²³⁹ Petrobras. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/noticias/novo-poco-confirma-potencial-em-tupi/>>. Acessado em 3 jun. 2010.

²⁴⁰ Folha.com. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u711194.shtml>>. Acessado em 3 jun. 2010.

²⁴¹ SUÁREZ; GUERRA; UDAETA, 2010, p. 54.

²⁴² Balanço Energético Nacional preliminar de 2010.

3.4.

Considerações Finais

O Presidente Lula desde a campanha eleitoral, em 2002, demonstrava a pretensão de fazer um governo de mudança em relação ao de Fernando Henrique Cardoso. Mas alianças políticas, com partidos de centro-direita – Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Liberal (PL), e a instabilidade econômica do fim do mandato do governo do PSDB impediram a alteração da política econômica ortodoxa que agradava instituições e investidores internacionais.

Lula encontrou na política externa a melhor forma de deixar a sua marca. Por ser uma área do governo que desperta pouco interesse dos parlamentares, as decisões ficam concentradas, sem muita contestação, nas mãos do Poder Executivo – Presidência e Ministério das Relações Exteriores. Lula seguiu os passos de seu antecessor e apostou na diplomacia presidencial e no contato direto com outros líderes. Sem deixar de lado parcerias tradicionais com americanos e europeus, o presidente estreitou laços com países que antes não eram prioridade da política externa brasileira, como os africanos e do Oriente Médio. O presidente e o Itamaraty souberam usar o seu carisma e sua imagem de líder sindical preocupado com questões sociais para abrir as portas para a diplomacia brasileira. Além de ser uma política de Estado, a política externa do governo Lula se tornou um projeto pessoal do Presidente.

Lula, além de ter o apoio de uma burocracia diplomática altamente qualificada formada pelo Itamaraty, com respaldo internacional, contou com um trio de especialistas (Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães) que o assessoram para montar um projeto para tentar elevar o Brasil a um posto de protagonista no cenário internacional. Nessa estratégia, a América do Sul e o Mercosul tiveram papel fundamental para dar credenciais ao Brasil de líder regional e de potência média. Porém, o objetivo de integrar o continente para que se torne um dos polos de poder mundiais, hoje, está bastante distante. O caminho traçado é a integração infraestrutural, especialmente a energética. Mas esta ainda enagatinha, apesar do enorme potencial sul-americano, por falta de políticas comuns e regras e marcos regulatórios convergentes. O Brasil, por sua vez, garante o seu suprimento energético com as enormes reservas energéticas que possui e com acordos bilaterais, como os que mantém com Bolívia e Paraguai.

O papel de protagonista no cenário mundial ainda é um pleito brasileiro, de ter mais relevância nas Nações Unidas e nas outras organizações internacionais, como FMI e Banco Mundial. Somente daqui a alguns anos será possível avaliar se a estratégia traçada por este governo foi vitoriosa e o Brasil deixou o posto de “gigante adormecido” para se tornar uma potência que move as peças do tabuleiro do sistema internacional.

Antes de apresentar os dois casos analisados nesta dissertação, é importante entender os tipos de energia envolvidos nas negociações entre Bolívia, Paraguai e Brasil. A lógica da hidroeletricidade também é regional, porque não pode ser estocada e precisa de linhas de transmissão para ser aproveitada. Mas é uma fonte energética inesgotável, depende apenas da água do rio. As obras para a construção das usinas são bastante caras e têm um custo ambiental e social por causa da área da represa que é coberta por água. Depois de construída a hidrelétrica, é preciso cuidado com a manutenção da usina e das linhas de transmissão e subestações de energia (qualquer interrupção – por falha mecânica ou por motivos climáticos – na transmissão pode levar a apagões e prejuízos). O seu maior problema é a dependência da chuva. Em períodos de estiagem, há o risco de desabastecimento.

A indústria do gás natural é ligada à petrolífera e é capital-intensiva: demanda recursos para todas as etapas – desde as pesquisas até a distribuição para o consumidor²⁴³. Mas, apesar de ser um combustível fóssil, a logística do gás natural é bem diferente da dinâmica da indústria do petróleo. Este pode ser exportado, por navios, para qualquer parte do mundo, tem um mercado globalizado, ou seja, é considerado no mercado internacional uma commodity. O mercado do gás natural é reduzido e sua demanda depende dos preços dos outros recursos energéticos²⁴⁴. O gás só pode ser transportado por gasodutos, o que impede a exportação para países distantes. A lógica do seu mercado é regional. Especialistas não consideram rentável transportar gás a distâncias superiores a quatro mil quilômetros, porque há perda de pressão, sendo preferível usar o gás natural liquefeito (GNL), que pode ser transportado pelo mar e regaseificado²⁴⁵.

²⁴³ LOHMANN; REIS, 2006, p. 3.

²⁴⁴ Ibid., p. 4.

²⁴⁵ LINKOHR, 2007, p. 58.