

## *A Energia na Política Externa Brasileira*

*Renata Albuquerque Ribeiro*

**Vínculo Institucional:** Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

**Resumo:**

Sendo a energia um elemento essencial para atingir o desenvolvimento e a autonomia é interessante mostrar como ocorre o diálogo entre os objetivos da Política externa e a segurança energética. Este artigo tem por objetivo demonstrar historicamente como aconteceram esses esforços, observando as realizações associadas à Política Externa Brasileira (PEB) para energia. Assim, partimos para a análise seguindo a ordem cronológica: da Era Vargas à Ditadura Militar; a Ditadura Militar; da Redemocratização aos anos 2000; e o século XXI. Por último, conclui-se que as ações externas para energia realizadas pelo Estado estão de acordo com o projeto de desenvolvimento e autonomia do país.

**Palavras-chave:**

Política Externa Brasileira – Energia – Desenvolvimento

**Abstract:**

This article aims to demonstrate how historically happened the efforts, noting the achievements associated with the PEB for energy. So, we started to analyze in chronological order: from the Vargas to military government; Military government; democratization of the 2000s; and the twenty-first century. Finally, it is concluded that external actions for energy carried by the state are in agreement with the project development and autonomy of the country.

**Key words:**

Brazilian foreign policy – Energy – Development

## INTRODUÇÃO

A política externa brasileira pode ser caracterizada, em linhas gerais, pela busca pelo desenvolvimento e autonomia (PINHEIRO, 2010). Sendo a energia um elemento fundamental para atingir essas duas metas, é interessante mostrar como acontece o diálogo entre os objetivos da PEB e a busca pela segurança energética. A título de esclarecimento conceitual, define-se autonomia como a capacidade de atuação soberana no cenário internacional a fim de obter objetivos próprios. A questão energética pode ser considerada, especialmente hoje em dia, um importante vetor de poder, capaz de mobilizar ou imobilizar importantes forças políticas e econômicas, constituindo-se assim como um elemento capaz de oferecer maior ou menor autonomia para os países. A relação entre energia, desenvolvimento e poder é evidente, sendo notável que os países mais desenvolvidos e poderosos consomem mais energia.

Segundo dados de 2014 da Empresa de pesquisa Energética- EPE, o Brasil apresenta uma matriz energética que se destaca pela quantidade de energia renovável (43%), especialmente quando comparada com a matriz mundial, em que a participação dessas fontes é de 13%. Analisando a matriz elétrica, o número salta para 79,6 %, enquanto a porcentagem mundial é de 20,3%. De acordo com o “Relatório Estrutura de Acompanhamento Global da Energia Sustentável para Todos”, do Banco Mundial (2013), o Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, ficando atrás de China, Estados Unidos, Rússia, Índia, Japão e Alemanha o que evidencia a importância estratégica que o campo energético desempenha para o desenvolvimento do país.

Dessa maneira, este artigo tem por objetivo demonstrar como aconteceram esses esforços historicamente dando especial atenção às realizações associadas à política externa brasileira para energia, realizando um esforço histórico-descritivo. Assim, o

trabalho se divide em 3 partes. Após esta breve introdução, partimos para a análise da política externa brasileira seguindo a ordem cronológica: da Era Vargas à Ditadura Militar, a Ditadura Militar, Redemocratização aos anos 2000 e, finalmente, o século XXI, até o governo Lula da Silva. Por último, conclui-se que as ações externas para energia realizadas pelo estado brasileiro no século XX e início do XXI, estavam de acordo com um plano de capitanear o projeto de desenvolvimento e autonomia do país.

## A ENERGIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

### Da Era Vargas à Ditadura Militar

Inicialmente faz-se necessário justificar a escolha do Governo Vargas (1930-1945) para começo da análise da política externa para energia do governo brasileiro. Ao analisarmos a cronologia de acordos sobre o tema energia na PEB é possível perceber que há uma vinculação entre estratégia nacional desenvolvimentista e incentivo ao fortalecimento e crescimento do setor energético nacional.

Já se sabe que o Estado desenvolvimentista busca promover o crescimento econômico a partir da intervenção estatal e investimento em setores de suma importância como indústrias de base, comunicações e energia. Assim, o foco na industrialização fez crescer a demanda por energia, sendo necessário buscar novas formas que garantissem a segurança energética da “nação” ou do “desenvolvimento e crescimento econômico” que estavam por vir.

É possível afirmar que Vargas percebeu no cenário internacional uma possibilidade de ver oportunidades para o crescimento nacional e desenvolvimento industrial do país. Nas palavras de Oliveira e Pfeifer, “os anos 30 marcam uma mudança fundamental na substância da política externa brasileira, que vai ganhando contorno de uma

diplomacia para o desenvolvimento, voltada para a busca de melhores relações econômicas externa do país” (2005, p 47).

O Estado Novo (1937-1945) exacerbou as contradições da política externa brasileira no que diz respeito às relações com Estados Unidos e Alemanha. Apesar da postura ideológica que podia ser comparada à Berlim, o alinhamento à potência germânica não foi automático. Conferindo maior peso as relações econômicas, a postura brasileira foi de alinhamento aos Estados Unidos, preocupados com a possível influência alemã em território nacional.

Com o advento da segunda guerra mundial, o Brasil declarou neutralidade, que logo foi corrompida “em razão da falta de capacidade militar brasileira para exercer vigilância em todo extenso litoral” (CERVO E BUENO, 2010, p. 249), mais uma vez, houve crescimento das relações comerciais do Brasil com Estados Unidos e Grã-Bretanha. De acordo com Gerson Moura (2012), houve, nesse período uma postura de indefinição do Brasil que foi denominada “equidistância pragmática”. Dessa postura, se deu a implantação da Usina de Volta Redonda, que foi financiada por créditos americanos concedido pelo *Export-Import Bank* e por recursos do governo brasileiro (FAUSTO, 2010, p.371). O projeto de uma siderúrgica estava de pleno acordo com a estratégia desenvolvimentista. Vargas percebeu que haveria possibilidade de barganhar um projeto de cooperação. É importante lembrar que, para os Estados Unidos, esta ajuda financeira e tecnológica para a construção da siderúrgica tinha o papel de consolidar a presença norte americana na região (em contraposição à alemã), além do crescimento da industrialização brasileira demandar importação de bens, ou seja, esta parceria seria interessante comercialmente e politicamente para a economia norte americana.

De acordo com Cervo e Bueno (2010), entre 1946 e 1961, houve um “alinhamento e desenvolvimento

associado” na postura de política externa brasileira. Terminada a segunda guerra mundial, e estabelecida a guerra fria, o Brasil e América do Sul ficaram sob hegemonia do projeto político, econômico, cultural e, sobretudo, ideológico, liderado pelos Estados Unidos. Assinado em 1947, durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança, realizada na cidade do Rio de Janeiro, o TIAR definia a criação de um acordo de defesa militar mútua entre os países do continente. Dotado de 26 artigos e ratificado por 22 países, o documento visava unir os países contra ataques, comprometendo cada um dos assinantes com a defesa dos países signatários. Ou seja, pode-se afirmar que o governo Dutra (1946-1950) representou a consolidação dessa postura de alinhamento.

O ano de 1948 marca o início da campanha “O Petróleo é Nosso” movida por nacionalistas descontentes com a presença das multinacionais no controle e refino e comércio no país (MEDEIROS, 2010, p.55). Desse processo culminaria a criação da Petrobras em 1953. O segundo governo Vargas (1951-1955) fez com que, nas palavras de Pinheiro,

O paradigma *americanista* tivesse que se adaptar ao nacional-desenvolvimentismo. Assim, a política externa do novo governo Vargas ficou conhecida pelo termo *barganha nacionalista*, pela qual se procurava negociar o apoio político-estratégico a Washington pela ajuda ao desenvolvimento econômico. (2010, p.28).

Além disso, as políticas adotadas por Vargas trouxeram a tona, mais uma vez, a disputa entre “nacionalistas” e “entreguistas” que discutiam a participação do capital estrangeiro. Nesse momento, o governo brasileiro decidiu que seria interessante estabelecer um plano de cooperação com Estados Unidos. Os dois países firmaram um *memorandum* de direcionamento da PEB em relação à cooperação

econômica que, de acordo com Cervo e Bueno, designava, entre outras medidas:

Construção de hidrelétricas; obras de aproveitamento econômico do vale do São Francisco; construção e montagem de refinarias de petróleo; de duas usinas de azoto sintético; de novas instalações para ampliação da siderúrgica de Volta Redonda (além de construção e montagem de outra siderúrgica) (CERVO e BUENO, 2010, p. 275).

Em 1951, foi firmado entre os dois países, o acordo militar que garantia o fornecimento de minerais estratégicos brasileiros aos EUA. Mais uma vez, o acordo dividiu a opinião de entreguistas e nacionalistas. Em fevereiro de 1952, o governo brasileiro firmou acordo para venda de minerais atômicos desde que os Estados Unidos concedessem financiamento que impulsionasse a economia nacional (que não obteve muito êxito). Nas palavras de Cervo e Bueno,

Na busca de alternativa, os Estados Unidos não forneciam os equipamentos de que o Brasil julgava necessitar no campo da energia atômica, o CNPq (...) sigilosamente, negociou a compra, por 80 mil dólares, em janeiro de 1954, de três ultra centrífugas para separação de urânio 235, de firmas particulares alemãs. O Brasil não as recebeu, em razão de a Alemanha, consoante o estatuto de ocupação das potências, não poder fabricá-las. Mesmo depois de finda a ocupação, em abril de 1955, a encomenda não foi entregue, por razões não suficientemente esclarecidas. (2010, p. 282).

O que é possível perceber neste episódio seria uma falta de conexão e comunicação entre os objetivos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), das Forças Armadas e do Executivo. A discordância entre as agências ou burocracias do estado demonstra que haviam diferentes ideias sobre o planejamento energético necessário ao desenvolvimento nacional. Essa controvérsia entre as burocracias

igualmente é algo presente ao longo da história da PEB para energia, algo visível até hoje. Obviamente, a política externa visa atender as necessidades internas do país, porém ela está, assim como as outras políticas públicas, sujeita à mudanças de governo e divergências de interesses e prioridades, ou seja, sujeita ao debate político de maneira geral.

O acordo para criação da Petrobras, em 1953, e a lei que pedia a criação da Eletrobrás, de 1954, agradavam os componentes da corrente nacionalista enquanto o governo tentava acalmar os ânimos daqueles que discordavam quanto à estratégia energética nacional que deveria ser seguida pelo país.

O governo Café Filho apresentou importantes avanços na política externa para energia. Foi firmado, em 1955, um acordo de Cooperação com EUA na área da energia atômica que estabelecia uso civil e com fins pacíficos deste tipo de energia, além de um projeto de Cooperação para Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil. Novamente, o governo teve que lidar com pressões entre nacionalistas e entreguistas.

O governo Juscelino Kubitschek (1956-60) tinha como projeto atingir o desenvolvimento rapidamente ("crescer 50 anos em 5"), que buscava ampliar a participação do capital estrangeiro e via, portanto, no cenário internacional, a possibilidade de atrair o desenvolvimento para o país. Esta lógica nacional desenvolvimentista se refletiu na política externa.

Um ponto de destaque na PEB desse período foi a Operação Pan Americana, a OPA, que tinha o objetivo de revisar as relações interamericanas e aproximar os EUA da região. No que se refere à política externa para energia no governo JK tem destaque a assinatura dos Acordos de Roboré. No ano de 1957, Brasil e Bolívia firmaram um acordo que já vinha sendo negociado desde 1938, definindo as regras para exploração de petróleo na fronteira entre os

dois países. Foram assinados 31 documentos que ampliaram o escopo do acordo para além da questão energética, definindo: a exploração do petróleo, e abastecimento de hidrocarbonetos ao Brasil; a estrada de ferro Corumbá-Santa Cruz de La Sierra; intercâmbio comercial e econômico; e vinculação cultural. Porém, ao passar pelo Congresso Nacional, os acordos sofreram modificações que não foram aceitas pelo governo boliviano. Isso por que, para os nacionalistas, o acordo configurava “entreguismo”, pois viam nele um atentado à Petrobrás, favorecendo as empresas norte americanas que exploravam petróleo na Bolívia. Sendo assim, no ano de 1959, a Câmara considerou os acordos inconvenientes aos interesses nacionais. A confusão em torno dos acordos duraria até 1961, quando San Tiago Dantas pôs fim à tramitação dos documentos.

Os governos Jânio Quadro (1961) e Jango (1961-64) representaram, de certa maneira, reflexos das mudanças no plano internacional em suas respectivas políticas externas. A denominada PEI ou Política Externa Independente pode ser caracterizada basicamente por um caráter universal e pela aproximação com os países em desenvolvimento.

Na política externa para energia de Jânio e Jango destaca-se a iniciativa de aproveitamento do potencial hídrico do país com a assinatura da Ata das Cataratas ou Ata de Iguaçu, no ano de 1966. Nas palavras de Medeiros,

Dando início a cooperação bilateral com o Paraguai para o desenvolvimento das relações no campo econômico. Este documento, tinha dentre seus objetivos a meta de fazer um levantamento dos recursos hidráulicos que poderia ser aproveitado conjuntamente pelos países. (MEDEIROS, 2010, p. 67).

Esta atividade inicial despertou interesses de outros países da região, como a Argentina, o que culminou com a assinatura do Tratado da Bacia do Prata que regularizava a cooperação multilateral entre esses países.

### A Ditadura Militar

De acordo com Pinheiro, a “deposição de Goulart conduziu os militares ao poder e fez retomar o paradigma *americanista*, pois a aliança com os Estados Unidos era vista pelos novos dirigentes como parte integrante da luta interna contra o comunismo” (2010, p.37). Dessa maneira, o primeiro presidente da Ditadura, Castelo Branco (1964 - 1967) estabeleceu o alinhamento a Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos.

Mais uma vez, havia a ideia de que o alinhamento aos EUA traria benefícios ao Brasil frente aos outros países da América Latina, porém, como nos outros momentos da história, as elites dirigentes e o centro de poder do país perceberam que não havia vantagens ou benefícios visíveis, além de limitar a ação do Brasil no cenário internacional. Foi assim que logo no governo seguinte, de Costa e Silva (1967-69), a reincorporação de teses mais nacionalistas ao modelo de desenvolvimento daria à agenda diplomática uma conotação mais autonomista, embora não colocasse em xeque o alinhamento político e militar ao Ocidente. (PINHEIRO, 2010, p. 41). De acordo com Ligiéro,

O Presidente Artur da Costa e Silva introduziu, com a chamada “Diplomacia da Prosperidade”, modificações sensíveis na política externa de Castelo Branco. Abandonou o paradigma básico de alinhamento automático com os Estados Unidos da América, a partir de uma visão bipolar e voltou à concepção nacional-desenvolvimentista, que norteava a política externa de vários dos governos anteriores (2011, p. 142).



Na política doméstica, o governo Costa e Silva configurou o período mais autoritário da Ditadura Militar. Economicamente, Costa e Silva buscava superar o subdesenvolvimento através da entrada de capital estrangeiro. O chamado nacionalismo de fins buscava criar uma economia forte antes de acabar com as desigualdades sociais. Dessa maneira, a economia passou a determinar a política externa que passou a ser guiada mais por interesse nacional e menos pelo viés ideológico, tendo o Estado como articulador de todo o processo produtivo. (CERVO, 2008, p. 42). Além disso, houve a consolidação de um parque industrial intermediário, o que demandava mais energia. Assim, em 1967, houve a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares que teoricamente buscava promover o uso pacífico da energia e evitar a disseminação de armas nucleares no mundo. Porém, para alguns autores, o tratado significava uma tentativa de estabilizar o monopólio de poder dos países hegemônicos:

A Tese de Araújo Castro estava centrada no congelamento do poder mundial, pretendido pelos EUA e URSS com a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, em outubro de 1945. Segundo ele, essa tentativa de congelamento fora confirmada em janeiro de 1967, a data limite fixada pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) para que os países se registrassem como potências nucleares (LIGIERO, 2011: 145).

O tratado ia contra o desejo do governo brasileiro de “entrar na era nuclear”. Dessa maneira, o país se recusou a assinar o TNP e iniciou uma crise na sua relação com os EUA. Para Medeiros, a recusa brasileira em assinar o tratado representou uma atitude afirmativa da diplomacia brasileira frente à imposição de regras das grandes potências da guerra fria (MEDEIROS, 2010, p. 60).

O governo Médici (1969-1974) foi marcado, internamente, pelo Milagre Econômico. Houve também, o crescimento dos projetos de cooperação para o

desenvolvimento com países da América Latina e África. Nas palavras de Ligiero,

Médici manteve a posição brasileira de não subscrever o TNP e reafirmou o interesse em desenvolver todos os setores da pesquisa científica e da aplicação pacífica das novas fontes de energia. (2011, p. 149).

Além disso, houve uma tentativa de exploração do potencial hídrico do continente através da assinatura do Tratado de Itaipu, em 1973. “A usina, pelo Tratado, pertence aos dois países em partes iguais, e cada um tem direito a 50% da energia produzida” (MEDEIROS, 2010, p. 67). Somente no ano de 1979 é que Brasil, Argentina e Paraguai assinaram um acordo que “versava sobre a harmonização das barragens de Itaipu e Corpus, determinando princípios gerais de ação para os três países” (MEDEIROS, 2010, p.67). A hidrelétrica só foi inaugurada no ano de 1984. É importante perceber um esforço do estado brasileiro ao longo dos anos de estabelecer relações de cooperação energética com seus vizinhos. É possível afirmar que esta cooperação vai além da utilização do potencial energético da região, pois também atribui um caráter de segurança regional para os países do continente.

Essa fase de maior flexibilidade da PEB foi denominada Pragmatismo Responsável (1974 – 1979) que pode ser caracterizada, assim como a Política Externa Independente - PEI, como um período de maior autonomia do país em relação aos Estados Unidos e com mudanças sensíveis em suas relações bilaterais, regionais e multilaterais, que foram intensificadas.

O governo Geisel (1974-1979) contou com o fim do Milagre Econômico e início do processo de abertura política (“lenta, gradual e segura”) e, no plano internacional, os dois choques do petróleo. Esse contexto fez com que fosse necessária uma aproximação do Brasil aos países produtores do Oriente Médio.

Durante o período, o Brasil já não era vulnerável ao comunismo, mas sim ao petróleo (Ligiéro, 2011 p. 165). O governo se viu obrigado a criar estratégias energéticas de longo prazo para tentar diminuir a dependência do petróleo. Houve a expansão da exploração da Petrobras e início dos investimentos em pesquisa de fontes alternativas de energia, como a reformulação da política nuclear e os biocombustíveis com a implementação do Pró álcool e, posteriormente, o Pró óleo. Além dessas medidas, o Brasil buscou uma aproximação com os países do Oriente Médio com a abertura de embaixadas, para Santana “o Brasil logrou diversificar sua agenda bilateral – estabelecendo relações diplomáticas com cerca de dez Estados da região – , haja vista a esperança de atrair novos mercados para as exportações nacionais.” (SANTANA, 2006, p. 157).

Em 1975, havia a possibilidade de uma nova crise de superprodução de cana de açúcar. Nesse sentido, foi criado o Proálcool (1975-1989), exitoso programa de incentivo à produção de biocombustíveis. Para elaborar esse plano, o governo federal criou a Comissão Nacional do álcool, que visava:

- a) definir as participações programáticas dos órgãos direta e indiretamente vinculados ao Programa, com vistas a atender à expansão da produção do álcool;
- b) definir os critérios de localização a serem observados na implantação de novos projetos de destilarias, atendidos os seguintes pontos: i) redução de disparidades regionais de renda; ii) disponibilidade de fatores de produção para as atividades agrícola e industrial; iii) custos de transportes; e iv) necessidade de expansão de unidade produtora mais próxima, sem concorrer com fornecimento de matéria-prima à mesma unidade;
- c) estabelecer a programação anual dos diversos tipos de álcool, especificando o seu uso; e
- d) decidir sobre o enquadramento das propostas para modernização, ampliação ou implantação de destilarias de álcool nos objetivos do programa (FERES, 2010, p 81).

Além disso, o Proálcool concedia linhas de créditos especiais, financiamentos favoráveis dentre outras facilidades para os produtores da indústria canavieira nacional. Em 1979, com o segundo choque do petróleo, o Governo decidiu implementar a “fase 2” do projeto, estabelecendo a meta, que foi alcançada, de triplicar a produção de álcool até 1985. Além disso, foi firmado um acordo com a indústria automobilística que passou a fabricar automóveis com motores à álcool. Porém, entre 1979 e 1989, houve a estabilização, diminuição do preço e aumento de produção interna do petróleo, causando o posterior esvaziamento do programa que se tornava cada dia mais caro. Ademais, a partir de 1989, o governo começou a diminuir os investimentos no setor, fazendo com que a produção estagnasse. Esta situação levou à uma crise de desabastecimento, o que fez necessária a importação do produto. No início do Governo Collor, o programa foi extinto.

Além disso, o contexto internacional dos anos 1970 levou o Brasil a “procurar obter carvão da Colômbia, Polônia e China; gás da Bolívia; energia hidrelétrica do Paraguai; petróleo do Peru, Equador, Venezuela, México, Angola, Gabão, Nigéria, China e União Soviética, além dos fornecedores do Oriente Médio.” (LIGIÉRO, 2011, p.198). Destaca-se, ainda, o Acordo Nuclear com a Alemanha em 1975 que designava um projeto de processamento de combustível e de enriquecimento de urânio, a instalação de oito usinas, e o processo de rejeição da retomada das relações com Cuba, pois este não oferecia recursos energéticos nem possibilidades significativas de comércio para o Brasil. Outro ponto importante durante o governo Geisel foi a conclusão do processo de negociação para compra de gás boliviano (VIOTTI, 2000), que já tivera início em 1972.

O acordo estipulou a criação de um pólo industrial na fronteira Brasil-Bolívia e a compra, pelo Brasil do

gás boliviano, de maneira que a Bolívia apresentasse um estudo confirmando a disponibilidade de reservas suficientes para o fornecimento de 240 milhões de pés cúbicos diários pelo prazo de 20 anos (MEDEIROS, 2010, p.64).

Este acordo seria revisado ainda algumas vezes ao longo da história da relação bilateral em energia que envolve os dois países.

Em matéria de política externa, durante os anos do governo Figueiredo (1979 – 1985), houve uma tentativa de reaproximação com os países do Sul com fortalecimento das relações com Argentina<sup>1</sup> e com o restante da América Latina. Nas palavras de Medeiros, o governo Figueiredo então “ao invés de diversificar parceiros do setor, importando da Venezuela e México, preferia focar na importação onde o preço fosse mais atrativo, ficando muito dependente de uma região militarmente instável” (MEDEIROS, 2010, p. 58).

Em linhas gerais, o período da ditadura militar deu continuidade ao projeto de estado forte regulador da economia a partir de um modelo econômico nacional desenvolvimentista. O período contou ainda com sérios prejuízos no âmbito social e político especialmente se pensarmos nos Atos Institucionais que sufocou os movimentos sociais de resistência ao regime. Referente à política externa brasileira, a ditadura militar apresentou continuidade “devido ao fato de ser, desde 1930, um dos pilares do projeto de desenvolvimento do país” (LIGIÈRO, 2011, p.9). Dessa maneira, atingir a segurança energética estava de pleno acordo tanto com o projeto interno de

longo prazo de superar o subdesenvolvimento quanto de garantir um lugar de maior importância do Brasil no cenário internacional.

### Redemocratização aos anos 2000

Em meio a um cenário político e social instável, Sarney (1985 – 1989) assumiu o poder. No cenário externo “os anos 1980 testemunham o acirramento das mudanças estruturais na economia mundial que haviam começado ainda na década de 1970” (PINHEIRO, 2010, p. 50). Este cenário limitava a atuação dos países em desenvolvimento. O Brasil se viu forçado, mais uma vez, a estreitar os laços com Estados Unidos.

Na política externa de Sarney tem destaque a estratégia de cooperação universal, a aproximação com a Argentina e a chamada “Diplomacia presidencial” que pode ser definida como “condução pessoal dos assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio* pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.” (DANESE, 1999, p. 51).

A política externa de Sarney para energia foi na direção de consolidar a estratégia de segurança regional e energética com foco na América do sul. Dessa maneira, no ano de 1988, um novo acordo sobre negociação de gás é firmado com a Bolívia. Este acordo aumentava o volume de gás importado diariamente e prolongava para 25 anos o seu período de vigência. (MEDEIROS, 2010, p. 64).

De acordo com Pinheiro “foi só com a ascensão de Collor de Mello (1990-1992) à presidência da República que a política externa viu ambos os seus paradigmas diplomáticos entrarem numa crise sem retorno.” (2010, p. 55). Tivemos a tentativa de retomada do americanismo em uma primeira fase e retorno do globalismo, na segunda, uma vez que esse alinhamento se mostrou ineficaz.

<sup>1</sup> Acordo que se desdobrou em compromissos assumidos nas Declarações Conjuntas sobre política nuclear de Foz do Iguaçu (1985), Brasília (1986), Viedma (1987), Iperó (1988), reafirmados pelo Comunicado Conjunto de Buenos Aires de 6 de julho de 1990 e na Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina de Foz do Iguaçu de 18 de novembro de 1990.



Economicamente, o cenário de hiperinflação fazia com que o chefe do executivo e o Ministério da Fazenda colocassem a questão econômica como prioridade. Destacamos a abertura econômica e o processo de privatização das empresas de setores estratégicos ligados à energia e à mineração, como a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional, acontecimentos que marcam o início do projeto político e econômico do neoliberalismo na região que seria fortalecido durante a década que se iniciava. O cenário internacional foi marcado pelo fim da Guerra Fria e consolidação da posição de hegemonia dos Estados Unidos diante do mundo.

De acordo com Pinheiro (2010), Collor teria inaugurado a autonomia pela participação. O que é possível perceber é que aqueles que defendiam o paradigma americanista da política externa brasileira viam com olhos esperançosos o alinhamento ao centro de poder da economia capitalista ou o acompanhamento do caminho designado pelos Estados Unidos, procurando esquecer o traço histórico de dependência econômica e política que, de alguma maneira, se estabeleceu e designou ao Brasil um lugar de país periférico em amplos sentidos nas relações internacionais.

A passagem de Itamar Franco pelo poder, na área da energia, destaca-se a tentativa de consolidação da parceria para exploração do gás natural com foco no continente sul americano. Fruto de anos de negociação, mais uma vez Brasil e Bolívia firmaram no ano de 1993 “um acordo que estipula, dentre as principais metas, a construção de um gasoduto que ligaria os dois países” (MEDEIROS, 2010, p. 64). A parceria obteve êxito, pois o gás natural que o Brasil

importava da Bolívia tinha uma porcentagem significativa na matriz energética nacional.

A relação Brasil-Bolívia para exploração do gás natural tinha como ator importante a Petrobras, o que gerava conflitos de natureza não só política, mas também ideológica por parte do eixo de poder boliviano. Essas diferenças foram acentuadas ganharam destaque, mais uma vez, nos anos 2000 após o anúncio de nacionalização do recurso pelo presidente Evo Morales.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) pôs fim ao modelo iniciado por Vargas. No plano externo, a intensificação da globalização diminuiu as barreiras nacionais e permitiu o crescimento das empresas transnacionais. “No plano da política externa, o governo FHC foi marcado pela intenção de influenciar o desenho da nova ordem internacional, intensificando a participação brasileira nos diversos foros decisórios multilaterais como a ONU e a OMC.” (PINHEIRO, 2010, p. 61).

Na área de energia, ganharam destaque as iniciativas multilaterais com foco em temas globais, como uma solução para o clima, migrações e energias renováveis. Nesse cenário, tem destaque o Protocolo de Kyoto, ratificado em 1999. Independente das polêmicas acerca da efetividade dos acordos multilaterais que buscam solucionar o problema do clima pode-se afirmar que houve, durante esse período, uma boa vontade política por parte dos estados.

Pode-se concluir, portanto que havia uma contradição presente no estado brasileiro no que cerne as perspectivas energéticas e a posição do Brasil no cenário internacional. Esta contradição emerge se analisarmos que, internamente, o plano neoliberal se consolidava, privatizando estatais estratégicas, ou seja, o país reproduzia internamente a sua posição de periférico em relação ao centro de poder capitalista, ao mesmo tempo

<sup>2</sup> A política neoliberal teve seu auge na América latina nos anos 90. Posteriormente, durante os anos 2000, com a ascensão de governos de centro esquerda e bolivarianos e fortalecimento dos movimentos sociais, este projeto se viu enfraquecido e, ainda nos dias de hoje, aparece em intenso debate não só na academia mas na realidade social como um todo.

em que, em contra partida, ensejava uma posição de mais destaque no cenário internacional.

### O século XXI

O plano internacional sofreu mudanças significativas nos anos 2000. Houve aumento significativo de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento com foco na Cooperação Sul Sul, estabelecimento de uma diplomacia da solidariedade e da, já conhecida, diplomacia presidencial. De maneira geral, pode-se afirmar que a PEB de Lula trouxe de volta a ideia de uma política externa que pudesse ser uma locomotiva para o desenvolvimento.

O tema da energia ganhou destaque nos anos do governo Lula. É interessante perceber como se deu o aumento ao longo da história recente da PEB, ou seja, da década de 1950 do século passado até o ano de 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações do MRE, 2010.<sup>3</sup>

É importante lembrar, porém, que existe uma distância entre a assinatura de um acordo e a

implementação das medidas nele estipuladas. O que é possível afirmar é que houve, de fato, um aumento da boa vontade política para realização desses acordos e consequente aumento da importância do tema energia para a política externa brasileira.

No nível doméstico, o governo brasileiro institucionalizou a questão energética dentro do Itamaraty com a criação do Departamento de Energia, ampliou os projetos de cooperação em biocombustíveis, buscou consolidar uma integração energética na América do sul e construiu diálogo diplomático com a Bolívia (no caso do gás em 2006). O episódio ficou marcado por polêmicas e rechaço dos setores mais conservadores da sociedade, visto que a nacionalização prejudicava os interesses da Petrobrás. De qualquer maneira, o presidente Lula intercedeu em defesa da Petrobrás mas estabeleceu um diálogo diplomático, reconhecendo a nacionalização como direito soberano do país. De acordo com Fuser (2013):

Com a 'nacionalização sem expropriação', segundo a fórmula adotada por Morales, as empresas estrangeiras foram autorizadas a permanecer na Bolívia, mas tiveram de renegociar seus contratos, aceitando a ampliação da receita fiscal (*government take*) obtida pelo governo a partir da produção petrolífera. (2013, p.1)

Além da relação Brasil-Bolívia, a política externa de Lula para energia com foco na América do Sul, se consolidou com mais dois projetos: a Unasul e o IIRSA. Um Conselho Energético em cumprimento do mandato estabelecido na Declaração de Margarita, de 17 de abril de 2007 determinou a assinatura, na Venezuela, de um acordo para Cooperação Energética na América do Sul no âmbito da Unasul.

Em 2000, é criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana, ou simplesmente IIRSA, programa dos governos dos 12 países da América do Sul que visa a promover a integração sul-americana através

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.11-anexo-temas-multilaterais-energias-renovaveis>

da integração física desses países, com destaque para projetos de modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. Com o surgimento da IIRSA, os projetos de integração energética na região passaram a representar uma ferramenta de estímulo à integração e desenvolvimento conjuntos dos países envolvidos no projeto.

É importante citar, do mesmo modo, a reunião de energias renováveis, em Bonn, na Alemanha no ano de 2004, onde Brasil e Alemanha firmaram um acordo para a produção de 100 mil carros a álcool (GABEIRA, 2004).

Além disso, podemos citar os acordos em biocombustíveis com países do chamado “Cinturão Tropical”, ou seja, a região entre os trópicos que apresentam clima semelhante ao Brasil. Os projetos são predominantemente de cooperação técnica nos diferentes âmbitos (bilateral, triangular e multilateral) e apresentam horizontalidade ao mesmo tempo em que geram inúmeras críticas e controvérsias, especialmente no caso do continente africano, onde o debate *Food X Fuel* ganha mais força. O objetivo do Brasil com esses projetos é criar um mercado global de biocombustíveis, fortalecendo sua imagem como protagonista no cenário energético, uma vez que desempenha alta capacidade produtiva e expertise na produção e consumo dessas fontes energéticas.

Portanto, a questão energética é fruto de mudanças na geopolítica mundial nesta virada de século, que permitiram que o país se fizesse mais presente nas questões internacionais. Se até o final do século XX, o país se preocupava apenas em garantir sua autossuficiência, atualmente sabe que o Brasil almeja conquistar uma posição de importante *player* no cenário energético mundial. Assim, os projetos e diálogos sobre cooperação na área da energia representariam um importante instrumento de política externa com o qual o Brasil tenta atingir esses objetivos.

## CONCLUSÃO

A política externa de um Estado deve contemplar os seguintes objetivos: a preservação de sua independência e segurança; a perseguição e a proteção de seus interesses econômicos e suas políticas de ajuda econômica às nações estrangeiras (DEUTSCH, 1970, p. 111). Percebe-se, portanto, a existência de uma articulação entre esses objetivos e as ações realizadas pelo estado brasileiro no que diz respeito ao tema da energia no cenário internacional.

É possível afirmar, ainda, que o direcionamento da PEB buscava antes desenvolvimento e autonomia. Uma vez atingida a autossuficiência, a ideia que fica clara na estratégia do estado é se tornar um *player* no cenário mundial, um protagonista no setor energético.

A partir dos anos 2000, esses objetivos ficaram mais claros com a ampliação dos acordos, principalmente em energias renováveis. Nas palavras de Medeiros, “o objetivo estratégico do MRE era garantir ao Brasil o acesso aos recursos necessários para a manutenção de suas atividades industriais e promoção do desenvolvimento nacional.” (MEDEIROS, 2010, p. 54). De acordo com Sennes e Narciso (2009), além da geopolítica da energia ser um fator importante para definição da inserção ou não do país nesse mercado, o Estado brasileiro não é um ator unitário, pois possui as empresas como vetores dessa tentativa de inserção internacional. Tendo a política externa como locomotiva para o desenvolvimento,

o governo brasileiro estabeleceu estratégias com o objetivo de aumentar a segurança energética do país, entre as quais: (i) construção de novas hidrelétricas; (ii) atração de investimentos estrangeiros na infraestrutura energética e, em especial, na área de prospecção e extração de petróleo; (iii) diminuição de dependências

indesejáveis, tais como a do gás boliviano com a construção da GASENE; e (iv) aumento dos investimentos em energia limpa e renovável, como os biocombustíveis e energia eólica. (LUZ & PEREIRA, 2011, p. 15).

A partir do relato histórico da presença do tema energia na política externa brasileira, é possível concluir que há a presença de uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo que vise combinar a adoção de políticas públicas eficientes no setor energético às políticas macroeconômicas que ajudem a consolidar a economia brasileira sendo o período de FHC o momento em que ocorre um desequilíbrio entre essas articulações. Ademais, vemos o constante debate entre nacionalistas e

entreguistas. Nesse contexto, a energia aparece como uma ferramenta indispensável para atingir o desenvolvimento, já que o bom desempenho do setor energético também é vital por que é ele quem fornece os insumos básicos para o conjunto do aparelho produtivo (FUSER, 2013, P 4). Nas palavras de Dias Leite: "São inseparáveis as respectivas estratégias de longo prazo. Para se desenvolver, a economia necessita de mais energia, a qual, por sua vez, requer investimentos de intensidade crescente para atender às novas demandas." (2007, P.553). Nesse sentido, a política externa configura uma ferramenta que contribui para a conexão entre essas duas esferas essenciais ao desenvolvimento nacional: a segurança energética e a consolidação do Brasil como ator de importância no cenário geopolítico mundial.

## BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL (2013), *Relatório Estrutura de Acompanhamento Global da Energia Sustentável para Todos*, Fórum de Energia, Viena.

CERVO, A. L. (2008). *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1. 297p.

CERVO, A. L.; BUENO, C. (2010). *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 1. 595p.

DANESE, S. (1999). *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks.

DEUTSCH, K. (1970) *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu.

DIAS LEITE, A. (2007). *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

EPE (2014). *Balço Energético nacional: Relatório Síntese*. Disponível em:

[https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final\\_2014\\_Web.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final_2014_Web.pdf) Acesso em 15/02/2015.

FAUSTO, B. (2010). *História do Brasil*. 13 ed., São Paulo, Editora Universidade de São Paulo.

FERES P. F. D. *Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil / Paulo Fernando Dias Feres*. – Brasília FUNAG, 2010. 300 p.

FUSER, I. (2013) *Energia e Relações Internacionais*. São Paulo, Saraiva.

GABEIRA, F. (2004). *Energia e Política Externa*. In *Política Externa*. v.13, n.2, p.133-136.

LIGIÉRO, L.F. (2011) *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 412 p.

LUZ, A. J.; PEREIRA, A. E. (2011). *A questão energética e seus reflexos na orientação das políticas externas da China e do Brasil (2000-2010)*. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu/MG*, p. 1-31.

MEDEIROS, D.M. (2010) *A Energia como Variável Estratégica da Política Externa Brasileira*. Dissertação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

MOURA, G. *Relações exteriores do Brasil : 1939-1950 : mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial / Gerson Moura; apresentação de Letícia Pinheiro; prefácio à nova edição de Leslie Bethell*. — Brasília: FUNAG, 2012



MRE, ENERGIAS RENOVÁVEIS E TEMAS CORRELATOS: LEVANTAMENTO DOS ATOS INTERNACIONAIS DO BRASIL, 2011.  
Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.11-anexo-temas-multilaterais.-energias-renovaveis> Acesso em: 15/09/2014.

MRE. Sistemas de Atos Internacionais. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/> Acesso em 15/02/2015.

OLIVEIRA, A. J. e PFEIFER, A. (2005) O Empresariado e a Política Exterior do Brasil, in H. Altemani e A. C. Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, pp. 389-428, 2005.

PINHEIRO, L. (2010) *Política externa Brasileira*. Rio de Janeiro Editora Zahar, 2 ed.

SANTANA, C. R. (2006) O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática, *Rev. Bras. Polít. Int.* 49 (2): 157-177.

SENNES, R.U.; Narciso, T. (2009) *Brazil as an International Energy Player*, in Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz eds., *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, forthcoming.

VIOTTI, M. L. R. As relações Brasil-Bolívia sob o signo da cooperação energética (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): O Desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume/ NUPRI/USP, 2000. 500 p.