



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

LUCAS MARQUES FEITOSA

A DIPLOMACIA ENERGÉTICA BRASILEIRA À LUZ DOS ATOS
INTERNACIONAIS: ATORES E PARCEIROS (1990-2020)

João Pessoa – PB

2021

LUCAS MARQUES FEITOSA

A COOPERAÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA À LUZ DOS ATOS
INTERNACIONAIS: ATORES E PARCEIROS (1990-2020)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), da Universidade Federal da Paraíba, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henry Iure de Paiva Silva

João Pessoa – PB

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F311d Feitosa, Lucas Marques.

A diplomacia energética brasileira à luz dos atos internacionais : atores e parceiros (1990-2020) / Lucas Marques Feitosa. - João Pessoa, 2021.
162 f. : il.

Orientação: Henry Iure de Paiva Silva.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Política externa. 2. Atos internacionais. 3. Energia - Negócios internacionais. I. Silva, Henry Iure de Paiva. II. Título.

UFPB/BC

CDU 327(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

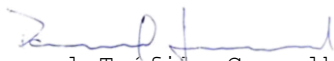
ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DO ALUNO
LUCAS MARQUES FEITOSA

Aos onze dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e um, às dezessete horas, realizou-se Virtualmente, por meio da ferramenta Google Meet, sala virtual <https://meet.google.com/jkb-rcgm-qua> a sessão pública de defesa da Dissertação intitulada: "A cooperação energética brasileira à luz dos atos internacionais (1990-2020): atores e parceiros", apresentada pelo aluno Lucas Marques Feitosa, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba, que concluiu os créditos exigidos para obtenção do título de MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, área de Concentração em Ciência Política, segundo encaminhamento do Profº. Drº. Ítalo Fittipaldi, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria da Coordenação da Pós-Graduação. O Profº. Drº. Henry Iure de Paiva Silva (PPGCPRI/UFPB), na qualidade de orientador, presidiu a Banca Examinadora da qual fizeram parte os Professores Doutores Túlio Sérgio Henriques Ferreira (PPGCPRI/UFPB, Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves (PPGCI/UFPB) e Alexandra Mallett (Carleton University/Canadá).

Dando início aos trabalhos, o Senhor Presidente Profº. Drº. Henry Iure de Paiva Silva convidou os membros da Banca Examinadora para comporem a mesa. Em seguida foi concedida a palavra ao mestrando para apresentar uma síntese de sua Dissertação, após o que foi arguido pelos membros da Banca Examinadora. Encerrando os trabalhos de arguição, os examinadores deram o parecer final sobre a Dissertação, à qual foi atribuído o seguinte conceito: APROVADO. Proclamados os resultados pelo Profº. Drº. Henry Iure de Paiva Silva, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, e para constar eu, Profº. Drº. Henry Iure de Paiva Silva (Secretário ad hoc) lavrei a presente ata que assino juntamente com os demais membros da Banca Examinadora. João Pessoa, 11 de março de 2021.



Prof^a. Dr^a. Alexandra Mallett



Prof^o.Dr^o. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves



Prof^o.Dr^o. Túlio Sérgio Henriques Ferreira



Prof^o.Dr^o. Henry Iure de Paiva Silva
Presidente da Banca

TRECHO EM BRANCO

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe e ao meu pai por todo apoio dado durante esse processo. Agradeço a Eduarda, minha companheira de todos os momentos. A Pandora e a Mione, minhas cachorrinhas que apesar de totalmente opostas, são sempre uma fonte inesgotável de amor. Aos meus primos, Rafael, Heitor, Camila e Matheus, que desde a infância foram como meus irmãos. Aos meus amigos que sempre estiveram do meu lado para me fazer rir e também para ouvir meus desesperos. Aos colegas do PPGCPRI, que também passaram por esse processo desafiador. Aos professores do PPGCPRI que fizeram parte desse momento de evolução. Ao Professor Henry Iure, meu orientador, que sempre trouxe conselhos e desafios para o meu crescimento pessoal e acadêmico. A Professora Mariana Baccarini, por ter me aceitado como estagiário docente e por me dizer aquilo que foi o mantra da escrita da minha dissertação. E, por fim, aos Professores Pascoal Gonçalves e Túlio Ferreira, que na minha qualificação fizeram críticas essenciais para esse trabalho evoluir.

RESUMO

Esta dissertação discute a cooperação energética realizada pelo Brasil na área de energia entre 1990 e 2020, com especial atenção aos atos internacionais assinados nesse período. Levando em consideração que cada governo desse período possui particularidades em relação a realização da política externa, esta pesquisa se estrutura em torno de dois eixos principais: avaliar quais são as principais características dos atos internacionais assinados pelo Brasil que versam sobre energia; e entender como esses números dialogam com o que é dito sobre a política externa de cada governo. A metodologia utilizada envolveu a construção de um banco de dados original, bem como a aplicação de técnicas de estatística descritiva e análise de conteúdo. Foram encontrados dados referentes à cronologia e tipologia dos atos, locais de assinatura, signatários e os parceiros do Brasil. Os achados também indicam que no geral a assinatura de atos internacionais foi um reflexo da forma como os governos brasileiros conduziram as suas políticas externas.

Palavras-chave: Atos Internacionais; Energia; Brasil; Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This dissertation discusses the energy cooperation carried out by Brazil in the energy area between 1990 and 2020, with special attention to the international acts signed in that period. Taking into account that each government of that period has particularities in relation to the realization of foreign policy, this research is structured around two main axes: to assess which are the main characteristics of the international acts signed by Brazil that deal with energy; and understand how these numbers are in line with what is said about the foreign policy of each government. The methodology used involved the construction of an original database, as well as the application of descriptive statistics and content analysis techniques. regarding chronology, typology, places of signature, signatories and partners in carrying out the acts. Data were found regarding the chronology and typology of the acts, places of signature, signatories and partners in Brazil. The findings also indicate that in general the signing of international acts was a reflection of the way in which Brazilian governments conducted their foreign policies.

Keywords: International Acts; Energy; Brazil; Brazilian Foreign Policy.

SUMÁRIO

Introdução	5
Capítulo 1 – Os atos internacionais assinados pelo Brasil na área de energia: o desempenho geral de cada presidente.....	10
1.1 A temática dos atos internacionais assinados.....	19
1.2 Os tipos de documentos assinados	23
1.3 Os locais de assinatura	33
1.4 Os signatários.....	41
1.5 Diplomacia presidencial no exterior na área de energia?	68
Capítulo 2 – Os atos internacionais assinados pelo Brasil na área de energia: os parceiros na cooperação.....	70
2.1 – Os parceiros do Brasil na área energética (1990-2020).....	70
2.2 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Collor (1990-1992): há um americanismo?.....	79
2.3 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Itamar (outubro de 1992-1994): se afastando da Argentina.....	89
2.4 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo FHC (1995-2002): priorizando a América do Sul.....	99
2.5 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Lula (2003-2010): diversificando parcerias	107
2.6 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Dilma (2011-2016): a ascensão da Alemanha	123
2.7 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Temer (2016-2018): o abandono à América do Sul.....	133
2.8 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Bolsonaro (2019-2020): a inação na diplomacia energética.....	140
Considerações Finais.....	148
REFERÊNCIAS	152

Introdução

Ao tratar sobre temas relacionados à energia nas relações internacionais é necessário, antes de mais nada, saber que existem três conceitos importantes que apesar de serem interrelacionados são distintos, o que pode causar certa confusão. Estes três conceitos-chave são: segurança energética, *energy statecraft* e diplomacia energética. Sabendo disso, Dalgaard (2017) faz em seu livro uma diferenciação entre eles. Segurança energética, seria a garantia do acesso aos recursos energéticos necessários para promover o contínuo desenvolvimento das capacidades nacionais, a performance econômica e o crescimento. Para dar maior esclarecimento sobre esse conceito é importante levar em consideração o texto de Daniel Yergin (2006), intitulado de *Ensuring Energy Security*. Nesse estudo argumenta-se que o sistema atual de segurança energética foi criado após os embargos ao petróleo promovidos pelos países árabes e que os objetivos desse sistema seriam “garantir a coordenação entre os países industrializados em uma eventual perturbação do fornecimento, encorajar a colaboração em políticas energéticas e conter qualquer uso de uma ‘arma de petróleo’ por parte dos exportadores.” (YERGIN, 2006, p. 75). Apesar de adotar uma abordagem limitada, já que observa a questão da segurança energética apenas pela perspectiva dos mercados de petróleo, o artigo escrito por Yergin (2006) é um dos mais importantes da área. Trazê-lo para essa discussão se faz pertinente porque a partir da citação feita acima é possível perceber a presença dos outros dois conceitos-chave da discussão que envolve a energia nas relações internacionais: *energy statecraft* e diplomacia energética.

Sobre o conceito de *energy statecraft* é possível vê-lo quando Yergin (2006) fala sobre o uso de uma “arma de petróleo”. De forma simplificada essa arma seria a utilização deste recurso energético, por parte dos países exportadores, para barganhar no sistema internacional e atingir seus objetivos políticos, como houve por exemplo no caso dos embargos ao petróleo promovidos pelos países árabes. Este é um exemplo claro de *energy statecraft*, que significa:

O uso dos recursos energéticos nativos de um Estado como um instrumento de sua política externa para atingir os objetivos políticos deste Estado, ou, mais especificamente, a manipulação da segurança energética de um Estado alvo com o intuito de induzi-lo a fazer algo que ele não faria (DALGAARD, 2017, p. 46).

Ao lidar com a temática da utilização dos recursos energéticos como uma ferramenta política, Shaffer (2009) afirma que isso tende a ser ainda mais proeminente

em períodos em que as condições do mercado internacional de energia estão mais severas, afetando tanto a política externa dos países exportadores quanto dos importadores.

Já em relação ao conceito de diplomacia energética, podemos vê-lo quando é dito sobre uma possível coordenação entre os países industrializados em uma eventual perturbação do fornecimento e sobre a colaboração em políticas energéticas (YERGIN, 2006). Apesar de esse tipo de diplomacia não ocorrer somente em meio aos países industrializados e quando o fornecimento de energia está ameaçado, este é um claro exemplo de como ela pode ocorrer, tendo em vista que sua definição mais básica seria “o uso de instrumentos políticos da política externa de um Estado com o objetivo de garantir a segurança energética deste” (DALGAARD, 2017, p. 46). Sun (2014) também aborda a questão da diplomacia energética como algo diretamente ligado à segurança energética, tendo em vista que a estratégia utilizada por um país para garantir a sua segurança energética seria o fator determinante dos princípios da sua diplomacia energética.

Contudo a diplomacia energética não se restringe somente à garantia da segurança energética, tendo em vista que ela também pode ser entendida como o uso da política externa para promover a cooperação no setor. Os Estados seriam os atores centrais desse fenômeno e ele ocorreria, em sua maior parte, de forma bilateral, ou seja, de governo para governo (GOLDTHAU, 2010).

Portanto, partindo dessa conceitualização, a pergunta que guia essa dissertação é a seguinte: como a política externa brasileira (PEB) desenvolve e caracteriza ao longo dos anos a cooperação internacional no setor de energia? Sabendo da distinção existente entre os conceitos supracitados, neste trabalho é importante salientar que será levado em consideração para a análise o conceito de diplomacia energética, tendo em vista que o interesse da pesquisa é destrinchar de forma mais detalhada como foi realizada a cooperação do Brasil nos atos internacionais assinados pelo país na área de energia entre 1990 e 2020. Segundo Udaeta *et al*:

Já que as interconexões internacionais são um meio para que os consumidores tenham acesso a um serviço energético mais eficiente, com melhor qualidade e com menor incerteza para o abastecimento, os acordos entre os países sobre o papel, organização e funcionamento do mercado energético integrado se demonstram mais do que necessários (UDAETA *et al*, 2006, p. 3).

Dessa forma, por meio da plataforma Concórdia, pertencente ao Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores¹, foram coletados 441 documentos que de alguma forma relatam o estabelecimento de uma cooperação entre o Brasil e outros parceiros para alcançar algum objetivo na área de energia. A partir da filtragem desses atos internacionais foram elencados os objetivos específicos que serão desenvolvidos ao longo do texto: 1) identificar qual a importância que a energia recebe nos atos; 2) apontar em quais anos os atos foram assinados; 3) verificar qual o presidente que ocupava o cargo na data de assinatura; 4) explicar o desempenho geral de cada governo; 5) identificar quais são os tipos de documentos assinados; 6) detectar onde esses atos foram assinados; 7) nomear quem são os signatários dos atos e os cargos que ocupam; 8) constatar quem são os principais parceiros; 9) descrever como os números apresentados convergem ou divergem com o que é dito na literatura sobre a política externa de cada governo.

Levando em consideração que esta é uma pergunta de natureza descritiva, para que ela seja respondida aqui será utilizado o método de estudo de caso a partir de uma análise de conteúdo dos documentos. Uma análise documental pode ser definida como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” (CHAUMIER *apud* BARDIN, 2011, p. 51). Por meio desse procedimento busca-se representar de outro modo as informações contidas nos documentos, ou seja, transformar um documento primário em um documento secundário, que seria a representação do anterior (BARDIN, 2011).

O processo de análise de conteúdo dos documentos possui três diferentes fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Durante a pré-análise são escolhidos os documentos que serão submetidos à análise (BARDIN, 2011). Nesse projeto os documentos foram escolhidos da seguinte forma: a partir da ferramenta de busca avançada da plataforma Concórdia foi estabelecido o período de interesse da análise (a partir de 15/03/1990, quando Collor assume a presidência). Com o estabelecimento desse ponto de partida foi investigado em todos os acordos assinados nesse período menções à cooperação na área de energia. Foram coletados 441 acordos que fazem esse tipo de menção, sendo estes os documentos que serão submetidos à

¹ <https://concordia.itamaraty.gov.br/>

análise. A fase de exploração do material, por sua vez, é a fase da análise propriamente dita. Nesse momento é realizado o processo de codificação dos dados, onde eles são transformados sistematicamente e agregados em unidades. Aqui eles foram codificados de acordo com data, governo, tipo de ato, tipo de documento, signatário, local de assinatura, parceiro, região do parceiro e continente do parceiro. Por fim, é realizada a fase de tratamento dos resultados. Nesse momento é feita uma interpretação de como esses fatores acima mencionados se relacionam. Nesse trabalho nos limitamos a relacionar os dados com o que é dito sobre a política externa brasileira do período estudado.

Quanto à forma como o trabalho será dividido, além desta introdução, haverá também dois capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo será exposta a fase mais numérica do estudo, ou seja, as estatísticas descritivas referentes à cronologia dos atos, o desempenho de cada governo, a relevância que a energia recebe nos acordos, quais são os documentos assinados, quem assina e onde assina. Já no segundo capítulo são apresentados quem são os parceiros da cooperação energética desenvolvida pelo Brasil e em que partes do mundo eles se localizam. Nessa parte da dissertação também é feita uma apresentação sobre a política externa de cada presidente para que os dados encontrados sejam relacionados entre si.

Por fim, é importante apresentar qual a relevância desse estudo. A pesquisa aqui proposta se mostra relevante devido a três fatores principais. Em primeiro lugar esta pesquisa é justificada devido ao objeto do estudo a ser realizado. As pesquisas relacionadas à temática da diplomacia energética não tratam ainda de forma aprofundada as informações que estão disponíveis nos acordos internacionais que são assinados. Trabalhos como os de Aalto *et al* (2017), Afionis *et al* (2016) e Borda e Suárez (2016) abordam a questão da diplomacia energética, mas não utilizam os atos internacionais como unidades de análise ou então não se aprofundam nas informações que estão disponíveis neles. Nesse sentido esta pesquisa busca trazer uma inovação às discussões acadêmicas que tratam sobre o tema ao utilizar um objeto de estudo que ainda não recebeu tanta atenção em pesquisas científicas.

Em segundo lugar essa pesquisa se justifica no âmbito metodológico. Além de tentar promover uma inovação quanto ao objeto a ser estudado, este projeto também busca ser original ao trazer para os estudos da área de energia e Relações Internacionais a utilização de grandes bancos de dados tratar sobre esse assunto. Em terceiro lugar essa

pesquisa é justificável devido à sua relevância prática, tendo em vista que a partir dela está sendo elaborada uma plataforma digital no âmbito do Grupo de Estudos Sobre Segurança Energética (GESEne) contendo os dados que foram coletados na pesquisa.

Capítulo 1 – Os atos internacionais assinados pelo Brasil na área de energia: o desempenho geral de cada presidente

Já no final dos anos 2000, Sennes e Narciso (2009) chamam atenção para o fato de que durante as duas décadas que antecedem o período que eles escrevem o Brasil vinha mudando rapidamente a sua estratégia de inserção internacional nos mercados mundiais de energia. Segundo esses autores isso ocorreu “em parte de forma planejada e orientada pelo Estado e em parte como resultado de pressões exercidas pelas forças do mercado e da sociedade civil” (SENNES e NARCISO, 2009, p. 17). Nesse sentido, ao longo desse trabalho serão mostradas quais foram as principais características da cooperação internacional no setor energético exercida por cada governo, de forma que seja possível auxiliar na interpretação de cada uma de suas estratégias internacionais.

Iniciando a primeira parte da análise, a variável a ser apresentada inicialmente é a da quantidade de atos por ano. Essa variável é importante para entender a cronologia dos esforços brasileiros na área de energia, ou seja, quais os períodos em que o Brasil realizou mais atos e quais ele menos realizou, o que pode indicar maior ou menor cooperação na área. O que se pode dizer a partir dos números coletados na pesquisa é que o ano de 2008 é o primeiro colocado com 40 atos assinados no total, sendo seguido por 2007 e 2009 com 39 atos em cada. Um ato do ano de 2008 que pode ser destacar aqui, pois tem um objetivo que se mostra importante em termos de promover a transição energética e a proteção do meio ambiente, é o Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Socialista do Vietnã sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível. Nesse acordo ambos os países se comprometem a realizar uma “prestação mútua de cooperação para o desenvolvimento de técnicas de produção e uso de etanol combustível” (MRE, 2008, p 1). Esse protocolo de intenções exemplifica bem os atos assinados nesse período, pois trata de uma época em que o governo Lula buscava promover um mercado internacional de etanol e pretendia diversificar os parceiros diplomáticos a partir de uma cooperação Sul-Sul.

Por outro lado, os anos de 2014 e 2020 são aqueles que tiveram menos atos assinados por ano, tendo em vista que em cada foi assinado um ato na área de energia. Em 2014 foi assinado o Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia sobre Cooperação na Área de

Meio Ambiente, em que é dito apenas que as partes iriam cooperar no “uso de biocombustíveis” (MRE, 2014, p. 2). O único ato assinado no ano de 2020 também foi realizado com a Índia, mas dessa vez um ato que versa unicamente sobre energia, intitulado de Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República da Índia sobre cooperação em bioenergia, onde mais uma vez ambos os países vão buscar promover a produção e o uso de biocombustíveis.

Outro ponto importante que pode ser ressaltado a partir dos números de atos por ano é que após 2004 há uma elevação relevante em relação ao número de atos assinados. Em 2004 foram assinados apenas 12 acordos, contrastando com o ano de 2005, o qual teve 36 atos assinados. Contudo, essa alta só dura até o ano de 2009, tendo em vista que o ano de 2010 apresenta 27 atos, diminuindo 12 atos em relação ao ano anterior, queda essa que se segue nos anos subsequentes. Dentre diversos fatores que podem justificar a elevação desse valor a partir de 2005, um que será destacado está presente em Sennes e Narciso (2009). Segundo esses autores:

De 2006 em diante o Brasil se tornou um exportador de capital líquido. Seguindo o *boom* global das *commodities*, o setor do agronegócio do país cresceu a taxas extraordinárias, enquanto o processo de internacionalização de uma série de firmas nacionais grandes e bem-sucedidas contribuiu para a criação da nova categoria “trans-latina”. Firms como Gerdau, Vale, Petrobrás, Totvs, e Oderbrecht deram ao país uma vantagem regional e internacional sem precedente. Contribuindo para esse cenário favorável, de forma discutível, houve um grau de consolidação política de instituições domésticas, enquanto na esfera regional, a presença do Brasil cresceu consideravelmente. Nesse contexto, a proeminência relativa do país no setor de energia constitui um fator positivo adicional entre vários outros (SENNESES e NARCISO, 2009, p. 17).

Em relação a essa variável, uma outra informação a ser destacada é que esse período analisado é marcado por uma média de cerca de 14 atos por ano. Isso significa que os anos de 1997, 2002 e 2005-2012 foram os únicos com uma quantidade de atos superiores à média. De 1990 a 2000 são assinados 107 atos, o que representa menos de 25% do total. Um dos possíveis motivos para isso pode ser o fato de o Brasil durante o contexto de pós-Guerra Fria ser um país às margens do sistema internacional, transmitindo uma imagem de um país com “incapacidade internacional, restringindo sua capacidade de atuação política e comercial” (RIBEIRO, 2009, p. 304).

Outro dado de tendência central a ser apresentado é o da mediana, que representa o valor central que separa a metade maior da metade menor da amostra, que nesse caso possui o valor de 11. Dessa forma, os anos em que foram assinados menos de 11 atos

fazem parte do conjunto de anos que menos acordos foram assinados, enquanto aqueles com um número acima desse valor fazem parte do conjunto de anos em que mais realizou-se a assinatura de acordos internacionais. Um terceiro dado de tendência central que será mostrado a seguir é a moda, que trata do valor que ocorreu com mais frequência na amostra. Nesse caso, a moda dos atos no total foi de 12 atos, ocorrendo nos anos de 1996, 2004 e 2016.

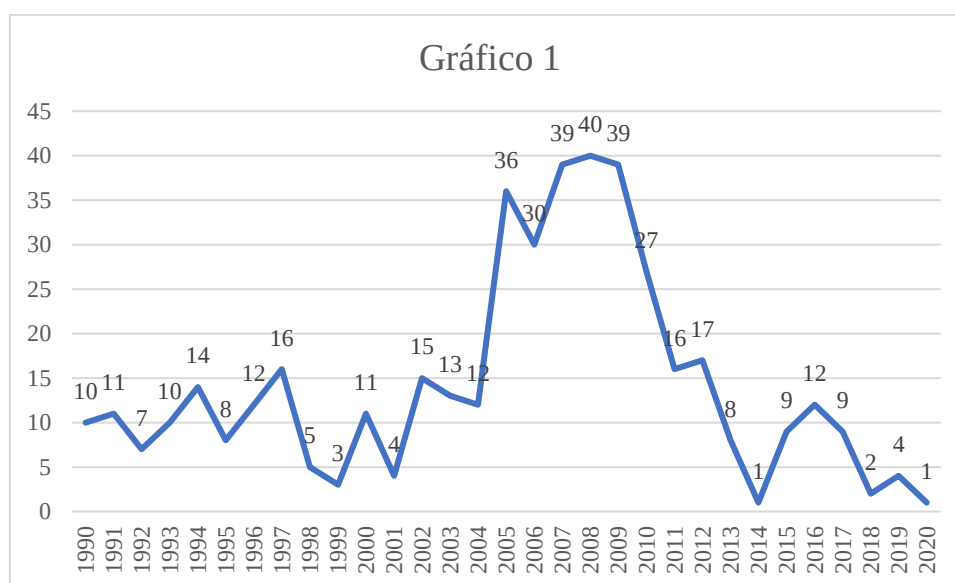
Além das medidas de tendência central vale também levar em consideração o desvio padrão como uma medida de dispersão. Na amostra aqui utilizada o desvio padrão é de 11,3. Tendo em vista que quanto mais próximo de zero menor é a dispersão dos dados, ou seja, mais próximos da média eles se encontram, é possível afirmar, então, que o valor do desvio padrão no caso aqui estudado aponta uma maior dispersão dos números dos atos assinados por ano, representando uma não homogeneidade entre eles.

Tabela 1 – Medidas de tendência central e de dispersão

Média	14,2
Mediana	11
Moda	12
Desvio Padrão	11,3

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 1 – Quantidade de atos por ano



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Um fator a ser elucidado a partir dos números de atos internacionais assinados por ano é que eles demonstram que a diplomacia energética vai além da definição apresentada por Dalgaard (2017), que afirma que ela é utilizada para garantir a segurança energética do Estado. Se observarmos, por exemplo, a evolução da dependência externa de energia do Brasil nas figuras 1, 2 e 3, vemos que não há uma ligação direta entre a dependência externa e a quantidade de atos assinados. Inclusive, como se observa no gráfico 2, o período em que o Brasil mais assinou atos foi quando começou a cair consideravelmente a dependência externa brasileira por energia. Ou seja, se a diplomacia energética fosse unicamente a utilização da política externa para garantir a segurança energética, então a quantidade de acordos assinados pelo Brasil deveria ser maior em períodos em que ele importasse mais energia para assegurar o suprimento interno.

Figura 1 – Evolução da Dependência Externa por Energia (1987-2002)

Unidade: mil tep

IDENTIFICAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DEMANDA TOTAL DE ENERGIA (a)	144.661	146.425	148.719	143.983	146.252	148.413	152.163	160.218	165.408	173.110	183.572	188.444	193.004	196.923	198.205	203.569
CONSUMO FINAL	128.170	129.370	131.280	127.594	130.205	131.843	135.474	142.688	147.698	155.282	164.776	168.437	170.482	171.954	172.188	177.396
PERDAS (*)	16.491	17.054	17.439	16.386	16.048	16.570	16.689	17.530	17.709	17.828	18.797	20.006	22.521	24.969	26.017	26.172
PRODUÇÃO DE ENERGIA PRIMÁRIA (b)	110.372	108.629	110.961	107.632	108.621	108.365	109.664	114.796	115.497	122.789	130.378	138.243	146.410	153.208	156.387	174.173
DEPENDÊNCIA EXTERNA (c)-(a)-(b)	34.289	37.795	37.758	36.350	37.631	40.049	42.499	45.422	49.911	50.322	53.194	50.200	46.593	43.714	41.818	29.396
DEPENDÊNCIA EXTERNA (c)/(a) %	23,7	25,8	25,4	25,2	25,7	27,0	27,9	28,4	30,2	29,1	29,0	26,6	24,1	22,2	21,1	14,4

(*) Perdas na transformação, distribuição e armazenagem, inclusive energia não-aproveitada, reinjeção e ajustes.

Fonte: Balanço Energético Nacional (MME, 2003).

Figura 2 – Evolução da Dependência Externa por Energia (2001-2010)

Unidade: mil tep

IDENTIFICAÇÃO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	SPECIFICATION
DEMANDA TOTAL DE ENERGIA (a)	198.203	203.115	206.587	218.407	223.257	230.327	242.235	258.035	250.675	275.080	(a) TOTAL ENERGY DEMAND
CONSUMO FINAL	172.186	178.180	182.114	191.197	195.908	202.898	215.494	226.393	221.195	240.949	FINAL CONSUMPTION
PERDAS ¹	26.016	24.955	24.472	27.210	27.349	27.429	26.742	31.641	29.479	34.131	LOSSES
PRODUÇÃO DE ENERGIA PRIMÁRIA (b)	156.386	174.418	184.097	190.238	200.522	211.802	222.747	236.553	241.003	253.553	(b) PRIMARY ENERGY PRODUCTION
(c)-(a)-(b) DEPENDÊNCIA EXTERNA	41.816	28.696	22.490	28.169	22.735	18.525	19.488	21.482	9.672	21.527	(c)-(a)-(b) EXTERNAL DEPENDENCE
(c)/(a) % DEPENDÊNCIA EXTERNA	21,1	14,1	10,9	12,9	10,2	8,0	8,0	8,3	3,9	7,8	(c)/(a) % EXTERNAL DEPENDENCE

¹ Perdas na transformação, distribuição e armazenagem, inclusive energia não-aproveitada, reinjeção e ajustes. / Losses in transformation, distribution and storage, including non-utilized energy and reinjection.

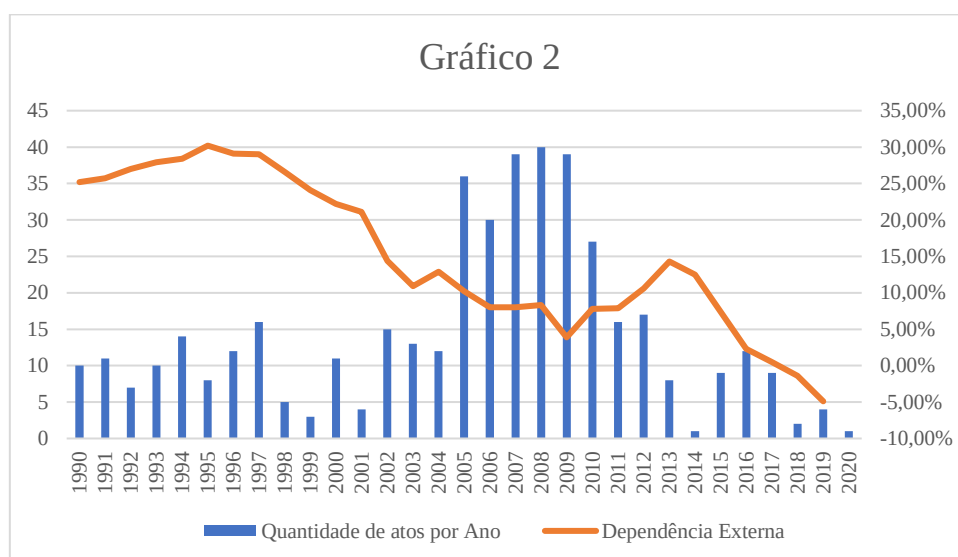
Fonte: Balanço Energético Nacional (MME, 2011).

Figura 3 – Evolução da Dependência Externa por Energia (2010-2019)

Unidade: mil tep

IDENTIFICAÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	SPECIFICATION
DEMANDA TOTAL DE ENERGIA (a)	273.752	278.325	287.645	301.443	311.758	309.257	301.806	304.648	304.123	311.173	(a) TOTAL ENERGY DEMAND
CONSUMO FINAL	241.066	245.600	252.749	259.971	265.300	260.659	255.165	259.205	257.437	259.437	FINAL CONSUMPTION
PERDAS ¹	32.686	32.725	34.896	41.471	46.458	48.598	46.641	45.442	46.687	51.736	LOSSES ²
PRODUÇÃO DE ENERGIA PRIMÁRIA (b)	253.108	256.434	257.035	258.211	272.707	286.375	294.796	303.024	308.336	326.470	(b) PRIMARY ENERGY PRODUCTION
DEPENDÊNCIA EXTERNA (c)=(a)-(b)	20.645	21.891	30.611	43.232	39.051	22.882	7.010	1.624	-4.213	-15.297	(c)=(a)-(b) EXTERNAL DEPENDENCE
DEPENDÊNCIA EXTERNA (c)/(a) %	7,5	7,9	10,6	14,3	12,5	7,4	2,3	0,5	-1,4	-4,9	(c)/(a) % EXTERNAL DEPENDENCE

Fonte: Balanço Energético Nacional (MME, 2020).

Gráfico 2 – Quantidade de atos por ano vs. Evolução da Dependência Externa por Energia

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Sabendo da quantidade de atos por ano é possível determinar também, dentro dessa discussão sobre a cronologia dos atos, qual a quantidade de tratados que cada presidente assinou enquanto ocupou o cargo de presidente da república. O que os números da pesquisa mostram é que o presidente que mais assinou atos na área de energia enquanto esteve no poder foi o ex-presidente Lula, com 236 atos assinados. Um dos motivos para essa grande quantidade de atos na área energética pode ser o fato de a diplomacia brasileira nesse governo ter como lema “uma política externa ativa e ativa”, o que fez com que houvesse uma “intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira, conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente.” (ALMEIDA, 2004, p. 162). Lopes (2017), por exemplo, ao tratar sobre um possível “recuo diplomático” no

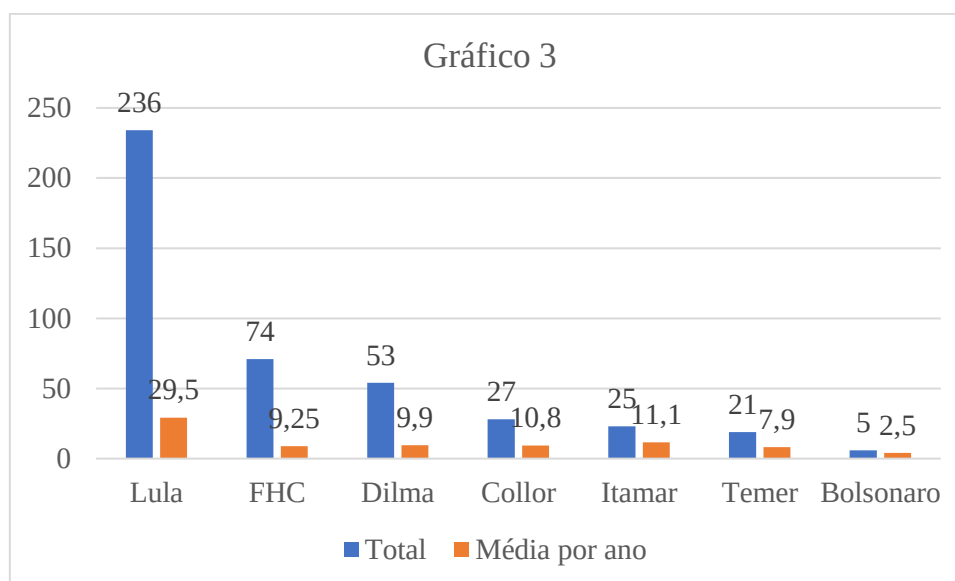
governo Dilma, defende que na realidade o governo Lula que foi um ponto fora da curva na história do Brasil, enquanto a diplomacia da gestão Dilma simplesmente teria voltado ao normal no que se refere à atuação do Brasil.

Portanto, o número de atos assinados pelo presidente Lula acaba chamando atenção porque ele é cerca de três vezes maior que o do segundo colocado nessa lista, posição ocupada por Fernando Henrique Cardoso com 74 atos assinados. Em terceiro lugar aparece a ex-presidente Dilma com 53 atos assinados, sendo seguida por Fernando Collor (27 atos), Itamar Franco (25), Michel Temer (21) e Jair Bolsonaro (5).²

Contudo, é importante notar que enquanto Lula e FHC passaram oito anos como presidentes, Temer e Itamar passaram pouco mais de dois anos no cargo. Além disso o atual presidente Bolsonaro terminou o segundo ano do seu mandato. Portanto, o que queremos salientar com essa discussão é que é necessário observar também a média de atos assinados por ano, para ter uma melhor noção do esforço realizado em cada governo. Ao observarmos por essa perspectiva algumas alterações são feitas no ranking dos presidentes. Enquanto Lula continua sendo o presidente com mais atos assinados, com aproximadamente 29,5 atos assinados por ano, a segunda posição passa a ser ocupada por Itamar Franco, com 12 atos assinados por ano. O terceiro é de Collor de Mello, com cerca de 10,8 atos por ano, sendo seguido por Dilma Rousseff (9,9), FHC (9,25), Temer (7,9) e Bolsonaro (2,5).³

² É importante explicar que os atos do ano 1992 e de 2016 são divididos entre os governos de Collor e Itamar e de Dilma Rousseff e Michel Temer. Dessa forma, todos os atos assinados a partir do dia 02 de outubro de 1992 e 12 de maio de 2016 são considerados como atos dos governos de Itamar Franco e Michel Temer, tendo em vista que ambos assumem interinamente a Presidência da República nas respectivas datas devido aos afastamentos de Collor e Dilma.

³ Para realizar essa média nos governos Collor, Itamar, Dilma e Temer os atos foram divididos pelos dois anos e sete meses do mandato de Collor (já que ele assumiu em março de 1990 e foi afastado em outubro de 1992), pelos dois anos e três meses que Itamar esteve no cargo, pelos cinco anos e quatro meses em que Dilma esteve no poder e pelos dois anos e oito meses que Temer ocupou o cargo de presidente.

Gráfico 3 – Quantidade e média de atos por governo

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tratando individualmente sobre o governo Collor de Mello, o ano de 1991 aparece como o ano com mais atos assinados (11 atos) e o ano de 1992, seu último ano como presidente, como o ano de pior desempenho (seis atos). Uma das possíveis justificativas para essa queda da assinatura dos atos em 1992 pode ter sido a crise política interna em que se encontrava o governo Collor. O valor do desvio padrão dos atos do governo Collor é de 2,1 e a amplitude (subtração do ano de maior quantidade de atos assinados pelo ano de menor quantidade) é de cinco, indicando uma homogeneidade da quantidade de atos assinados por ano ao longo do seu governo.

Seu sucessor, Itamar Franco, ocupou o cargo de presidente apenas por dois anos e três meses, o que não gera tantos dados de estatística descritiva para promover a discussão. Ainda assim, há de se mencionar que 1994, seu segundo ano como presidente, foi o segundo ano da década de 90 com mais atos assinados, com a realização de 14 destes, enquanto 1993 houve a assinatura de apenas 10. Além disso, durante os três meses que foi presidente em 1992, o governo de Itamar ainda assinou um ato. Portanto, o valor do desvio padrão do seu governo é de 5,4 e a amplitude é de 13, indicando que os dois anos e três meses que esteve no poder não foi tão homogêneo quanto o do seu antecessor.

Os anos de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, apresentam dois extremos. É no governo dele que se encontram os anos em que mais e que menos atos foram assinados durante a década de 90. Foram 16 atos assinados em 1997 e apenas três em

1999. Esses números fazem com que o valor da amplitude no seu governo tenha o valor de 13 e um desvio padrão de 4,6, sendo esse número menor do que o do seu antecessor.

Chegando ao governo Lula o que é possível ver em primeiro lugar é o valor da amplitude que é muito diferente dos demais. Enquanto em 2004 o governo Lula assinou apenas 12 atos internacionais, em 2008 houve o pico da cooperação internacional brasileira na área de energia, com 40 atos assinados, gerando um valor de amplitude de 28. Se observarmos também o valor do desvio padrão do período de 2003 a 2010 vemos que ele é de 10,7. O que nos faz concluir, portanto, que tiveram anos que foram extremos opostos afetando diretamente a média final de atos por ano no governo Lula.

A pauta da energia durante o governo Dilma tem seus momentos mais importantes logo nos seus dois primeiros anos de mandato. Em 2011 foram 16 atos assinados e em 2012 foram 17, o pico do seu governo. Contudo, o ano de 2014 é o que contém o menor desempenho, com apenas um ato assinado. Isso faz com que o número da amplitude no governo Dilma seja de 16 e o desvio padrão de 6,1.

Já os governos de Temer e Bolsonaro apresentam os seguintes dados: os anos de 2016, com 10 atos, e 2019, com quatro atos, foram os com o maior número de atos assinados em ambos os governos respectivamente, enquanto em 2018 Temer assinou apenas dois e em 2020 Bolsonaro assinou apenas um que versa sobre energia. A amplitude do governo Temer tem o valor de oito e o desvio padrão de 3,55, enquanto o governo Bolsonaro tem uma amplitude de três e um desvio padrão de 1,5.

À primeira vista a impressão que dá é que o governo Bolsonaro foi mais homogêneo do que o governo Temer. Contudo, para realizar comparações de amostras com médias diferentes é melhor utilizar o coeficiente de variação para que seja possível fazer uma análise mais fiel a realidade. Ao longo da tabela 2 podemos ver o coeficiente de variação de cada governo.

Tabela 2 – Coeficiente de variação de cada governo

Governo	Coeficiente de Variação
Collor de Mello	20,6%
Itamar Franco	48,9%
Fernando Henrique Cardoso	50,6%

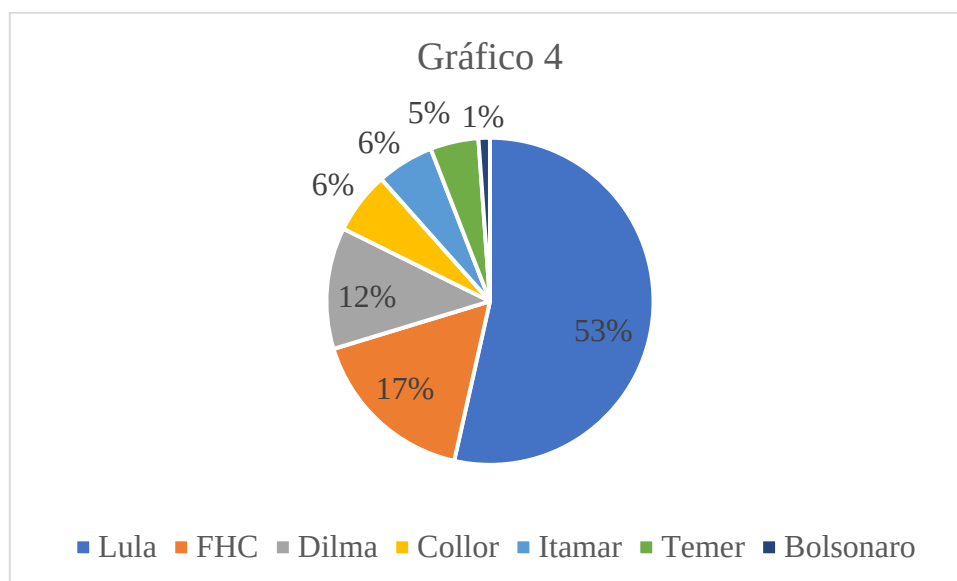
Lula da Silva	36,3%
Dilma Rousseff	61,8%
Michel Temer	45%
Jair Bolsonaro	60%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Como é possível ver na tabela acima, o presidente que de fato teve uma atuação mais homogênea de atos assinados por ano ao longo do seu governo foi Fernando Collor com um coeficiente de variação de 20,6%. Enquanto isso, Dilma Rousseff foi quem teve o maior valor do coeficiente de variação, com 61,8%. Ou seja, nesse governo houve um certo desequilíbrio no que se trata de desempenho na cooperação energética através da assinatura de atos internacionais.

Para concluir a discussão a respeito dessa variável, vale destacar também a porcentagem dos atos assinados por cada presidente em relação ao total. O que os números mostram e que chama atenção é que mais da metade dos atos assinados (aproximadamente 53%) foram assinados pelo ex-presidente Lula. Isso significa que se somarmos os tratados assinados em 23 anos que não fazem parte do período Lula ainda assim será um número menor do que aqueles assinados durante esses oito anos em que ele esteve no poder.

Gráfico 4 – Porcentagem de atos por governo



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

1.1 A temática dos atos internacionais assinados

A segunda variável a ser apresentada é a da temática dos atos assinados. Por meio da leitura dos documentos presentes na plataforma Concórdia verificou-se que havia diferença na forma em que os atos tratavam da temática energética. Devido a essa diferenciação foram estabelecidas três categorias para diferenciar esses atos: atos de temática acessória, atos de temática relevante, e atos de temática única. Os atos de temática acessória são aqueles atos que tratam de diversos temas, e que a energia recebe apenas uma menção superficial, ou seja, apenas um acessório em meio a discussão apresentada no documento. Por outro lado haviam também aqueles atos que mencionavam mais de uma área de trabalho, mas que ainda assim faziam uma discussão mais abrangente sobre a temática energética, sendo nomeados, portanto, de atos de temática relevante. Por fim, como o próprio nome já diz, os atos de temática única são aqueles que versam exclusivamente sobre energia.

A partir dessa categorização, o que foi encontrado ao longo da pesquisa foi que dos 441 atos assinados pelo Brasil que de alguma forma mencionam a temática energética, 152 deles são de temática acessória, 92 são de temática relevante, e 196 são de temática única. Isso significa que os atos de temática acessória representam cerca de 34% do total, os atos de temática relevante representam cerca de 21% e os de temática única representam cerca de 45%, ou seja, a maior parte dos acordos encontrados são aqueles que tratam de energia de forma exclusiva.

Tabela 3 – Número de atos de acordo com a temática

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	153	34%
Relevante	92	21%
Único	196	45%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Trazendo essa discussão para cada um dos governos de forma separada é possível observar que existem algumas diferenças entre eles. O governo Collor, por exemplo, tem 12 dos 27 atos assinados no seu governo de caráter acessório, sete de caráter relevante e nove de caráter único. Isso significa que durante o governo Collor a temática energética não obteve a centralidade na cooperação internacional realizada pelo Brasil se comparado

com outros governos. Os atos acessórios, por exemplo, representam 41% do total dos atos assinados nesse governo, enquanto os atos únicos e relevantes representam 33% e 26% respectivamente. Ao compararmos o governo Collor com o número geral de 1990 a 2020 vemos que foi em seu governo que foram assinados 7,1% dos atos de temática acessória, 7,6% dos relevantes e apenas 4,5% dos atos únicos.

Tabela 4 – Número de atos de acordo com a temática no governo Collor

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	11	41%
Relevante	7	26%
Único	9	33%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Já no governo de Itamar podemos perceber uma diferença em relação ao seu antecessor. É possível afirmar que a temática energética passa a receber uma maior atenção nos atos internacionais assinados durante esse governo, tendo em vista que dos 25 acordos realizados, 12 tratam exclusivamente sobre energia, enquanto nove são acessórios e apenas quatro são relevantes. Isso significa dizer que 48% desse tipo de cooperação internacional deu atenção única a temática energética. Apesar de serem números que podem ser considerados baixos, se compararmos aos 196 atos de temática única, o governo de Itamar foi responsável por assinar cerca de 6% desse total, 1,5% a mais do que seu antecessor. Já em relação aos atos acessórios e relevantes os dados apontam que o governo de Itamar Franco representa cerca de 5,8% e 4,3% respectivamente.

Tabela 5 – Número de atos de acordo com a temática no governo Itamar

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	8	36%
Relevante	4	16%
Único	12	48%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

O governo de Fernando Henrique Cardoso tem como característica, no que diz respeito a essa variável, uma menor diferença entre os atos únicos e acessórios e um

aumento na porcentagem dos atos relevantes, se comparado com seu antecessor. São 27 atos internacionais acessórios, o que representa 36% do total no seu governo, 17 relevantes (17%) e 30 atos únicos (41%). Contudo, mesmo com a diminuição da vantagem dos atos únicos, ainda assim eles também prevaleceram ao longo do seu governo. Vale ressaltar também os atos relevantes no seu governo, pois mesmo sendo o tipo de ato menos realizado, se observarmos todos os atos relevantes feitos ao longo dos 31 anos, aqueles assinados no seu governo são correspondentes a cerca de 18,4% do total, enquanto os atos acessórios e únicos representam 17,6% e 15,3% respectivamente.

Tabela 6 – Número de atos de acordo com a temática no governo FHC

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	27	36%
Relevante	17	23%
Único	30	41%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em relação ao governo Lula o que podemos afirmar é que o tipo de ato mais assinado em seu governo também são os atos únicos. São 116 atos assinados com esse caráter, sendo seguido pelos acessórios (73) e por último os relevantes (47). Em comparação ao seu antecessor a participação dos atos únicos aumentam em 8% do total do seu governo, com uma queda de 5% da participação dos acessórios e de 3% dos relevantes. Contudo, ao compararmos com os 441 atos feitos no total, o governo Lula é responsável por cerca de 59,1% dos acordos de caráter único, 51% dos relevantes e 47,7% dos acessórios. Portanto, o que podemos afirmar é que mais da metade dos tratados que dão maior ênfase a questão energética estão dentro desse governo.

Tabela 7 – Número de atos de acordo com a temática no governo Lula

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	73	31%
Relevante	47	20%
Único	116	49%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Dilma Rousseff, sucessora de Lula da Silva, apresenta uma alternância durante o seu governo tendo em vista que a porcentagem dos atos únicos em relação ao total diminuiu consideravelmente se comparada ao seu antecessor. Com 17 atos únicos, o que significa apenas 32% dos atos tratando exclusivamente sobre energia, o governo de Dilma Rousseff promove uma queda de 17% da participação desse ato em relação aos oito anos que antecedem o início do seu mandato. Em contrapartida os atos acessórios, assim como foi durante o governo Collor, voltam a ser os acordos mais assinados durante um governo. Foram 23 atos desse tipo, com uma participação de 43% em relação ao total. Aqui podemos ver um aumento de 8% da participação desse tipo de ato ao compará-lo com o governo Lula. Por último aparecem os atos relevantes, sendo 13 acordos desse tipo sendo realizados (25%). Além desses números relativos ao próprio governo, a perda da importância dos atos únicos no governo Dilma fica mais acentuada se compararmos eles com o número geral. Durante os quase seis anos de mandato Dilma assinou 8,6% dos atos únicos realizados no total, 14% dos relevantes e 15% dos acessórios.

Tabela 8 – Número de atos de acordo com a temática no governo Dilma

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	23	43%
Relevante	13	25%
Único	17	32%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Diferentemente da mudança apresentada no governo Dilma o mandato de Michel Temer continua realizando em sua maioria atos de caráter acessório. Foram 10 atos desse tipo, representando 48% do total. Contudo, o que podemos destacar de diferente em pouco mais de dois anos de Michel Temer no poder é um novo aumento na porcentagem dos atos únicos e uma queda considerável dos relevantes. Foram realizados nove acordos que tratam exclusivamente sobre energia (cerca de 43% do total) e apenas dois relevantes (cerca de 11%) assinados em novembro de 2016 com o Irã e em junho de 2017 com a Rússia. Podemos afirmar também que durante seu governo foram assinados cerca de 6,5% dos atos acessórios, 2,1% dos relevantes e 4,6% dos atos únicos.

Tabela 9 – Número de atos de acordo com a temática no governo Temer

Temática	Quantidade	Porcentagem
-----------------	-------------------	--------------------

Acessório	10	48%
Relevante	2	9%
Único	9	43%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Por fim, como adiantado anteriormente, foram realizados cinco atos nos de 2019 e 2020, os quais se passaram no governo de Jair Bolsonaro. Desses cinco atos nenhum deles é de caráter acessório, dois são de caráter relevante (40%) e 3 de caráter único (60%). Os atos relevantes do seu governo representam cerca de 2,1% de todos os atos com esse caráter coletados na pesquisa e os únicos representam apenas 1,5%.

Tabela 10 – Número de atos de acordo com a temática no governo Bolsonaro

Temática	Quantidade	Porcentagem
Acessório	0	0%
Relevante	2	40%
Único	3	60%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que afirmar de forma resumida sobre o que foi analisado nesse tópico é que ao somarmos os atos de todos os anos estudados prevalecem os atos únicos. Contudo se observarmos individualmente isso não ocorre nos governos de Collor de Mello, Dilma Rousseff e Michel Temer.

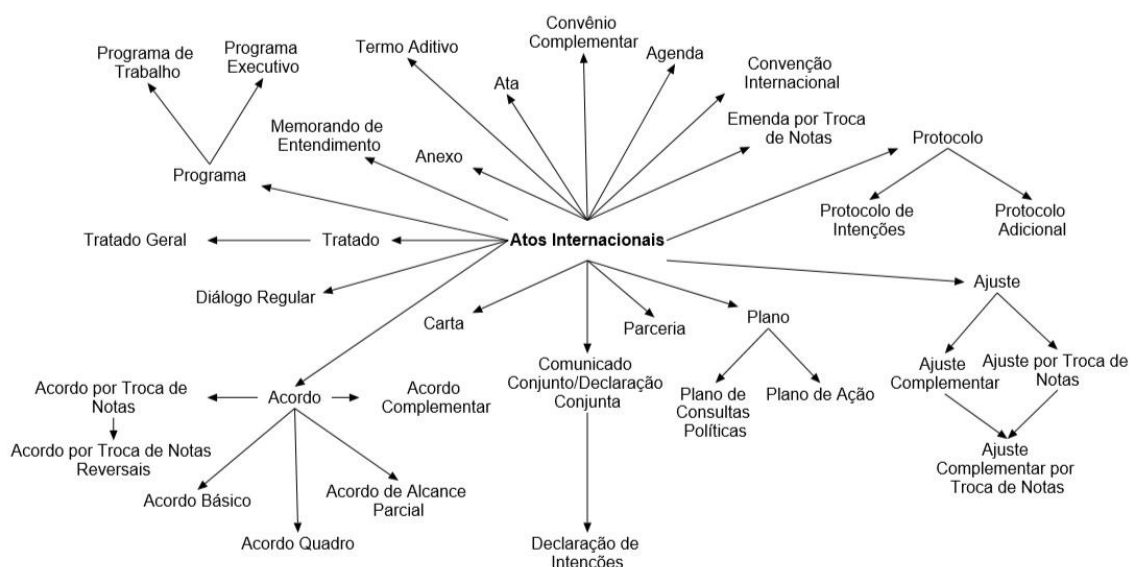
1.2 Os tipos de documentos assinados

Na sequência das variáveis analisadas aqui na pesquisa, o próximo dado a ser mostrado trata sobre os tipos de documentos que foram encontrados. Entender qual o tipo de documento está sendo realizado é importante porque “embora a denominação escolhida não influencie o caráter do instrumento, ditada pelo arbítrio das partes, pode-se estabelecer certa diferenciação na prática diplomática, decorrente do conteúdo do ato e não de sua forma.” (BRASIL, 2020, p. 1). Dentre os atos internacionais, as denominações mais comuns a serem utilizadas, segundo Brasil (2020), são: tratado, acordo, convenção, protocolo e memorando de entendimento.

Dessa forma, é importante saber o que cada um deles representa, antes de apresentar os dados da pesquisa. Um tratado, por exemplo, é um ato internacional em que

se deseja atribuir relevância política. Por sua vez a convenção é um ato que costumeiramente é multilateral, oriundo de conferências internacionais, e que “é um tipo de instrumento internacional destinado em geral a estabelecer normas para o comportamento dos Estados em uma gama cada vez mais ampla de setores” (*Ibidem*, p. 1). Já um acordo é um ato com número reduzido de participantes e com importância relativa. O acordo pode ser denominado ajuste ou acordo complementar caso ele esteja dando execução a outro ou esteja dando detalhes de áreas de entendimento específicas. Há também os protocolos, que na prática diplomática brasileira aparece em sua maioria na forma de protocolo de intenções, sinalizando o início de um compromisso. Concluindo essa parte de definições também é importante mencionar os memorandos de entendimento, que são utilizados “para atos de forma bastante simplificada, destinados a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as Partes, seja nos planos político, econômico, cultural ou em outros” (*Ibidem*, p. 1).

Portanto, sabendo que esses são os tipos de atos internacionais mais comuns e sabendo suas definições, foi realizada uma filtragem de quais atos mais eram realizados. Contudo, notou-se que além desses tipos de atos mais comuns, também apareciam espécies de subtipos deles. Dessa forma foi montado um fluxograma mostrando todos os termos utilizados na titulação dos atos internacionais que contemplam o setor energético, e demonstrando como esses termos são interligados entre si. Um exemplo disso são os próprios acordos, que apareceram tanto na sua forma mais básica, como também a partir da utilização de termos como: acordo complementar, acordo de alcance parcial, acordo quadro, acordo básico, acordo por troca de notas e acordo por troca de notas reversais (acordo p. t. n. reversais). Esse fluxograma que apresenta a relação entre os termos pode ser visto a partir da figura 4 abaixo.

Figura 4 – Tipos de documentos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

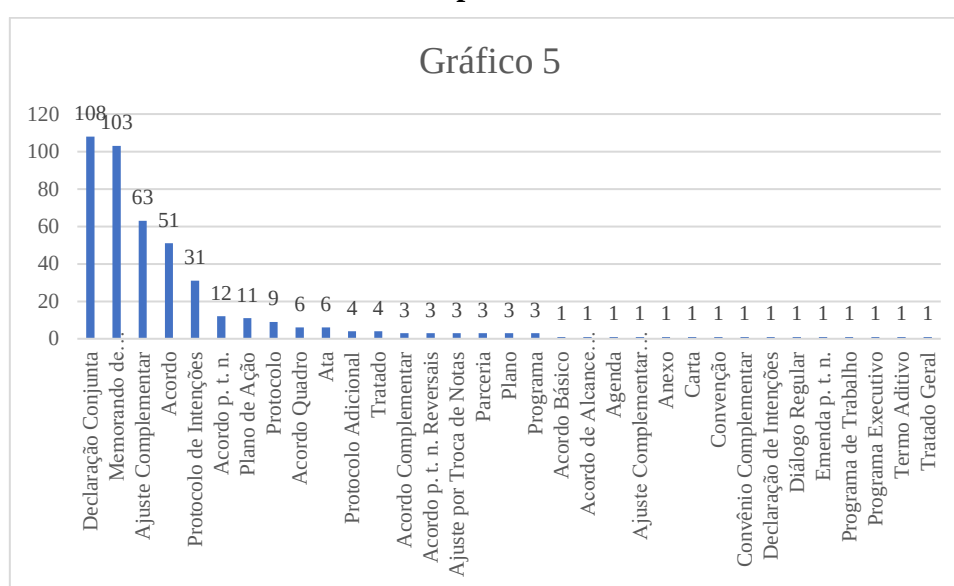
Como é possível ver a partir da figura 4, existe uma grande diversidade de termos utilizados para nomear os atos internacionais. Contudo, apesar da tentativa de dar uma definição sobre o que os atos mais comuns significam, como podemos ver em Brasil (2020), fica vago sobre o que os demais termos utilizados nos atos internacionais podem significar, tendo em vista que tanto o Ministério das Relações Exteriores (MRE) como o Departamento de Atos Internacionais não fornecem esse tipo de informação.

Após essa apresentação inicial sobre os termos utilizados nos atos internacionais que mencionam energia, a partir de agora mostraremos os dados numéricos coletados na pesquisa. O que os números nos mostram é que o tipo de documento mais realizado pelo Brasil que contempla a energia foram as Declarações Conjuntas, com 108 atos internacionais. Esse tipo de ato geralmente é realizado após alguma reunião entre os Chefes de Estado dos países ou dos seus representantes oficiais, nos quais são expostos os resultados das negociações advindas dessas reuniões.

O segundo tipo de documento sobre energia mais realizado no período analisado foram os Memorandos de Entendimento, com 103 atos desse tipo. Isso nos mostra que quase metade dos atos assinados pelo Brasil no setor de energia ficaram concentrados entre esses dois tipos de atos, significando que boa parte do que foi decidido da cooperação energética brasileira realizada nesse período se deu após as reuniões entre os Chefes de Estado do Brasil e dos países parceiros como forma de fornecer os princípios gerais que guiariam a cooperação entre as partes. Outro tipo de documento que também

apareceu com bastante frequência foram os ajustes complementares, aparecendo 63 vezes. Na sequência foram listados os Acordos (51), Protocolos de Intenções (31), Acordos por Troca de Notas (12) e Planos de Ação (11)⁴. Contudo, é importante ressaltar que mesmo que os acordos, na sua forma mais básica, apareçam 50 vezes, ao somarmos com todas as outras variações desse tipo de documento, esse número sobe para 76 atos assinados. Através do gráfico 5 é possível ver também que existem documentos que foram assinados menos de 10 vezes, como nos casos dos Protocolos, Acordos Quadro e Atas e documentos que foram assinados apenas uma vez ao longo dos 31 anos, como por exemplo os Acordos Básico e de Alcance Parcial, a Agenda, o Anexo e a Carta.

Gráfico 5 – Tipos de documentos



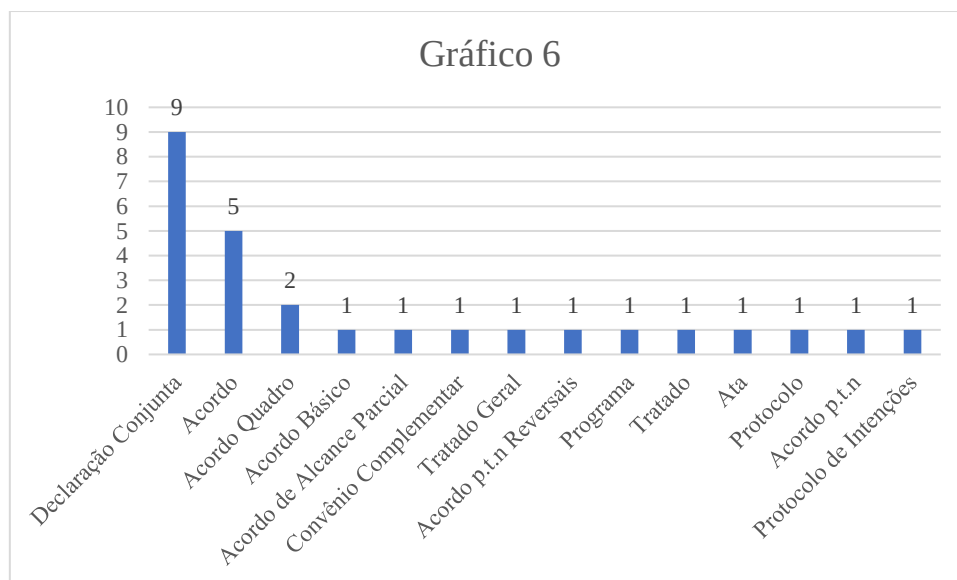
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Ao destrincharmos os números de cada governo de forma individual, podemos perceber no governo Collor que as declarações conjuntas também são os documentos mais realizados, com nove aparições. Aqui podemos destacar também os Acordos e os Acordos Quadro, sendo realizados cinco e duas vezes respectivamente. Outro número que vale ressaltar diz respeito aos do Acordo Básico (assinado em 1990 com o Chile), Acordo de Alcance Parcial (assinado em 1992 com a Bolívia), Convênio Complementar (assinado em 1990 com o Equador) e Tratado Geral (assinado em 1992 com a Espanha), já que são documentos que foram assinados apenas uma vez ao longo de todos os anos estudados, sendo realizados exatamente no governo Collor. Há de se mencionar também a baixa

⁴ Um desses Planos de Ação foi o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014. Para maior aprofundamento nesse ato recomenda-se a leitura de Leite (2012).

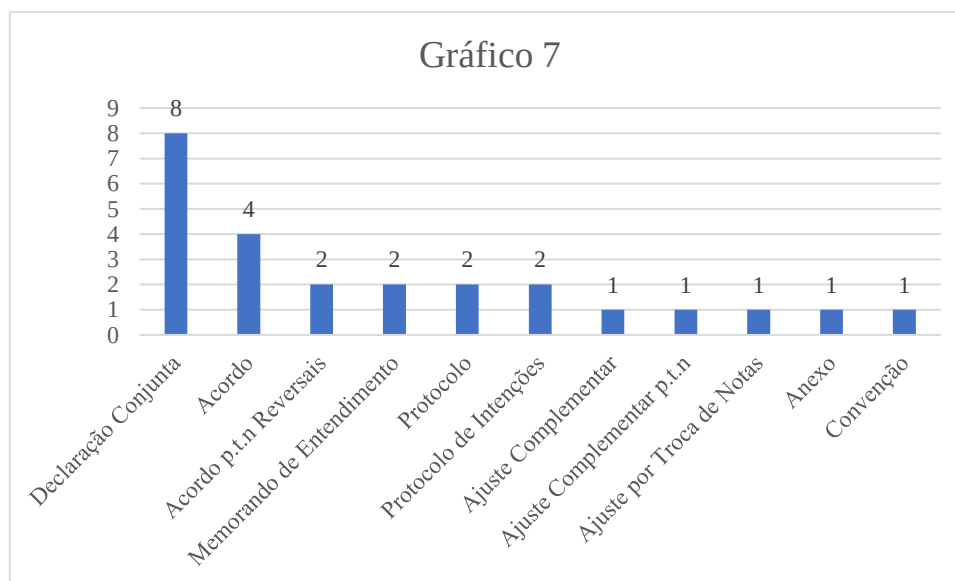
realização de Protocolos de Intenções, pois enquanto no total foram assinados 31 atos desse tipo de documento, o quinto no ranking, no governo Collor apenas um Protocolo de Intenções foi formulado (3,2% do total, sendo assinado em 1992 com a Angola) e a completa ausência de Memorandos de Entendimento.

Gráfico 6 – Tipos de documentos no Governo Collor



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

O governo de Itamar Franco apresenta como documento mais assinado, assim como no governo Collor, as Declarações Conjuntas. São oito Declarações Conjuntas realizadas (cerca de 32% de todos os atos assinados em seu governo) e quatro Acordos (cerca de 16%). Assim como no mandato do seu antecessor, o período de Itamar Franco também apresenta documentos que foram assinados somente nos seus anos como presidente: o Ajuste Complementar por Troca de Notas, assinado em 1993 com a Alemanha, o Anexo, assinado também em 1993 com a Argentina, e a Convenção, assinada em 1994 no âmbito da ONU. Algo que também podemos realçar sobre o governo Itamar Franco diz respeito sobre os Ajustes Complementares. Como mostrado anteriormente, foram 63 Ajustes Complementares assinados entre 1990 e 2020, sendo este o terceiro tipo de documento mais assinado. Contudo, o governo Itamar realizou apenas um ato desse tipo, no ano de 1993 com a China, o que representa cerca de 1,5% do número total.

Gráfico 7 – Tipos de documentos no Governo Itamar

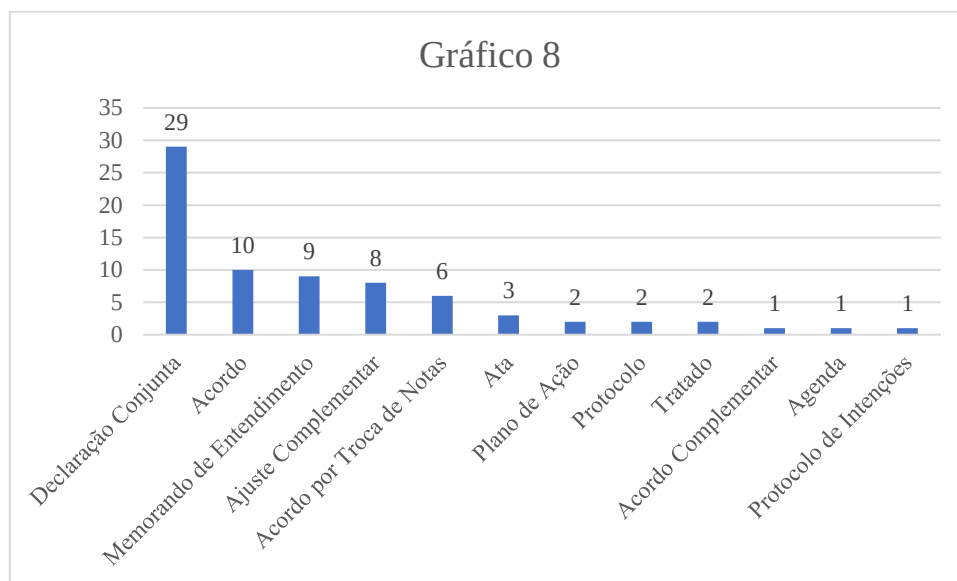
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Os oito anos de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República são marcados também pela alta realização de Declarações Conjuntas, sendo 29 destas. Apesar de não ser o governo que mais realizou esse tipo de documento, tendo em vista que o Governo Lula, como será visto adiante, tem um número maior, é no mandato de FHC que esse documento apresenta a sua maior porcentagem de aparições, já que elas representam 39% de todos os atos assinados no seu governo. Isso pode significar que Cardoso deu preferência para tratar as questões energéticas com países parceiros através de encontros oficiais, ao invés de por meio de atos com maiores poderes vinculantes como Acordos, Tratados, Protocolos e Memorandos de Entendimento. Ainda assim, os Acordos e os Memorandos de Entendimento aparecem na sequência como documentos mais assinados com 10 e 9 aparições respectivamente.

Outro ponto a se destacar sobre este governo diz respeito a Agenda, que é assinada apenas uma vez entre 1990 e 2020 e é justamente no ano de 1996 com a Índia. Esse ato, denominado de Agenda Comum para o Meio Ambiente trata sobre a questão energética de forma acessória, onde discute-se questões relacionadas a combustíveis para transportes e fontes renováveis de energia. Por fim, o que podemos apontar por último sobre esse governo diz respeito sobre os Protocolos de Intenções. Enquanto foram 31 assinados ao longo dos 31 anos, sendo o quinto tipo de documento mais assinado, o governo FHC foi responsável pela assinatura de apenas um destes (cerca de 3,2% do total). Esse Protocolo de Intenções foi assinado em 1996 com a Argentina, e trata exclusivamente sobre

transações de energia elétrica e gás natural entre os dois países e sobre a construção da hidrelétrica de Garabi.

Gráfico 8 – Tipos de documentos no Governo FHC



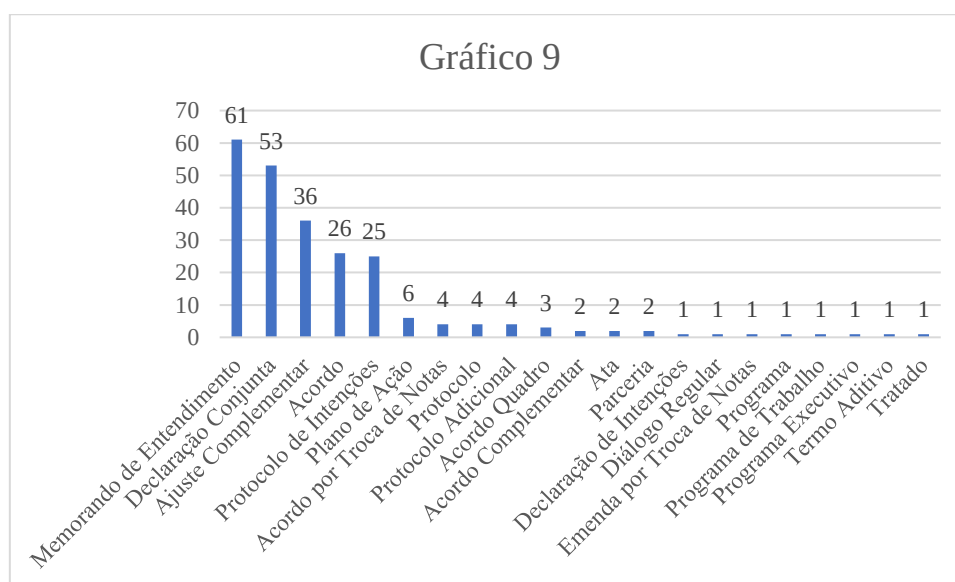
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Ao chegarmos no governo Lula da Silva podemos observar logo inicialmente uma alteração no ranking dos documentos mais assinados. Os Memorandos de Entendimento ultrapassam as Declarações Conjuntas e passam a ser o documento mais assinado em um governo. São 61 Memorandos de Entendimento assinados (26%), 53 Declarações Conjuntas (22%), 36 Ajustes Complementares (15%), 26 Acordos (11%), e 25 Protocolos (11%) de Intenções. Aqui podemos ver que aumenta a participação de atos internacionais que estabelecem compromissos com maior poder vinculante. Outro número que chama atenção no governo Lula é sobre a diversidade de documentos assinados. São 21 tipos diferentes de atos ao longo dos seus oito anos como presidente, enquanto Collor, Itamar e FHC tiveram 14, 11 e 12 respectivamente.

Pudemos observar também através da análise que existem sete tipos de documentos que são assinados apenas no governo Lula, são eles: Protocolo Adicional (assinado em 2005, duas vezes com a Argentina, 2007 mais uma vez com a Argentina e 2009 com a Suécia), Declaração de Intenções (2007 com o Paraguai), Diálogo Regular (2007 com a União Europeia), Emenda por Troca de Notas (2004 com a Alemanha), Programa de Trabalho (2003 com Angola), Programa Executivo (2008 com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA) e Termo Aditivo (2007 com o Uruguai). Por fim, uma última informação sobre o governo Lula a ser apontada diz

respeito, mais uma vez, sobre os Protocolos de Intenções. Enquanto seu antecessor assinou apenas um, o que representa apenas 3,2% de todos os Protocolos de Intenções assinados, o governo Lula foi responsável pela assinatura de cerca de 80,6% desse valor. Isso significa que se retirássemos o governo Lula desta conta, esse tipo de documento sairia da lista dos cinco documentos mais assinados entre 1990 e 2020.

Gráfico 9 – Tipos de documentos no Governo Lula



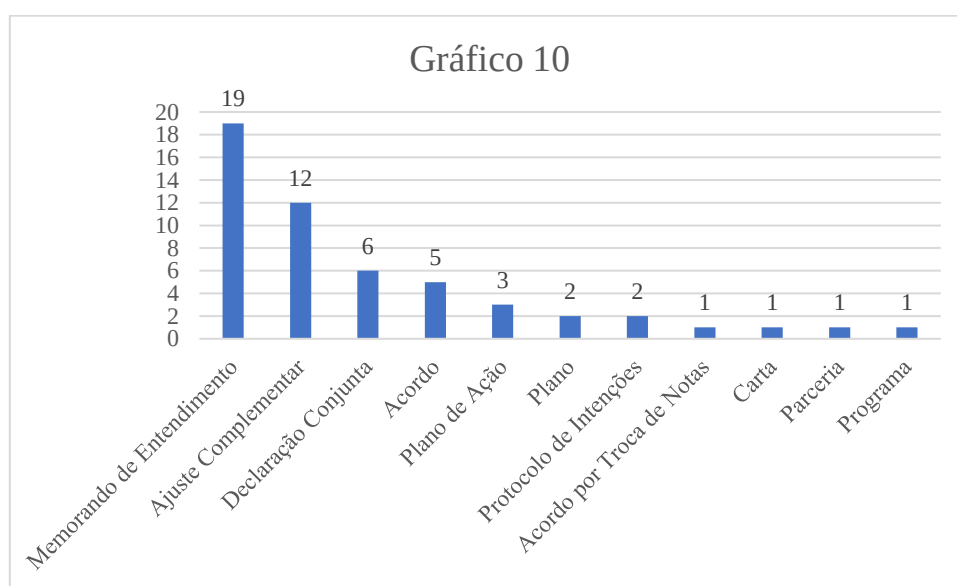
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Assim como no governo Lula, o mandato de Dilma Rousseff também apresenta os Memorandos de Entendimento como documento mais assinado, com 19 realizações. Entretanto, chama atenção no seu governo o número de Declarações Conjuntas realizadas, que fica apenas em terceiro na lista, abaixo dos Ajustes Complementares. São 12 Ajustes Complementares e apenas seis Declarações Conjuntas, o que representa apenas 11% dos atos assinados em seu governo. Esse número é importante de se destacar porque nos governos Collor, Itamar e FHC esse valor esteve sempre acima dos 30% e no governo Lula acima dos 20%. Portanto, isso pode significar que as reuniões oficiais entre Chefes de Estado perderam a importância que antes existia na realização de atos internacionais que tratam sobre a temática energética.

Uma das possíveis justificativas para esse fenômeno pode ter sido a falta de interesse apresentada pela presidente Dilma em assuntos de Relações Internacionais, dando mais atenção à agenda doméstica (DALGAARD, 2017). Dessa forma, por conduzir uma política externa considerada tímida, a presidente Dilma pode ter dado pouca importância a reuniões com Chefes de Estado de países parceiros. Inclusive, se

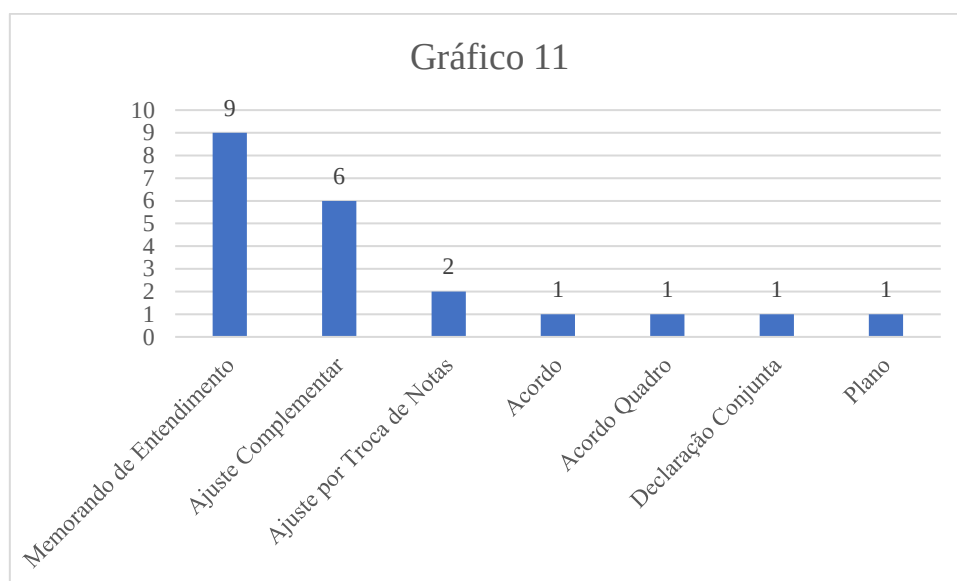
compararmos o número total de Declarações Conjuntas e o número de vezes que esse documento foi assinado no governo Dilma podemos perceber que esse governo foi responsável pela assinatura de apenas 5,5% desse documento, valor maior somente do que nos governos Temer e Bolsonaro. Por fim, o que podemos ressaltar também sobre o governo Dilma trata sobre a assinatura da Carta, assinada apenas no ano de 2011 no âmbito do Fórum Internacional de Energia para promover a conscientização dos interesses energéticos comuns entre os membros.

Gráfico 10 – Tipos de documentos no Governo Dilma



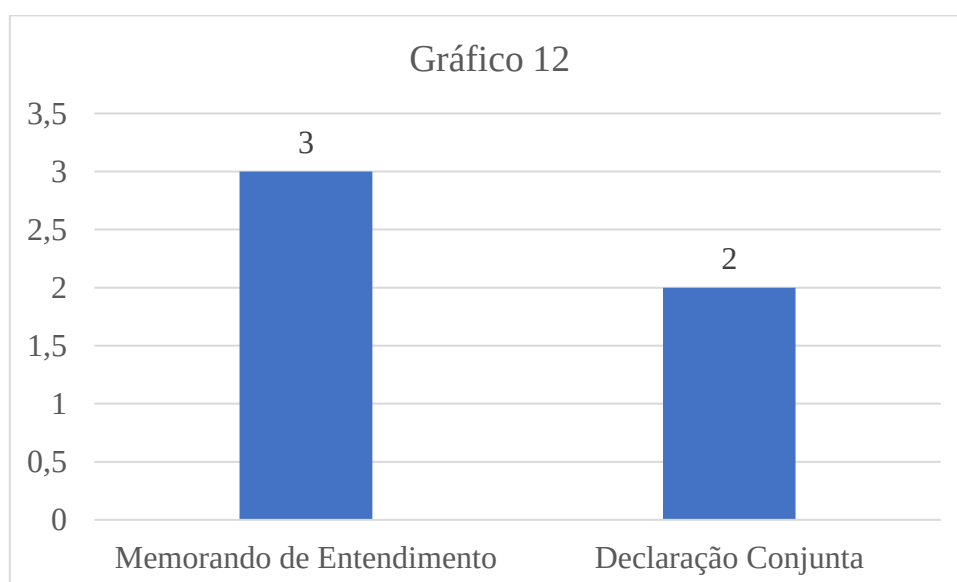
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em relação ao governo Temer, o que podemos afirmar é que de todos os Presidentes que ocuparam o cargo nesse período, ele é quem menos assinou Declarações Conjuntas, com apenas uma assinatura desse documento. Em contrapartida, os Memorandos de Entendimento e os Ajustes Complementares foram os documentos mais realizados em seus anos como presidente, com nove e seis assinaturas. Vale salientar, por fim, que dois dos três Ajustes por Troca de Notas também foram realizados nesse governo.

Gráfico 11 – Tipos de documentos no Governo Temer

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Para finalizar, iremos tratar agora sobre o governo Bolsonaro, o qual em dois anos assinou apenas três Memorandos de Entendimento (em 2019 com Argentina e Emirados Árabes e em 2020 com a Índia) e duas Declarações Conjuntas (em 2019 com Chile e Argentina).

Gráfico 12 – Tipos de documentos no Governo Bolsonaro

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que podemos concluir a partir desta seção é que os Memorandos de Entendimento foram os documentos mais assinados por quatro dos sete presidentes que ocuparam o cargo (Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro) e as Declarações Conjuntas foram

os documentos mais assinados pelos outros três (Collor, Itamar e FHC). Inclusive, entre 1990 e 2002 apenas 11 dos 103 Memorandos de Entendimento foram assinados. A grande alta desse tipo de ato se deu exatamente pelo governo Lula que é sozinho responsável por cerca de 59% das assinaturas deste.

1.3 Os locais de assinatura

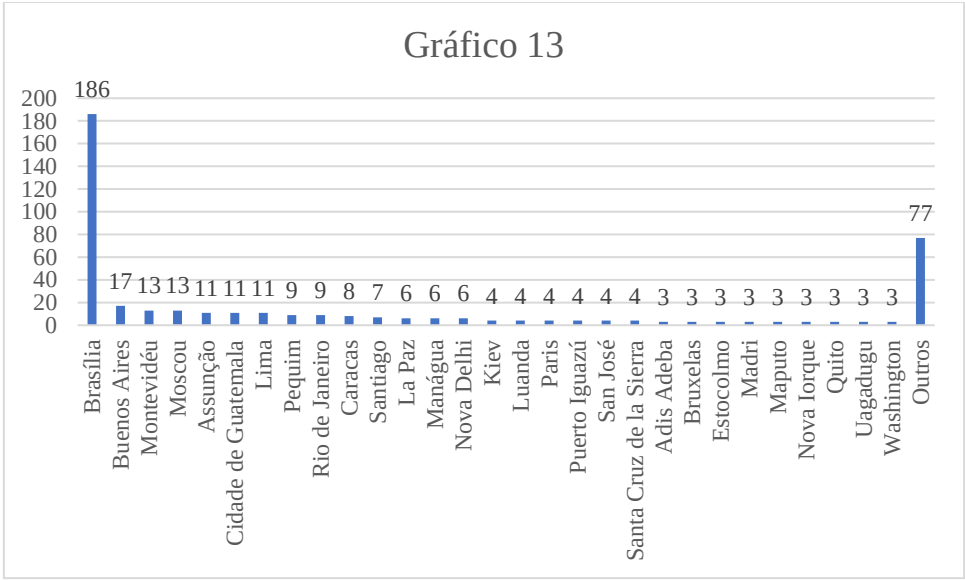
Levando em consideração que as viagens presidenciais e de comitivas oficiais do governo são consideradas unidades de análise de política externa, nesse momento serão destrinchados os dados acerca do local de assinatura dos atos internacionais para que possamos averiguar se elas ocorreram em território nacional ou internacional. Nessa parte os dados serão apresentados de duas formas: primeiro o local exato de assinatura, ou seja, na cidade em que ocorreu, e após, de forma mais específica, se a assinatura se deu no Brasil ou no exterior.

O que pudemos observar logo inicialmente é que foram assinados atos internacionais em 87 lugares diferentes e que grande parte deles foram assinados em Brasília. São 186 atos assinados na capital brasileira, o que é de fato esperado tendo em vista que é a capital do país aqui analisado e local onde está sediado o Itamaraty. Como “obviamente” era esperado que o primeiro lugar na lista fosse Brasília, chamamos atenção para a segunda colocada nessa lista: Buenos Aires. São 17 atos internacionais assinados na capital argentina, cerca de 4% do total. Esse número é importante ressaltar porque ele evidencia mais ainda o histórico das parcerias existentes entre Brasil e Argentina. Em terceiro lugar estão conjuntamente Montevideu e Moscou com 13 atos assinados em cada uma destas cidades. Aqui é pertinente lançarmos maior ênfase em Moscou tendo em vista que esta cidade e Pequim, como será mostrado logo adiante, são as únicas localidades fora do continente americano que estão entre as 10 primeiras dessa variável. Em seguida aparecem Assunção, Cidade de Guatemala e Lima com 11, Pequim e Rio de Janeiro com nove e Caracas com oito.

Já no tocante à condição de se o ato foi assinado em território brasileiro ou no exterior, o que pudemos averiguar a partir da análise dos dados é que 237 foram assinados em outros países e 204 no Brasil. Isso pode indicar que a questão energética pode ter feito parte da pauta das viagens oficiais dos presidentes que estiveram no cargo ao longo desses anos, o que poderá ser averiguado mais uma vez ao longo da análise individual de cada

presidente e na próxima seção quando observaremos as pessoas que assinaram os atos e o cargo que elas ocupavam no governo.

Gráfico 13 – Locais de assinatura



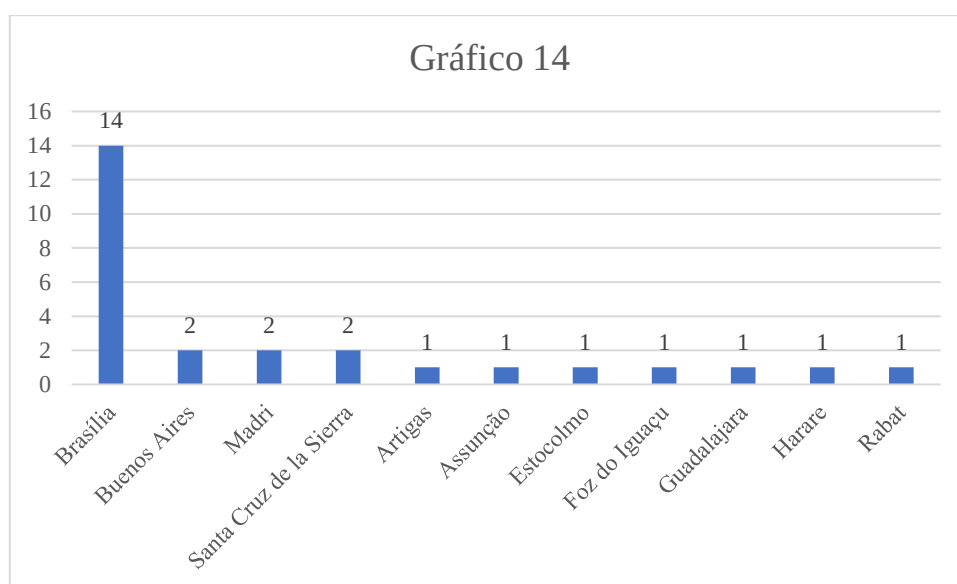
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tabela 11 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura

Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	204	46%
Exterior	237	54%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

O primeiro dado que podemos apontar sobre o governo Collor é que foram assinados atos na área de energia em 11 locais diferentes. A partir disso podemos afirmar que há uma semelhança e uma diferença entre seu governo individualmente e o total apresentado anteriormente. A semelhança diz respeito ao primeiro lugar da lista que é Brasília, com 14 atos assinados na capital brasileira, correspondendo a 52% dos acordos realizados em seu governo. Na sequência vale mencionar também Buenos Aires, Madri e Santa Cruz de la Sierra com dois atos assinados em cada uma dessas localidades. Em contrapartida, o governo Collor assinou mais atos no Brasil do que no exterior, o que acaba sendo uma diferença em relação ao número de todos os presidentes juntos. Foram 15 atos assinados no Brasil (56%), enquanto 12 foram assinados no exterior (44%). Contudo, nota-se que estes 15 atos assinados no Brasil foram realizados apenas em duas cidades: 14 em Brasília e um em Foz do Iguaçu.

Gráfico 14 – Locais de assinatura no governo Collor

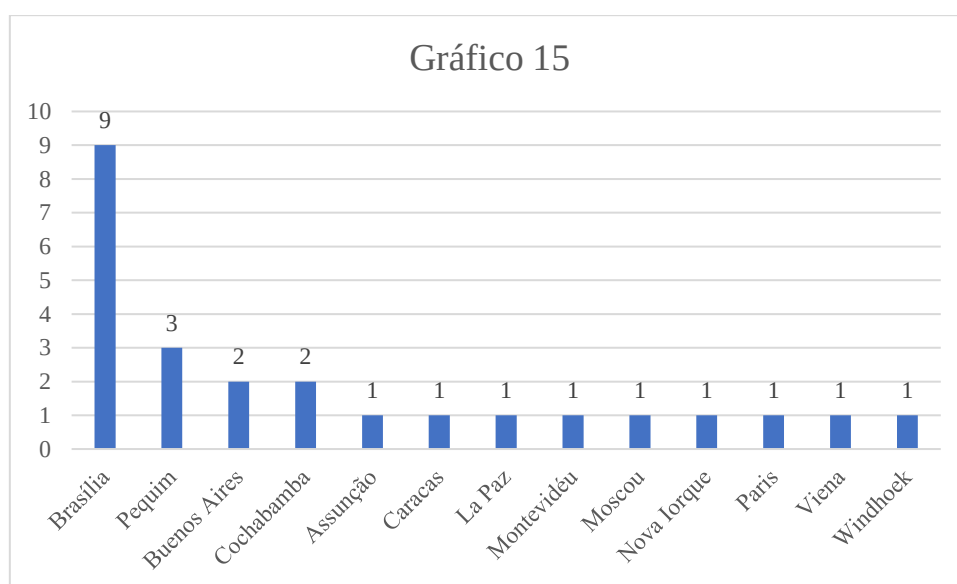
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tabela 12 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura no governo Collor

Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	15	56%
Exterior	12	44%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Quanto ao governo de Itamar Franco, podemos afirmar que ele assinou atos em 12 localidades diferentes, com Brasília ficando mais uma vez como primeira colocada. Foram nove atos assinados em Brasília (36%), três em Pequim (12%) e dois em Buenos Aires e Cochabamba (8% cada). Entretanto, o governo de Itamar faz um movimento diferente de Collor e assina 16 atos em território estrangeiro, ou seja, mais de 60% dos atos nesse período. Enquanto isso foram assinados no território brasileiro apenas os atos assinados em Brasília, mencionados anteriormente, o que representa cerca de 36% do total do governo Itamar.

Gráfico 15 – Locais de assinatura no governo Itamar

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

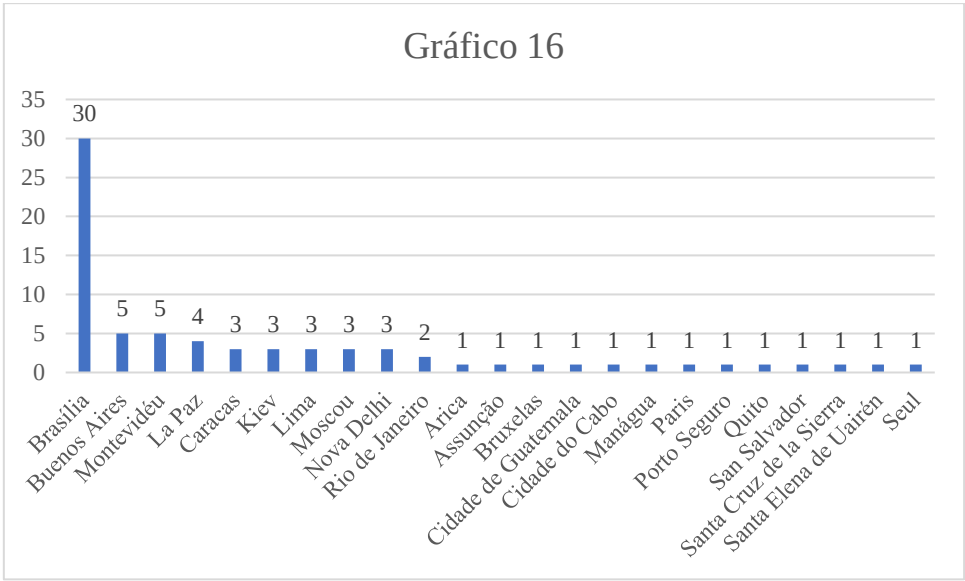
Tabela 13 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura no governo Itamar

Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	9	36%
Exterior	16	64%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Durante os anos de 1995 a 2002, nós já podemos ver uma maior diversidade nos locais de assinatura. O governo de Fernando Henrique Cardoso assina atos internacionais em 23 locais diferentes, com Brasília sendo a primeira colocada mais uma vez com 30 assinaturas na capital (40% do total). Na sequência aparecem Buenos Aires e Montevideu com cinco atos assinados nas capitais da Argentina e do Uruguai, sendo seguidas por La Paz com quatro atos assinados nessa localidade. Aqui também podemos destacar Caracas, Kiev, Lima, Moscou e Nova Delhi com três atos em cada e o Rio de Janeiro com dois. No tocante ao país de assinatura, podemos perceber que, assim como seu antecessor, FHC assina mais atos no exterior do que no Brasil. Contudo em termos proporcionais a diferença entre ambos é menor no governo FHC, já que 41 atos foram assinados no exterior (o que representa 55% do total) enquanto no Brasil foram assinados 33 (45%).

Gráfico 16 – Locais de assinatura no governo FHC



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tabela 14 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura no governo FHC

Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	33	45%
Exterior	41	55%

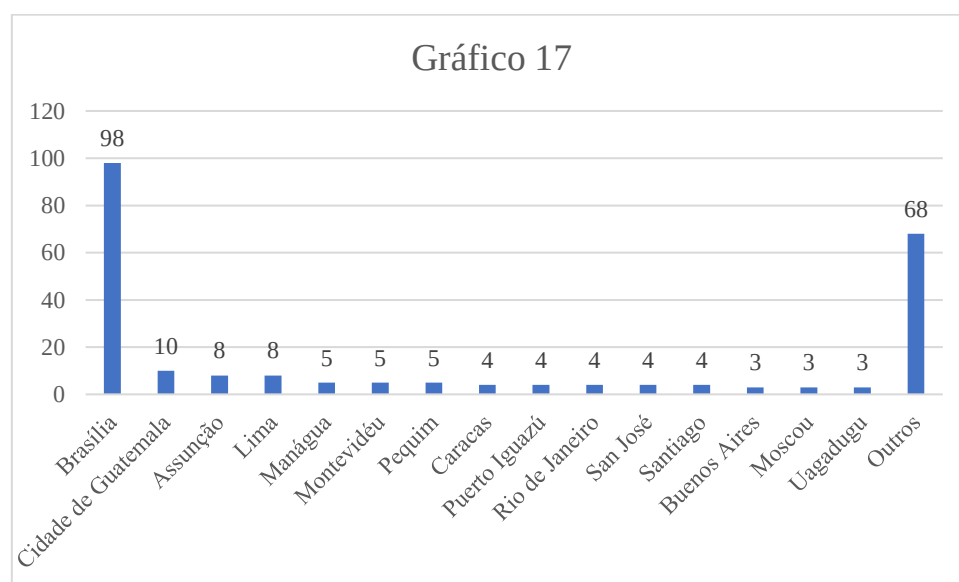
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

De todos os presidentes aqui estudados, mais uma vez o presidente Lula fica no topo da lista, dessa vez no tocante à variedade dos locais de assinatura. Almeida (2004) bem no início do primeiro mandato de Lula da Silva já destacava que a diplomacia desse governo era marcada por um ativismo evidenciado pelas centenas de “viagens e visitas bilaterais do chefe do governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior” (ALMEIDA, 2004, p. 162). Isso se confirma ao observarmos que o governo Lula assinou atos que versam sobre energia em 65 locais diferentes, 42 a mais do que o segundo na lista, Fernando Henrique Cardoso.

Ao colocarmos em perspectiva os governos Lula e FHC, se analisarmos em termos relativos é possível afirmar que não há muita “diferença” entre ambos, apesar da enorme diferença em termos absolutos. Em termos relativos porque Brasília é mais uma vez a líder na lista, com 98 atos assinados na capital, e o número de atos assinados nesse local corresponde a 41% do total do governo Lula, 1% a mais, proporcionalmente, do que no governo FHC. Outro ponto que ambos se assemelham diz respeito ao país de assinatura.

O governo Lula assinou 127 atos no exterior e 109 no Brasil. Esses números correspondem, respectivamente, a 54% e 46% do valor total do período Lula. Se compararmos com o período FHC vemos que a diferença é de apenas 1%, já que os atos no exterior correspondem a 55% e no Brasil a 45%. Podemos destacar também nessa parte da análise outros locais em que foram assinados atos internacionais no governo Lula, como por exemplo: Cidade de Guatemala (10 atos), Assunção e Lima (8), Manágua, Montevideu e Pequim (5) e Caracas, Puerto Iguazú, Rio de Janeiro, San José e Santiago (4). Por fim, é importante abrir espaço para falar sobre Buenos Aires, na qual só foram assinados três atos na área de energia, o que nos indica que esse não foi um dos principais locais para se discutir esse tema no governo Lula.

Gráfico 17 – Locais de assinatura no governo Lula



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tabela 15 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura no governo Lula

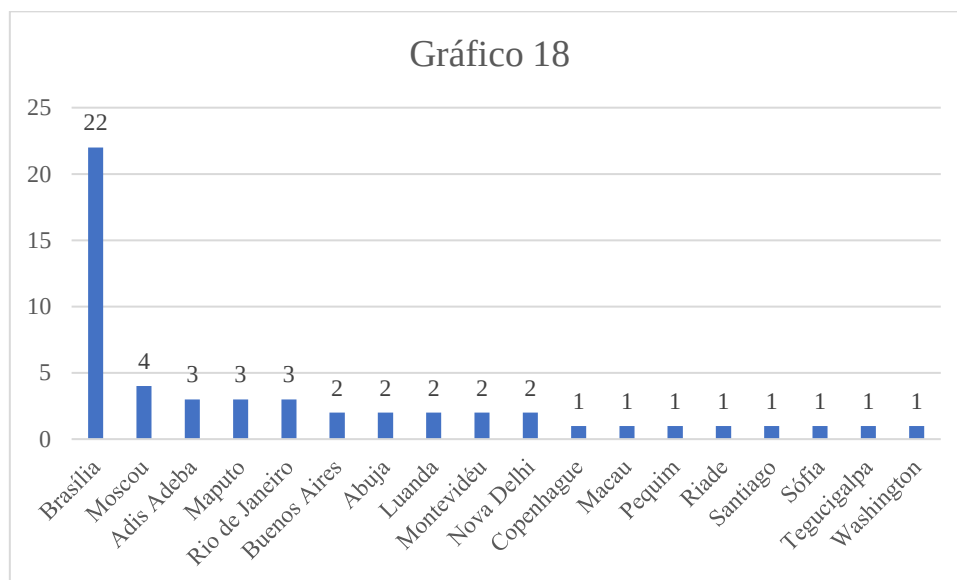
Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	109	46%
Exterior	127	54%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Durante os quase seis anos do governo Dilma Rousseff foram assinados atos internacionais em 18 locais diferentes, com destaque mais uma vez para Brasília, com 22 assinaturas (42% do total). Além da capital brasileira aparecem com destaque Moscou (quatro atos), Adis Adeba, Maputo e Rio de Janeiro (três) e Abuja, Buenos Aires, Luanda,

Montevideu e Nova Delhi (dois). Com esses números vemos que cidades africanas passam a estar na parte de cima da lista de um governo. Já em relação ao país onde foram assinados os atos, os números apontam que 25 foram assinados no Brasil (47%) e 28 no exterior (53%).

Gráfico 18 – Locais de assinatura no governo Dilma



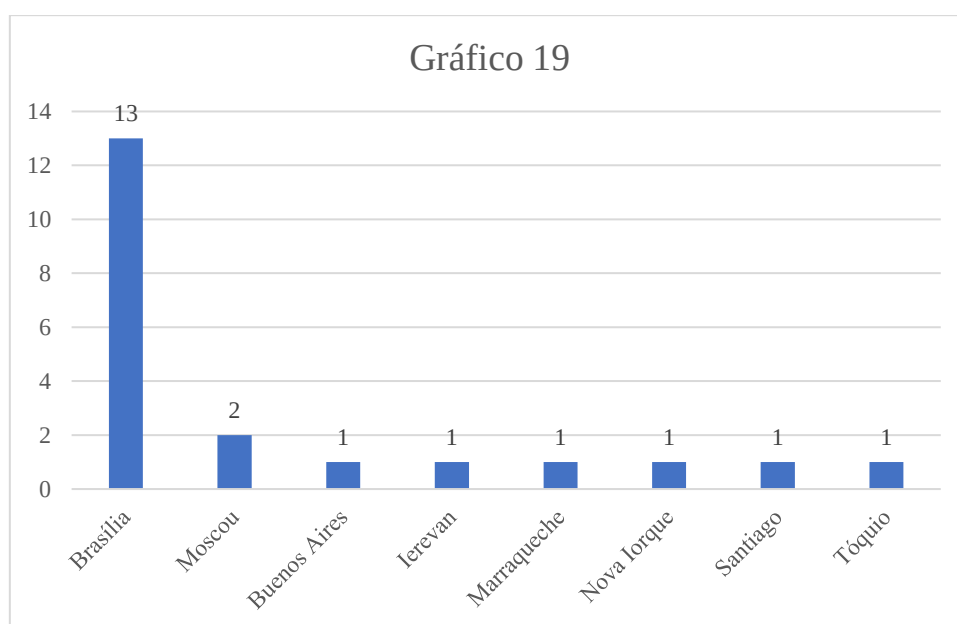
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tabela 16 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura no governo Dilma

Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	25	47%
Exterior	28	53%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

No governo Temer foram assinados apenas em oito locais, sendo este o governo com a maior porcentagem de atos assinados em Brasília. Foram 13 atos assinados na capital brasileira, resultando em uma porcentagem de 62%. Além de Brasília o único local com mais de um ato assinado foi Moscou, onde foram assinados dois. O fato de a maioria dos atos terem sido assinados em Brasília faz com que 62% deles também tenham sido assinados em território brasileiro, enquanto 38% (oito atos) foram assinados no exterior.

Gráfico 19 – Locais de assinatura no governo Temer

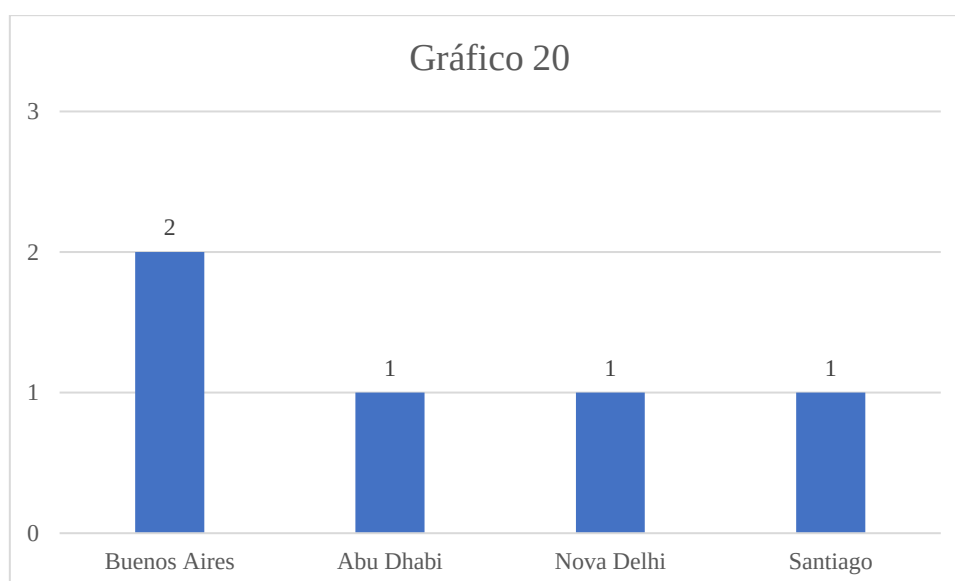
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Tabela 17 – Quantidade e Porcentagem de atos de acordo com o local de assinatura

Local	Quantidade	Porcentagem
Brasil	13	62%
Exterior	8	38%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Por fim, o governo Bolsonaro assinou atos em quatro localidades diferentes, todas elas fora do Brasil. Neste governo vemos a completa ausência de atos assinados em Brasília, com Buenos Aires sendo a líder da lista, com dois atos. Além da capital argentina aparecem também Abu Dhabi, Nova Delhi e Santiago com um ato assinado em cada.

Gráfico 20 – Locais de assinatura no governo Bolsonaro

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que podemos concluir a partir desta seção é que em seis dos sete governos que estiveram no poder, Brasília é a principal cidade em que os atos são assinados, com exceção para o governo Bolsonaro. Além disso, prevaleceu a assinatura de atos no exterior tanto no número geral como nos governos de Itamar Franco, FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro. Já nos governos de Collor e Temer a maior parte dos acordos ocorreram no território brasileiro.

1.4 Os signatários

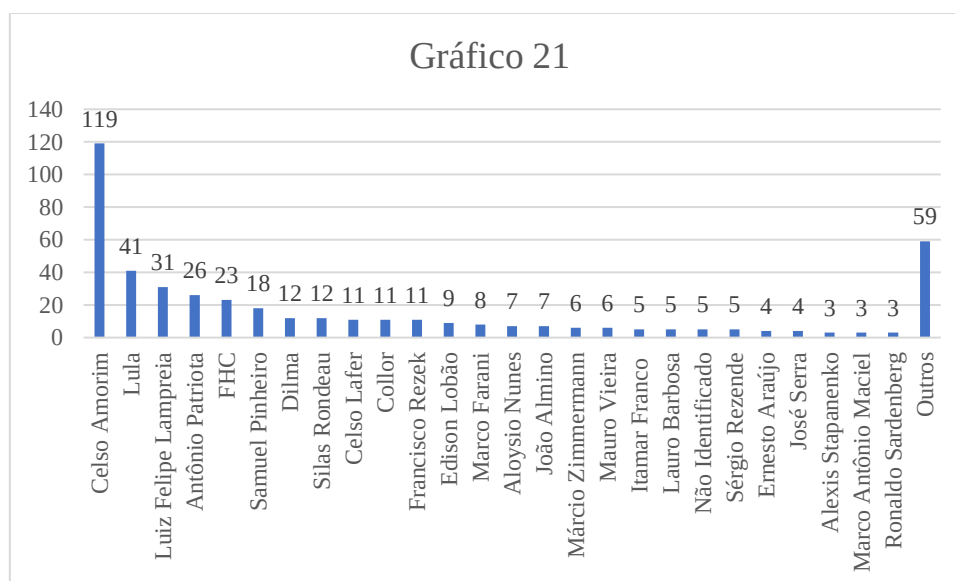
Partindo do pressuposto que a temática energética pode permear diversas áreas essenciais de uma sociedade e que a política externa pode ser conduzida por diferentes atores e grupos de interesses, nesta seção iremos destrinchar os signatários desses atos internacionais e os seus cargos, com o intuito de saber quem são esses atores, quais funções desempenham e qual área do governo brasileiro eles representam. Esse esforço é considerado importante devido ao aumento de *policy makers* na PEB.

Segundo Ribeiro (2014) existem tanto fatores sistêmicos quanto domésticos para explicar essa elevação no número de atores na PEB. A nível do sistema uma das possíveis justificativas seria o fim do mundo bipolar e a expansão da globalização. Por sua vez, no âmbito doméstico, o que pode ter influenciado esse fenômeno foi a liberalização econômica e o processo de redemocratização, que resultaram em uma “política externa mais plural, possibilitando que outras demandas fossem expressas, dando voz aos chamados atores sociais, como ONGs, sindicatos, outras agências estatais e ministérios,

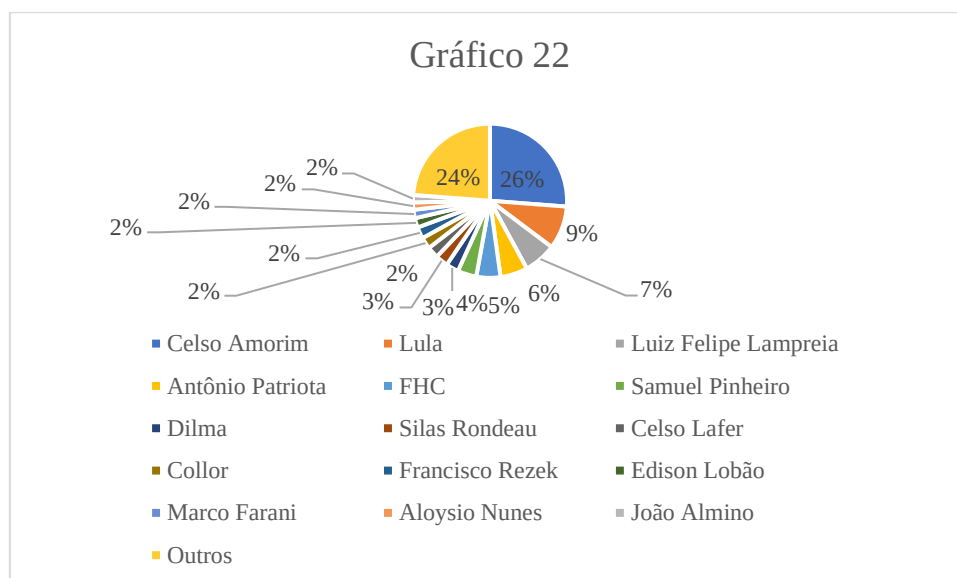
movimentos sociais e entidades subnacionais (estados-federados e municípios).” (RIBEIRO, 2014, p. 10). Com isso, o Ministério das Relações Exteriores perde a exclusividade na formulação de política externa, tendo que dessa forma se adaptar a essa nova realidade. Assim, é destacado por esta autora que começam a surgir novos departamentos e setores dentro do Itamaraty para organizar e verticalizar a participação dos novos atores.

O que foi identificado inicialmente é que 70 pessoas diferentes assinaram atos internacionais nesse período. A grande maioria foi assinado por apenas uma pessoa, mas alguns atos foram assinados por mais de uma, o que pode significar que estes atos tinham objetivos multisetoriais. Dessas 70 pessoas quem mais assinou atos que tratam sobre a área de energia foi o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, sendo signatário de 119 acordos. Em segundo lugar aparece o presidente Lula, assinando 41 atos, sendo a sua maioria Declarações Conjuntas. Em terceiro lugar aparece o também ex-Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia (31 atos), sendo este seguido por Antônio Patriota (26), FHC (23), Samuel Pinheiro Guimarães (18), Dilma Rousseff e Silas Rondeau (12) e Celso Lafer, Fernando Collor e Francisco Rezek (11). O número de atos assinados por Celso Amorim chama atenção porque ele foi signatário de mais de um quarto dos atos realizados entre 1990 e 2020 (26%), enquanto Lula, o segundo colocado, foi signatário de 9%.

Gráfico 21 – Signatários



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 22 – Porcentagem signatários

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em relação aos cargos ocupados pelos signatários, pudemos identificar 24 cargos diferentes, os quais variam entre diversas posições hierárquicas e diversas pastas do governo brasileiro. Como estamos trabalhando com acordos de cooperação internacional era esperado que o principal cargo responsável pela assinatura destes atos fosse o de Ministro das Relações Exteriores, o que de fato ocorreu. Foram 241 atos que tiveram como signatários pelo menos o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o que significa mais de 54% do valor total.

Como adiantado anteriormente as Declarações Conjuntas foram os documentos mais assinados ao longo dos anos. Levando em consideração que esses documentos são realizados, em sua maioria, após os encontros oficiais feitos pelos Chefes de Estado, então logicamente os próprios presidentes seriam responsáveis pela assinatura de um número considerável de atos. Isso de fato ocorreu, tendo em vista que o segundo colocado na lista é o cargo de Presidente da República. São 87 atos assinados por presidentes, o que representa pouco menos de 20% de todos os atos realizados. Entre outros cargos de destaque que podemos apontar foram os de Ministro de Minas e Energia, que assinaram 38 atos, Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (21), Embaixador (15) e Ministro da Ciência e Tecnologia (11).

Ao observarmos os cargos das pessoas que assinaram esses atos é possível fazer algumas ilações, como por exemplo que “a política externa passou a representar mais fielmente ou de maneira mais pluralista os interesses articulados por essa variedade de

novos atores no interior do Estado.” (RIBEIRO, 2014, p. 11). Em segundo lugar é possível afirmar que outros ministérios e agências do governo obtiveram espaço na execução da política externa brasileira, o que, segundo Saraiva (2012) é uma consequência do desenvolvimento da cooperação Sul-Sul. Dessa forma, vemos que o Ministério de Minas e Energia ao longo dos anos passou a ser um ator relevante na PEB. Outra afirmação que podemos fazer a partir desses números é que a questão energética é relevante nos assuntos debatidos pelo Brasil na arena internacional dentro da temática do desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente se levarmos em consideração que o Brasil é líder em tecnologias de produção e desenvolvimento de biocombustíveis (DALGAARD, 2017). Além da arena da ciência e da tecnologia outros setores que podemos apontar em que a energia esteve na pauta foram os da agricultura e do meio ambiente, já que ministros dessas áreas também foram responsáveis por assinar alguns dos atos internacionais aqui identificados. A partir da tabela 18 é possível vermos todos os cargos e a quantidade de atos assinados por aqueles responsáveis por essas funções.

Tabela 18 – Cargos dos signatários e atos que aparecem

Cargo	Quantidade
Ministro das Relações Exteriores	241
Presidente da República	87
Ministro de Minas e Energia	38
Diretor da Agência Brasileira de Cooperação	21
Embaixador	15
Ministro da Ciência e Tecnologia	11
Secretário-Geral das Relações Exteriores	8
Não Identificado	5
Vice Presidente	5
Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	3
Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia	3
Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2

Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação	2
Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo	2
Presidente da PETROBRAS	2
Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento da Comissão Nacional de Energia Nuclear	1
Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1
Ministro do Desenvolvimento Agrário	1
Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	1
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão	1
Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear	1
Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente	1
Subsecretário Geral de Assuntos Políticos	1
Subsecretário Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia	1

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

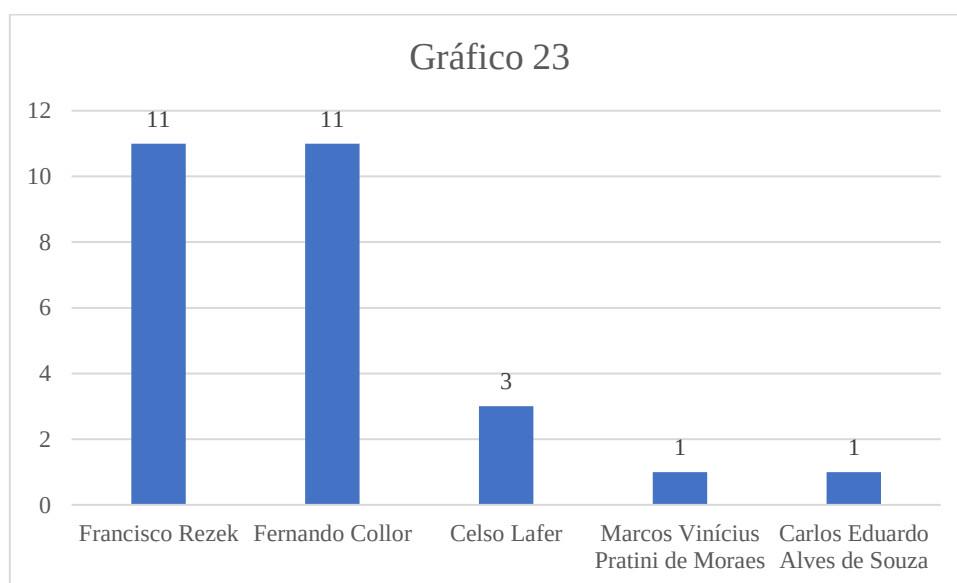
Se houve essa grande diversidade de signatários e de cargos entre 1990 e 2020, durante o governo Collor essa máxima não ocorre. Apenas cinco pessoas diferentes assinaram os atos identificados, ocupando quatro tipos de cargos. Dentre os signatários o destaque fica para Francisco Rezek e Fernando Collor, ambos assinando 11 atos cada. Aqui podemos colocar na discussão a questão da diplomacia presidencial⁵ dentro da área energética, já que Collor esteve presente na condução dessa discussão em 39% dos atos assinados em seu governo. Ele é o signatário de um Tratado, um Tratado Geral, uma Ata e oito Declarações Conjuntas. Dentre estes, podemos realçar o Tratado de Integração,

⁵ Diplomacia presidencial pode ser entendida como “o recurso habitual para negociações diretas entre presidentes nacionais toda vez que uma decisão crucial tem que ser feita ou um conflito crítico precisa ser resolvido” (MALAMUD, 2005, p. 139).

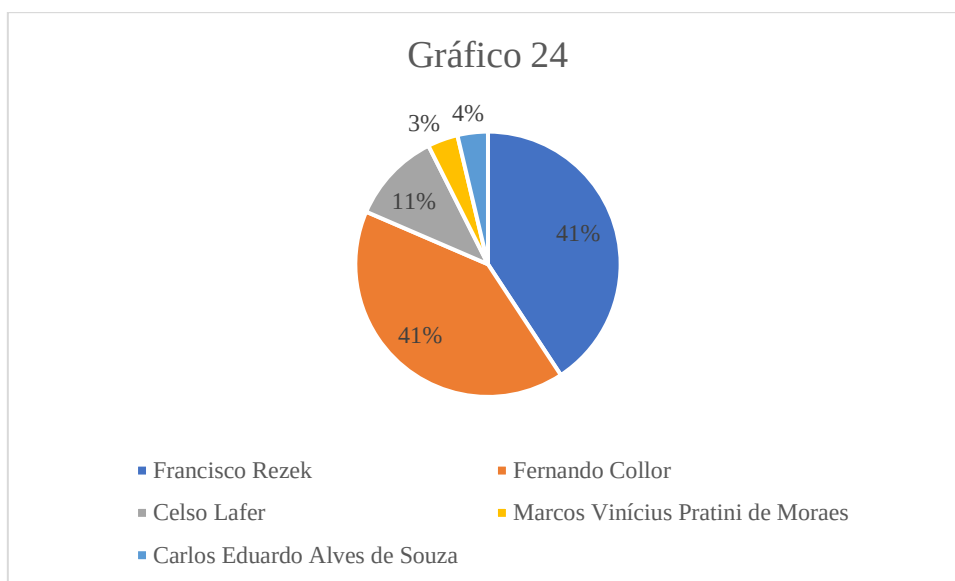
Cooperação e Desenvolvimento ao Protocolo nº 8, (Energia) realizado com a Argentina em 1990 cujo objetivo é tratar sobre a compra de gás argentino pelo Brasil e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina realizada também em 1990 em que o objetivo é discutir a aprovação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle.

Algo que é discutido na literatura é que “o Ministério das Relações Exteriores não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor.”. Contudo, se observarmos nos atos internacionais da área de energia o que vemos é que os Ministros das Relações Exteriores assinaram 52% dos atos (14), enquanto o Presidente da República assinou 41% do valor total. Também são identificados um ato assinado por um embaixador, o que faz com que 55% dos atos tenham sido assinados no âmbito do Itamaraty. Por fim identificamos também um ato assinado pelo Ministro de Minas e Energia.

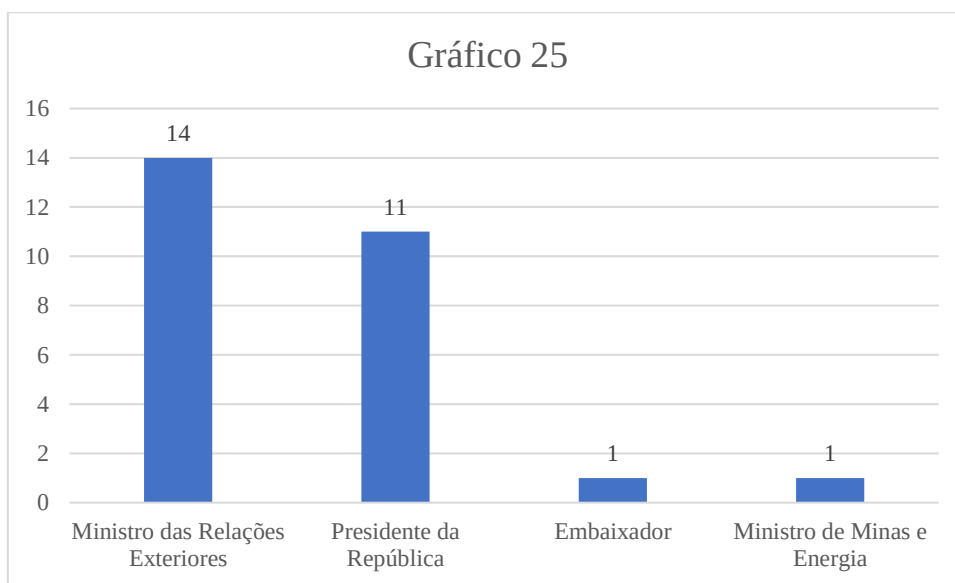
Gráfico 23 – Signatários no Governo Collor



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

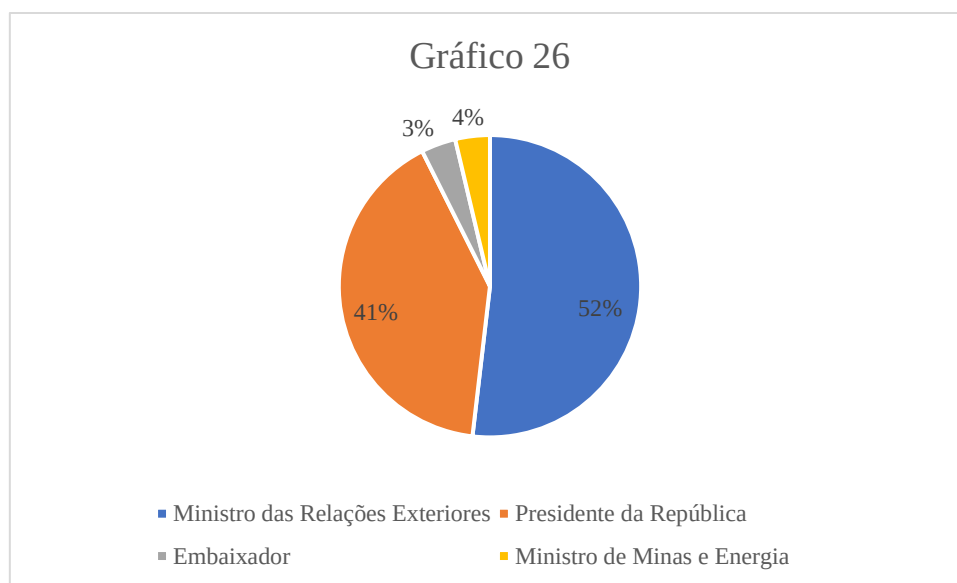
Gráfico 24 – Porcentagem dos signatários no Governo Collor

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 25 – Signatários no Governo Collor de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 26 – Porcentagem dos signatários no Governo Collor de acordo com os cargos

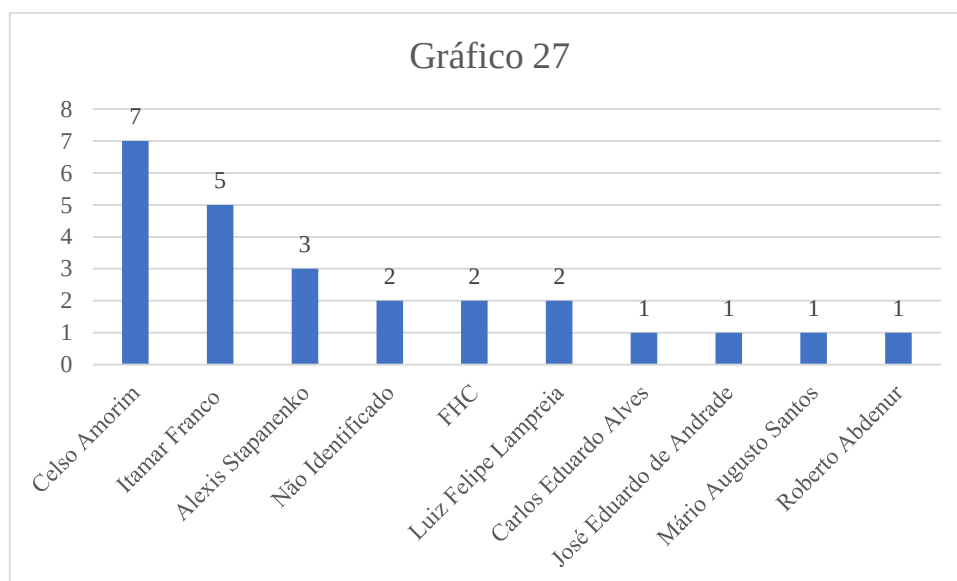


Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Apesar dos números do governo de Itamar Franco serem bem parecidos com o governo Collor, existem algumas diferenças que podemos elencar. Em primeiro lugar a maior diversidade de signatários e cargos encontrados nos atos internacionais, o que pode significar uma menor centralização na figura do Presidente da República. Hirst e Pinheiro (1995), por exemplo, já apontavam que o governo de Itamar Franco se iniciou sem dar muita prioridade à política externa e que ele não se interessava muito em se dedicar a uma diplomacia presidencial. Mas ainda assim, Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores e Itamar Franco foram os principais signatários, estendo presentes em sete e cinco respectivamente. Outros que também aparecem e que podemos destacar são Alexis Stepanenko, ex-Ministro de Minas e Energia (três atos), Fernando Henrique Cardoso e Luiz Felipe Lampreia, ambos assinando dois atos ocupando o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Em relação aos cargos dos signatários vemos mais uma vez a maior parte sendo assinado pelos Ministros das Relações Exteriores, 12 atos, o que resulta em cerca de 48% sendo assinados por eles, indo ao encontro com o que é dito sobre a cooperação diplomática ter sido delegada a atores com maior prestígio na área (HIRST e PINHEIRO, 1995). Contudo, se compararmos com o governo Collor vemos que quem ficou responsável pela assinatura de quase todos os atos que corresponderam a esse cargo foi Francisco Rezek, enquanto no governo de Itamar Franco houve um revezamento entre Celso Amorim, FHC, Luiz Felipe Lampreia e Roberto Abdenur.

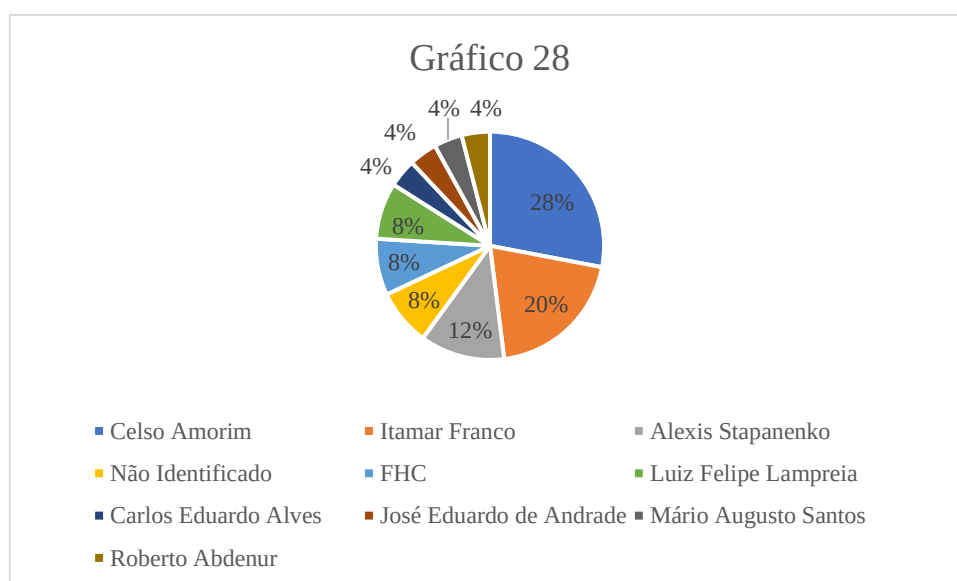
No governo de Itamar vimos também uma maior quantidade de pessoas que ocuparam outros tipos de cargos assinando atos internacionais, o que pode significar que outros setores estiveram presentes na sua diplomacia lidando com a questão energética. Os exemplos disso são o Ministério de Minas e Energia (três atos) e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (um ato), que a partir dos seus ministros guiaram acordos de cooperação internacional que tiveram a energia como pauta.

Gráfico 27 – Signatários no Governo Itamar

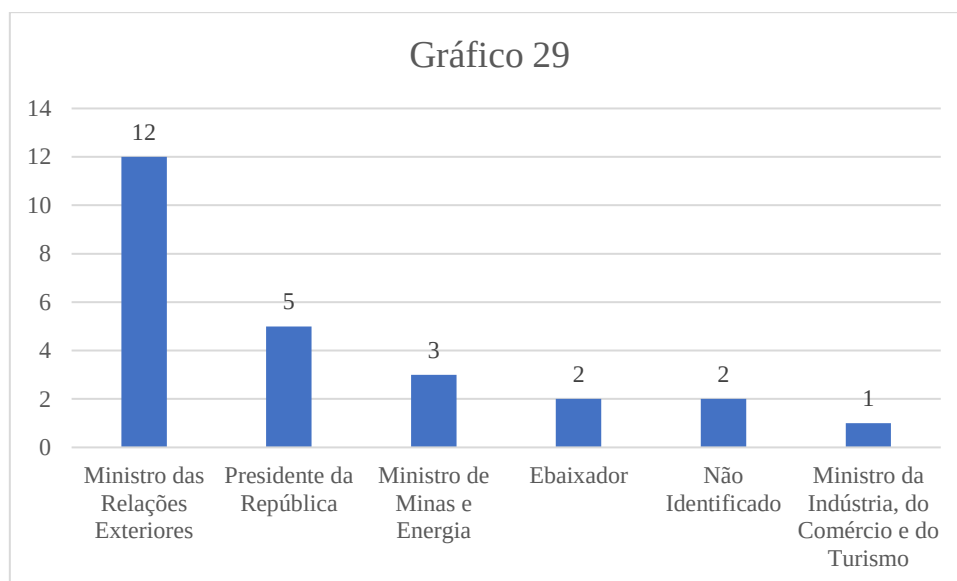


Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

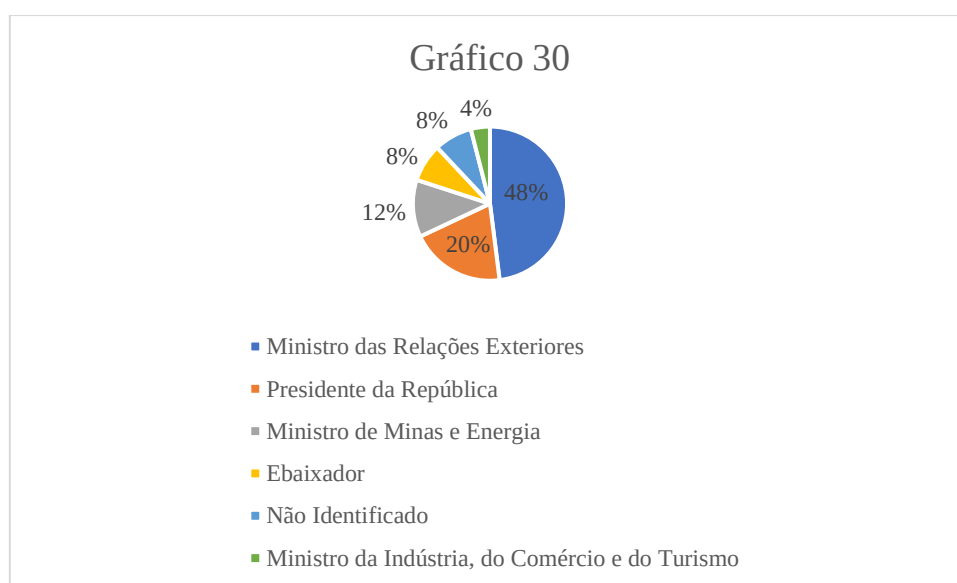
Gráfico 28 – Porcentagem dos signatários no Governo Itamar



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 29 – Signatários no Governo Itamar de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 30 – Porcentagem dos signatários no Governo Itamar de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Com a chegada do governo FHC na discussão e, na sequência, do governo Lula, trazemos aqui para a discussão os argumentos de Cason e Power (2009), os quais afirmam que ao longo desses dois governos aumentou o número de atores influenciando a política externa brasileira, aumentou a participação do Presidente da República e diminuiu a dominância do MRE na formulação dessas políticas. Como foi possível ver a partir dos dados, realmente aumentou o número de pessoas assinando os acordos, o que, conseqüentemente, fez com que mais cargos diferentes fossem responsáveis pela

cooperação. No governo de Fernando Henrique Cardoso nós vemos 16 pessoas diferentes sendo signatárias com nove cargos diferentes aparecendo. Nesses oito anos quem mais exerceu o papel de signatário foi Luiz Felipe Lampreia, o qual ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Foram 29 atos assinados por Lampreia, oito a mais do que o segundo colocado, Fernando Henrique Cardoso.

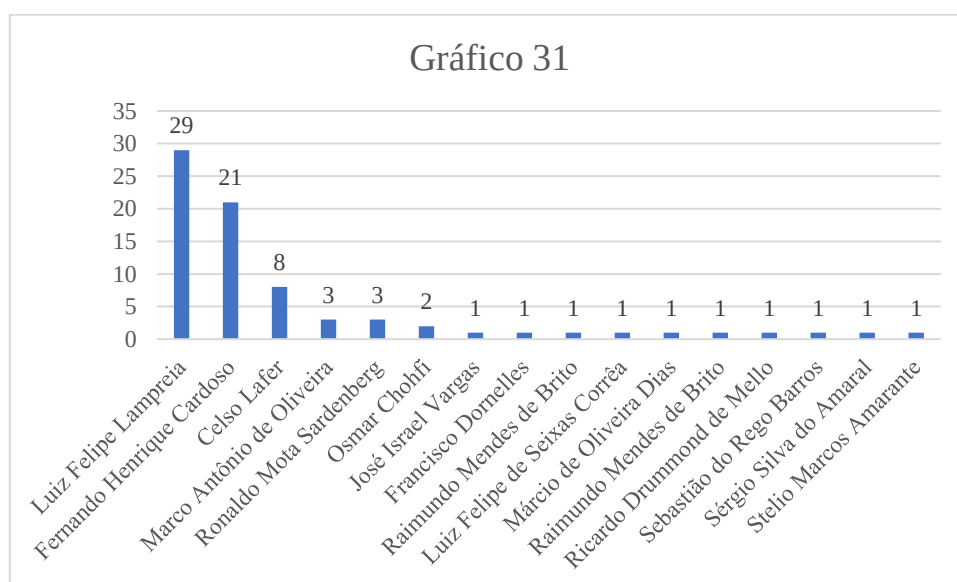
Com 21 atos assinados, Fernando Henrique demonstrou, como adiantou Cason e Power (2009), ser um presidente mais ativo na diplomacia brasileira do que seus antecessores, mesmo que em termos percentuais ele fique atrás de Fernando Collor. Cardoso utilizou a diplomacia presidencial como “um instrumento para incrementar relações de alto nível junto aos países industrializados, além de ter sido peça importantíssima em vários momentos do processo de integração sub-regional.” (PINHEIRO, 2009, p. 64).

No tocante aos cargos foram nove diferentes, com destaque novamente para o de Ministro das Relações Exteriores e o de Presidente da República. Mesmo tendo uma maior diversidade de cargos responsáveis pela assinatura dos atos internacionais do que no período Collor e Itamar, no governo FHC nós vemos uma grande centralização no Ministério das Relações Exteriores na condução de acordos que versam de alguma forma sobre energia, o que vai de encontro com o que foi dito por Cason e Power (2009), já que o MRE continuou influente dentro desse assunto. Foram 57,8% dos atos sendo assinados por Ministros das Relações Exteriores (37 atos) e 4% assinados pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores (três atos). Almeida (2004) realça isso ao falar que “a política externa conduzida no governo FHC tinha no Itamaraty seu foco principal, sendo que até mesmo os conselheiros presidenciais eram diplomatas.” (ALMEIDA, 2004, p. 177). Outra informação que vale ser realçada a respeito desse governo é que vemos a pauta de Ciência e Tecnologia com maior pujança na cooperação internacional da área de energia do que o próprio Ministério de Minas e Energia. São quatro atos assinados pelo Ministro de Ciência e tecnologia e apenas dois pelo Ministro de Minas e Energia. Esse valor é menor, por exemplo, do que no governo de Itamar. Isso chama atenção porque considerando que aumentaram bastante os números de atos, esperava-se também uma maior participação desse ministério.

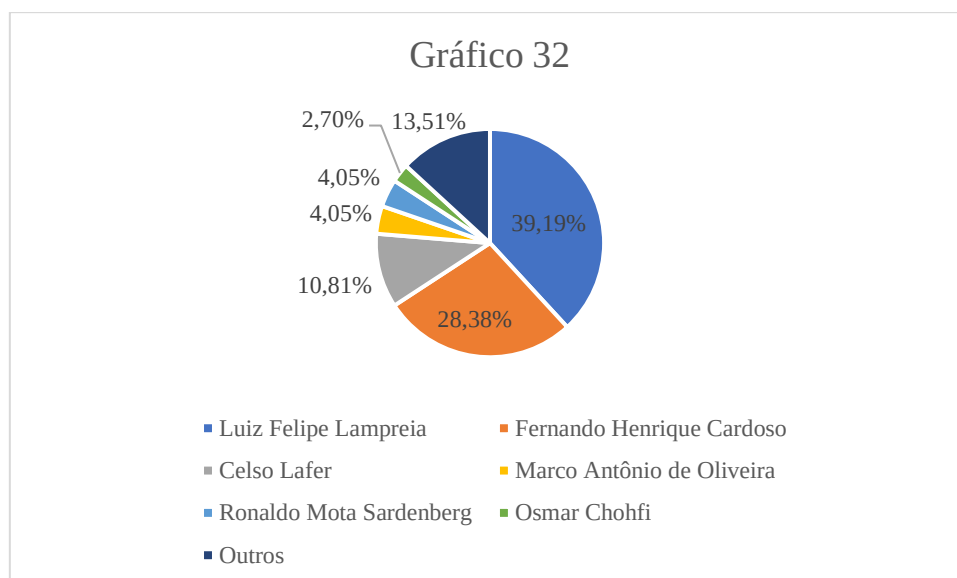
Por fim, podemos mencionar também a existência de dois atos assinados por mais de uma pessoa, o que resulta em uma coordenação entre duas áreas diferentes do governo. Primeiro foi a Ata de Temas Econômicos e Comerciais assinada em 1997 com a

Argentina, um ato de temática relevante que tinha como objetivo na parte energética definir normas que permitissem transações de energia elétrica e gás natural entre empresas dos dois países e também viabilizar a privatização da hidrelétrica de Garabi. Nesse ato houve a assinatura de Luiz Felipe Lampreia e Francisco Dornelles, demonstrando a participação do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Após foi assinado Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área Energética entre o Brasil e o Peru, também em 1997, um ato de temática única e que tinha como objetivo de forma generalizada aumentar a integração energética entre os dois países. Nesse ato vemos mais uma vez a participação de Lampreia e também de Raimundo Mendes de Brito, então Ministro de Minas e Energia.

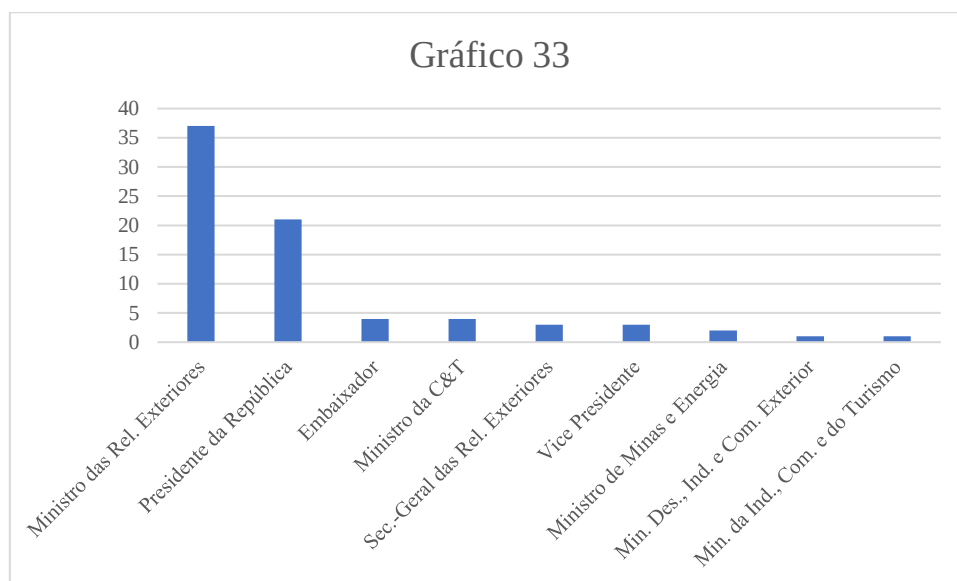
Gráfico 31 – Signatários no Governo FHC



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

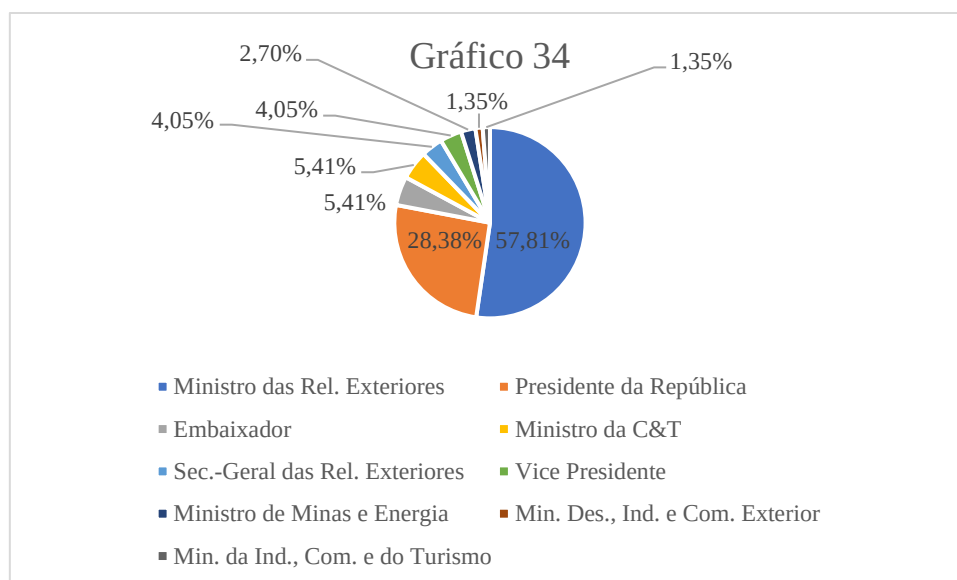
Gráfico 32 – Porcentagem dos signatários no Governo FHC

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 33 – Signatários no Governo FHC de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 34 – Porcentagem dos signatários no Governo FHC de acordo com os cargos



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Quando adentramos no governo Lula a discrepância em relação aos governos de Collor, Itamar e FHC fica mais evidente. São 27 pessoas diferentes identificadas como signatárias dos atos. Celso Amorim é quem ocupa o primeiro lugar na lista com 112 atos internacionais assinados por ele. Um dos grandes responsáveis pela condução da política externa brasileira, Celso Amorim esteve presente em cerca de 47% dos acordos de cooperação internacional que tratam sobre energia. Quem aparece em segundo lugar é Lula da Silva. O então presidente faz uso da diplomacia presidencial no seu governo e debateu fortemente a questão energética sendo signatário de 41 atos internacionais.

Levando em consideração essa informação, nós podemos associá-la com o que é visto na literatura. Almeida (2005), por exemplo, relata que Lula utilizou dessa ferramenta diplomática exercida pelo próprio presidente, dando maior amplitude e intensidade e “praticando como nenhum outro governo do Brasil o engajamento direto do chefe de Estado nas conversações diplomáticas e nas iniciativas de política externa, seja no plano bilateral, seja no âmbito regional ou multilateral.” (ALMEIDA, 2005, p. 21).

Em termos absolutos ele têm uma grande vantagem em relação ao segundo presidente que mais assinou atos, Fernando Henrique Cardoso, com uma diferença de 20 atos entre eles. Contudo, se levarmos em consideração em termos relativos, ou seja, a porcentagem de participação na assinatura dos atos em relação ao total, ele está atrás de todos os seus antecessores, tendo em vista que dos 236 atos do seu governo, ele foi

signatário de “apenas” 17%. Podemos sugerir a partir desses dados que houve de fato uma diplomacia presidencial na área de energia durante o governo Lula, mas de forma descentralizada, já que outros atores também tiveram importância nesse processo.

Outros dois nomes também serão evidenciados aqui: Samuel Pinheiro Guimarães e Silas Rondeau. Agindo tanto como Secretário-Geral das Relações Exteriores quanto como Ministro das Relações Exteriores interino, Samuel Pinheiro Guimarães também foi nome importante na condução da política externa do governo Lula e foi signatário de 18 atos internacionais que versam sobre energia. Já Silas Rondeau aparece em quarto lugar na lista por ter sido signatário de 12 atos internacionais. Esse nome é importante de se realçar porque se trata de um ex-Ministro de Minas e Energia ocupando um lugar de destaque na lista, o que evidencia uma maior importância que o setor passou a ter na política externa brasileira.

Quanto aos cargos, foram identificados 17 tipos diferentes, sendo esse o governo com uma maior diversidade. Os que mais assinaram foram os de Ministro das Relações Exteriores (128), Presidente da República (41), Ministro de Minas e Energia (27), Diretor da Agência Brasileira de Cooperação (14), Ministro da Ciência e Tecnologia (7) e Embaixador e Secretário-Geral das Relações Exteriores (4). Desses sete cargos acima mencionados, quatro deles são diretamente ligados ao Ministério das Relações Exteriores e um é o próprio Presidente da República. Tendo isso em vista, podemos relacionar esse número com uma passagem feita por Almeida (2004) que afirma:

Sem dúvida alguma, do ponto de vista da forma, a diplomacia do governo Lula ostenta um ativismo exemplar, representado por um intenso programa de diplomacia presidencial (ver lista cronológica de viagens e visitas recebidas, em anexo a este ensaio), complementado por um ainda mais ativo circuito de contatos, encontros, viagens de trabalho e conversações a cargo do chanceler e, de maneira algo inédita para os padrões do Itamaraty, do próprio Secretário-Geral das Relações Exteriores, funcionário normalmente (e tradicionalmente) dedicado às lides administrativas e aos assuntos de “economia doméstica” da Casa. Tanto o ministro Celso Amorim, como seu principal auxiliar, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, têm conduzido uma das fases mais dinâmicas da diplomacia brasileira em qualquer época histórica. (ALMEIDA, 2004, p. 164).

Portanto, se trouxermos à tona mais uma vez o que foi dito por Cason e Power (2009), o que nós vemos no governo Lula na área de diplomacia energética é mais uma vez a questão da diversidade de atores e da diplomacia presidencial indo de acordo com o que eles falaram, mas a parte sobre a perda da dominância do MRE indo de encontro

aos seus argumentos. Inclusive o que podemos ver a partir dos números se assemelha mais com o que é exposto por Leão (2016), o qual afirma que:

Durante o governo Lula, existe um destaque e um espaço muito maior para que tanto o Itamaraty quanto outros atores participem da formulação da política exterior. (...) Nesse caso, identificamos que há uma convergência significativa entre Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia, aliado a uma diplomacia presidencial bastante pujante, (LEÃO, 2016. p. 16).

Contudo, os cargos relacionados ao Ministério das Relações Exteriores não serão aqueles que iremos destrinchar mais a fundo, tendo em vista que a presença de outros chamam mais atenção. Em primeiro lugar quem iremos mencionar são os Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Reinhold Stephanes, responsável pela assinatura de dois atos e o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, signatário de um ato. Aqui podemos perceber que há uma ligação entre a pauta da Agricultura, da Energia e das Relações Internacionais no Brasil do governo Lula. O que corrobora com essa afirmação é o fato de que em seus mandatos Lula promoveu fortemente uma política externa voltada para os biocombustíveis, mais precisamente através da diplomacia do etanol, que dependem da agricultura para realizar a sua produção.

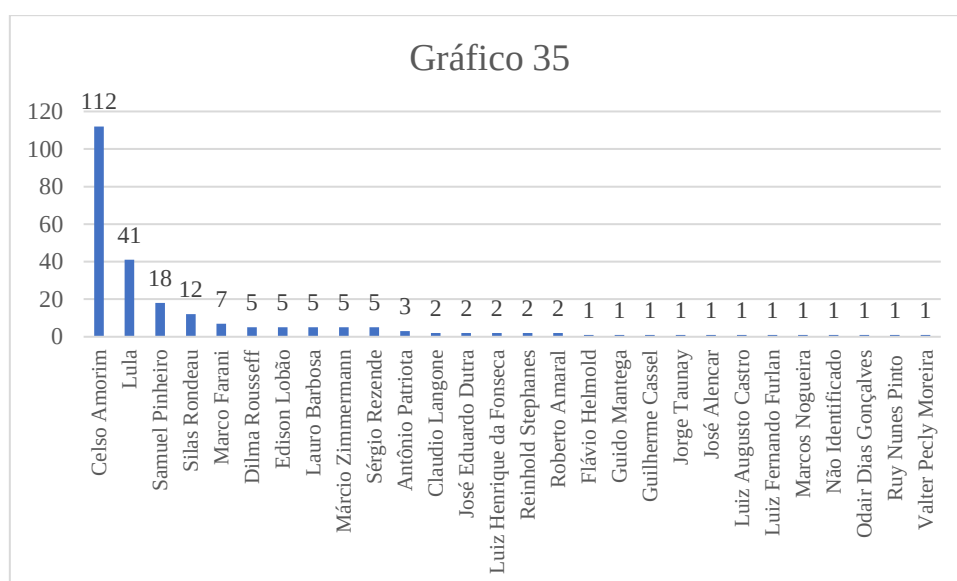
Apesar dos dois atos assinados por Stephanes e o ato assinado por Cassel serem de temática acessória, os seus objetivos demonstram como a agricultura, a energia e a política externa se interligam. Stephanes, por exemplo, assina um Acordo de Cooperação em Agricultura com o Uzbequistão em 2009 e um Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Campo da Agricultura com as Filipinas também em 2009, em que ambos buscam na parte de energia promover o desenvolvimento de matérias-primas exatamente para a produção de biocombustíveis. Já Cassel é signatário do Memorando de Entendimento Sobre Cooperação em Matéria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural realizado em 2010 com o Zimbábue que tem como objetivo na parte energética promover intercâmbio de experiências na área de biodiesel e outras energias renováveis, com ênfase na agricultura familiar.

Em segundo lugar será destacado o Presidente da PETROBRAS, José Eduardo Dutra, que assina dois atos conjuntamente com Dilma Rousseff, realizados em 2005 com a Venezuela. Apenas no governo Lula que vemos o presidente de uma estatal dando apoio em um acordo de cooperação internacional. Apesar da cooperação ser conduzida pelo Ministério de Minas e Energia, o presidente da PETROBRAS é signatário desse acordo

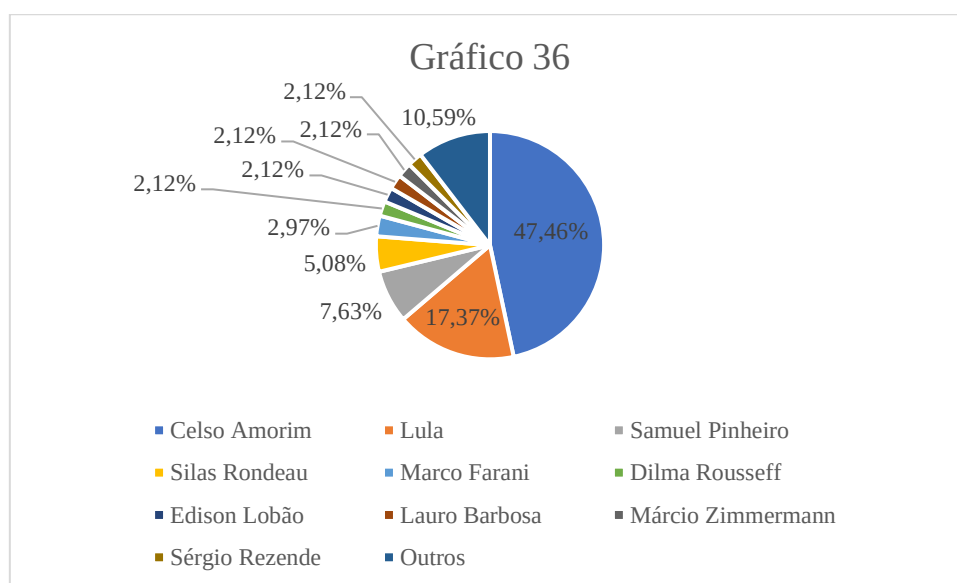
porque a empresa petroleira seria responsável por dar apoio na cooperação e por ter interesse em fornecer produtos à PDVSA. Em um dos atos busca-se definir “as bases de um projeto que propicie o cultivo de oleaginosas, a produção industrial do biodiesel e seu uso nas misturas com o óleo diesel venezuelano.” (MRE, 2005a, p.1). Já no outro ato o objetivo é praticamente o mesmo, com a diferença que será voltado para a indústria do etanol. Dessa forma o cultivo seria de cana-de-açúcar e o etanol seria utilizado na mistura com a gasolina.

Em terceiro lugar vale ressaltar um ato assinado pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guido Mantega. Por meio do Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil e o Ministério do Comércio China, assinado em 2004, vemos que a questão energética entra também na pauta da área orçamentária. O objetivo deste ato é explorar iniciativas que englobem a área energética e para isso ambos os governos se comprometem em investir na instalação de empresas de produção e comércio, podendo haver inclusive tratamento preferencial para essas empresas.

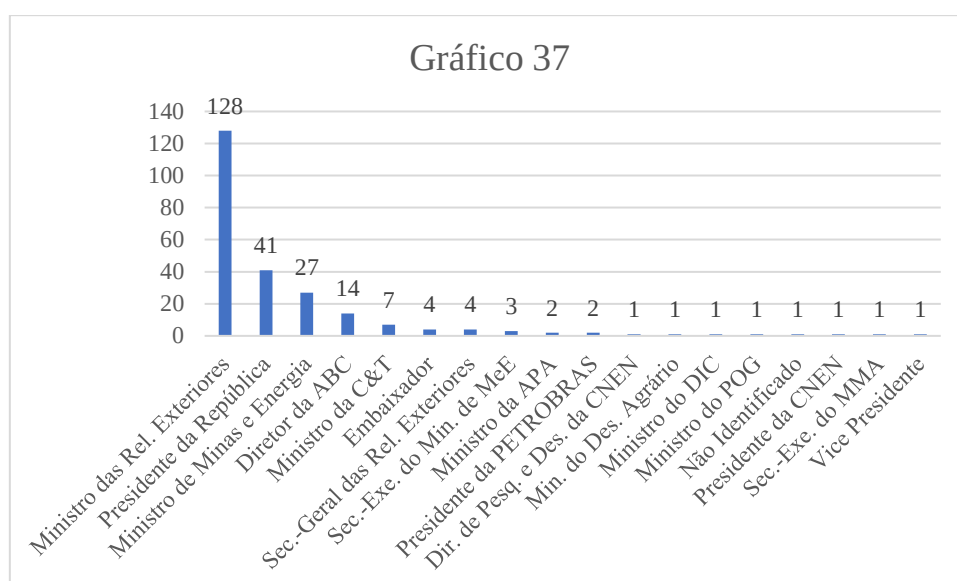
Por fim mencionaremos um ato assinado pelo Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, Claudio Langone, o que mostra que a questão energética também esteve interligada com a pauta ambiental no governo Lula. Esse ato intitulado de Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Proteção Ambiental entre o Ministério do Meio Ambiente do Brasil e a Administração Estatal de Proteção Ambiental da China e assinado em 2005 trata a energia de forma acessória, mas ainda assim discute-se a cooperação para promover as energias renováveis.

Gráfico 35 – Signatários no Governo Lula

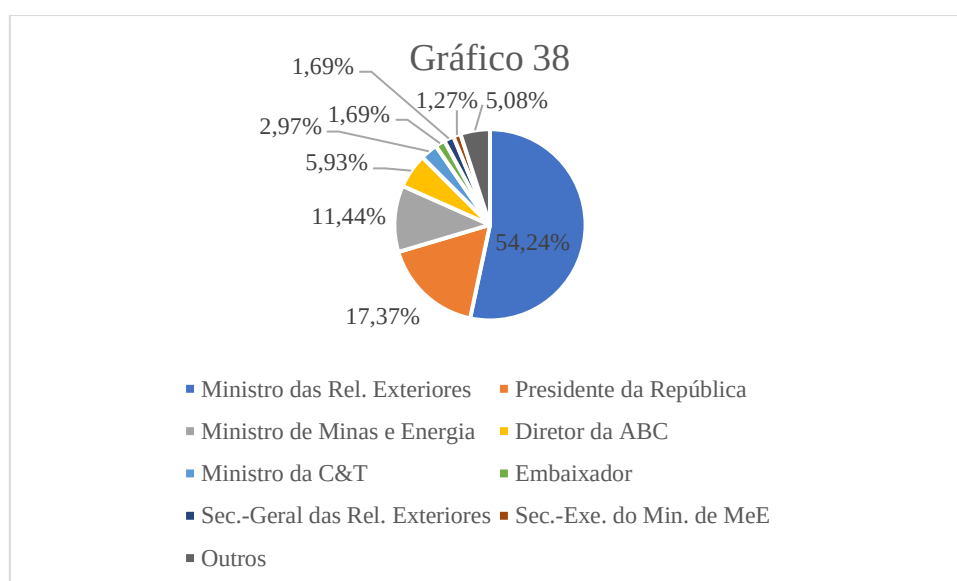
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 36 – Porcentagem dos signatários no Governo Lula

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 37 – Signatários no Governo Lula de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 38 – Porcentagem dos signatários no Governo Lula de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

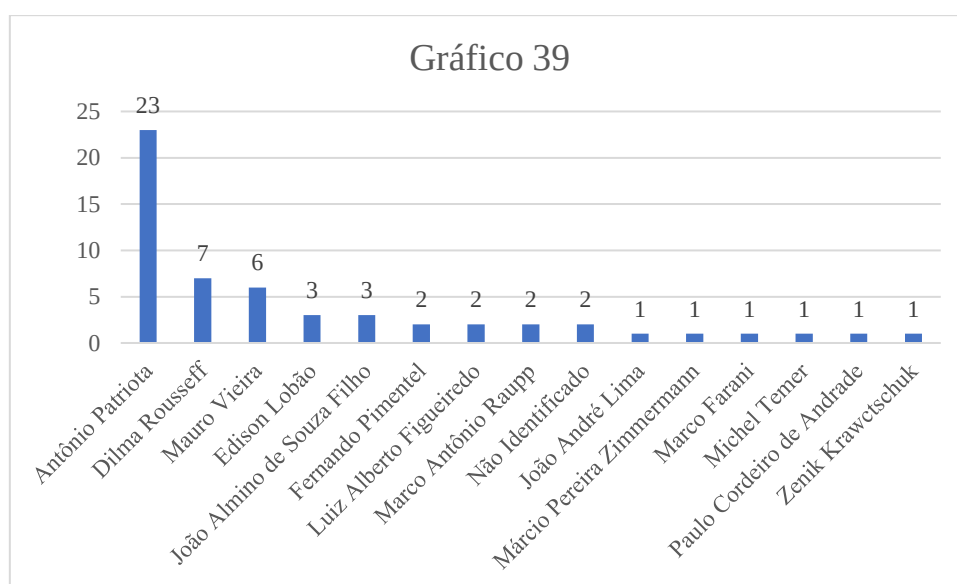
Nos anos em que Dilma ocupou o cargo de Presidente da República observa-se uma diminuição da quantidade de signatários. No seu governo 14 pessoas diferentes são responsáveis por assinar esses atos, com Antônio Patriota, então Ministro das Relações Exteriores, sendo o primeiro da lista com 23 atos assinados. Ele, seja sozinho ou conjuntamente com outros ministros, esteve na assinatura de cerca de 43% dos atos, 30% a mais, ou 16 atos, do que a segunda colocada, a presidente Dilma. São sete atos assinados por ela, o que reforça mais uma vez o que foi dito sobre seu desinteresse pela política

internacional do Brasil. Essa afirmação é corroborada se levarmos em consideração o que é dito por Leão (2016):

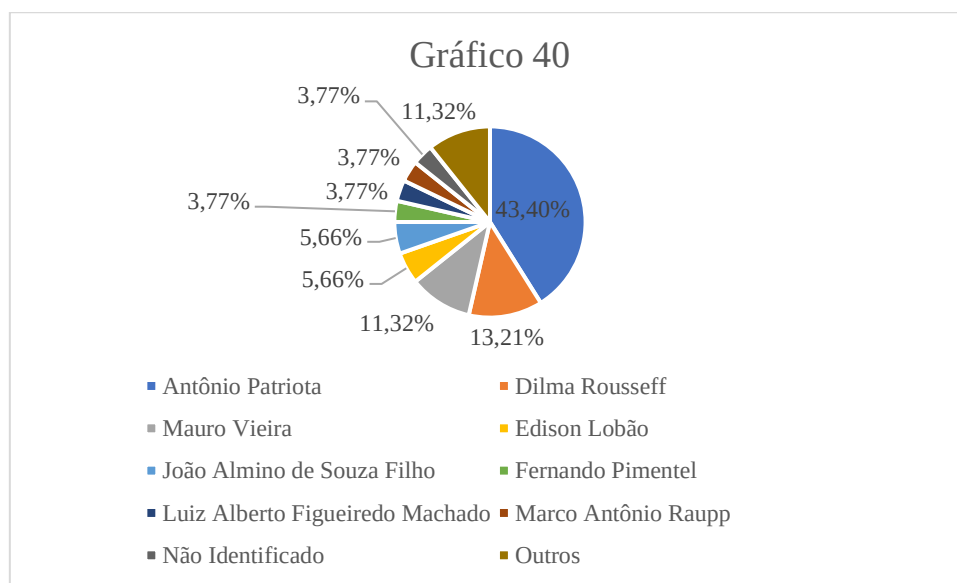
(...) a presidenta prioriza mais questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. No que concerne à diplomacia presidencial, ela perde força considerável quando é novamente comparada ao governo Lula, muito em função dessa preferência da presidenta pelo âmbito doméstico e pela falta de coordenação com os principais formuladores de política exterior do Itamaraty, que passou a sofrer um processo de certo esvaziamento e desprestígio em relação ao governo Lula. (LEÃO, 2016, p. 8).

No seu governo nós pudemos perceber também uma diminuição na variedade de cargos responsáveis pelos atos internacionais. São 10 cargos diferentes, sete a menos do que no governo Lula, com o líder da lista sendo mais uma vez o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Revezando no cargo, Antônio Patriota, Mauro Vieira e Luiz Alberto Figueiredo, foram signatários de mais de 58% dos atos. Contudo, o número que pretendemos lançar luz aqui diz respeito ao do Ministro de Minas e Energia, que perde boa parte da participação que teve no governo anterior. São apenas quatro atos assinados por Ministros dessa pasta (7,5%). O que causa maior estranhamento em relação a esse número é o fato de Dilma ter sido Ministra de Minas e Energia no governo Lula. Dessa forma, se esperava que ela desse maior espaço a esse setor do seu gabinete na condução da política internacional em energia do Brasil.

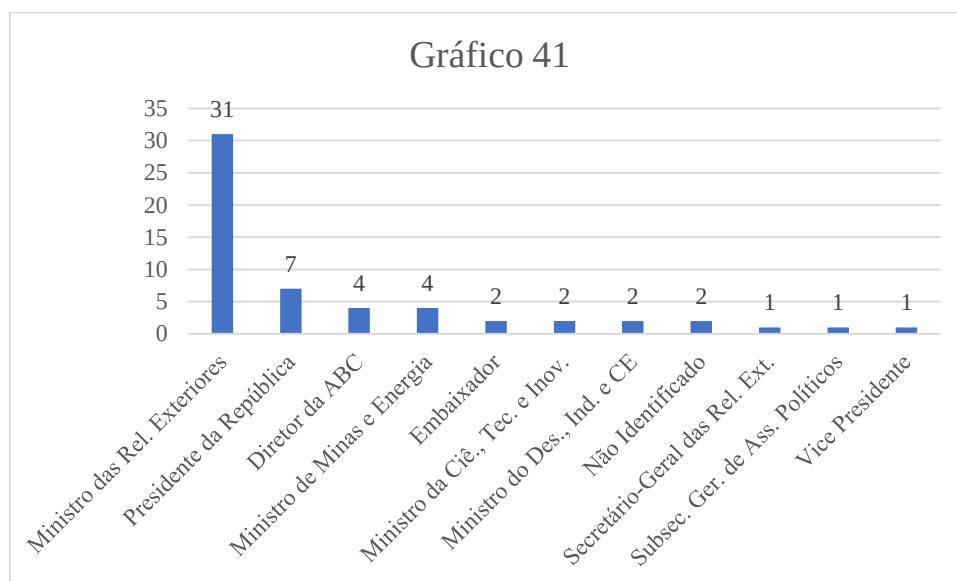
A partir desses dados nós podemos também fazer uma relação com o que é dito por Jesus (2014) sobre uma maior participação de atores domésticos na formulação PEB. Esse autor afirma que “Alguns ministérios - como o Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente e outros - intensificaram a cooperação com o Itamaraty para implementar estratégias de inserção internacional do Brasil.” (JESUS, 2014, p. 35). Contudo, isso não ocorreu no setor energético. O que vemos de fato é uma retração da participação de atores domésticos de fora do Itamaraty.

Gráfico 39 – Signatários no Governo Dilma

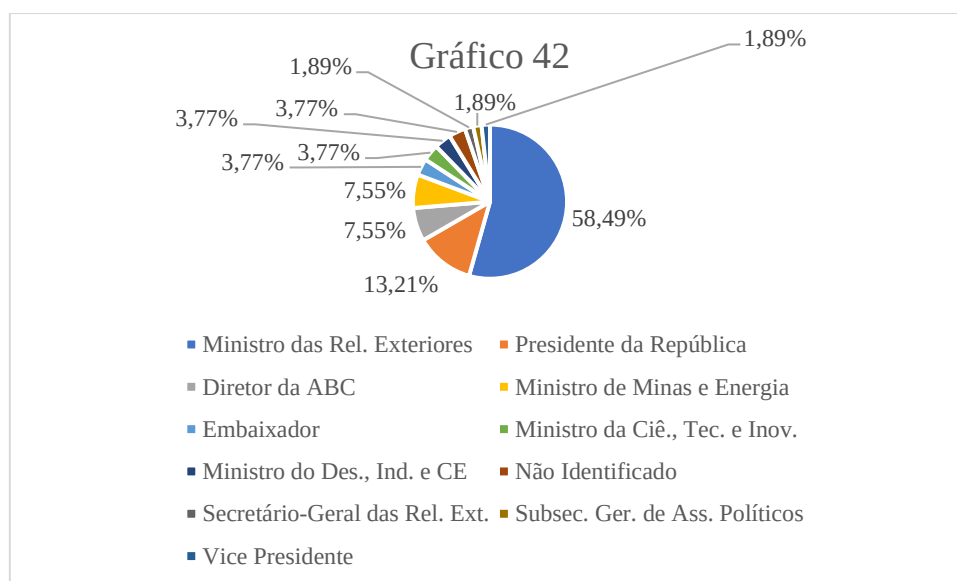
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 40 – Porcentagem dos signatários no Governo Dilma

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 41 – Signatários no Governo Dilma de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

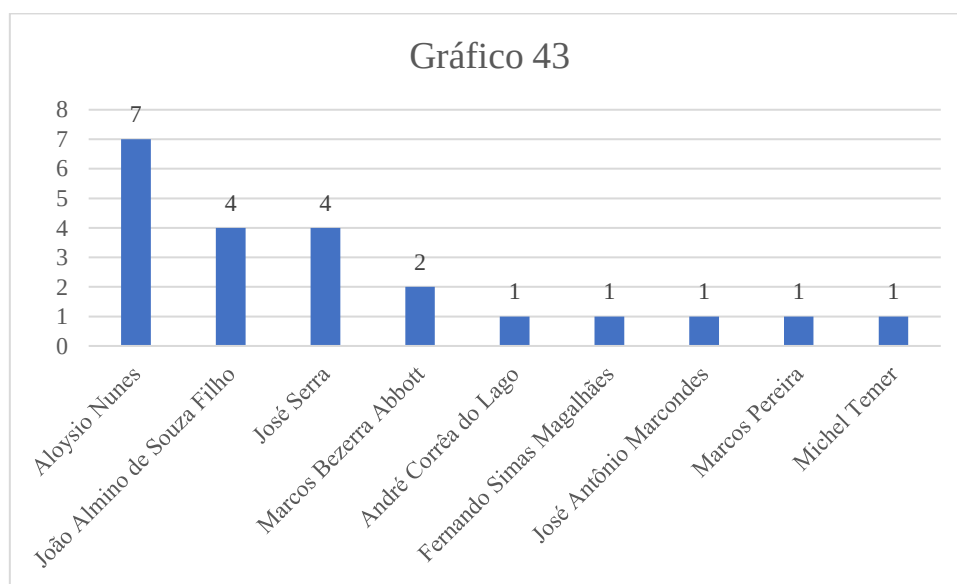
Gráfico 42 – Porcentagem dos signatários no Governo Dilma de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

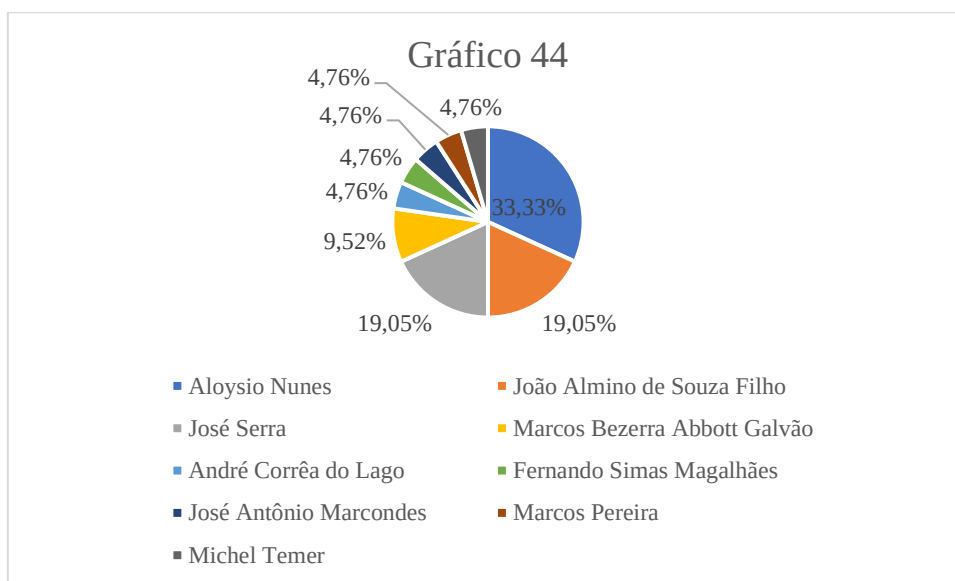
A diminuição nos números continua no governo de Michel Temer. Em primeiro lugar diminui o número de signatários de 14 para nove. Desses nove quem aparece em primeiro é Aloysio Nunes, assinando sete, sendo seguido por João Almino de Souza Filho e José Serra (quatro) e Marcos Bezerra Abbott (dois). Outro ponto a se destacar é que Temer assinou ainda menos atos na área energética do que sua antecessora. Ele assina apenas um ato, o mesmo número de quando ele foi Vice Presidente de Dilma Rousseff.

No tocante aos cargos, somente seis foram identificados. O que percebemos aqui é que praticamente todos os atos assinados estão no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. São 14 atos assinados pelos Ministros das Relações Exteriores (66,6%), três pelos Diretores da Agência Brasileira de Cooperação (14%) e dois por embaixadores (9,5%). Além desses são identificados também um ato assinado pelo Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e um pelo Subsecretário Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia. Vemos, portanto, a ausência completa do Ministério de Minas e Energia. Isso significa que no governo Temer a questão da cooperação energética só se misturou com a pauta industrial e de meio ambiente.

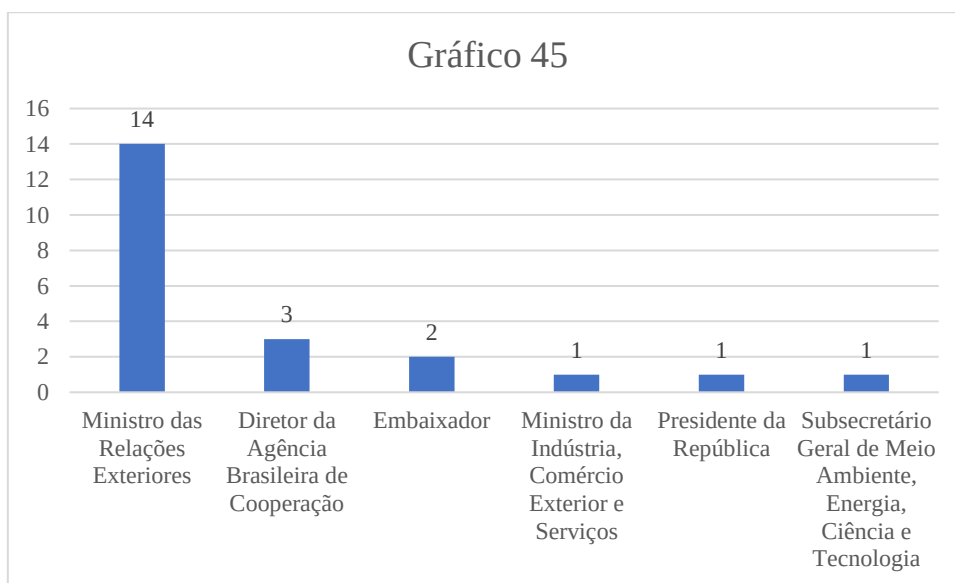
Gráfico 43 – Signatários no Governo Temer



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

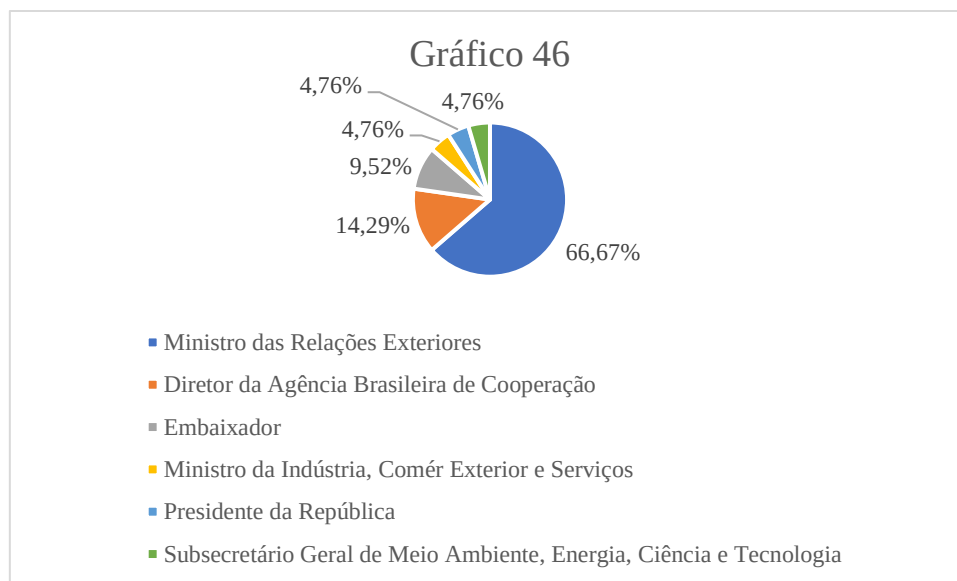
Gráfico 44 – Porcentagem dos signatários no Governo Temer

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 45 – Signatários no Governo Temer de acordo com os cargos

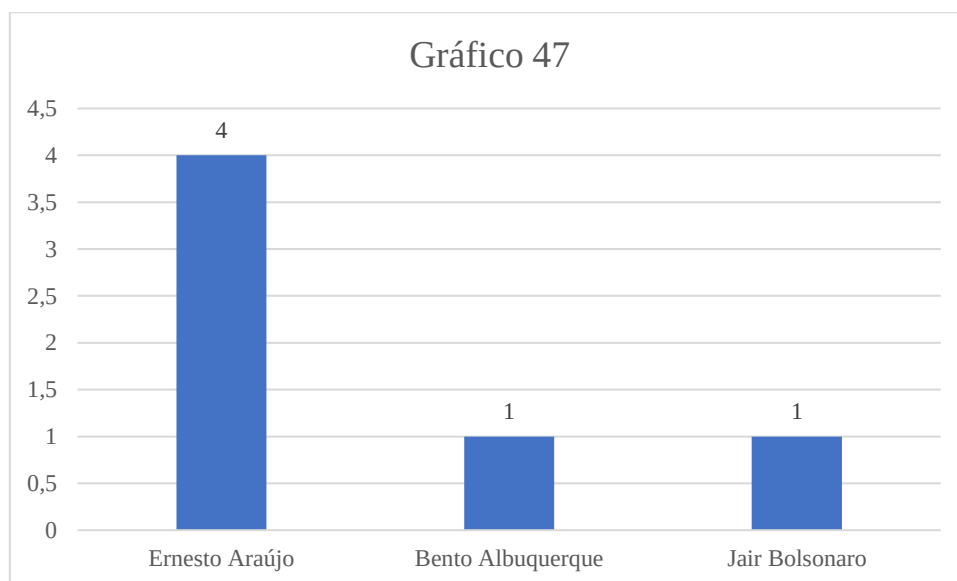
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 46 – Porcentagem dos signatários no Governo Temer de acordo com os cargos

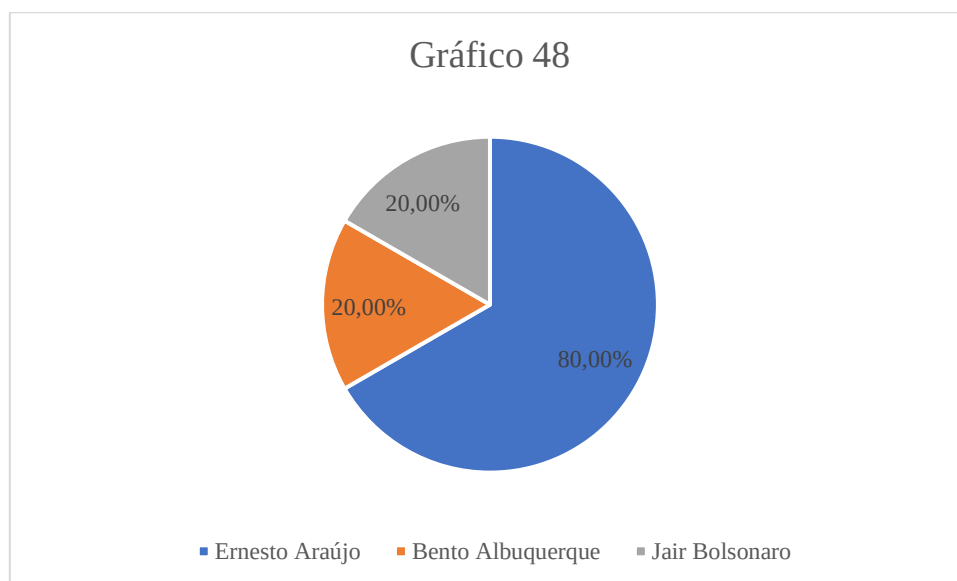


Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

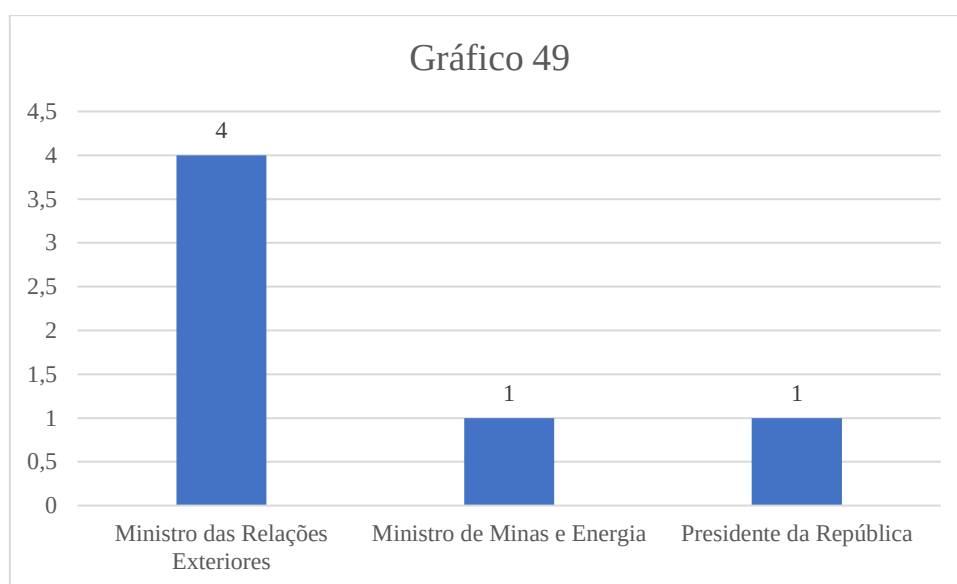
Por fim, o governo Bolsonaro apresenta os mesmos números tanto para signatários quanto para cargos. São três signatários diferentes com três cargos diferentes. Ernesto Araújo é o primeiro na lista estando presente na assinatura de quatro atos, o que faz com que o Ministro das Relações Exteriores tenha o mesmo valor. Além dele foi identificado Bento Albuquerque, Ministro de Minas e Energia, como signatário de um ato realizado conjuntamente com Ernesto Araújo e um ato assinado por Jair Bolsonaro. Esse ato assinado por ambos os ministros foi realizado em 2020 com a Índia e trata sobre a promoção da produção e do uso de biocombustíveis.

Gráfico 47 – Signatários no Governo Bolsonaro

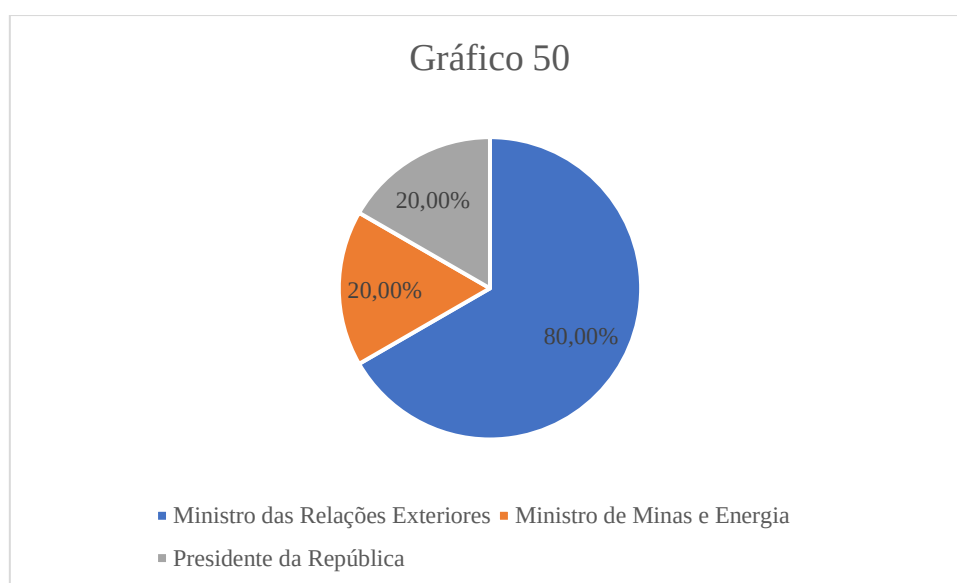
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 48 – Porcentagem dos signatários no Governo Bolsonaro

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 49 – Signatários no Governo Bolsonaro de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 50 – Porcentagem dos signatários no Governo Bolsonaro de acordo com os cargos

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

O que concluímos, portanto, a partir desta seção é que como esperado o Ministério das Relações Exteriores conduziu a cooperação internacional na área de energia. Além desse ministério vimos também com certo destaque a presença de pessoas ligadas ao Ministério de Minas e Energia e do Ministério de Ciência e Tecnologia. Dos governos que passaram ao longo dos anos os mandatos de Collor, Itamar, Temer e Bolsonaro não diversificaram tanto as áreas que estiveram envolvidas na cooperação. Já FHC, Lula e Dilma permearam essa discussão em outros setores do seu governo, com ênfase no

governo Lula que teve diversos ministérios envolvidos, secretarias e até presidente de estatal.

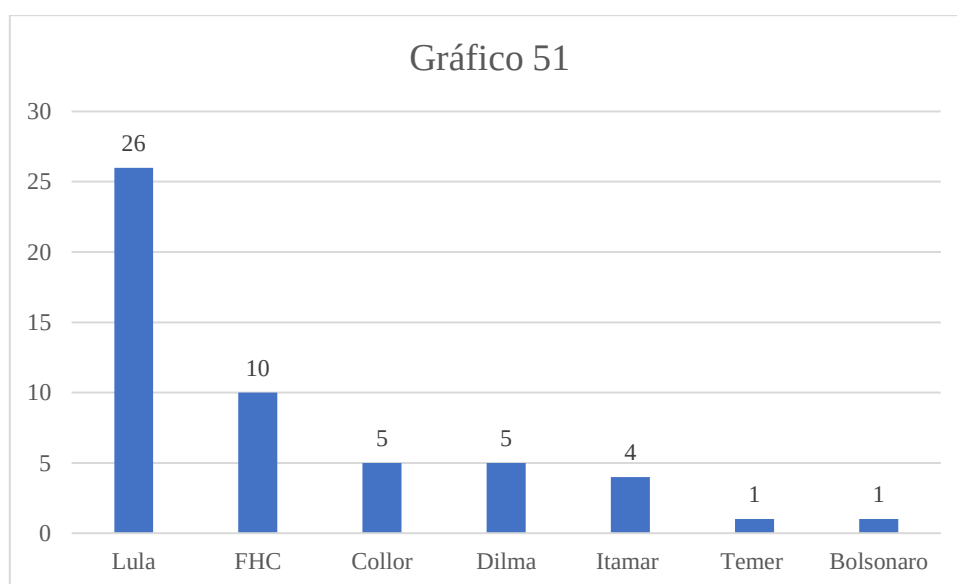
1.5 Diplomacia presidencial no exterior na área de energia?

Nas duas seções anteriores foram analisados os locais de assinatura e os signatários dos atos internacionais coletados na pesquisa. Agora, nesta breve seção, buscaremos “*mixar*” os dados para conferir a questão da diplomacia presidencial no exterior no tocante ao setor energético. Esse esforço realizado nesse momento teve como incentivo o trabalho de Cason e Power (2009) que ao estudarem as mudanças ocorridas na política externa brasileira nos governos de FHC e Lula destacam a questão da diplomacia presidencial, afirmando que:

Antes de 1994, os presidentes brasileiros eram altamente dependentes do MRE e concediam ao ministério grande autonomia na formulação de políticas. As negociações internacionais mais importantes foram conduzidas diretamente pelo Ministro das Relações Exteriores e / ou pelos altos funcionários do MRE e suas principais embaixadas ao redor do mundo. Os presidentes viajavam pouco e, na medida em que estavam envolvidos na diplomacia, era no contexto de cúpulas cuidadosamente organizadas e visitas de estado, onde os resultados eram geralmente pré-negociados. Essa tradição foi totalmente derrubada desde meados da década de 1990, e a diplomacia presidencial rotinizada é uma característica de apenas dois governos: Cardoso (1995-2002) e Lula (2003 até o presente). (CASON E POWER, 2009, p. 123).

Em entrevista à BBC Brasil, Antônio Carlos Lessa também lança luz sobre a importância que as viagens ao exterior têm para as análises da diplomacia exercida pelos presidentes. Segundo ele “As viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no seu governo.” (SCHREIBER, 2015).

Portanto, o que os dados nos mostram a respeito de cada presidente é que: Collor assinou cinco atos no exterior (45,4% de todos os atos que foi signatário), Itamar assinou quatro (80%), FHC 10 (47,6%), Lula 26 (63,4%), Dilma cinco (71,4%), Temer um (100%) e Bolsonaro também um (100%). Dessa forma, apesar de percentualmente presidentes como Temer, Bolsonaro, Itamar e Dilma estarem na frente de FHC e Lula, em termos absolutos de fato o que é dito por Cason e Power (2009) se confere na diplomacia energética brasileira. Lula em primeiro lugar e Cardoso em segundo realmente são os presidentes que mais foram pessoalmente ao exterior e assinaram compromissos que versam sobre a temática energética. Contudo, essa característica deles não foi repetida pelos seus sucessores.

Gráfico 51 – Quantidade atos assinados pelos presidentes no exterior

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

A opinião de Lessa a respeito desse fenômeno, pelo menos no caso de Dilma Rousseff e Lula da Silva, é que ela enquanto presidente não tratava a política externa como área prioritária e tampouco compreendia o funcionamento desta, enquanto Lula “realmente levou às últimas consequências essa ideia de diplomacia presidencial. Ele produziu um novo parâmetro, um novo marco zero” (SCHREIBER, 2015).

Capítulo 2 – Os atos internacionais assinados pelo Brasil na área de energia: os parceiros na cooperação

Após o capítulo anterior, que discutiu os números gerais do desempenho de cada presidente na realização de atos internacionais na área de energia, neste capítulo serão abordadas as variáveis que dizem respeito aos parceiros envolvidos na cooperação. Isso será feito, em primeiro lugar, para sabermos com quem cada presidente buscou realizar parcerias ao longo dos anos e de onde esses parceiros são. Em segundo lugar faremos esse esforço também para podermos comparar o que é dito na literatura sobre a política externa de cada presidente sobre as preferências de parceiros de cooperação com o que de fato encontramos nos acordos que versam sobre energia. Inicialmente faremos uma apresentação geral dos números, ou seja, os valores totais correspondentes a 1990 a 2020 e depois trataremos cada governo de forma individual.

2.1 – Os parceiros do Brasil na área energética (1990-2020)

Para darmos início a análise temos que deixar claro, antes de mais nada, que utilizamos o termo “parceiros” e não “países” porque a cooperação internacional realizada pelo Brasil não se dá apenas com Estados. Ao longo da análise verificamos também que existiram atos assinados com organizações internacionais. Dessa forma a utilização do termo parceiros cabe melhor no transcorrer do texto.

Sabendo disso, o primeiro ponto da nossa análise é identificar qual o tipo de parceiro com quem o Brasil mais realizou a cooperação. O que os números mostraram foi que dos 441 atos realizados, 420 foram exclusivamente com países, 19 foram com organizações e dois com ambos. Isso significa que mais de 95% dos atos foram assinados com países, cerca de 4% foram assinados com organizações e menos de 1% com ambos.

Como aqui buscamos realçar tanto os atos de maior ocorrência, como os de menor ocorrência, surge o interesse de explanarmos quais são esses acordos firmados com os dois tipos de parceiros ao mesmo tempo, de modo que seja possível saber quais países são esses, quais OI's são essas e quais os fins desses atos. Em primeiro lugar identificamos que ambos os atos foram realizados durante o governo Lula. O primeiro deles, assinado em 2005 em Nairóbi por Claudio Langone, Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia, é um Memorando de Entendimento de caráter acessório feito com a Alemanha, IICA, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Mecanismo Global. Nesse ato

discute-se a questão da implementação do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL). Como ele trata de algo relacionado aos problemas causados pela desertificação, na parte que versa sobre energia as partes tratam sobre “promover o desenvolvimento e uso de fontes de energia que aliviam a pressão sobre os recursos lígneos” (MRE, 2005b, p. 1), ou seja, desenvolver energias alternativas que não sejam provenientes da lenha.

Já o segundo foi assinado no ano de 2008 em Porto Príncipe por Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, e é um Acordo de caráter acessório, realizado com o Haiti e novamente com o IICA. Nesse ato as partes tratam sobre questões relacionadas à cooperação técnica no setor agrícola, onde brevemente debatem sobre a promoção do desenvolvimento energético.

Tabela 19 – Tipos de Parceiro

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	420	95,2%
Organização	19	4,3%
Ambos	2	0,4%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Seguindo adiante na análise, a partir de agora serão mostrados quais foram os principais parceiros nessa cooperação. Vale ressaltar que os números que serão aqui mostrados correspondem à quantidade de atos em que cada parceiro aparece, tendo em vista que os atos podem ser bilaterais, trilaterais ou multilaterais⁶. Ou seja, o que está sendo mostrado aqui não é a quantidade de atos assinados exclusivamente com cada parceiro, mas sim a quantidade de vezes que o Brasil cooperou com cada um deles na área de energia.

Portanto, após trazer essa informação inicial, é possível apresentar os dados encontrados a partir da pesquisa, que nos mostra que os principais parceiros do Brasil ao longo desse período foram a Argentina, estando presente em 44 dos 441 atos internacionais assinados e a Alemanha, participando de 35 atos internacionais. Completando o ranking dos dez principais parceiros do Brasil na área energética aparece

⁶ Um exemplo disso são os Estados Unidos e Honduras, que firmaram oito e dois atos internacionais com o Brasil, respectivamente, em caráter bilateral. Porém, o Brasil também assinou um ato trilateral com os dois, contabilizando nove atos com os Estados Unidos e três atos com Honduras.

a Bolívia (23), em terceiro lugar, sendo seguida por Uruguai (22), Rússia (20), Venezuela (20), China (18), Chile (18), Paraguai (17) e Peru (16). O que nos chama atenção nessas informações é que dos 10 principais parceiros brasileiros, sete deles são da América do Sul. Se ampliarmos essa margem para os 30 principais parceiros do Brasil, como é mostrado no gráfico 52, todos os países sul-americanos estão presentes. Isso pode indicar que o Brasil ao longo dos anos tem concentrado os seus esforços de cooperação energética no seu entorno regional.

Uma das justificativas para isso é que historicamente um dos aspectos que a política externa do Brasil possui é a tendência de se alinhar com seus vizinhos, ou seja, sua diplomacia está projetada para a América do Sul. Podemos até mesmo afirmar que desde a década de 1990 isso tem ocorrido devido à tentativa do Brasil de “mitigar o aumento gradual da lacuna entre os países desenvolvidos e o resto do mundo” dessa forma, “o Brasil teria instrumentalizado a cooperação/integração regional como uma forma de aumentar o seu poder de barganha nas negociações internacionais” (LUDWIG e SPOSITO, 2020, p. 182). Alves (2011), por exemplo, explicita que essa região foi o principal destino dos investimentos externos brasileiros, passando de 4 bilhões de dólares em 2004 para quase 10 bilhões em 2010.

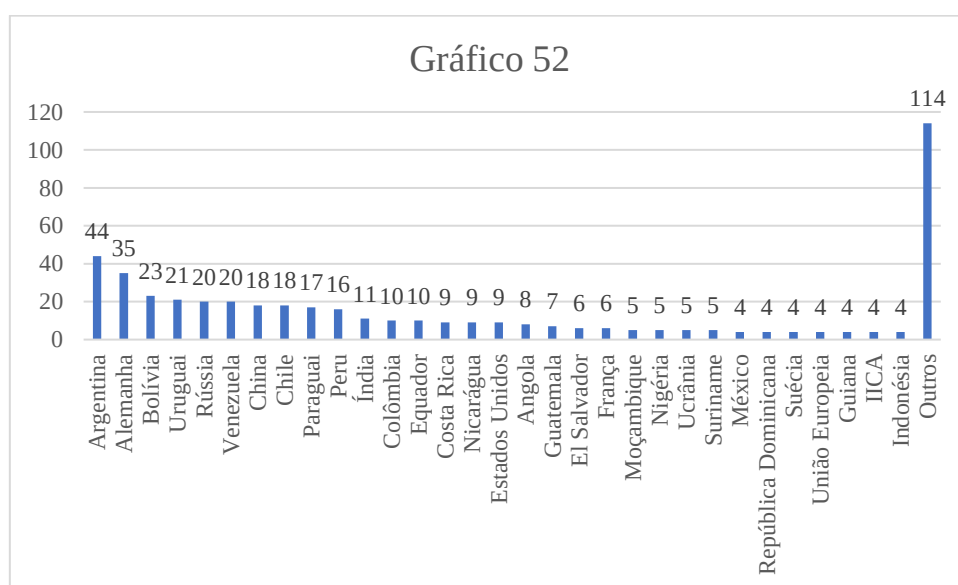
Contudo, há também outro aspecto da PEB a ser destacada, que é a tentativa de projetar a sua performance a nível global (*ibidem*). Dessa forma, outra informação que nós vemos a partir dos dados coletados é que o Brasil cooperou com 104 parceiros diferentes ao longo desse período, mostrando uma certa diversidade ao longo dos últimos trinta anos. Mas ainda assim, mesmo com essa diversidade de parceiros, a Argentina aparece em cerca de 10% de todos os atos assinados, mostrando a importância que ela desempenhou ao longo dos anos no setor energético brasileiro.

Outros parceiros que merecem a nossa atenção aqui são Rússia, Índia, China e África do Sul, que juntamente com o Brasil formam os BRICS. Esses países ocupam respectivamente o quinto, décimo primeiro, sétimo e trigésimo terceiro lugar no ranking dos principais parceiros do Brasil. Dentre esses quatro países nós temos a Rússia que é um império tradicional no setor energético e a Índia e a China que são países que consomem cada vez mais energia (SUN, 2014). Nesse contexto, a pauta da energia esteve constantemente presente nas reuniões realizadas pelo bloco desde 2009. Após a reunião de Ecaterimburgo, ainda sem a presença da África do Sul, os países realizaram uma Declaração Conjunta em que eles atestam que:

Defendemos o fortalecimento da coordenação e da cooperação entre os Estados no campo da energia, inclusive entre produtores e consumidores de energia e Estados de trânsito, com vistas a diminuir a incerteza e a garantir a estabilidade e a sustentabilidade. Apoiamos a diversificação dos recursos e fontes de energia, incluindo energia renovável, a segurança das rotas de trânsito de energia, e a criação de novos investimentos e infraestrutura nesta área. (BAUMANN, 2015, p. 159).

Montenegro, Paiva e Feitosa (2020) apontam que o debate acerca das energias renováveis teve presença constante nas reuniões da cúpula. Contudo, eles mostram que esses países também cooperaram de forma bilateral para promover o desenvolvimento desses recursos, como no caso do Plano de Ação Conjunta do Governo do Brasil e do Governo da China, assinado em 15 de abril de 2010, em que é estabelecida uma cooperação para promover o desenvolvimento de fontes de energia renovável como a eólica, solar, hidroeletricidade, biocombustíveis e biomassa.

Gráfico 52 – Quantidade de atos por parceiro



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Dando continuidade à descrição dos dados da pesquisa, a variável agora explanada trata sobre o continente dos parceiros envolvidos na cooperação. De todos os continentes, aquele que mais se destacou foi a América, com 231 atos assinados com pelo menos um dos seus países. A Europa aparece logo na sequência, com 102 atos assinados com países deste continente. Os continentes asiático e africano vêm em terceiro e em quarto lugar, com 57 e 48 atos respectivamente.

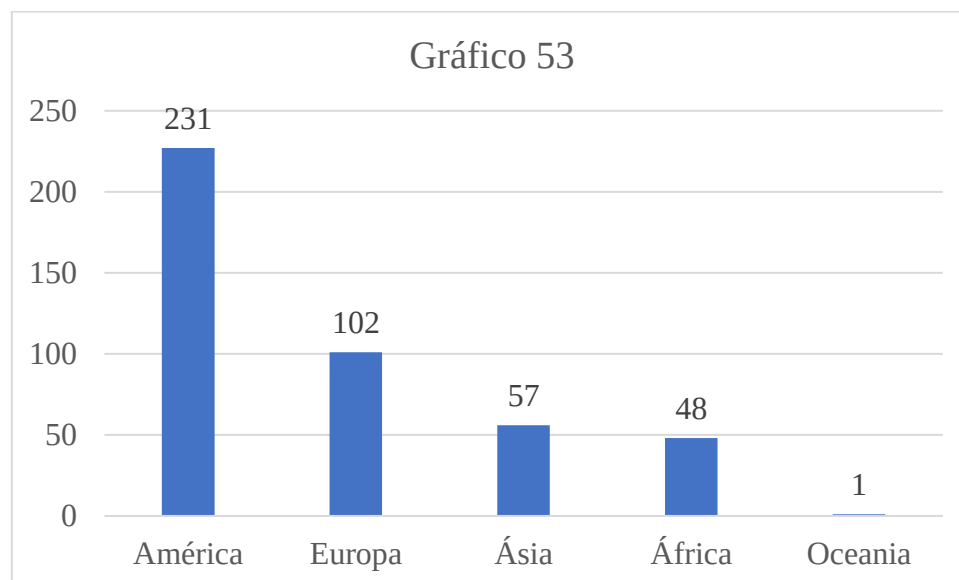
Chama atenção também que nos 31 anos analisados, apenas um ato internacional é assinado com países da Oceania. Esse é um Memorando de Entendimento realizado

com a Austrália durante o governo Lula. Assinado no ano de 2010 em Nova Iorque por Celso Amorim, esse ato de caráter relevante busca fortalecer a cooperação entre ambos os países, principalmente no que tange o comércio e o investimento “no setor de recursos naturais, oferta de recursos naturais, tecnologia, serviços e equipamentos relativos à mineração e energia, bem como em fontes de energia renovável, incluindo bioenergia e biocombustíveis.” (MRE, 2010, p. 1).

Nota-se também que a América sozinha representa cerca de 52,5% do total dos atos assinados, ou seja, se somados todos os atos da Europa, Ásia, África e Oceania ainda assim esse número não supera o total de atos assinados com países do continente americano. Isto pode nos indicar mais uma vez que o Brasil vê os seus países vizinhos como seus principais parceiros no tocante à área de energia.

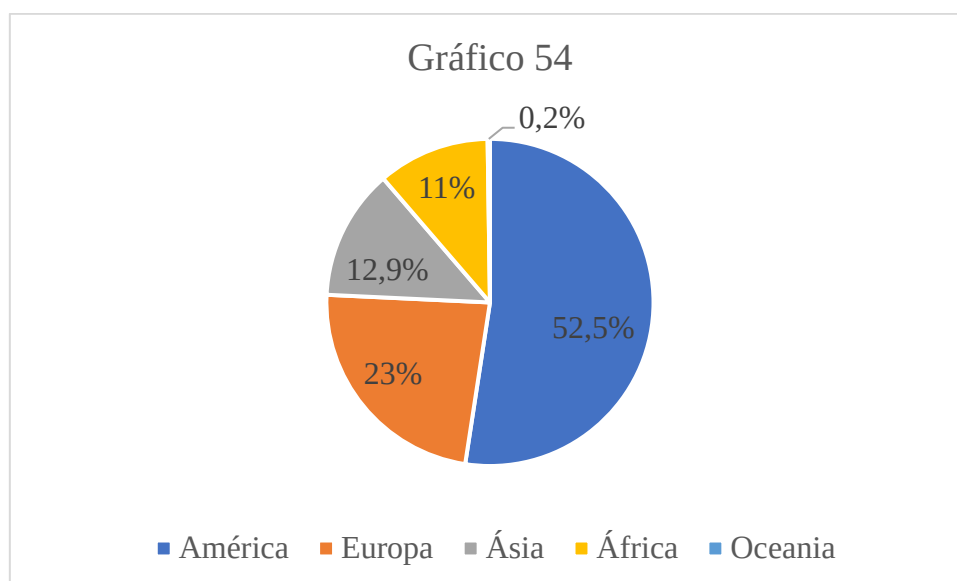
Por fim, há de se destacar que apesar de ficar na penúltima colocação na lista de continentes, a África é considerada um ambiente vital para as ambições do Brasil no setor energético, principalmente no que diz respeito aos biocombustíveis. O Brasil necessita que haja um mercado global de biocombustíveis e a África é um continente em que esse recurso pode se expandir, devido a fatores como ambiente, geografia e proximidades históricas e culturais (AFIONIS *et al*, 2016).

Gráfico 53 – Quantidade de atos por continente⁷



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

⁷ Aqui é importante levar em consideração que houve alguns atos internacionais assinados com Organizações Internacionais de caráter global, sem nenhuma relação direta com um continente. Dessa forma, esses atos ficaram de fora dessa contagem.

Gráfico 54 – Porcentagem de atos por continente

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Contudo, é possível destrinchar ainda mais esses dados relacionados aos parceiros do Brasil na cooperação, pois além do continente que eles se localizam, é possível observar também em quais regiões do mundo eles se encontram. Para determinar a região que cada parceiro se encontra foi utilizada a classificação da Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas (ONU), que faz essa subdivisão dos continentes para “obter uma melhor homogeneidade no tamanho das populações, nas circunstâncias demográficas e na acurácia das estatísticas demográficas” (ONU, 2020, p. 1).

Portanto, a partir dessa classificação o resultado dos dados apontam que a América do Sul, com 163 atos assinados, foi a região que mais foi contemplada com atos assinados na área de energia entre 1990 e 2020. É importante ressaltar que esse já era um resultado esperado, tendo em vista que a partir da bibliografia foi possível perceber que desde o começo da década de 1990 a América do Sul se tornou a principal referência de identidade internacional do Brasil. Desta forma ela virou prioridade na agenda da diplomacia brasileira e foi através desta que o Brasil passou a se lançar internacionalmente (COUTO, 2010).

Além disso, essa quantidade de atos com países sul-americanos seria uma evidência de como a diplomacia brasileira foi guiada por um viés Sul-Sul, fenômeno este que teria se aprofundado no Brasil com a ascensão de Itamar Franco à presidência, em que o país buscou um novo tipo de cooperação “nos marcos de uma nova ordem internacional marcada por ações mais isoladas da dimensão Norte-Sul ou pela

volatilidade das alianças organizadas na defesa de temas específicos.” (SARAIVA, 2007, p. 42).

As relações Sul-Sul são “um elemento argumentativo importante na definição das preferências nacionais e de reafirmação da identidade brasileira no mundo, tornando a ideia de Sul um fator central para a formulação da política exterior do Brasil.” (RAMANZINI JÚNIOR, MARIANO e ALMEIDA 2015, p. 14). No âmbito externo o Brasil via o sul global como uma oportunidade para obter apoio de outros países, o que facilitaria com que seus objetivos fossem alcançados, os quais seriam: aumentar a sua influência e diminuir suas vulnerabilidades. Sendo assim, procurou-se realizar acordos e estreitar os diálogos e as relações comerciais tanto com os países vizinhos quanto com as nações consideradas potências regionais e com relevância internacional como uma forma de fortalecer os laços de solidariedade e aprofundar a interdependência entre si (*ibidem*; LUIZ e HELENO, 2011; SARAIVA, 2007). Existia a perspectiva de que com uma interdependência maior entre o Brasil e os países parceiros haveria um:

Fortalecimento nacional, de suas empresas, de aumento do papel do Brasil no mundo, que busca benefícios gerais para os países em desenvolvimento, mas, também fortalece a sua própria posição, a fim de melhorar sua capacidade de negociação com os países desenvolvidos, qualificar-se como um exportador de capital, tecnologia, serviços, práticas de políticas públicas, além de importante exportador de commodities agrícolas e minerais. (RAMANZINI JÚNIOR, MARIANO e ALMEIDA, 2015, p. 15).

Além da América do Sul há de se dar destaque também à Europa Ocidental como a segunda região que mais realizou cooperação com o Brasil, aparecendo em 44 atos, sendo seguida pela América Central (41), pela Europa Oriental (30), e pela Ásia Oriental (22). Um ponto que chama atenção mais uma vez é a discrepância entre os números do primeiro colocado da lista com os demais. Se somarmos dessa vez as cinco principais regiões que vem após a América do Sul, por exemplo, ainda assim elas não superam o número total dos atos assinados com países sul-americanos, reforçando o que foi dito anteriormente sobre a possibilidade de o Brasil ter concentrado seus esforços no entorno regional.

Podemos ver também através do gráfico 56 que 37% dos atos foram assinados com a América do Sul. Essa é a única região que tem uma participação maior do que 10% na cooperação internacional realizada pelo Brasil na área de energia. Há uma diferença de 27% em relação ao segundo colocado na lista, enquanto a diferença entre os demais tem uma variância pequena.

Outro ponto a se notar é que se somarmos o valor da América do Sul com a porcentagem da América Central (9,3%) e do Caribe (3,2%) vemos que a macro região da América Latina e do Caribe como um todo, seguindo o parâmetro da ONU, foi responsável por ser parceira do Brasil nessa cooperação em 49,5%, ou seja, praticamente metade de todos os atos⁸. Uma das possíveis justificativas para isso, além da orientação Sul-Sul da PEB, é a questão da complementaridade energética, que pode ser caracterizada a partir de uma situação onde existem países em uma determinada localidade que detém uma grande produção de recursos e pouco consumo, e países que tem um alto consumo, mas pouca produção (ANGULO, 2011). Nesse sentido, Ângulo (2011) relata a existência de projetos de integração no setor de energia dentro da região, em que os chefes de Estado visualizam a energia como uma fonte de poder ou como uma ferramenta sociopolítica. Fuser (2013) inclusive contextualiza essa questão da América Latina ao afirmar que:

Quando se volta o olhar para uma realidade mais próxima, a dos processos de integração regional na América Latina, constata-se que a existência de fontes de energia abundantes e diversificadas representa, simultaneamente, um estímulo à cooperação internacional e um obstáculo à construção do consenso em torno das políticas de aproveitamento das riquezas da região. Sem dúvida, a presença de países possuidores de enormes excedentes de energia em condições de serem exportados, como a Venezuela, a Bolívia e o Paraguai, ao lado de grandes consumidores em potencial, como o Brasil, a Argentina e o Chile, gera uma natural complementaridade de interesses entre países vizinhos. (FUSER, 2013, p. IX).

Em outras palavras, ao perceberem a complementaridade energética como algo a ser explorado, os Estados podem dar início a um processo de integração energética, ou seja, a criação de mercado energético unificado, que por sua vez pode ser um vetor importante para a promoção da integração regional, tendo em vista que para constituir este mercado comum é necessário que os países mobilizem políticas e ações conjuntas (FRAGA *et al*, 2014). Segundo Castro *et al* (2014), a integração energética tem como intuito reduzir o nível de insegurança de suprimento. Dentre os benefícios que a integração energética poderia trazer para o continente, podemos elencar:

(1) complementaridade hidrológica; (2) maior nível de confiabilidade e eficiência do ponto de vista econômico; (3) possibilidade de troca de sobras, excedentes de eletricidade entre os países; (4) otimização e

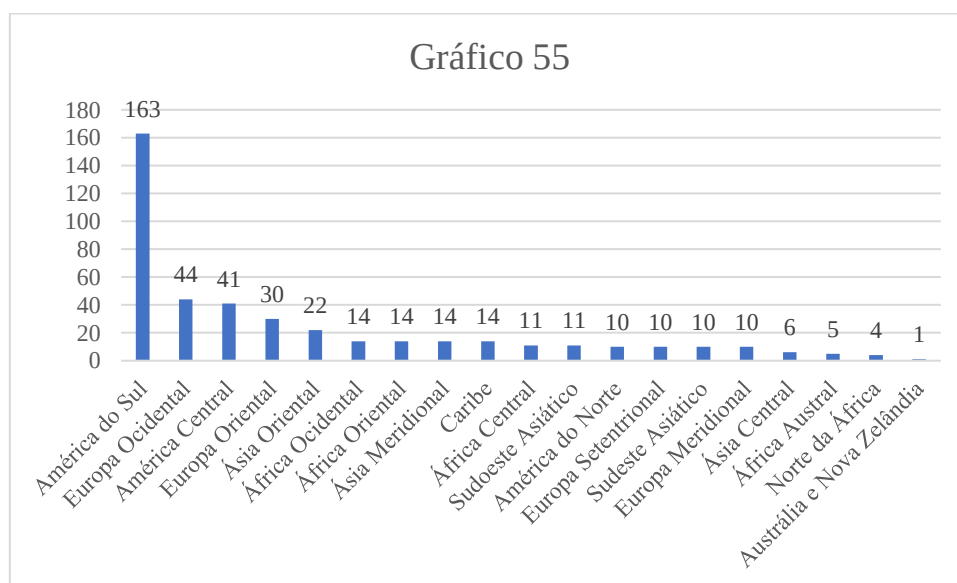
⁸ Se extrapolarmos a discussão acerca da cooperação energética e entrarmos na questão de investimentos externos nós confirmamos a importância da América Latina para a atuação internacional do Brasil. Entre 2000 e 2010, por exemplo, houve um aumento da influência do capital brasileiro dentro da América Latina, em detrimento dos capitais provenientes dos Estados Unidos e da Europa (BUENO e SEABRA, 2012).

garantia de fornecimento de eletricidade na região; (5) evitar mudanças de rumos no meio da execução de obras e, consequentemente, desperdício de dinheiro; (6) redução de impactos socioambientais de obras em nível de bacias hidrográficas como Andina e Amazônica; e (7) avanços na construção de uma governança supranacional necessária para dirimir conflitos locais e transfronteiriços frequentes (MOREIRA e CAMPOS, 2014, p. 127).

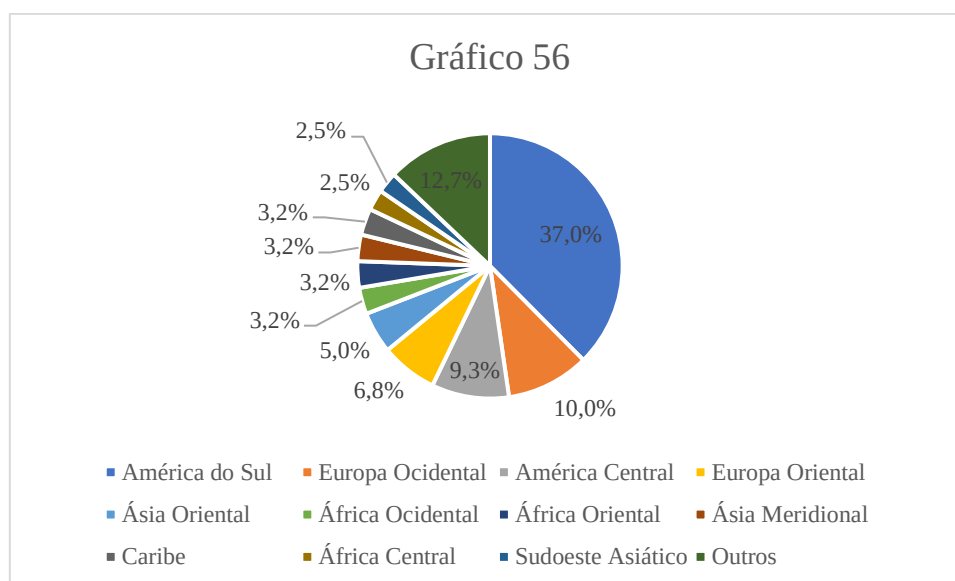
Para que isso ocorra é necessário que exista um arcabouço jurídico que dê robustez às regras estabelecidas e que permita que a integração se estenda por um prazo maior. Dessa forma, de acordo com Castro *et al* (2014), esse arcabouço jurídico seria baseado na realização de tratados internacionais. Os acordos seriam um passo inicial até que houvesse uma integração multilateral mais densa entre os sistemas energéticos na região.

É possível afirmar que essas questões elencadas são ainda mais importantes para o Brasil, tendo em vista que “devido à sua posição geográfica e também por possuir uma área continental, dimensão demográfica, densidade e complexidade da estrutura econômica e do setor elétrico” este país “pode desempenhar um duplo papel de catalisador e lastro do processo de integração energética na América do Sul.” (CASTRO *et al*, 2014, p. 115). Portanto, a partir desses conceitos de complementaridade energética, integração energética e integração regional e levando em consideração a necessidade de que haja um arcabouço jurídico para garantir que as regras estabelecidas sejam cumpridas, nós podemos entender porque o Brasil dá preferência aos países da América do Sul na assinatura de atos internacionais, já que essas ações conjuntas podem garantir o abastecimento energético tanto do país quanto da região.

Gráfico 55 – Quantidade de atos por região



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 56 – Porcentagem de atos por região

Fonte: Elaboração do autor baseada na pesquisa.

O que concluímos a partir desta seção, portanto, é que entre organizações e países, prevaleceu a cooperação com o último, que a Argentina foi a principal parceira, que o continente americano contém a maior quantidade de parceiros do Brasil, mais especificamente na América do Sul.

2.2 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Collor (1990-1992): há um americanismo?

Segundo Pereira (2005), a política externa de Collor de Mello representou uma mudança drástica na diplomacia brasileira. Contudo, de acordo com essa autora, isso não significou que tenha sido colocado em prática uma nova matriz bem estruturada. O período em que ele chega à presidência da república, na realidade, é marcado pela chamada crise de paradigmas. No período que antecede a década de 1990 haviam dois paradigmas que se alternavam dentro da política externa brasileira: o americanismo e o globalismo⁹. Quando Collor assume o governo esses paradigmas entram “numa crise sem retorno” (PINHEIRO, 2010, p. 55). Em primeiro lugar buscou-se a retomada do paradigma americanista, que tinha como premissa a liberalização da economia brasileira para tornar o país mais competitivo através da “modernização pela internacionalização”. Além disso, nessa época foi inaugurada a chamada autonomia pela participação, em que

⁹ O americanismo parte do pressuposto que uma maior aproximação dos Estados Unidos elevaria os recursos de poder do Brasil. O globalismo, por sua vez, funcionava a partir da diversificação da diplomacia brasileira, o que permitiria que o país tivesse um maior poder de barganha, inclusive em relação aos Estados Unidos (PINHEIRO, 2010).

o Brasil buscou ter uma maior participação no sistema internacional ao aderir diversos regimes internacionais, dentre eles os de meio ambiente.

Contudo, o americanismo foi ineficaz no seu propósito, tendo em vista que o Brasil não conseguiu o apoio dos Estados Unidos da forma que desejava (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011). Isso fez com que deixasse de existir o consenso que acreditava que uma aproximação com os Estados Unidos pudesse atender completamente os interesses brasileiros (PINHEIRO, 2010). Casarões (2014), por exemplo, ao tratar sobre essa questão do americanismo lança luz ao fato de que a tese do alinhamento automático com os Estados Unidos não se confirma, tendo em vista que:

Houve diversas nuances, resistências e avanços táticos em direção à América do Sul, ao multilateralismo ou ao próprio Terceiro Mundo, em função da própria correlação de forças domésticas, sistêmicas-estruturais e burocráticas que interagem no contexto da política externa (CASARÕES, 2014, p. 12).

Portanto, após essa tentativa de adequação ao americanismo vem a segunda fase da política externa de Collor, dessa vez como característica principal o globalismo. Isso ocorreu através de uma reforma ministerial, com a substituição de Francisco Rezek por Celso Lafer no Ministério das Relações Exteriores. Essa reforma voltou a dar mais espaço ao Itamaraty na formulação da PEB, que até então atuava tentando minimizar algumas ações realizadas pelo presidente (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Sob a responsabilidade de Lafer foi inaugurada uma época em que havia a concepção de que o Brasil não poderia se distanciar de temas importantes no sistema internacional para não perder sua soberania e poder ter um maior espaço de manobra no sistema internacional (*ibidem*). Um claro exemplo desse período foram as negociações preparatórias para a ECO-92 ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Esta foi uma época em que o Brasil tentou de alguma forma resgatar princípios para ajudar a melhorar o seu poder de barganha no sistema internacional. Contudo, mais uma vez que esse paradigma fracassou tendo em vista que “havia se extinto as condições geradoras e garantidoras da legitimidade desse paradigma. Em outras palavras, embora o conflito Norte-Sul ainda existisse, a fragmentação da coalizão do Sul impossibilitava uma ação coletiva.” (PINHEIRO, 2010, p. 57).

Com o final da Guerra Fria o então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer detectou que haveriam “nichos de oportunidades” nos campos econômico e político, como por exemplo potenciais relações bilaterais com países como China, Japão, Irã,

Turquia, Emirados Árabes Unidos, República da Coreia e Israel. Ao adotar esse tipo de política o objetivo da diplomacia brasileira era de “cultivar o multilateralismo ‘com nichos de tratamento diferenciado’, como dizia o ministro Lafer, buscando as oportunidades econômicas nas diversas frentes do relacionamento externo” (SANTANA, 2006, p. 9). Ao trabalhar essa concepção de Celso Lafer, Ribeiro (2009) traz à tona que o continente africano estava de fora dos “nichos de oportunidades” visualizados pelo Brasil.

No âmbito da América do Sul o governo de Collor de Mello é marcado pela assinatura do Tratado de Assunção de 1991, que cria o Mercosul. Nesse sentido a estratégia para a região seria de reforçar essa instituição a partir de uma convergência política entre Brasil e Argentina, em que o paradigma econômico adotado na cooperação entre esses dois países mudaria de desenvolvimentista para liberal (CERVO e BUENO, 2002. VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Dentro dessa estratégia multilateral do Mercosul havia o intuito de que os mercados do Cone Sul fossem liberalizados e que os membros do bloco fortalecessem as suas capacidades econômicas. Além disso, ao cooperar com a Argentina o governo brasileiro acreditava ser possível potencializar a posição que o país ocupava no cenário internacional. Assim, deixava-se de lado uma tentativa de alcançar uma hegemonia regional e adota-se um posicionamento de liderança, com o intuito consolidar o processo de integração regional, o qual promoveria o bem coletivo da região. (CASARÕES, 2014).

Extrapolando a América do Sul e entrando no âmbito da cooperação Sul-Sul como um todo, é dito por Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015) que esse tipo de relação diplomática entrou em um período de quase inexistência como marco orientador das ações externas do Brasil. Partindo de um viés neoliberal, acreditava-se que o desenvolvimento do país estaria ligado ao processo de globalização, diminuindo a importância das diferenças entre o Norte e o Sul. Eles expõem no texto uma fala dita em 1991 pelo então Secretário Geral de Política Exterior, Marcos Azambuja, que resumiria o entendimento do governo em relação à cooperação Sul-Sul:

A crise do endividamento, a crise financeira do Estado brasileiro e a estagnação na maioria dos países em desenvolvimento tomaram mais remota a cooperação Sul-Sul e a possibilidade de lançamento de novos projetos de aceleração do crescimento baseados em um intercâmbio crescente com os países em desenvolvimento. O investimento direto e o avanço tecnológico concentrados nas economias industrializadas passaram a ser os grandes determinantes do dinamismo do comércio internacional (AZAMBUJA *apud* RAMANZINI JÚNIOR, MARIANO e ALMEIDA, 2015, p. 33).

Dentro desse contexto, o governo Collor seguiu uma concepção de que deveria se alinhar aos vencedores da Guerra Fria, dando prioridade aos países do Primeiro Mundo em detrimento daqueles em processo de desenvolvimento. Isso teve como consequência a diminuição das relações com a China, voltando a ter maior intensidade em 1993 já no mandato de Itamar (RAMANZINI JÚNIOR, MARIANO e ALMEIDA, 2015).

No tocante ao setor de energia, desde a década de 1990 o Brasil vinha buscando substituir uma estratégia energética que era baseada na autossuficiência, que seria amparada a partir do controle do Estado, por uma de “maior segurança energética e eficiência baseada em fatores domésticos, regionais e internacionais” (SENNES e NARCISO, 2009, p. 18). Através de uma investigação da matriz energética brasileira realizada pelo Ministério de Minas e Energia concluiu-se que era necessário reformular a política energética nacional por meio de políticas que atrairiam investimentos privados, os quais diminuiriam os custos de produção e aumentariam a eficiência, a produtividade e a qualidade dos produtos (MEIRA, 2009).

Barufi, Santos e Ide (2006) também abordam a substituição da concepção de segurança energética nesse governo, que deixa de olhar sob o viés da “autossuficiência” energética e passa a promover a integração regional como substituto da dependência externa em energia. Nesse sentido, esses autores apontam que o Brasil passou a diversificar as importações de petróleo, dando preferência à Argentina, Venezuela, Nigéria e Angola. Além disso o país aumentou as importações de eletricidade advindas de Itaipu e de Carvão provenientes da Colômbia e da África do Sul. Já em relação ao gás natural, é dito o gás boliviano entrou de vez na agenda brasileira em 1992, com a assinatura dos primeiros contratos entre os dois governos.

Por fim, há de se ressaltar também que a literatura aponta que o governo Collor teve como marca as negociações com a Argentina para o uso da energia nuclear para fins pacíficos (CASARÕES, 2014). Ludwig e Sposito (2020) são autores que também lançam luz a essa questão. As negociações com a Argentina, por exemplo, seriam consequência da tentativa do governo Collor de superar as desconfianças da comunidade internacional. Dessa forma, iniciou-se um processo de institucionalização da recusa ao uso de materiais nucleares para fins bélicos (LUDWIG e SPOSITO, 2020). Estas negociações, dentre outras, poderão ser vistas adiante a partir da exposição dos acordos assinados neste mandato.

Inicialmente o que podemos falar sobre o governo Collor, no tocante a essa variável, é que dos atos assinados em seu governo, 26 foram com países (96%) e apenas um com uma Organização Internacional (4%). Isso significa que esse governo foi responsável pela assinatura de 6,2% de todos os atos assinados com países e 5,3% daqueles feitos com organizações.

Quanto ao ato feito com uma OI, podemos afirmar que este é um Acordo-Quadro assinado em 1992 por Celso Lafer, então Ministro das Relações Exteriores, na cidade de Brasília e foi realizado com a União Europeia. Esse é um acordo de caráter relevante em que ambas as partes tratam sobre promover uma cooperação para economizar e utilizar energia de forma racional. Para alcançar esses objetivos o Brasil e a União Europeia se comprometem também em fomentar a realização de pesquisas e estudos conjuntos e executar programas e projetos nesse setor.

Tabela 20 – Tipos de Parceiro no governo Collor

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	26	96%
Organização	1	4%
Ambos	0	0%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em segundo lugar, identificamos também que o governo Collor realizou atos com 17 parceiros diferentes. Aqui podemos destacar desse período os países que assinaram pelo menos mais de um ato com o Brasil, que são: Argentina (5; 18,5%), Bolívia (4; 14,8%), Chile, Espanha e Uruguai (2; 7,4%). Tendo em vista esses números, podemos afirmar que desde o início do período analisado a Argentina já aparecia como o país que esteve à frente dos demais em termos de assinatura de acordos energéticos. Vale enfatizar que esse governo é responsável pela assinatura de 11,4% de todos os atos assinados com esse país. Isso reforça o que foi dito por Casarões (2014) sobre ser importante para o Brasil na América do Sul convergir políticas com a Argentina através de um viés liberal, promovendo assim a integração na região.

Além disso os números também corroboram com o que foi dito por esse autor sobre o destaque que têm as negociações com a Argentina na área de energia nuclear, principalmente se levarmos em conta que um dos principais acordos assinados em seu governo foi o Acordo para o uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, assinado

em 1991 na cidade de Guadalajara pelo então Chanceler Francisco Rezek, no qual ambos os países se comprometeram a proibir e impedir em seus respectivos territórios e de abster-se em participar “a) no teste, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de toda arma nuclear, e b) na recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de qualquer arma nuclear.” (MRE, 1991, p.1). Nesse acordo também são criados o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC), cujo a finalidade é verificar se os materiais nucleares utilizados no Brasil e na Argentina não estão sendo desviados para a produção de armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos, e a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), que tem como objetivo administrar e aplicar o SCCC.

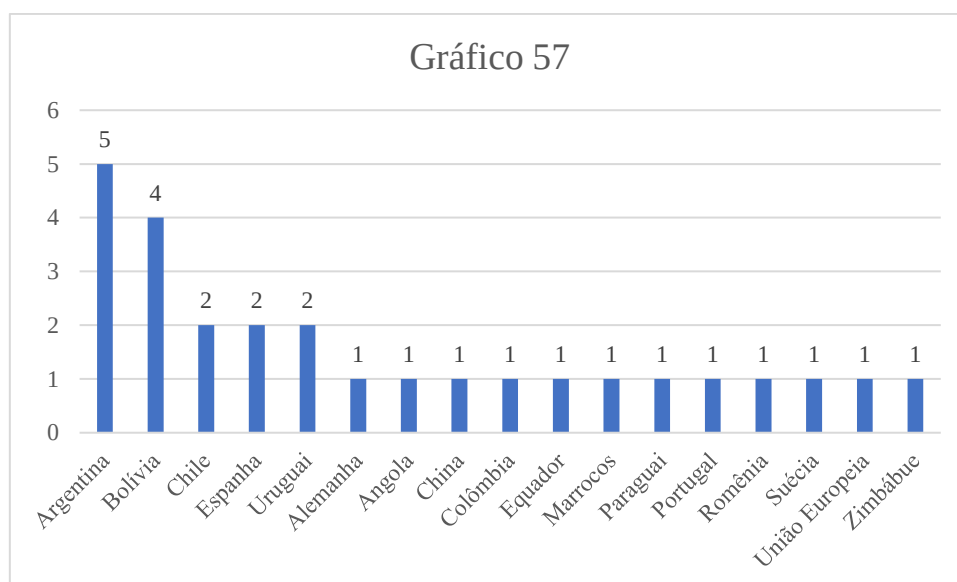
Por outro lado, o paradigma americanista da política externa durante o governo Collor, como é retratado pela literatura, não é visto aqui no nosso objeto de estudo. Entre 1990 e 1992 o Brasil não assina nenhum ato com os Estados Unidos na área de energia. Além disso, não vemos também muitas assinaturas de atos com países considerados de Primeiro Mundo, mostrando que pelo menos na área de energia o Brasil não deu prioridade a esse grupo de países, como afirmam Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015), nem tampouco cooperou com Irã, Turquia, Emirados Árabes Unidos, República da Coreia, Japão e Israel. Esses foram os países destacados por Celso Lafer como potenciais alvos de cooperação bilateral. Ao invés das “diversas frentes do relacionamento externo” o que os números mostram é que na área de energia as atenções se voltaram, com algumas exceções, para países da América do Sul e do Terceiro Mundo. Isso vai ao encontro com o que já apontava Casarões (2014) em trecho apresentado anteriormente.

Outro ponto que foi explanado anteriormente e que pudemos conferir a partir dos dados referentes aos parceiros diz respeito sobre o que foi dito sobre a China. De fato, a parceria com a China não foi tão relevante para o governo Collor, com apenas um ato sendo assinado com esse país. Isso significa que a China representa apenas 3,7% dos atos feitos por Collor e que esse governo foi responsável pela assinatura de apenas 5,6% dos atos feitos com esse país.

Por fim, quanto a essa variável, serão realçadas aqui também mais duas informações. A primeira é referente a Espanha. Desde 1990 até 2020 o Brasil assinou apenas três atos com esse país. Isso significa que dois terços desses atos foram assinados

no governo Collor. Ou seja, na área de energia quem mais cooperou com o país europeu foi Fernando Collor de Mello. Por sua vez, vemos também que só foi assinado um ato com a Alemanha. Isso chama atenção porque esse número representa apenas 2,9% de todos os tratados energéticos feitos com os alemães. Ou seja, o segundo parceiro que mais assinou acordos com o Brasil não obtém tanto destaque assim nesse governo.

Gráfico 57 – Quantidade de atos por parceiro no governo Collor



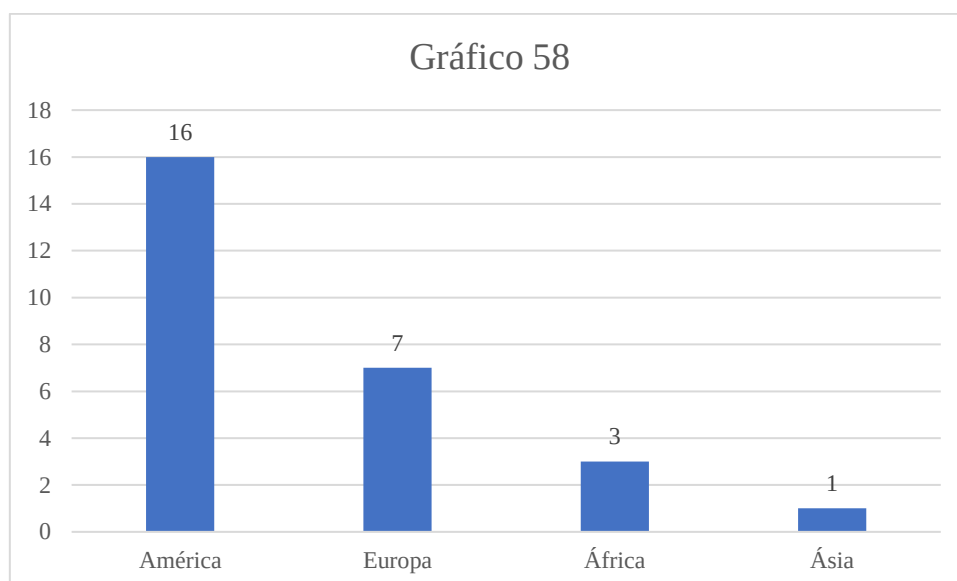
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Na sequência da análise nós vemos no governo Collor atos assinados com parceiros de quatro continentes diferentes, sendo 16 com parceiros do continente americano (59,3%), sete da Europa (25,9%), três da África (14,8%) e apenas um da Ásia (3,7%). Isso indica uma tendência desse governo, pelo menos na área de energia, de promover parcerias com países mais ao sul global do que ao norte. Contudo, muito mais por causa do continente americano do que por uma orientação em direção a outras regiões periféricas. Inclusive podemos trazer para a discussão o que é dito por Ribeiro (2009), o qual afirma que tanto nesse governo quanto no governo de Itamar Franco a PEB não encontrou subsídios governamentais e societários que dessem maior espaço para o continente africano. Ao buscar uma diplomacia mais vinculada aos Estados Unidos, à Europa e à própria América do Sul, a política externa voltada à África ficou renegada. Segundo esse mesmo autor, a justificativa para isso era de que não seria possível o Brasil obter retornos positivos para as suas demandas ao cooperar com países desse continente, seja devido ao colapso econômico pelos quais esses países passavam ou seja pelo fato de que alguns destes se encontravam sob regimes políticos que não eram abertos a diálogos e aproximações.

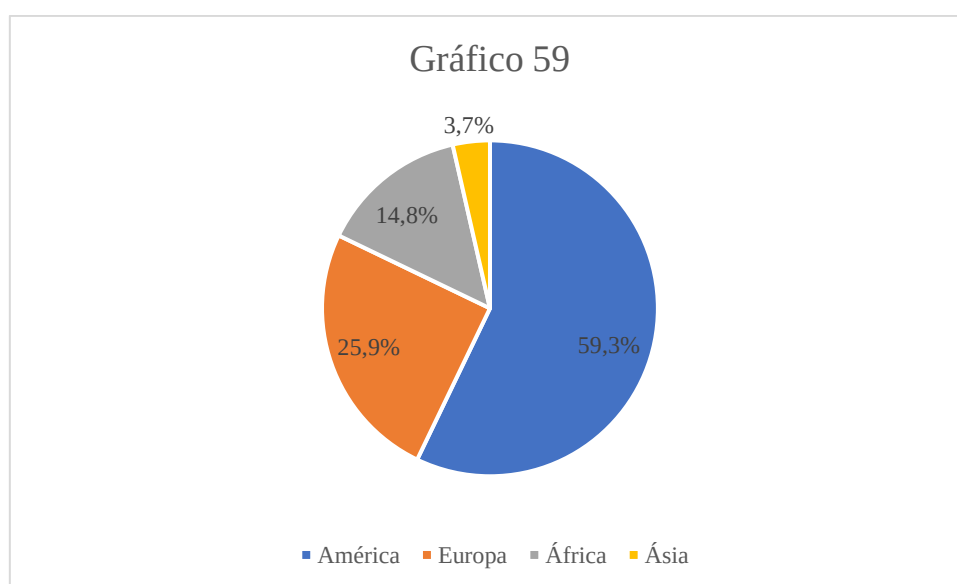
Dessa forma, as relações entre o Brasil e os países do continente africano teriam se limitado à importação significativa de petróleo. Em entrevista a Ribeiro (2009), o ex-Secretário de Assuntos Estratégicos do governo Collor, Pedro Paulo Bergamaschi de Leoni Ramos, relata que foram definidos quais eram os possíveis acordos bilaterais a serem feitos no âmbito da África e o petróleo era visto como um ativo relevante, tendo em vista que o Brasil era altamente dependente da importação desse produto. Contudo, o que verificamos a partir da coleta de dados na plataforma Concórdia é que só foi encontrado um ato bilateral com países desse continente que tratam sobre o petróleo. Esse ato foi realizado em 1992 com o Marrocos e trata sobre o desenvolvimento de energias renováveis e a pesquisa e exploração de petróleo. O que isso sugere é que o Brasil dava continuidade a relações comerciais já pré-estabelecidas, mas não diversificou mais as iniciativas através da assinatura de acordos internacionais. Mas ainda assim, pelo menos nesses termos, a África conseguiu ficar à frente da Ásia, mesmo em um contexto em que a política externa para esse continente “não é encarada como relevante para a promoção dos interesses internacionais do Brasil” (RIBEIRO, 2009, p. 308).

Ao compararmos proporcionalmente esses números com o valor total do período analisado, observamos que esse governo assinou 6,9% de todos os atos feitos com parceiros da América, 6,9% em relação à Europa, 6,3% com a África e apenas 1,8% com a Ásia. Aqui vemos que proporcionalmente foram números bem parecidos, com exceção do continente asiático.

Quanto ao ato realizado com países asiáticos, podemos ver já no gráfico 57 que esse país se trata da China. Esse ato foi assinado em 1990 na cidade de Brasília por Francisco Rezek, que ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Este se trata de um Acordo de caráter acessório em que ambos os países buscam incentivar relações na área de energia entre corporações, empresas e instituições tanto do setor público como do setor privado.

Gráfico 58 – Quantidade de atos por continente no governo Collor

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 59 – Porcentagem de atos por continente no governo Collor

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

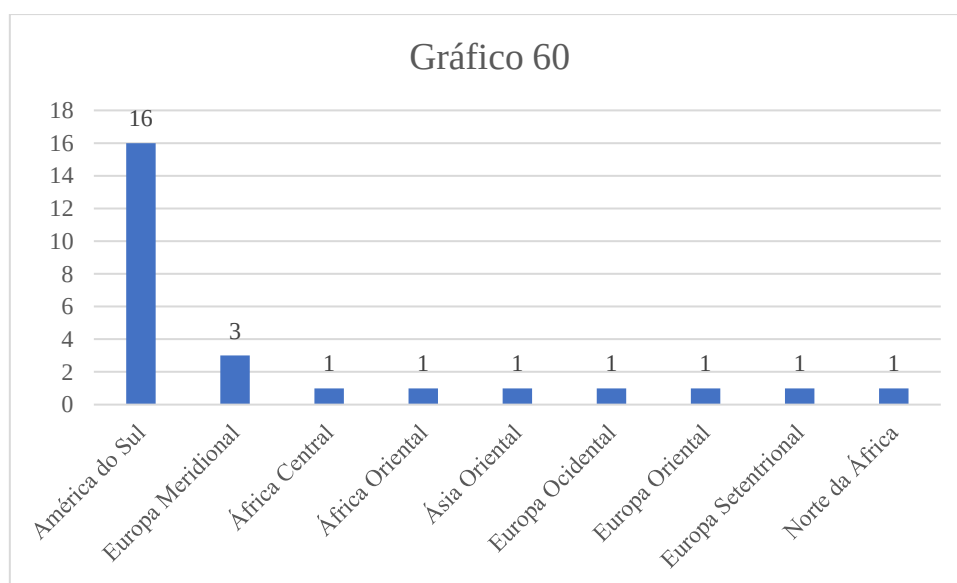
Quanto às regiões, o governo Collor realizou a assinatura de atos com parceiros de nove regiões diferentes do globo. A região de destaque foi a América do Sul com 16 atos assinados com países do subcontinente. Isso indica que todos os acordos assinados com países do continente americano foram exclusivamente com países sul-americanos. O número de atos realizados com os parceiros dessa região representa cerca de 59% do total do governo Collor. Isso significa que se somados os atos feitos com parceiros das outras regiões ainda assim não supera o número dos realizados com a América do Sul. Isso corrobora com o que é dito por Casarões (2011), que afirma que dentre os eixos

privilegiados pelo Brasil nas Relações Internacionais, um deles seria a América Latina através do processo de integração regional.

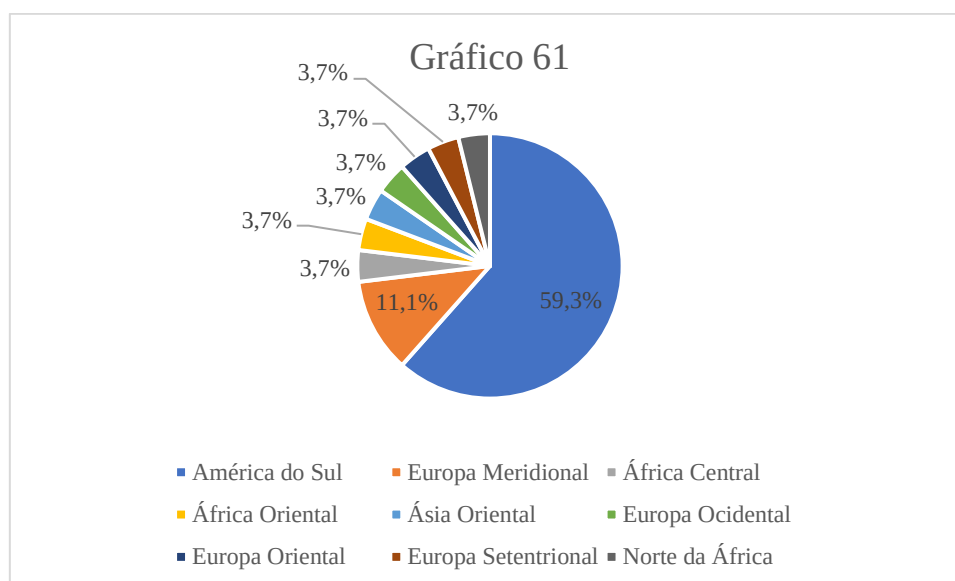
Outra região que podemos realçar aqui é a Europa Meridional. São três atos assinados com parceiros dessa região, que correspondem aos dois feitos com a Espanha e um feito com Portugal. Também identificamos com a análise atos realizados com três regiões diferentes da África: África Central (Angola), África Oriental (Zimbábue) e Norte da África (Marrocos). Por fim também apareceram atos com países da Ásia Oriental (China), Europa Ocidental (Alemanha), Europa Oriental (Romênia) e Europa Setentrional (Suécia).

A partir de uma análise em termos proporcionais vemos que o governo Collor foi muito importante para a assinatura dos com a Europa Meridional, já que 30% dos atos feitos com essa região foram realizados nesse governo, mas não teve uma grande influência nos atos assinados com a região que ocupa o segundo lugar no ranking geral. Como foi apenas um ato assinado com a Europa Ocidental, este período ficou marcado pela realização de cerca de 2,3% dos atos feitos neste âmbito.

Gráfico 60 – Quantidade de atos por região no governo Collor



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 61 – Porcentagem de atos por região no governo Collor

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que podemos concluir a partir do período Collor é que no que se refere à cooperação energética seu governo ficou mais voltado para a região sul-americana, tendo como principais parceiros países como a Argentina, Bolívia, Chile, Uruguai e a Espanha, este último sendo da Europa.

2.3 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Itamar (outubro de 1992-1994): se afastando da Argentina

Com o afastamento de Collor de Mello da presidência em outubro de 1992, dá-se início ao governo de Itamar Franco. Com Fernando Henrique Cardoso como Ministro das Relações Exteriores, o início desse governo é marcado pela realização de ciclos de seminários no Itamaraty que demarcariam quais seriam os rumos da PEB dali em diante (LOPES, 2011). Nesse período a proposta para a política externa era de que ela deveria ser “voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e de sentido universalista. (...) uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles (...) ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro” (AMORIM, 1993 *apud* HIRST e PINHEIRO, 1995, p. 9). Portanto, com o andamento da política externa brasileira durante o mandato de Itamar, adotou-se um posicionamento que daria prioridade à promoção do desenvolvimento e da autonomia, mas sem haver, de fato, a adoção de um novo paradigma de política externa (PINHEIRO, 2009). Assim, o projeto de inserção internacional desse governo foi de promover:

A atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a “desdramatização” das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior no âmbito da Rodada Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (China, Índia, Rússia e África do Sul). (HIRST e PINHEIRO, 1995, p. 11).

Quanto à integração regional, a literatura aponta que o governo de Itamar Franco aponta uma mudança de perspectiva em relação a Collor de Mello. Enquanto no governo Collor o Mercosul e a integração latino-americana eram vistos como instrumentos para acelerar a economia brasileira, para o governo de Itamar estes eram vistos a partir de uma perspectiva estratégica mais abrangente. Dessa forma, as relações econômicas e comerciais no âmbito dessa sub-região passam a ter prioridade, o que resultou, por exemplo, em um maior compromisso para fazer com que o Mercosul se tornasse uma união aduaneira a partir de janeiro de 1995. Além disso foi lançada a Iniciativa Amazônica e foi promovida a formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (*ibidem*). Segundo Saraiva (2007), é durante a gestão Itamar que a aproximação com os países vizinhos dentro dos parâmetros da cooperação Sul-Sul é intensificada, com as características de um “Estado aspirante a hegemônico”. Ademais, é na presidência de Itamar Franco que o Brasil começa a abandonar a adesão à dimensão geográfica da América Latina e passa a dar mais ênfase à identidade sul-americana (ALMEIDA, 2007).

Em relação à Argentina, Hirst e Pinheiro (1995) relatam que o governo de Itamar Franco não conseguiu gerar uma convergência com esse país. Como é dito pelas autoras: “Ao mesmo tempo em que as vinculações econômico-comerciais se expandiram, criando pela primeira vez condições de interdependência entre ambos os países, o diálogo político revelou dificuldades e diferenças nem sempre facilmente superáveis.” (HIRST e PINHEIRO, 1995, p. 15). Essa falta de convergência teria como um dos motivos, segundo as autoras, o fato de a Argentina ter se aproximado dos Estados Unidos no pós-guerra fria, enquanto o Brasil do governo Itamar escolheu manter um distanciamento político de Washington. Contudo, elas ainda destacam que isso não impediu ambos os países de consolidarem a cooperação de não-proliferação nuclear.

Ainda dentro da América Latina, a literatura ressalta também que o governo de Itamar tentou estreitar laços com outros países da região, como por exemplo a Venezuela, Colômbia, Uruguai, Paraguai, Chile e a Bolívia, principalmente no que tange a construção do gasoduto Brasil-Bolívia. Já fora da América Latina são destacadas as relações com a

China, Índia e Rússia. Quanto à China, houve um incremento nas relações do Brasil com esse país, formando o que foi chamado de “parceria estratégica” nos setores de infraestrutura, energia e matérias primas. Em relação à Índia houve uma certa coordenação entre ambos os países em assuntos da agenda internacional em âmbito multilateral, contudo isso não resultou em uma maior realização de interações bilaterais. No tocante à Rússia, pode-se dizer que havia durante esse período maiores potencialidades do que ações de fato entre os dois países. A diplomacia brasileira tinha em mente que poderia cooperar com os russos para obter tecnologia de ponta em energia nuclear e combustíveis, entretanto a situação doméstica da Rússia impedia maiores aproximações (*ibidem*).

Há de se discutir também as questões a respeito da África. Hirst e Pinheiro (1995) afirmam que a partir dos anos 80 houve uma retração das relações do Brasil com países do continente africano. Contudo, o governo Itamar Franco teria buscado reverter essa tendência, principalmente através da aproximação com a África do Sul. Por outro lado, Ribeiro (2009) aponta que as relações do Brasil com a África se deram de forma contraditória. Segundo ele, o discurso brasileiro reiterava a importância das relações com este continente, enquanto na prática manteve-se o afastamento dos países africanos como ocorrera no governo anterior, exceto em algumas relações pontuais com os países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Esse autor ressalta que alguns discursos de Fernando Henrique Cardoso seriam um sinal desse padrão de comportamento, como por exemplo quando o então Ministro fala que “a insistência ou promoção de relações com países africanos haveria sido um equívoco, tendo servido apenas para os militares brasileiros afirmarem uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, sem que o Brasil nada ganhasse em termos econômicos.” (RIBEIRO, 2009, p. 317).

Por fim, em relação ao setor energético, esse governo adota uma postura em que o próprio país toma a decisão de “depende” dos países vizinhos. FHC afirma que ao ocupar o cargo de Ministro das Relações Exteriores percebeu que o Brasil não comprava petróleo da Argentina e da Venezuela. Segundo ele:

Comprávamos do Iraque, do Irã, da Arábia Saudita. Isso vinha dos militares, que tinham uma visão estratégica de aliança com o Oriente e influência na África. Quando fui para o Ministério essa visão já estava abalada, mas nos meus discursos como Ministro das Relações Exteriores enfatizei essa mudança com toda clareza. [...] Decidi que íamos comprar petróleo da Argentina. Não cabe conceber a Argentina como inimigo potencial, um inimigo que, portanto, podia cortar o abastecimento – e então ir buscar o petróleo no Iraque. Isso era

insensato. Vamos ter boa relação com a Argentina e comprar da Argentina. Agora compramos 1 bilhão de dólares por ano da Argentina. Com relação à Venezuela, fiz a mesma coisa: 600 milhões este ano, e estamos aumentando as compras. Outro exemplo: gás. Nunca se trouxe gás da Bolívia, apesar de negociações que se arrastam há trinta anos. Eu forcei, na época do Itamar, e fizemos o acordo (CARDOSO *apud* RIBEIRO, 2009, p. 315).

Levando em consideração o que foi exposto acima, podemos agora dar início à análise dos dados referentes ao mandato de Itamar para sabermos se o que ocorreu no âmbito energético converge ou diverge com o que é relatado na literatura sobre a política externa desse governo.

Como feito nas seções anteriores, a primeira análise diz respeito ao tipo de parceiro com quem o governo de Itamar Franco cooperou. Foram 23 atos assinados exclusivamente com países (92%), dois com organizações (8%) e nenhum com ambos ao mesmo tempo. Ou seja, esse governo assinou 5,5% de todos aqueles atos feitos com países e 10,5% dos feitos com OI's.

O primeiro ato feito com uma Organização Internacional foi assinado em 1994 em Viena, onde no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) o Brasil adotou o Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear. O segundo também ocorreu em 1994, assinado em Paris, mas dessa vez no âmbito da ONU. Este ato que o Brasil foi signatário foi a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca e/ou Desertificação Principalmente na África, que na parte de energia as partes se comprometeriam a promover o desenvolvimento e a utilização eficiente de diversas fontes de energia como a energia solar, eólica e o biogás.

Tabela 21 – Tipos de Parceiro no governo Itamar

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	23	92%
Organização	2	8%
Ambos	0	0%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em relação a quem são esses parceiros, podemos dizer, em primeiro lugar, que o governo de Itamar Franco realizou cooperação com 13 parceiros diferentes, quatro a menos que seu antecessor, o que indica que foi adotado um multilateralismo menos diversificado nesse setor. Em segundo lugar o que podemos afirmar é que os principais parceiros do Brasil entre outubro de 1992 e dezembro de 1994 foram Bolívia e China.

Foram quatro atos assinados com cada um dos países, dos quais nós podemos destacar o Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre a Venda de Gás Boliviano ao Brasil e o Memorando de Entendimento entre o Ministério das Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Energia Elétrica da China sobre Cooperação Tecnológica em Combustão de Carvão Mineral em Leito Fluidizado.

O primeiro desses atos, assinado em Cochabamba em 1993 por Fernando Henrique Cardoso quando foi Ministro das Relações Exteriores, versa sobre a compra de gás natural pelo Brasil, onde foi acordado que durante 20 anos o Brasil compraria gás boliviano, com fornecimentos diários que iriam de 8 milhões/m³ a 16 milhões/m³. Já o segundo ato mencionado no parágrafo anterior foi feito em 1994 na cidade de Pequim e foi assinado por Alexis Stapanenko, que ocupava o cargo de Ministro de Minas e Energia. Esse Memorando de Entendimento tem como objetivo estimular e apoiar as empresas de engenharia dos dois países para participar em projetos de combustão de carvão em leito fluidizado no Brasil e promover o intercâmbio técnico nesse setor.

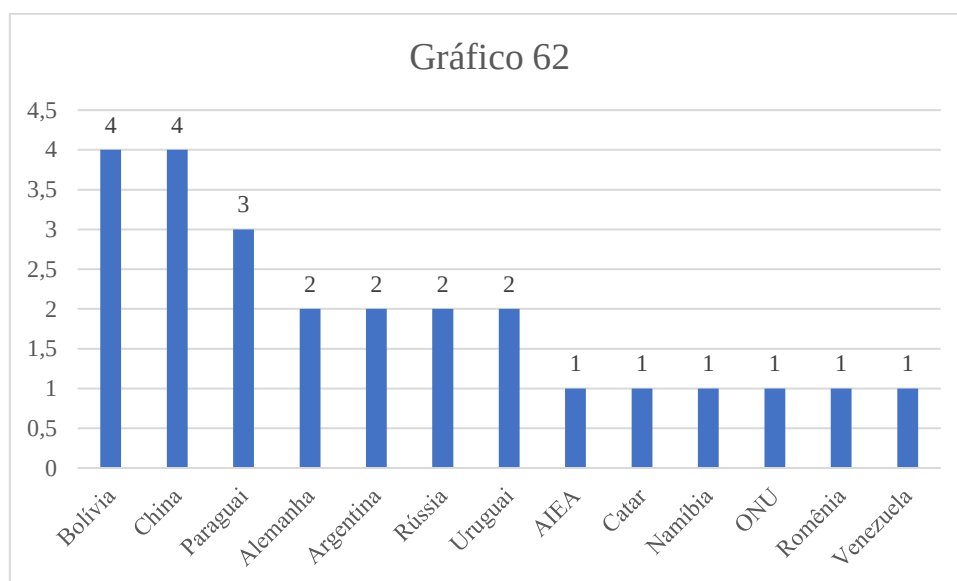
O fato de esses serem os países que mais assinaram acordos com o Brasil no governo Itamar Franco corrobora com algumas passagens que encontramos na literatura especializada. Em primeiro lugar porque reafirma o que foi dito por Hirst e Pinheiro (1995) sobre o Brasil de Itamar buscar aprofundar a cooperação com esses dois países na área de energia e em segundo lugar porque vai ao encontro com o que foi explicado por Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015) sobre o governo Itamar ter aumentado as relações com a China que haviam se paralisado no governo Collor.

Outros parceiros que cooperaram com o Brasil na área de energia no governo Itamar foram: Paraguai (três atos), Alemanha, Argentina, Rússia e Uruguai (dois atos cada) e AIEA, Catar, Namíbia, ONU, Romênia e Venezuela (um ato cada). Aqui vemos que a Argentina deixa de ocupar o posto de primeiro colocado que teve durante o governo Collor e passa a dividir a terceira posição com mais três países. Isso apoia o que foi dito por Hirst e Pinheiro, principalmente se levarmos em conta que um dos atos foi uma Declaração Conjunta em que o presidente do Brasil e o presidente da Argentina confirmam as intenções de promover o uso de energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos. Além disso vemos apenas um ato com a Venezuela, um país o qual se é dito que o Brasil buscou se aproximar em termos energéticos (RIBEIRO, 2009).

Quanto a essa variável, temos que destacar também outros três países: Rússia, Índia e África do Sul. Foi dito que com a Rússia o Brasil tinha um grande potencial de

cooperação, principalmente na área de energia nuclear e de combustíveis, mas que a situação interna neste país impediu maiores avanços. E de fato isso podemos dizer que isso aconteceu também no setor energético, tendo em visto que vemos que houve uma cooperação entre Brasil e Rússia, mesmo que de forma não tão aprofundada. Foram dois atos assinados, onde o primeiro, feito em 1993, trata sobre a venda de máquinas e equipamentos russos relacionados a energia, e o segundo, assinado em 1994, em que os dois países acordam que devem cooperar nos usos pacíficos de energia nuclear. Já sobre a Índia é dito que houve uma coordenação do Brasil com esse país, mas em foro multilateral, sem maiores interações bilaterais. Mais uma vez isso ocorre também no setor energético, já que os dois países não assinam nenhum acordo bilateral nesse período. Quanto à África, é dito que o Brasil tenta uma reaproximação com o continente africano durante o governo de Itamar, principalmente através da África do Sul. Contudo, no que tange a assinatura de atos internacionais no setor energético isso não acontece. O que vemos na verdade é que há uma retração na quantidade de atos assinados com países africanos, se compararmos com Collor, e ao invés da África do Sul o Brasil coopera através de apenas um ato com a Namíbia.

Por fim, vale ressaltar também que o governo de Itamar Franco foi responsável pela assinatura de todos os atos encontrados que versam sobre energia feitos no âmbito da AIEA e da ONU e o único feito com a Namíbia. Por outro lado, ao colocarmos em termos proporcionais fica mais evidente ainda as dificuldades encaradas com a Argentina nesse governo. Esse é o país em que o governo Itamar tem uma menor porcentagem de participação, sendo responsável pela assinatura de apenas 4,5% dos atos feitos com o principal parceiro do Brasil.

Gráfico 62 – Quantidade de atos por parceiro no governo Itamar

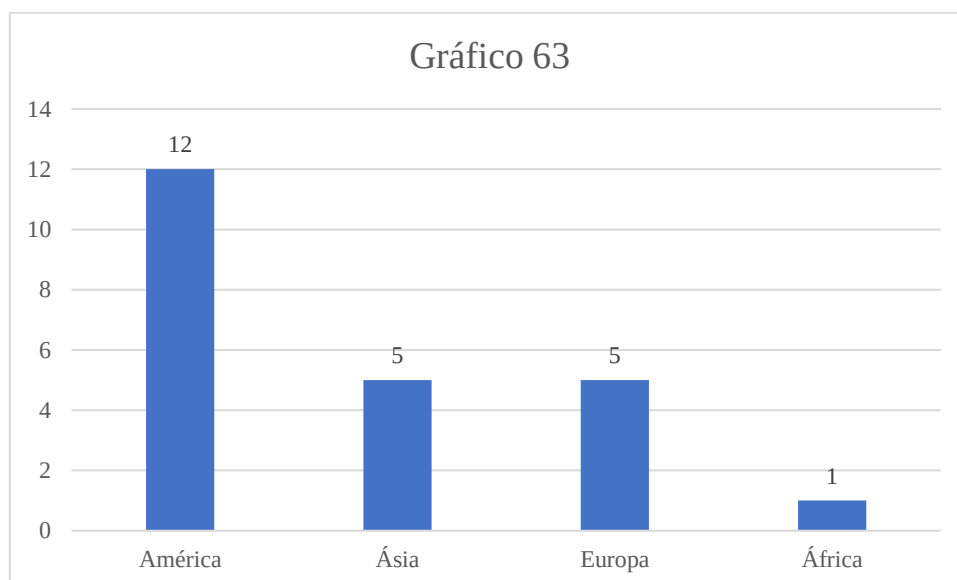
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Após averiguarmos os valores referentes aos parceiros vamos observar os continentes que foram privilegiados ao longo do mandato de Itamar Franco. O continente americano continua em primeiro lugar, com 12 atos sendo assinados com parceiros dessa localidade. Comparado com o governo Collor, há uma diminuição em termos absolutos e em termos relativos no número de atos assinados com países desse continente. Em termos absolutos porque esse número diminui em quatro atos e em termos relativos porque no período Collor os acordos feitos com países da América significaram 59,3% do total do seu governo, enquanto no governo Itamar esse número cai para 48%. Outros valores que também diminuíram foram do número de atos e de porcentagem com países da Europa e da África. Entre outubro de 1992 e dezembro de 1994 foram assinados cinco atos com países europeus (20%) e apenas um com países africanos (4%). Com a diminuição desses valores, isso significa que a Ásia passa a ter uma maior visibilidade no mandato de Itamar. Antes tinha sido assinado apenas um ato com países asiáticos (3,7% do total). Já nesse momento foram cinco atos, representando 20% do número final. Além disso, esses dados reforçam a afirmação de Ribeiro (2009) sobre a falta de espaço dada à África nesse governo e no governo Collor.

Colocando em termos proporcionais com o valor total do período analisado podemos confirmar a importância da Ásia para o governo Itamar e a perda da participação do continente africano. Sozinho, este governo foi responsável pela assinatura de 8,8% dos atos realizados com parceiros asiáticos, sendo, portanto, o continente que o governo Itamar tem a maior participação, enquanto o continente africano fica em último lugar,

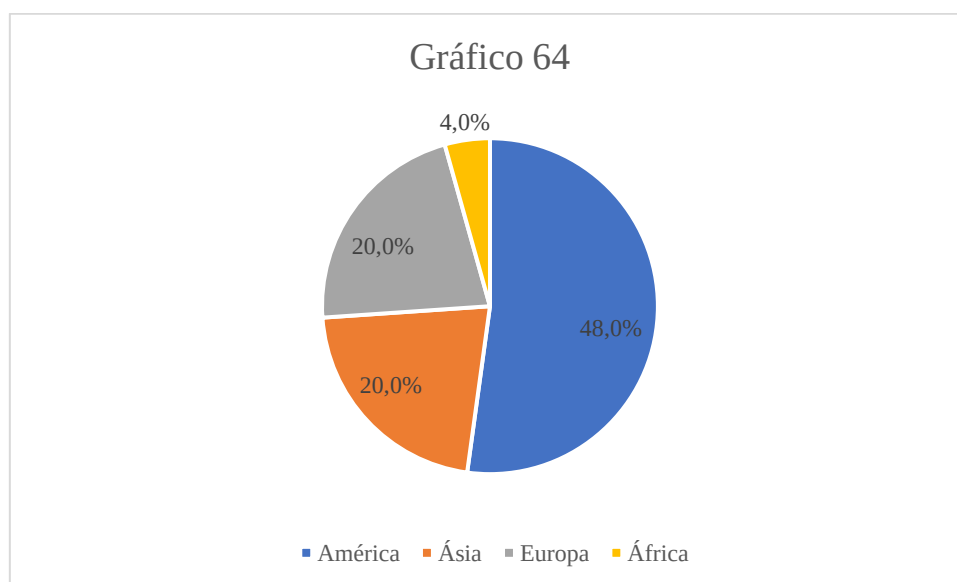
com apenas 2,1% dos acordos sendo feitos neste período. Uma das possíveis justificativas para esse fenômeno referente à África é o fato de as relações com esse continente terem declinado, segundo Ribeiro (2009), principalmente por causa da diminuição de diplomatas que serviam nesse continente.

Gráfico 63 – Quantidade de atos por continente no governo Itamar



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 64 – Porcentagem de atos por continente no governo Itamar



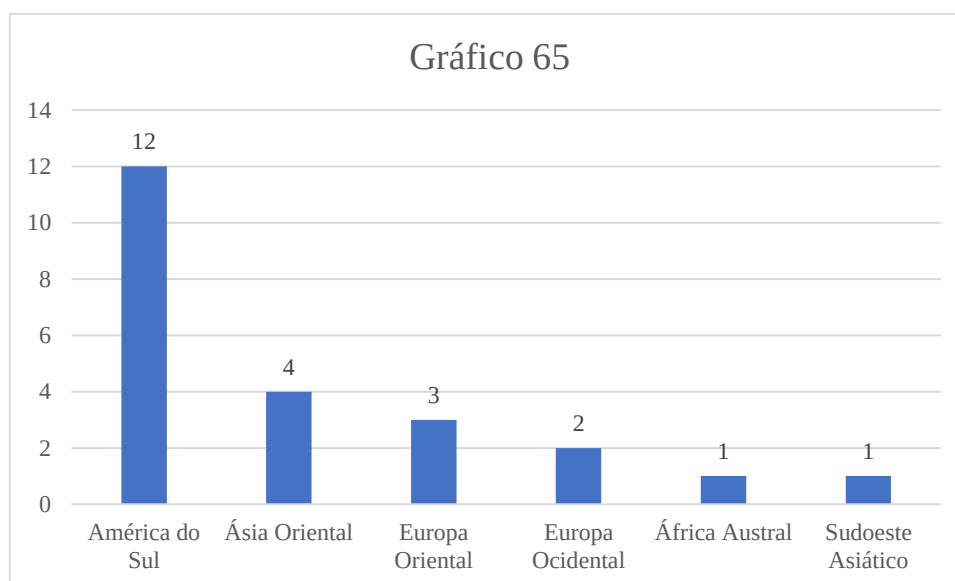
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Sobre as regiões nós pudemos perceber algumas similitudes entre Collor de Mello e Itamar Franco. Em primeiro lugar a manutenção da América do Sul como a região de preferência do governo brasileiro para assinar acordos que versam sobre energia (12 atos, 48%). Em segundo lugar continua ausente a realização de atos com países das outras

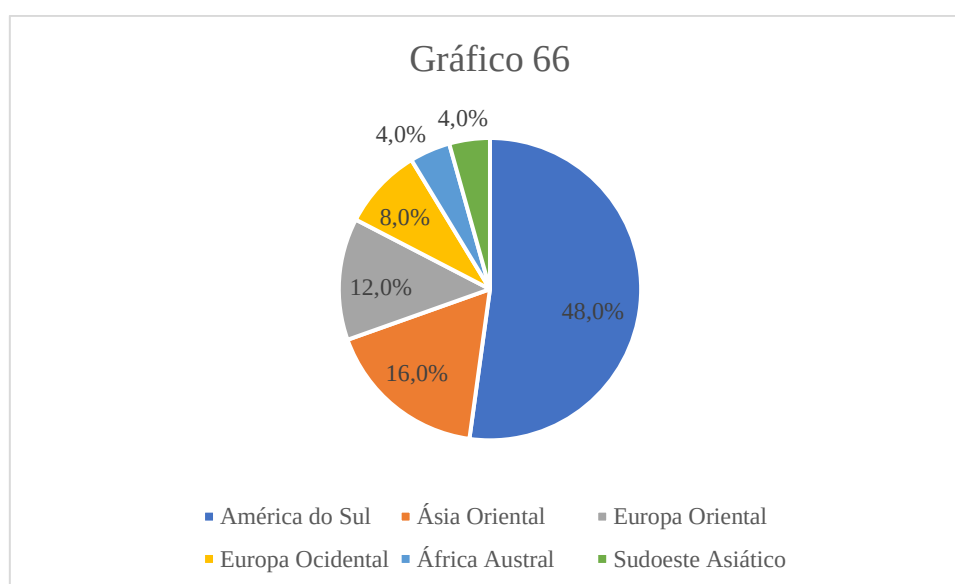
regiões do continente americano, o que significa que todos os atos assinados com parceiros da América foram feitos no âmbito da América do Sul. Contudo, existem também algumas diferenças. A primeira delas é em relação à variedade de regiões encontradas, que cai de nove para seis. A segunda diz respeito sobre as regiões do continente europeu já que no governo Itamar são encontradas apenas duas regiões diferentes da Europa: Europa Ocidental (Alemanha duas vezes; 8%) e Europa Oriental (Rússia duas vezes e Romênia uma; 12%).

A terceira diferença trata sobre o continente africano, tendo em vista que foi identificada apenas uma região da África, correspondente à África Austral (Namíbia; 4%). A quarta diferença do governo Itamar para o governo Collor diz respeito sobre a Ásia. É no continente asiático que encontramos a segunda região preferencial desse governo. Foram quatro atos assinados no âmbito da Ásia Oriental, todos eles com a China (16%). Além disso identificamos também um ato realizado com o Catar que corresponde ao Sudoeste Asiático (4%).

A quinta diferença entre esses dois governos diz respeito a participação de cada governo nos atos assinados com as regiões. Enquanto a região que o governo Collor teve uma maior participação foi a Europa Meridional, sendo responsável pela assinatura de 30% dos atos feitos com esta, a região que o governo Itamar teve uma maior participação foi a África Austral, já que nesse período foram assinados 20% de todos os tratados feitos nesta localidade. Ou seja, mesmo desprivilegiando o continente africano na cooperação energética, o governo Itamar teve uma certa “importância” na realização da cooperação feitas com países dessa região. Por fim, podemos destacar mais uma semelhança entre ambos os governos. Assim como no governo Collor, das regiões com quem Itamar cooperou, a Europa Ocidental foi aquela com quem esse governo teve um menor percentual de participação, sendo responsável por apenas 4,5% dos acordos feitos no total.

Gráfico 65 – Quantidade de atos por região no governo Itamar

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 66 – Porcentagem de atos por região no governo Itamar

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Como forma de resumir o que foi abordado nessa seção será realizada neste momento uma comparação geral sobre o governo Collor e o governo Itamar. Em primeiro lugar é possível afirmar que o governo Itamar deu continuidade à cooperação mais voltada para o continente americano, mas também deu maior participação à Ásia, que ficou empatada com a Europa. Outra característica que também ocorreu nesse governo foi a permanência da América do Sul como a região com mais atos realizados. Contudo é modificada a ênfase que é dada a essa região, tendo em vista que os acordos ficam menos concentrados na cooperação com países sul-americanos. Países da Ásia Oriental e da

Europa Oriental passam a ter mais espaço nesse governo. Por fim, há de se ressaltar que existe uma diferença entre os dois governos em relação aos principais parceiros. A Argentina deixa de ser a primeira colocada, dando lugar à Bolívia e à China.

2.4 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo FHC (1995-2002): priorizando a América do Sul

Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso contaram primeiramente com Luiz Felipe Lampreia e depois com Celso Lafer como Ministros das Relações Exteriores. Nesse período o Brasil estabelece uma diplomacia que é guiada pela autonomia pela participação, que buscou consolidar uma política externa baseada em valores democráticos e do liberalismo econômico (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

O que podemos explicar inicialmente sobre a PEB do governo de Fernando Henrique Cardoso é que ela tinha como marca o desejo de “influenciar o desenho da nova ordem internacional, intensificando a participação brasileira nos diversos foros decisórios multilaterais como a ONU e a OMC.” (PINHEIRO, 2009, p. 61). Segundo Lima (2005) a política externa desse governo está mais próxima da estratégia de “credibilidade”, em que se ajustou os compromissos, cooperando para promover a criação de normas e instituições para restaurar a confiabilidade. Sendo assim, buscou-se fortalecer a participação do Brasil na linha de frente das discussões referentes aos novos temas centrais do mundo, como os de meio ambiente e direitos humanos, o que segundo Luiz Felipe Lampreia representava a construção de um novo paradigma, denominado de paradigma pela integração (PINHEIRO, 2009).

Contudo, na visão de Pinheiro (2009), o que pode ser dito é que o governo FHC realmente estabeleceu um novo paradigma, mas que na realidade deveria ser denominado de institucionalismo pragmático. Para ela, esse paradigma poderia ser considerado institucionalista porque “estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva.” (PINHEIRO, 2009, p. 62). Ou seja, esse governo via a cooperação como uma forma de diminuir os custos, as incertezas e maximizar os ganhos.

A questão dos ganhos é importante para entender o argumento de Pinheiro (2009) porque, segundo ela, o período FHC também foi marcado pela sobrevivência da vertente realista das Relações Internacionais, que tem como um dos seus pilares a ideia de que os Estados buscam a maximização dos ganhos. Sendo assim, ela afirma que a diplomacia de

Cardoso se pautou na lógica da busca por ganhos absolutos no entorno global, enfatizando a cooperação regional, o que garantiria a preservação da sua autonomia. Por sua vez, no entorno regional, a autora relata que buscava-se maximizar os ganhos relativos, mantendo a disparidade de poder do Brasil em relação aos demais.

No tocante à América do Sul, é dito por Saraiva (2007) que na gestão de Fernando Henrique Cardoso houve uma revisão modesta do comportamento brasileiro perante ela. Segundo ela, foi a partir da segurança e da estabilidade democrática que esse governo tentou construir uma liderança em que seriam estabelecidos vínculos fortes com os países da região. Sendo assim, um aspecto importante da PEB do governo FHC foi que ele deu “uma importância central ao processo de integração regional ‘através do Mercosul’” (LUDWIG e SPOSITO, 2020, p. 184). Dessa forma, o processo de integração ocorreria dentro de um espaço geográfico próximo, respeitando o paradigma da autonomia pela participação (*ibidem*). Pode-se dizer, portanto, que o Brasil utilizou o Mercosul como um instrumento para lidar com a globalização e para promover uma liderança na região (PINHEIRO, 2009). Cardoso (2010) também aborda o continente sul-americano na PEB de FHC. Segundo esse autor a diplomacia brasileira esteve nesse período voltada para o Norte. Contudo, a partir de 1999 há uma reorientação e os esforços passam a se concentrar nessa região.

Ludwig e Sposito (2020) relatam também que alguns pontos foram importantes para aprofundar o processo de integração regional e para reafirmar o Mercosul como um modelo de integração. Um desses pontos foi a aproximação com a Argentina em torno de políticas energéticas, substituindo os fornecedores de petróleo, que antes eram praticamente todos localizados no Oriente Médio. Esses autores também apontam que com o aumento das importações advindas da Argentina, o Brasil adquiriu maiores vantagens geográficas, permitindo que o país tivesse uma maior margem de manobra. Outro movimento importante ocorrido durante o governo FHC foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), um projeto que buscava aumentar as conexões energéticas, de transportes e de telecomunicações na região (*ibidem*).

Quanto às relações Sul-Sul, Ramanzini Júnior, Mariano e Almeida (2015) afirmam que durante boa parte dos dois governos de Cardoso foram vistas poucas referências a esse tipo de cooperação. No tocante à África, por exemplo, Leite e Sousa (2015) relatam que o governo FHC manteve um afastamento relativo em relação a esse

continente. Contudo, segundo esses autores, o início dos anos 2000 evidencia o resgate das relações Sul-Sul, principalmente com as chegadas de Celso Lafer ao Ministério das Relações Exteriores e de Luiz Felipe de Seixas Corrêa à Secretaria-Geral do Itamaraty. Como forma de sustentar esse argumento eles apresentam um discurso proferido por FHC em dezembro 2000, o qual afirma que:

a semelhança de aspirações torna Brasil e África do Sul parceiros naturais, dentro do espírito da cooperação Sul-Sul. Coincidimos no esforço de integração à economia global, ao procurarmos promover o aprimoramento do comércio e dos fluxos internacionais de capital (CARDOSO, 2000, p. 586).

Também devemos mencionar como se deu a cooperação com outros parceiros estratégicos, como África do Sul, China, Índia e Rússia. Segundo Saraiva (2007) houve uma diminuição no fluxo da parceria com esses países, devido à predominância da corrente liberal no Itamaraty. Contudo, ela afirma que o processo de aproximação com estes países se manteve. A China, por exemplo, chegou a ser a terceira colocada no início da década em termos de destino das exportações brasileiras.

Iniciando a análise dos dados do governo FHC, vemos que foram realizados 70 atos com países e quatro com organizações. Isso corresponde a um valor de 95% em relação ao primeiro tipo de parceiro e apenas 5% em relação ao último. Em termos proporcionais isso representa 16,7% de todos os atos feitos com países e 21,1% dos feitos com OI's. Chama atenção que desses quatro atos um foi feito com a União Europeia e os outros três foram realizados com a Organização Meteorológica Mundial (OMM). O ato feito com a União Europeia foi assinado em 1998 na cidade de Bruxelas por Raimundo Mendes de Brito, que ocupava o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Este, que é um Ajuste Complementar, trata sobre a implementação de um novo modelo de mercado para o setor energético brasileiro. Por sua vez, os acordos realizados com a OMM se dão da seguinte forma: o primeiro, feito em 1998 na cidade de Brasília e assinado por Luiz Felipe Lampreia, é um Ajuste Complementar que busca implementar o Projeto Apoio ao Programa de Monitoramento e Georreferenciamento Hidrológico para Fins Energéticos. Já o segundo e o terceiro são realizados em 1999 e 2002 e são Acordos por troca de notas que realizam emendas ao primeiro.

Tabela 22 – Tipos de Parceiro no governo FHC

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	70	95%

Organização	4	5%
Ambos	0	0%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

A quantidade de parceiros no governo FHC se mostrou mais diversificada do que em relação aos seus antecessores. Foram 29 parceiros diferentes nos anos de FHC, dos quais podemos dar destaque: Argentina como a primeira colocada (10 atos), sendo seguida por Bolívia (sete), Uruguai e Venezuela (seis), Alemanha, Peru e Rússia (quatro), Chile, Estados Unidos, Índia, Organização Meteorológica Mundial e Ucrânia (três) e o Suriname (dois). A partir desses números já foi possível identificar que os quatro parceiros com quem o Brasil mais cooperou foram países sul-americanos. Além disso, nos dados nós percebemos também que houve uma maior presença de diferentes países da América do Sul. Dos 11 possíveis parceiros da região, não foram realizados atos apenas com a Colômbia e com a Guiana.

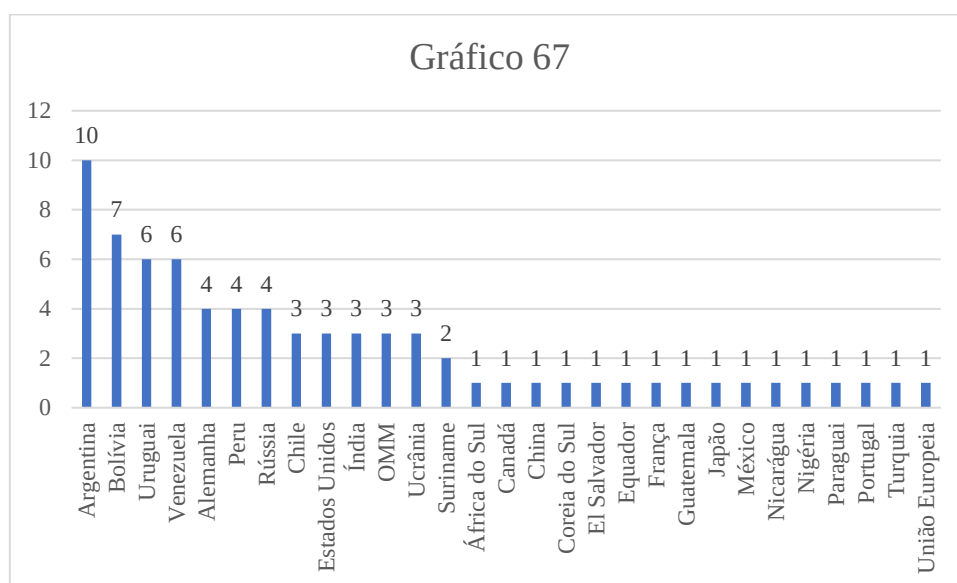
No governo FHC vemos a volta da Argentina ao *status* de principal parceira do Brasil, confirmando o que Ludwig e Sposito (2020) adiantaram sobre a aproximação na cooperação energética entre os dois países. Inclusive também vemos a ausência de países do Oriente Médio nessa lista de parceiros. Contudo não podemos afirmar que isso é algo exclusivo desse governo, tendo em vista que os seus antecessores também não privilegiaram esses países nas assinaturas de atos.

Permanecendo na discussão sobre a Argentina, um ato a ser destacado que caracteriza bem a relação entre esses dois países no governo FHC é o Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Argentina sobre o Desenvolvimento de Intercâmbios Elétricos e Futura Integração Elétrica. Esse é um ato de caráter único realizado em 1997 em Buenos Aires e assinado pelo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Este documento tem como objetivo assegurar condições competitivas ao mercado de geração de eletricidade. O que vemos é que foi muito importante na cooperação entre esses dois países no período FHC a questão do intercâmbio bilateral de energia elétrica, baseados nos preceitos da economia de mercado e da livre concorrência. Portanto, para que fosse possível “otimizar a segurança de fornecimento a usuários, a colocação de excedentes de energia e a capacidade instalada em ambos os países” tanto Brasil quanto Argentina se comprometem a “permitir a distribuidores, comerciantes e grandes demandantes de energia elétrica, contratar livremente suas formas de suprimentos, que poderão localizar-se em qualquer um dos dois países” (MRE, 1997, p. 1)

Aqui vale dar destaque também à Coreia do Sul, ao Canadá e mais uma vez à OMM. Esses três merecem ser realçados aqui porque são os que o governo FHC tem um maior percentual de participação. Foi apenas nesse mandato que foram realizados atos com esses três parceiros, o que significa que sem o período Cardoso o Brasil não teria cooperado com eles. Por outro lado, temos também a China com um valor que chama atenção. Enquanto no ranking geral ela aparece em sétimo lugar, com 18 atos assinados, apenas um desses acordos foi feito entre 1995 e 2002, ou seja, esse mandato é responsável pela assinatura de apenas 5,6% dos atos feitos com os chineses.

Por fim, no tocante a essa variável, vale ressaltar também as parcerias com Índia e Rússia. Como apresentado anteriormente, Saraiva (2007) afirma que o fluxo de parcerias com esses países diminuiu. Contudo, pelo menos na área energética, o que nós vemos é um aumento no número de acordos de cooperação com esses dois países.

Gráfico 67 – Quantidade de atos por parceiro no governo FHC



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

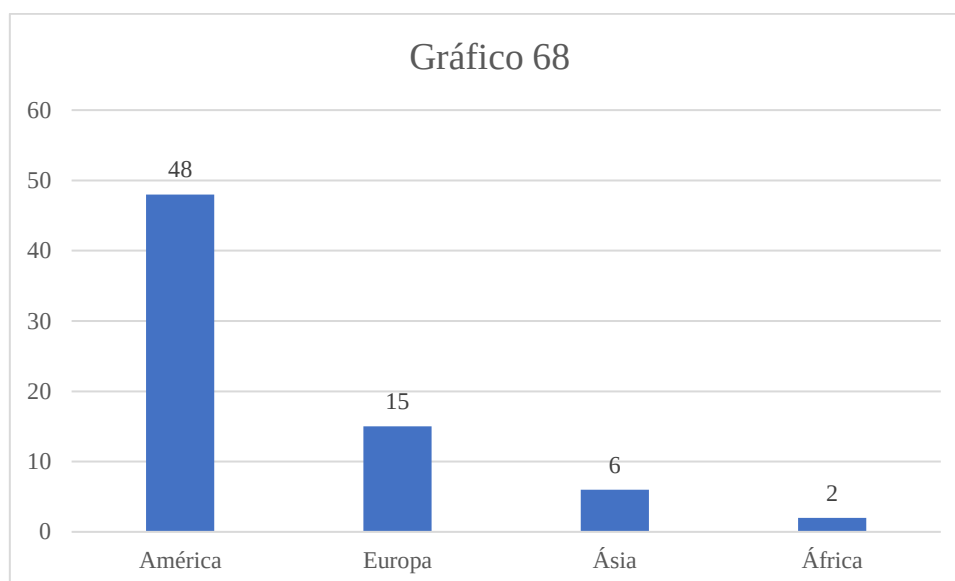
No tocante à variável continentes, vemos que pelo terceiro governo consecutivo o continente americano prevaleceu. Foram 48 atos assinados com países localizados na América, o que representa um valor de 64,9% dos acordos assinados em seu governo. Isso significa que a mesmo somando todos os outros continentes, ainda assim a cooperação com a América continuaria sendo a grande maioria com ampla vantagem. Em segundo lugar aparece a Europa, com 15 atos (20,3%), sendo seguida por Ásia com seis atos (8,1%) e África com dois (2,7%). Aqui vemos que percentualmente houve uma grande diminuição da importância desses continentes para esse governo. Com a África,

por exemplo, nós podemos explicar que o relacionamento do Brasil com os países desse continente no governo FHC se deu da seguinte forma:

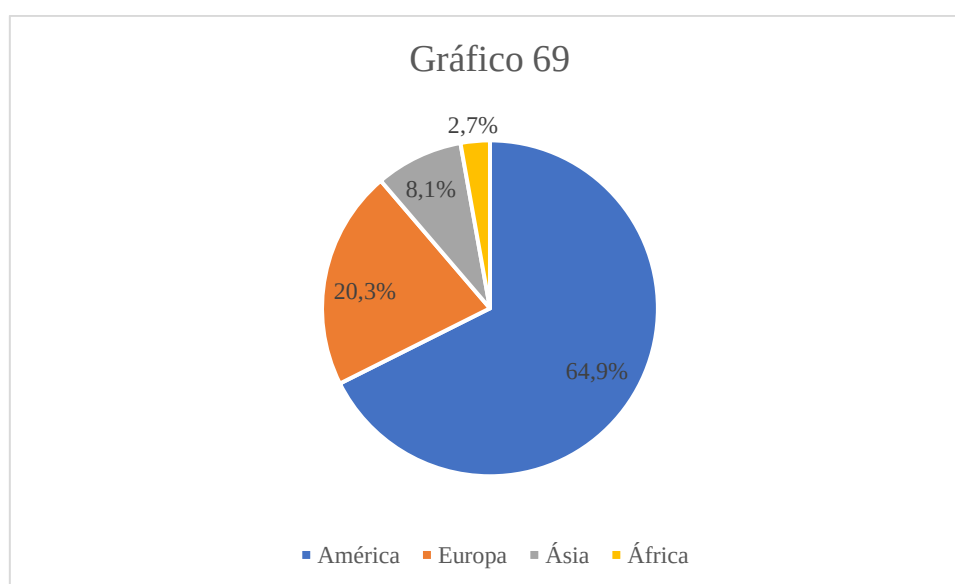
O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ampliaria o silêncio nas relações Brasil-África, reforçando a tendência declinante nas relações entre os dois lados do Atlântico Sul. [...] A tendência em baixa, no entanto, não significou o fim dos contatos. [...] A política africana persistiria de forma seletiva, com prioridades específicas e delimitadas no continente. A política africana dos anos 1970 e parte dos 1980 cede lugar a um enfoque recortado a poucos países, regiões e temas. (SARAIVA *apud* LEITE e SOUSA, 2015, p. 51).

Como foram realizados apenas dois atos com países do continente africano, cabe destaca-los para que possamos entender quais são suas características. O primeiro deles foi feito em março de 2000 com a África do Sul. Assinado na Cidade do Cabo por Luiz Felipe Lampreia, esse é um Acordo de caráter acessório que trata de maneira breve sobre cooperação técnica na área de energia. Já o segundo ato foi feito em novembro de 2000, dessa vez com a Nigéria. Realizado em Brasília e dessa vez assinado pelo então vice-presidente Marco Antônio de Oliveira Maciel, essa Ata de caráter relevante menciona a conclusão de privatizações no Brasil no setor de energia e a participação da Petrobrás na Nigéria na realização de “conjuntos de longo prazo, voltados para a aquisição de óleo cru e às atividades de exploração e produção em áreas de alto mar, o que resultará em mais intercâmbio de experiências e de conhecimento técnico.” (MRE, 2000, p. 6).

Já em relação à importância desse governo para o número de atos feitos com parceiros de cada continente, vemos mais uma vez a América em primeiro da lista e a África em último. O governo FHC foi responsável pela assinatura de 20,8% de todos os atos assinados no âmbito do continente americano, 14,7% com a Europa, 10,5% com a Ásia e apenas 4,2% com a África.

Gráfico 68 – Quantidade de atos por continente no governo FHC

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 69 – Porcentagem de atos por continente no governo FHC

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

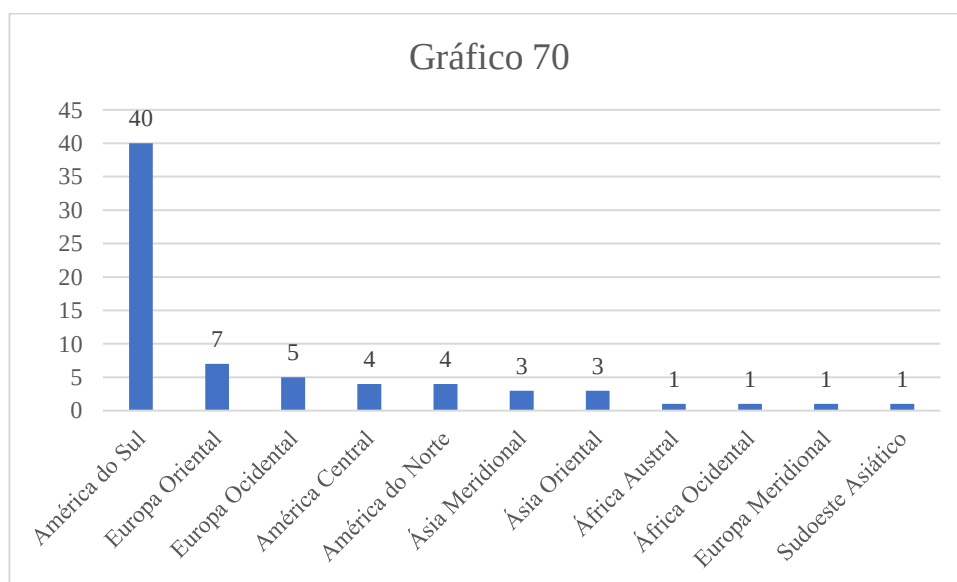
A variável das regiões apresenta uma virada de chave no governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse governo podemos ver que o Brasil cooperou com países de 11 regiões diferentes, o que significa que a PEB na área de energia começa a se diversificar por partes diferentes do globo. Dentro desse quadro nós verificamos que pela primeira vez temos atos realizados com países da América Central e da América do Norte, ou seja, a América do Sul não domina o continente americano de forma exclusiva.

Contudo, ainda é neste subcontinente onde se encontram os principais parceiros do Brasil. Foram 40 atos realizados com países sul-americanos, o que representa cerca de

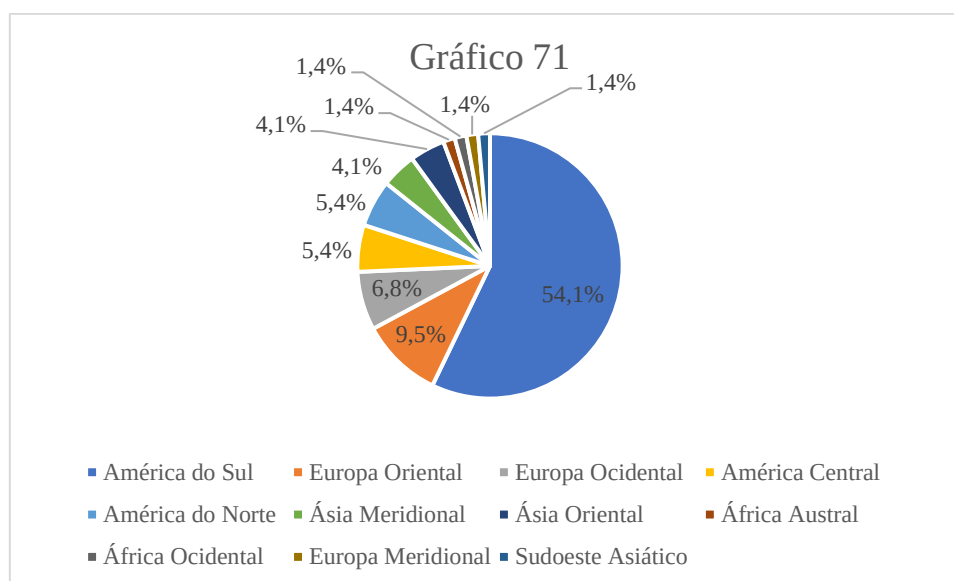
54% de todos os atos feitos por FHC. Na sequência aparecem a Europa Oriental com sete atos (9,5%), Europa Ocidental com cinco (6,8%), América Central e América do Norte com quatro (5,4% cada), Ásia Meridional e Ásia Oriental com três (4,1% cada) e por último África Austral, África Ocidental, Europa Meridional e Sudoeste Asiático com um (1,4% cada).

Dessas regiões, as que lançaremos luz com maior ênfase são a América do Norte e a África Ocidental. A região norte-americana em primeiro lugar, porque FHC foi o presidente mais importante no quesito assinatura de atos com países dessa região. Como exposto anteriormente, esse foi o único presidente a realizar atos com o Canadá. Além disso, os quatro atos realizados em seu governo fazem com que ele tenha sido responsável por 40% dos acordos feitos com países dessa região, o que o coloca em primeiro lugar na lista. A África Ocidental, por outro lado, não obtém números expressivos nesse governo. Essa região ocupa o sexto lugar na lista geral e é a primeira se considerarmos apenas o continente africano. Contudo, o único ato realizado por FHC com países dessa localidade faz com que esta seja a região que ele tem um menor percentual de participação. Esse governo foi responsável pela assinatura de apenas 7,1% dos atos contabilizados com a África Ocidental. Este inclusive é o ato realizado com a Nigéria assinado em 2000.

Gráfico 70 – Quantidade de atos por região no governo FHC



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 71 – Porcentagem de atos por região no governo FHC

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Conclui-se com esta seção que o governo FHC deu continuidade à realização da maior parte dos atos com parceiros da América, mas dessa vez de forma muito mais concentrada que seus antecessores. Esse governo se diferencia do governo Itamar porque a Europa volta a ganhar vantagem em relação à Ásia, mas também se assemelha no que tange a pouca realização de atos com países da África. No mandato de FHC a América do Sul continua em primeiro lugar entre as regiões, mas também com maior concentração de atos do que no governo anterior. Finalmente, a Argentina volta a ocupar a posição de país que mais realizou acordos com o Brasil na área de energia e a Bolívia retorna a segunda posição, assim como foi no governo Collor.

2.5 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Lula (2003-2010): diversificando parcerias

Uma das concepções mais difundidas sobre a PEB no governo Lula é que ela é quem melhor representa as posições do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo em vista as fortes críticas ao processo de globalização e ao neoliberalismo baseado no Consenso de Washington (CARDOSO, 2010). Esse posicionamento foi refletido principalmente na figura de Marco Aurélio Garcia, então assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais (RIBEIRO, 2009). Além deste, também havia uma forte participação de Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário-Geral do Itamaraty (LEÃO, 2016). Enquanto em administrações anteriores os ocupantes destes cargos não costumavam ser formuladores ou executores da PEB, na gestão Lula é possível observar

Samuel Pinheiro Guimarães sendo considerado por muitos uma espécie de formulador dos principais ideais das novas linhas da política externa e Marco Aurélio Garcia assumindo um papel importante tanto na definição quanto na execução da PEB (ALMEIDA, 2005).

Pode-se dizer que a PEB durante o governo Lula representa ao mesmo tempo a continuidade, o retorno a tradições antigas e a ruptura, tendo em vista que são apresentados novos paradigmas (CARDOSO, 2010). Continuidade porque os paradigmas históricos são mantidos, como por exemplo o objetivo de desenvolver o país economicamente e a busca pela autonomia, dando apenas continuidade a estes através de maior ênfase nas ações. Mudança porque foi dada ênfase a opções que já haviam sido abertas anteriormente à PEB, como por exemplo a inclusão de temas sociais na agenda externa (CARDOSO, 2010; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

De acordo com Lima (2003), durante esse mandato a PEB sofre mudanças que são respaldadas pelo projeto internacional do governo. Nesse novo ordenamento havia a crença de que existia espaço para que o Brasil se posicionasse de forma mais afirmativa no sistema internacional. Villa (2005) chama essa orientação da PEB de “autonomia pela afirmação”, na qual o Brasil assumia os custos tanto econômicos, quanto políticos e até militares para aumentar a sua influência.

Por outro lado, também há aqueles que denominam a orientação da PEB desse período de autonomia pela diversificação. Esse paradigma se baseia na ideia de que é necessário “influenciar a agenda de regimes internacionais por meio de coalizões de países em desenvolvimento que visam contrabalançar a agenda das nações desenvolvidas.” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p. 22). Para isso, utiliza-se uma estratégia de aproximação entre os países do Sul para que eles possam ter uma maior inserção e maior poder nas pautas dos regimes internacionais. Nesse paradigma são buscados parceiros internacionais distintos, mas sem romper totalmente com os países centrais. A lógica é promover um equilíbrio de um mundo multipolar, em que haja equilíbrio entre os Estados (*ibidem*).

Dessa forma, Barbosa (2008) aponta que uma das marcas mais importantes da PEB no governo Lula é que o Brasil passa a multiplicar sua presença ao redor do mundo, transcendendo o âmbito regional. Nesse sentido, em seus mandatos Lula buscou realizar acordos com espaços que garantiriam maiores alternativas para o país o que daria em

retorno maior capacidade de barganha no plano global (RIBEIRO, 2009). Figueira, por exemplo, afirma que:

O governo Lula apostou nas parcerias Sul-Sul com propósitos diversos, como propor uma nova geografia econômica que não estivesse apenas concentrada nos países do centro (G-8), a busca pela conquista de uma liderança que excedesse as fronteiras regionais do Cone Sul, no fortalecimento de posicionamentos em foros multilaterais, seja na arena comercial, seja na empreitada do país para a conquista de uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. (FIGUEIRA *apud* RIBEIRO, 2014, p. 11).

A partir dessas iniciativas buscou-se implementar uma nova estratégia de inserção internacional para o Brasil, em que o país atuaria de forma mais assertiva para se estabelecer como um *player* importante no sistema internacional. Portanto, houve uma busca de diversificar a economia, estabelecendo alianças fora do hemisfério e cooperando com países em desenvolvimento, com ênfase em coalizões que fossem pautadas nas relações Sul-Sul, pelas quais o Brasil poderia ampliar seu poder de influência através de uma agenda ativa e desempenhando um papel de protagonista (RIBEIRO, 2009; RIBEIRO, 2014). Nesse sentido, foram aprofundadas as parcerias com a Índia e com a África do Sul, houve uma aproximação com países árabes, da América Central e do Caribe¹⁰ e houve a procura pelo desenvolvimento das relações com a China, Rússia, Europa, Japão e Estados Unidos, apesar do forte antiamericanismo dentro do Partido dos Trabalhadores (RIBEIRO, 2009).

Por meio dessa estratégia de diversificação de parcerias e do caráter universalista da PEB nesse período, Ribeiro (2009) atribui ao governo Lula a formação do G-20 e do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). O G-20 foi formado em setembro de 2003 a partir de uma iniciativa do Brasil de reunir países que estivessem interessados “no fim dos subsídios internos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano, europeu e japonês.” (RIBEIRO, 2009, p. 188). O IBAS, por sua vez, surgiu como um foro de coordenação e cooperação reunindo os países que dão origem ao acrônimo. Além de buscar estabelecer uma agenda comum entre os países exportadores de produtos agrícolas, o IBAS também representa uma forma de concretizar parcerias no âmbito Sul-Sul, promovendo o desenvolvimento de forma autônoma em relação aos países desenvolvidos (*ibidem*).

¹⁰ Segundo Saraiva (2016) a América Central e o Caribe ficaram em segundo plano na política externa desse governo, tendo em vista a forte influência que os Estados Unidos tinham nessa região e os limites dos recursos do *soft power* brasileiro. Portanto, isso fez com que o Brasil desse preferência à América do Sul.

No tocante à América do Sul, Barbosa (2008) afirma que o governo Lula não trouxe grandes inovações na política externa com a região, tendo em vista que todos os governos anteriores também teriam atribuído grande importância ao subcontinente e à integração regional. O que teve de mudança nesse governo é que tanto os objetivos tradicionais, quanto a forma como o Brasil interagiu com o entorno regional teve uma maior ênfase, principalmente se levarmos em consideração que cada vez mais o Brasil se identificava como um país sul-americano ao invés de latino-americano (BARBOSA, 2008; CARDOSO, 2010). Isso pode ser verificado no próprio discurso oficial que demarcava a América do Sul como a primeira preocupação da PEB e que ressaltava sempre que possível que “nunca na história do Brasil o relacionamento com os países da região foi tão próximo e tão positivo, não só em termos de relação bilateral como também em termos de integração regional, em especial no Mercosul.” (BARBOSA, 2008, p. 12). A integração com os países sul-americanos buscou promover uma maior sintonia com os vizinhos, promovendo uma dimensão identitária a essas relações (SANTOS, 2011).

Ribeiro (2009) também aborda a América do Sul na política externa do governo Lula. Segundo ele, foi prioridade no governo Lula ampliar tanto o Mercosul quanto a integração sul-americana, o que era visto como uma forma de promover o Brasil internacionalmente. Nesse contexto era tanto um objetivo quanto uma vontade política da presidência que o Brasil se tornasse uma liderança na região (SARAIVA, 2012). Para que isso ocorresse o próprio presidente Lula teve um papel muito importante, exercendo de forma constante a diplomacia presidencial (LEÃO, 2016).

Outra ação política que foi consolidada durante o governo Lula no entorno regional e que podemos trazer para a discussão foi a criação da Unasul em 2008. Essa organização foi criada como forma de promover uma identidade regional e de coordenar a integração no setor físico, de telecomunicações, científico, educacional e energético (CARDOSO, 2010).

Dentro desse contexto, a Argentina era vista como peça central na estratégia para ampliar e aprofundar a integração regional. Saraiva (2007) aponta que a eleição de Lula e Kirchner deu margem para uma política cooperativa mais sólida no campo político. O próprio Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, afirmou que:

O cerne da política brasileira no Mercosul tem de ser, sem dúvida, a Argentina. A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais

constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. (GUIMARÃES, 2008, p. 59).

Contudo, ainda no primeiro mandato de Lula, as relações entre ambos os países foram abaladas devido ao investimento do Brasil na integração da região e na construção de uma liderança regional. Todavia, segundo a autora, no final de 2005 a Argentina adotou um comportamento mais conciliador, o que deu fim à crise. Já com a Bolívia, Equador e Venezuela o Brasil se manteve como um interlocutor solidário. Em meados de 2007, por exemplo, o governo brasileiro passou a oferecer aos países vizinhos fundos compensatórios e investimentos partindo principalmente da Petrobrás (BARBOSA, 2008).

Na área de energia o governo Lula incentivou a integração energética na América do Sul e realizou iniciativas para promover os biocombustíveis (RIBEIRO, 2014). Contudo, nós podemos trazer para discussão o que é dito por Barbosa (2008), o qual afirma que o Brasil “tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do Tratado de Itaipu.” (BARBOSA, 2008, p. 13). Um dos casos que exemplifica bem isso foi a crise gasífera com a Bolívia entre 2005 e 2006, em que Evo Morales decide nacionalizar as reservas desse recurso energético e aumentar em 50% o valor do gás exportado para o Brasil. A resposta de Lula para esse problema foi que o gás da Bolívia era dos bolivianos e que o Brasil deveria buscar seus próprios caminhos (BARUFI, SANTOS e IDE, 2006).

Outro caso ocorrido foi uma divergência que existiu entre Brasil, Argentina e Bolívia também em torno do gás boliviano. Mesmo com a assinatura de um contrato, a Bolívia pediu que o Brasil diminuísse o consumo do recurso energético para que os bolivianos pudessem enviar parte dos excedentes para a Argentina, que passava por uma crise energética. Contudo, dessa vez a Petrobras não abriu mão do volume contratado e Lula como forma compensatória acenou com a possibilidade de fornecer energia elétrica para a Argentina no inverno (BARBOSA, 2008).

O setor energético na América do Sul foi de fato uma questão que ganhou maior importância para o Brasil durante o governo Lula. Barbosa (2008) enfatiza que devido à proximidade das relações entre os países e à necessidade de melhorar o aproveitamento dos recursos naturais resultou na criação de uma nova agenda que deu alta prioridade às questões de energia e de infraestrutura. Aqui podemos ver porque lidar com a

complementaridade energética é importante no processo de integração regional. O próprio assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, reconheceu isso em entrevista ao *Le Monde Diplomatique* Brasil ao afirmar que:

Nós precisamos estabelecer uma grande rede energética para podermos potencializar essa capacidade num período em que as taxas de crescimento devem ser muito elevadas. Aqui no Brasil está se falando de 7,5% ou 8%, na Argentina as cifras não são muito diferentes, no Uruguai também. E não tem sentido que os países promovam este crescimento de forma isolada. (BAVA e PIGNOTTI, 2010, p. 1).

Cardoso (2010) também aborda esse assunto atrelando a integração econômica e política da América do Sul no governo Lula à busca pela integração infraestrutural, principalmente no setor de energia. Podemos afirmar inclusive que a energia era eixo fundamental da estratégia de integração regional promovida pelo Brasil nesse período. Em 2006, por exemplo, foi criado por Celso Amorim o Departamento de Energia do Itamaraty (CARDOSO, 2010).

Quanto à África, vemos a partir da literatura que o Brasil se expandiu para esse continente durante o governo Lula devido à promoção dos biocombustíveis e à priorização das relações Sul-Sul. Entre 2003 e 2010 houve um crescimento de 267% das exportações brasileiras para esse continente. Sendo assim, o continente africano passa a ser um eixo fundamental para a inserção do Brasil no sistema internacional e a cooperação técnica na área de biocombustíveis com os países da África representaria “o verdadeiro espírito Sul-Sul ao privilegiar a transferência de conhecimento, a capacitação do trabalhador, o emprego da mão-de-obra local e o desenvolvimento econômico e social da nação.” (MORAES e MATTOS, 2012, p. 58).

Além de ter condições climáticas que são semelhantes ao Brasil, “a África oferece facilidades como mão-de-obra barata ou terras doadas ou concedidas a preços muito abaixo do mercado, por exemplo, ou até mesmo a título concessional pelos Estados parceiros do Brasil.” (RIBEIRO, 2014, p. 13). A tese de Moares e Mattos (2012) é de que a diplomacia do Brasil com a África em torno dos biocombustíveis durante o governo Lula era realizada como forma de promover a imagem de um país cooperativo, defensor de instituições democráticas e que auxiliaria o desenvolvimento do continente, conseguindo, dessa forma, uma posição de destaque e de mais voz na África. Em outras palavras, os biocombustíveis eram utilizados como uma ferramenta de poder para o Brasil

alcançar seus objetivos. Contudo, esses autores não enxergam essa relação com a África como vítima, tendo em vista que:

A cooperação Brasil-África em biocombustíveis (...) é vantajosa para ambos os lados, pois se os países africanos obterem tecnologia, produtos e serviços para produzirem biocombustíveis, o Brasil incrementará ou potencializará sua influência política e econômica no continente, além de obter benefícios com a ampliação de seu comércio. Esta realidade decorre do fato incontestável de que a transferência de know-how e a atuação cooperativa conseguem, previsivelmente, um efeito de *spillover*, abrindo as portas para a efetuação de vendas de maquinários, de insumos e a prestação de serviços do país doador” (MORAES e MATTOS, 2012, p. 67).

O que é dito por esses autores vai de encontro com o que é exposto por Sun (2014), que de forma equivocada afirma que o governo brasileiro não vê os recursos energéticos como uma ferramenta estratégica de poder para conseguir vantagens sob outros países. A tese de Dalgaard (2017) busca justamente mostrar como o governo Lula utilizou a diplomacia do etanol como uma forma de *energy statecraft*.

Prosseguindo a exposição, podemos afirmar que as relações que ocorriam com o continente africano se davam tanto a partir de canais de execução bilaterais quanto triangulares. Quando elas ocorriam de maneira bilateral, havia a busca pelo estreitamento político e econômico pelas partes. Já as relações triangulares, por sua vez, eram desempenhadas por meio da união do Brasil com outros países, em que o Brasil contribuía com a *expertise* enquanto as outras nações eram financiadoras dos projetos (MORAES e MATTOS, 2012). Dentre os atores presentes nesse contexto temos a participação dos Estados Unidos e da União Europeia nas relações triangulares e algumas agências brasileiras que promovem intercâmbio de conhecimento nas relações bilaterais, como por exemplo: a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)¹¹, a Associação Brasileira de Cooperação (ABC), a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX/Brasil), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) (MORAES e MATTOS, 2012).

Além disso, esses autores relatam que o governo Lula tentou aumentar o rol de nações com quem mantinha relações, já que antes elas se limitavam aos países da África

¹¹ De acordo com Moraes e Mattos (2012) a atuação da Embrapa na África auxiliou no estabelecimento de acordos com os países do continente. Na sede da agência em Gana eram realizados, em parceria com a ABC e com o Conselho para Pesquisa Científica e Industrial, treinamentos para técnicos africanos. Além disso, eles afirmam que, em 2007, 11 dos 24 projetos na Área de Relações Internacionais da empresa e pelo menos 50% dos recursos da ABC eram destinados para a África.

Austral e aos Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP). Dessa forma, os países que mais teriam recebido atenção desse governo foram os da União Econômica Monetária da África Ocidental (UEMOA) (Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali, Níger, Senegal, Togo e Guiné-Bissau), Gana e os PALOP (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe). Tendo isso em vista, teremos estes países como referência no continente africano para analisar os parceiros do Brasil na assinatura de atos internacionais.

Ao finalizarmos essa apresentação inicial das características gerais da política externa do governo Lula, vamos dar início agora à exposição dos dados. Primeiramente vamos falar sobre os tipos de parceiros encontrados nessa gestão. O que os números mostram é que 225 atos (95%) foram realizados com países, nove (4%) foram realizados com OI's e dois (1%) com ambos. Portanto, o período Lula repete o padrão de cooperar mais com países do que com OI's. Além disso, vemos que em seus dois mandatos Lula é responsável pela realização de cerca de 53,5% dos atos feitos com países, 47,3% com Organizações Internacionais e 100% dos atos feitos com ambos ao mesmo tempo, estes que já foram destrinchados na seção 2.1.

Tabela 23 – Tipos de Parceiro no governo Lula

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	225	95%
Organização	9	4%
Ambos	2	1%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

No governo Lula nós vemos um padrão diferente quanto aos parceiros na cooperação energética. Em oito anos de mandato Lula cooperou com 82 parceiros diferentes, mais do que o dobro do segundo colocado na lista. Isso corrobora com a tese da autonomia pela diversificação, ou seja, a busca por diversificar as parcerias ao redor do globo.

Desses 82, aquele que aparece em primeiro lugar na lista mais uma vez é a Argentina. Foram 21 atos assinados com o vizinho platino, o que significa que ele esteve presente em cerca de 9% de todos os atos realizados nesse governo. O que podemos inferir aqui é que mesmo havendo uma grande quantidade de parceiros, a importância da Argentina para a integração regional buscada pelo Brasil faz com que ela continue sendo

o maior aliado do Brasil na área energética. Esse número também corrobora com o que é dito sobre a solidez política que foi estabelecida pela relação de Lula e Kirchner. Mesmo que por um momento as relações tenham sido abaladas, isso não foi o suficiente para que o Brasil recuasse na cooperação com esse país no setor de energia.

Em segundo lugar nessa lista aparece a Venezuela com 13 atos, o que demonstra uma trajetória evolutiva no relacionamento entre o Brasil e esse país. Ao observarmos a evolução da cooperação com a Venezuela vemos que no governo Collor nenhum ato foi assinado com esse país. Já no governo Itamar foi realizado apenas um ato, subindo para seis atos no governo FHC e chegando ao seu ápice no governo Lula.

Em terceiro lugar aparecem ao mesmo tempo Alemanha, Paraguai e Peru com 12 atos cada. Desses três dois valem a pena dar maior atenção: Paraguai e Peru. O Paraguai porque no governo FHC nenhum ato é realizado com esse país, mesmo sendo um importante parceiro do Brasil na geração de eletricidade. Com o governo Lula ocorre uma virada de chave, fazendo esse país voltar a ganhar prestígio no relacionamento energético brasileiro. O Peru, por sua vez, merece atenção também porque até então era um parceiro quase que preterido pelo Brasil. Na gestão Collor e Itamar nenhum ato foi realizado com os peruanos e apenas quatro foram feitos na gestão FHC, números bem discrepantes entre em relação ao governo Lula.

Um acordo com o Peru que ganhou relevância por ter se tornado alvo de um debate contundente a respeito dos impactos socioambientais que ele causaria foi o Acordo para Fornecimentos de Energia Elétrica ao Peru e Exportação de Excedentes ao Brasil, assinado em 2010 por Márcio Zimmermann na cidade de Manaus. Nesse ato ambos os países acertam que seria necessário desenvolver uma infraestrutura dentro do território peruano para produzir energia elétrica para consumo interno e para exportar os excedentes para o Brasil, com o fim de promover a interconexão elétrica entre as partes. Segundo Moreira e Campos (2014) o desenvolvimento dessa infraestrutura se daria através da construção de hidrelétricas na Amazônia Peruana, o que gerou manifestações contrárias de grupos como indígenas, camponeses, plantadores de coca, garimpeiros, dentre outros¹².

¹² As principais reclamações a este acordo por parte da sociedade civil eram: “(i) a priorização do abastecimento do Peru antes da exportação de potencial energético de recursos naturais a outro país (por segurança energética); (ii) a maior participação regional, social e transparência do setor energético; (iii) a proteção das Terras Indígenas e reservas ambientais; (iv) a acusação do Brasil como um novo ‘neo-explorador da capacidade energética dos rios’; e (v) a coerência entre a biodiversidade, projetos extrativos e mudança climática (MORAES e CAMPOS, 2014), p. 130).

Isso, consequentemente fez com que a ratificação desse acordo fosse suspensa, o que fez com que sua vigência atual seja, conforme a plataforma Concórdia, em Tramitação Ministérios/Casa Civil.

Uma informação importante que pudemos averiguar a partir dos dados é que dos 28 principais parceiros do Brasil no governo Lula (países que assinaram pelo menos três atos com o Brasil), 10 deles são da América do Sul. O único país sul-americano que fica de fora dessa lista é a Guiana. Outra informação que identificamos a partir dos números é que desses 28 parceiros, apenas três países são considerados economias avançadas segundo a classificação do Fundo Monetário Internacional, que são: Alemanha, França e Estados Unidos.

Outros números que podemos elucidar aqui são referentes à África do Sul e à Índia. Foi exposto ao longo do texto que o Brasil buscou aprofundar a cooperação com esses dois países, formando inclusive o IBAS. Contudo, na área energética os números se mantiveram semelhantes com os do seu antecessor, em que a única diferença é o aumento de um ato realizado com os sul-africanos.

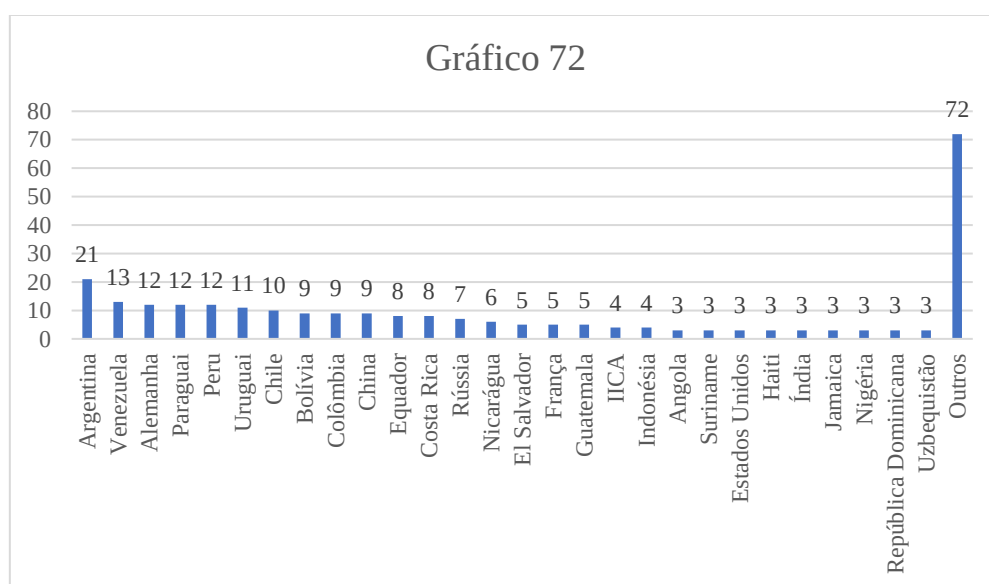
Ao longo do texto também foi exposto que o Brasil procurou desenvolver a cooperação com China, Rússia, Estados Unidos e Japão. Quanto a esses dois últimos o que vimos foi que o número de atos realizados com os Estados Unidos foi igual ao do governo FHC e que nenhum ato foi realizado com o Japão. Por sua vez, houve uma elevação considerável dos atos com os chineses e com os russos. Com a China esse número subiu de um para nove atos, já com a Rússia esse número subiu de quatro para sete. É curioso notar que desses quatro, dois são considerados países de centro e dois países semiperiféricos e que foi justamente com esse último grupo com quem o Brasil avançou nas negociações energéticas.

Outro ponto importante da revisão bibliográfica desta seção diz respeito aos países africanos. Foi dito que o Brasil passou a dar maior atenção a Gana, aos países da UEMOA e aos PALOP. O que verificamos é que além de realizar um ato com a própria organização, o Brasil também realizou parcerias com os seguintes países do bloco: Benin, Burkina Faso e Senegal (um ato com cada). Com os PALOP o destaque fica para Angola (três atos), sendo seguida por São Tomé e Príncipe (dois) e Moçambique (um). Ficaram ausentes dessa lista Cabo Verde e Guiné-Bissau. Além disso há também a assinatura de um ato com Gana.

Por fim, mais uma vez vamos destacar quais são os parceiros que Lula teve o maior e menor percentual de participação na assinatura de atos. Diferentemente dos demais, existe uma grande quantidade de parceiros com quem o governo Lula foi responsável por assinar 100% dos atos. São 41 parceiros que se enquadram nessa categoria. Dessa forma, vamos elencar aqui apenas aqueles que cooperaram com o Brasil pelo menos duas vezes, que são: IICA e Indonésia (quatro atos), Haiti, Jamaica e Uzbequistão (três atos) e Comunidade do Caribe, Líbano, Panamá, Reino Unido, São Tomé e Príncipe e Vietnã (dois atos). O que fica visível a partir desses dados é que de fato o governo Lula, através da diversificação de parcerias, foi quem deu atenção especial a países periféricos que até então não eram considerados importantes para o Brasil no setor energético.

Já o país com quem Lula assinou atos, mas que esse governo tem o menor percentual de participação foi Moçambique. Como adiantado anteriormente, foi um acordo feito com esse país entre 2003 e 2010. Contudo, entre 1990 e 2020 o Brasil assinou cinco atos com esse país. Isso faz com que esse governo seja responsável pela assinatura de apenas 20% desses acordos de cooperação. Este é um Memorando de Entendimento realizado em 2007 em Brasília e assinado por Celso Amorim. Nele os países decidem aprofundar o diálogo sobre políticas voltadas para as energias renováveis, com foco nos biocombustíveis.

Gráfico 72 – Quantidade de atos por parceiro no governo Lula



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em comparação com todos os presidentes do período estudado, Lula da Silva tem uma característica que os diferencia dos demais: ele é o único que cooperou com países de todos os continentes. Foram 134 atos feitos com países da América, 46 com a Europa, 30 com a Ásia, 28 com a África e um com a Oceania. Como é possível observar, mais uma vez o continente americano é o foco da cooperação realizada pelo Brasil no setor de energia. São 56,8% dos atos sendo realizados no âmbito desse continente.

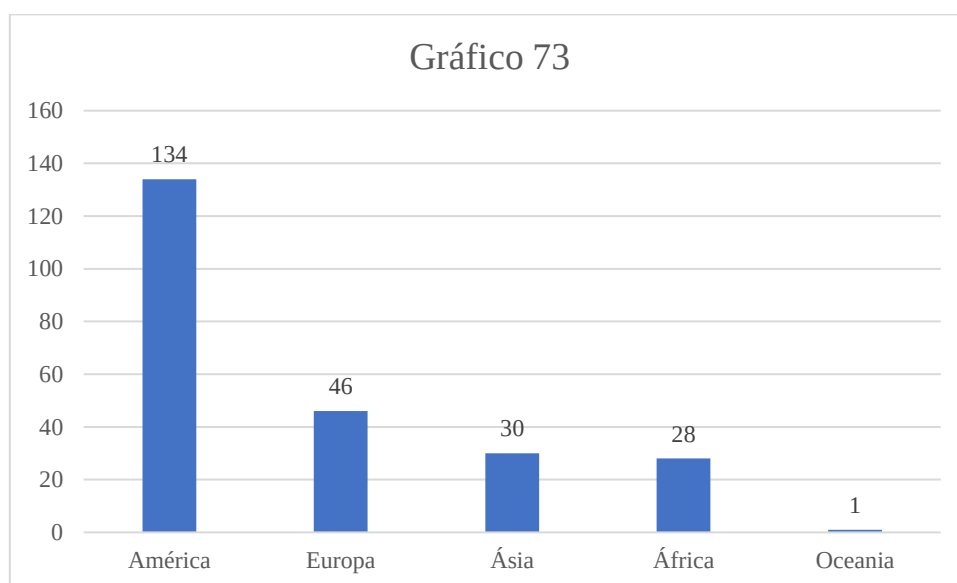
Contudo, chama atenção em relação a esses números a forma como a África e a Ásia passam a ter mais atos realizados com países desses continentes. Isso corrobora com o que foi dito anteriormente sobre como o governo Lula buscou ultrapassar as fronteiras da América do Sul e diversificou as parcerias com outros países considerados periféricos. Com a Ásia, por exemplo, dos antecessores de Lula, apenas no governo Itamar Franco vemos uma porcentagem de atos feitos com países desse continente sendo maior. Foram 20% dos atos na gestão Itamar e 12,7% na gestão Lula. Já com a África é apenas no governo Collor de Mello que esse continente tem um percentual maior de participação. Foram 14,8% na gestão Collor e 11,9% na gestão Lula. Entretanto, isso só ocorre em termos relativos, pois em números absolutos os valores do governo Lula são muito superiores.

Como exposto anteriormente, a cooperação com a África podia se dar tanto de forma bilateral quanto triangular. Nesse sentido, Moraes e Mattos (2012) explanam a existência de um Memorando de Entendimento realizado em 2007 entre Brasil e Estados Unidos para promover a cooperação e a difusão dos biocombustíveis em terceiros países. Dessa forma, eles apontam que a APEX/Brasil, o BNDES, a FINEP, a ABC, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) financiaram estudos tanto na África como na América Central para avaliar a viabilidade da implementação desse combustível. Esses autores afirmam que no continente africano os primeiros países a serem beneficiados por esse acordo foram Senegal e Guiné-Bissau, que receberam estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre a possibilidade de desenvolver etanol a partir da cana-de-açúcar.

Por fim, se observarmos também a importância que o governo Lula tem para a cooperação com esses continentes nós podemos perceber que fica cada vez mais evidente a forma como ele buscou diversificar as parcerias do Brasil. De todos os 48 atos realizados com a África, a gestão Lula é responsável pela assinatura de 58,3% deste valor. Ou seja, se somarmos os números de todos os demais presidentes, ainda assim eles ficam bem

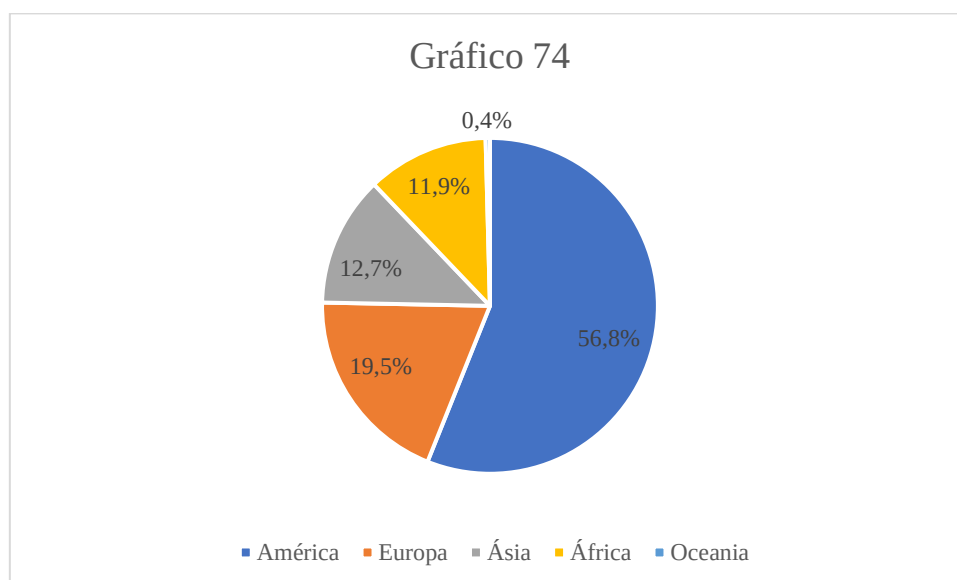
atrás da gestão Lula. O mesmo acontece com o continente americano e asiático. O governo Lula tem uma participação de 58% dos atos referentes à América e 52,6% referentes à Ásia. O único continente que isso não ocorre é o Europeu, tendo em vista que essa gestão assinou 45,1% dos atos com parceiros dessa localidade. Mas ainda assim, esse valor é cerca de três vezes maior do que o segundo colocado. Isso mostra que esse governo também foi muito importante para a cooperação com a Europa, mas não tanto quanto com os demais continentes.

Gráfico 73 – Quantidade de atos por continente no governo Lula



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 74 – Porcentagem de atos por continente no governo Lula



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Das regiões com as quais o Brasil no período Lula cooperou, novamente a que obtém destaque é a América do Sul. Foram 83 atos com a presença de países dessa região, o que representa um percentual de 35,2%. Esse dado chama atenção por dois motivos. Primeiro porque ele representa mais do que o dobro do número de atos realizados com a América do Sul no governo FHC, segundo colocado na lista. Em segundo lugar porque em termos percentuais esse valor é menor do que o de todos os seus antecessores. A América do Sul nos governos Collor, Itamar e Cardoso representa, respectivamente, 59,3%, 48% e 54,1% dos atos assinados em cada um. Isso significa, portanto, que o governo Lula aprofundou a cooperação com países sul-americanos, mas não se concentrou somente no seu entorno regional, corroborando mais uma vez com a noção de que a PEB desse período, pelo menos na área de energia, se projetou por outras localidades do mundo.

Ainda assim, não podemos ignorar a grande importância que a América do Sul tem para o governo Lula. Além da busca pela liderança no entorno regional, que era uma vontade política desse governo, uma das justificativas para tamanha realização de atos com países sul-americanos é o que Almeida (2005) chama de “diplomacia partidária”. Como exposto anteriormente, a política externa do governo Lula é quem melhor representou os posicionamentos do PT. Nesse sentido, esse autor afirma que:

Essa constatação é ainda mais verdadeira e enfática no que se refere à política externa especificamente voltada para o âmbito regional, seja no terreno da integração, seja ainda no diálogo político e na coordenação de posições com determinados governos da região, alegadamente identificados ao campo progressista ou antiimperialista, como é natural que ocorra num partido identificado com essas correntes políticas como é o PT. (ALMEIDA, 2005, p. 22).

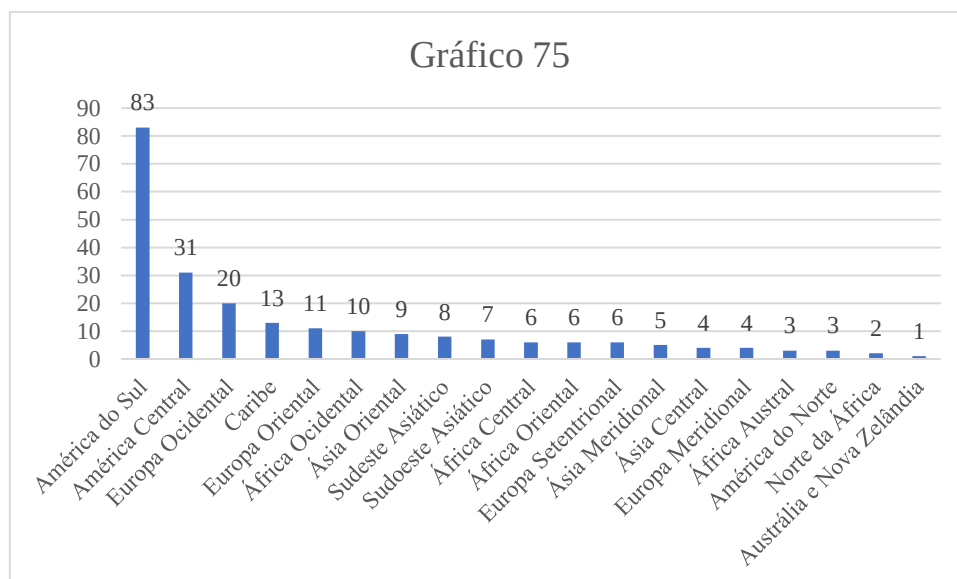
A segunda região com quem o Brasil mais assinou atos na área de energia nesse período foi a América Central. Em comparação a FHC, Lula cooperou cerca de oito vezes mais com os países dessa região. Foram 31 atos internacionais assinados, o que representa cerca de 13,1% dos acordos realizados entre 2003 e 2010. Em terceiro lugar aparece a Europa Ocidental, com 13 atos (8,5%). Dentre os países dessa região com quem o Brasil cooperou podemos destacar Alemanha e França. Isso significa que mesmo diversificando parcerias, o Brasil também manteve relações com alguns dos seus parceiros tradicionais.

Após a Europa Ocidental vem a região do Caribe. São 13 atos realizados com parceiros caribenhos, o que representa cerca de 5,5% dos atos realizados no governo Lula. Aqui chama atenção o fato de este ser o primeiro governo do período estudado a cooperar

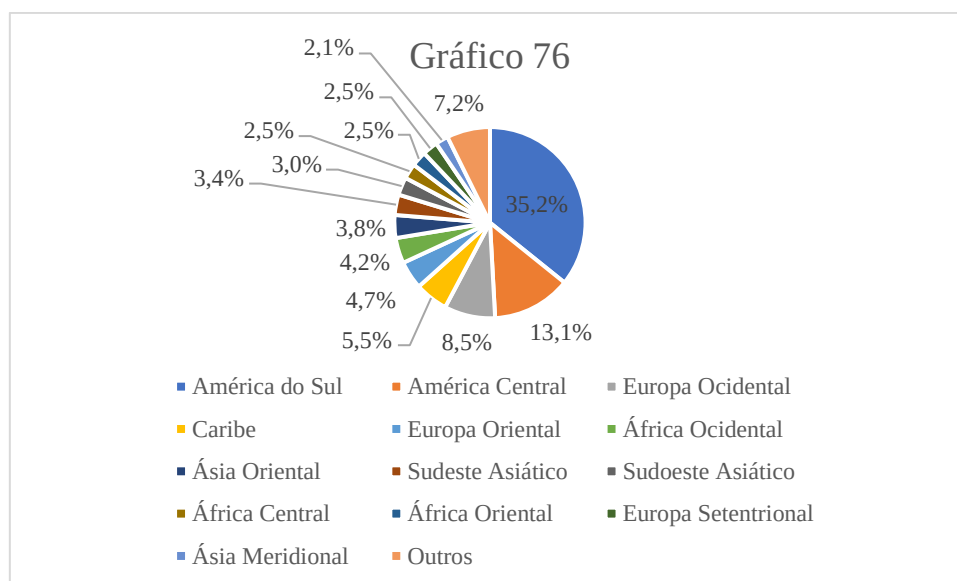
no âmbito dessa região. A título de informação, de forma que o leitor não confunda com os parceiros da América Central, dessa região o governo Lula cooperou com: Barbados, Comunidade do Caribe, Haiti, Jamaica, República Dominicana e Trinidad e Tobago. Por sua vez, os países considerados como pertencentes à América Central e que tiveram relações no setor energético com o Brasil de Lula são: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá. De toda forma, essas duas regiões conjuntamente com a América do Sul é o que entendemos como América Latina e Caribe. Se somarmos os números equivalente às três obtemos um total de 127 atos realizados com países latino-americanos e caribenhos. Esse valor corresponde a 53,8% de todos os atos assinados nesse governo, o que significa que todas regiões do mundo somadas não superam a cooperação realizada com esses países.

Isso nos faz chegar à seguinte conclusão: de fato o Brasil aprofundou a cooperação com a América do Sul, mas sem estar tão concentrada nessa região. Contudo, ao se projetar externamente no setor energético, o governo Lula enfatizou a América Latina como prioridade da cooperação a ser promovida. Outras regiões que receberam destaque nesse governo foram a Europa Oriental com 11 atos assinados e a África Ocidental com 10. Portanto, dentro do continente africano, o qual foi alvo da expansão brasileira no setor dos biocombustíveis, esta foi a região que mais recebeu atenção dessa gestão.

Por fim vamos lançar luz às regiões que o governo Lula teve o maior e menor percentual de participação. Fora a região da Austrália e Nova Zelândia, a qual teve 100% dos seus atos assinados nesse governo, aquela que Lula teve o maior percentual de participação foi o Caribe. De 1990 até 2020 foram assinados 14 atos com essa região. Como adiantado anteriormente, 13 foram no governo Lula. Isso significa que o presidente Lula foi responsável pela realização de cerca de 93% dos atos realizados com essa região. Por outro lado, a América do Norte foi a região que essa gestão teve a menor participação, já que foram apenas três atos assinados com os países dessa localidade (30%).

Gráfico 75 – Quantidade de atos por região no governo Lula

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 76 – Porcentagem de atos por região no governo Lula

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Como forma de concluir esta seção serão expostas as similitudes e diferenças desse governo com o do seu antecessor. A América continua sendo o continente com mais atos assinados, mas com uma maior participação dos continentes africanos e asiáticos. A América do Sul também continua em primeiro lugar na lista de regiões, mas a América Central, a Europa Ocidental e o Caribe passam a ter mais participação. Isso faz com que a América do Sul deixe de ter mais da metade dos atos assinados. Por fim, a Argentina permanece como principal parceiro do país, mas é possível notar também a ascensão de países como Venezuela, Alemanha, Paraguai, Peru, Uruguai e Chile.

2.6 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Dilma (2011-2016): a ascensão da Alemanha

A política externa de Dilma Rousseff foi desenvolvida com um caráter menos personalista do que do seu antecessor, Lula da Silva, tendo em vista que ela não enfatizava identidades ideológicas e nem habilidades pessoais. Enquanto Lula tendia a conduzir a PEB de maneira mais intuitiva, Dilma buscava aprender mais sobre as questões antes de tomar as decisões (JESUS, 2014).

Ao chegar à presidência da república, Dilma teve que lidar com um ambiente doméstico e internacional muito mais complicado do que o que Lula enfrentara. Tanto os Estados Unidos quanto os países da zona do euro estavam em momentos de recuperação econômica. Isto fez com que o G7 recuperasse sua centralidade e que os países do G20 perdessem o espaço de atuação que haviam conquistado. Além disso, o *boom* nos preços das *commodities*, que beneficiou o Brasil no governo Lula, sofreu um recuo. Já no cenário doméstico, a média de crescimento do PIB foi menor do que no governo Lula e do que dos outros países emergentes (SARAIVA, 2014).

Dessa forma, segundo o primeiro Ministro das Relações Exteriores desse governo, Antônio Patriota, o paradigma principal da política externa desse governo seria o que ele chama de multipolaridade benigna ou multipolaridade inclusiva. Este paradigma parte do pressuposto de que o mundo é ordenado a partir de uma estrutura multipolar de poder, mas acredita “no princípio inclusivo do multilateralismo e destaca a necessidade de fortalecer a participação de economias emergentes e de Estados em desenvolvimento no processo de tomada de decisão internacional” (JESUS, 2014, p. 20).

Dentre as mudanças que a presidente Dilma traz consigo para a PEB, duas podem ser destacadas: as tentativas de se reaproximar dos Estados Unidos e uma defesa mais explícita dos direitos humanos em comparação com seu antecessor (*ibidem*). Jesus (2014) aponta, por exemplo, que nesse governo buscou-se aprofundar a cooperação para solucionar problemas relacionados à mudança climática, eficiência energética e crise financeira global. Contudo, mesmo com a ocorrência dessas mudanças, houve uma clara continuidade na PEB, como no caso do engajamento com Estados emergentes através do viés Sul-Sul. O Brasil fortaleceu as relações com a Argentina e com a Venezuela e consolidou a cooperação com Japão, Alemanha, Índia e África do Sul. (*ibidem*).

Saraiva (2014), por sua vez, também aborda as estratégias que são herdadas por Dilma Rousseff ao assumir a presidência, como por exemplo: “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana.” (SARAIVA, 2014, p. 25). Contudo, ela destaca que mesmo havendo um prosseguimento dessas estratégias, o Brasil mudou seu comportamento e diminuiu a proatividade, resultando em uma perda de protagonismo global. Segundo esta autora a diplomacia presidencial foi de certa forma abandonada e a vontade política de se projetar globalmente e de construir uma liderança na região não foi continuada. Ao invés de dar centralidade às ações políticas que projetariam o país internacionalmente, esse governo deu preferência a questões econômicas que promovessem ganhos a curto prazo.

Jesus (2014) relata em seu texto que existem três dimensões principais da política externa da administração Rousseff. A primeira delas diz respeito à consolidação da “âncora sul-americana”. Esta trata sobre o desejo de consolidar a América do Sul como um ambiente de paz, cooperação e democracia e de implementar projetos que trouxessem “convergência, competitividade e coesão social na América do Sul” (JESUS, 2014, p. 22). Nesse ambiente a Argentina era vista como fundamental, tendo em vista que o Brasil era o principal destino das exportações desse país e ao mesmo tempo era o maior fornecedor dos argentinos. Nesse período a presidente Dilma também buscou fortalecer a cooperação entre os dois países no setor nuclear e na integração física. Contudo, com o passar dos anos foram sendo criados obstáculos às exportações brasileiras e medidas estatizantes por parte da Argentina afastaram investimentos realizados pelo Brasil (SARAIVA, 2016). Quanto à Venezuela, Jesus (2014) aponta que a presidente se comprometeu a dar continuidade nos projetos de energia e infraestrutura no país vizinho, os quais tinham participação significativa de companhias brasileiras.

Saraiva (2016), por sua vez, relata que, no tocante à América do Sul, o governo Dilma não conseguiu dar continuidade às ações implementadas no governo Lula, reduzindo a influência do Brasil no processo de reconfiguração da região. Diferentemente do seu antecessor, esse governo não via com bons olhos ser o *paymaster* da cooperação regional. Segundo ela “O papel proativo assumido durante o governo anterior e a participação em debates sobre diferentes temas da política internacional deram lugar a movimentos espasmódicos, sem uma continuidade, sem um projeto de inserção estratégica de longo prazo.” (SARAIVA, 2016, p. 307). Todavia, Silva (2019) não atribui

essa retração da diplomacia brasileira no governo Dilma a uma ruptura. De acordo com ele isso ocorreu devido a um contexto internacional que apresentava adversidades.

A segunda dimensão, que já foi relatada anteriormente, seria a tentativa de se reaproximar dos Estados Unidos. Logo no início dessa administração, os Estados Unidos era o principal investidor externo do Brasil, o segundo maior importador dos produtos brasileiros e o segundo principal parceiro comercial do Brasil. Contudo, era necessário estreitar novamente os laços com esse país, tendo em vista que houve um afastamento durante a gestão Lula (*ibidem*). Esse processo de reaproximação ocorreu até 2013, quando foi descoberta a espionagem realizada pela agência norte-americana de segurança contra a própria presidente e algumas empresas brasileiras (SARAIVA, 2016).

A terceira dimensão, por sua vez, seria o fortalecimento da cooperação com economias emergentes, principalmente do continente africano e asiático, com o intuito de diminuir o desequilíbrio das relações Norte-Sul e de estabelecer parcerias Sul-Sul para promover o desenvolvimento econômico, social e tecnológico. Vale destacar aqui o desejo de fortalecer as relações com África do Sul, China, Índia e Rússia, principalmente no setor energético. De acordo com Saraiva (2016) é nos BRICS que nós vemos o foco principal e renovado da política externa de Dilma. Entretanto, fora dos BRICS, ou seja, de forma bilateral, nós podemos perceber também a importância da China para o Brasil. Em 2010 esse país era o maior investidor externo do Brasil. Além disso, foram desenvolvidas parcerias em áreas como a de tecnologia e realizadas várias viagens cruzadas entre os dois países (*ibidem*).

Apesar dessas três dimensões da PEB do período Dilma, é necessário levar em consideração o que é posto por Saraiva (2016), que afirma que nesse governo houve uma deterioração das relações da presidente com o Itamaraty. Foram reduzidos o orçamento do ministério e o número de vagas no concurso da carreira diplomática. Isso, segundo a autora, resultou em uma diminuição da participação brasileira das discussões centrais no sistema internacional.

Outro ponto a se levar em consideração sobre o governo Dilma diz respeito sobre os países da América Central e do Caribe. Segundo Saraiva (2016) foram mantidos os vínculos que seriam guiados a partir dos preceitos do Foro de São Paulo. Nesse sentido, Cuba foi o país que mais recebeu atenção do governo e investimentos do BNDES. Já com o continente africano, foi dado seguimento às políticas do governo Lula, mas com um

recuo na realização de novas iniciativas. Nas relações Sul-Sul a ideia era conduzir políticas que dessem ganhos imediatos ao país (*ibidem*).

Partindo das informações coletadas na literatura, vamos dar início agora à análise do governo Dilma. Em primeiro lugar serão destrinchados os dados referentes aos tipos de parceiros com quem a administração Rousseff cooperou. O que os números mostram é que dos 53 atos assinados, 50 foram exclusivamente com países (94%) e três com Organizações Internacionais (6%). O primeiro ato realizado no âmbito de OI's ocorreu em 2011 na cidade de Riade e assinado por Edison Lobão, então Ministro de Minas e Energia. Este ato de caráter único se trata da Carta do Fórum Internacional de Energia, que estabelece um acordo intergovernamental para facilitar o diálogo sobre energia entre os países membros.

O segundo ato foi uma parceria com a Agência de Planejamento e Coordenação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África ocorrida em 2012. Assinado no Rio de Janeiro por Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, ex-Subsecretário Geral de Assuntos Políticos, este é um Memorando de Entendimento de caráter acessório que na parte que trata sobre energia as partes acertam sobre o compartilhamento de conhecimento e experiências na elaboração e implementação de políticas públicas em matéria de energia. Já o terceiro ato foi feito em 2015 com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. Esse ato foi assinado em Abuja pelo Embaixador João André Lima e se trata de um Memorando de Entendimento em que as partes concordam em implementar um Programa de Ação para promover os biocombustíveis e a co-geração de energia. O que chama atenção aqui é que dois dos três atos foram feitos com Organizações Internacionais do continente africano. Por fim, o que podemos afirmar é que o governo Dilma foi responsável pela assinatura de 11,9% dos atos feitos com países e 15,8% dos atos feitos com OI's.

Tabela 24 – Tipos de Parceiro no governo Dilma

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	50	94%
Organização	3	6%
Ambos	0	0%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Quanto aos principais parceiros do governo Dilma, é interessante notar, em primeiro lugar, que ela assinou atos com 30 parceiros diferentes, sendo dessa forma a segunda que mais diversificou parcerias. Contudo, ela é a primeira presidente a não ter um país sul-americano na primeira colocação. Nos governos de Collor, FHC e Lula a Argentina foi a primeira colocada. No governo Itamar a Bolívia dividiu a primeira colocação com a China. Já no governo Dilma o que observamos é a Alemanha com oito atos assinados (15%) ocupando o posto de país que mais assinou atos com o Brasil nesse governo. Ao irmos adiante na análise nós percebemos que isso não se limita apenas ao primeiro lugar. No top-5 desse governo não consta nenhum país do entorno regional. Além da Alemanha nós temos a Rússia em segundo lugar com cinco atos (9,4%) e Angola, China e Moçambique dividindo o terceiro lugar com quatro atos cada (7,5%). O primeiro país sul-americano a aparecer nessa lista é a Argentina, dividindo o sexto lugar com Estados Unidos, Etiópia e Índia, cada um com três atos (5,6%).

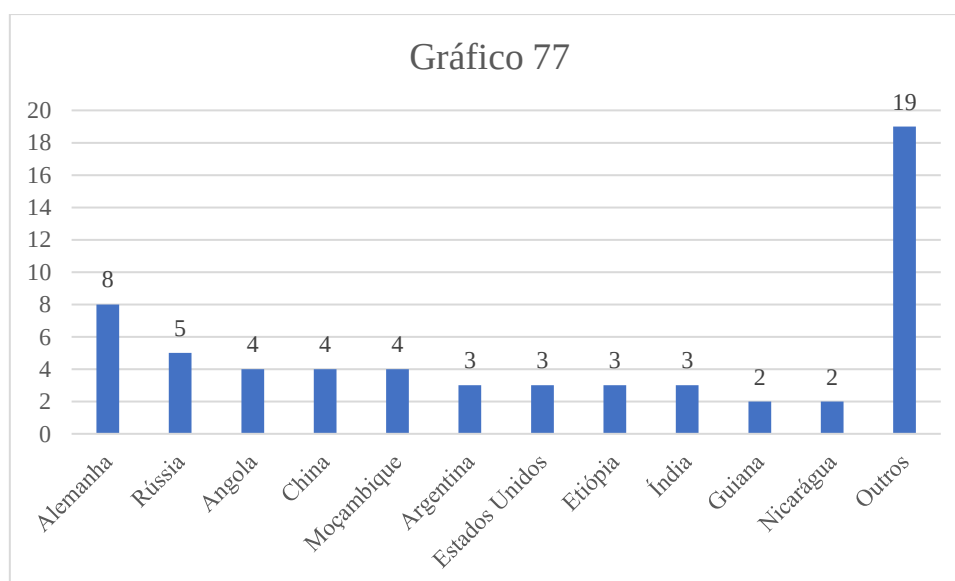
Chama atenção também o fato de que dos 11 países sul-americanos com quem o Brasil pode cooperar, apenas com quatro deles o Brasil assinou atos nesse governo. Além da Argentina os outros países foram: Guiana (dois atos), Chile e Uruguai (um ato cada). Isso significa a completa ausência de importantes parceiros históricos do Brasil no setor energético, como Bolívia, Paraguai e principalmente a Venezuela, já que foi dito por Jesus (2014) que a presidente Dilma tinha se comprometido em manter os projetos em energia no país vizinho. Portanto, pelo menos no que se refere à assinatura de atos internacionais, novas iniciativas não ocorreram nesse governo. Além disso, podemos afirmar também que esses números corroboram com o que é dito por Saraiva (2016) sobre esse governo não ter dado continuidade às políticas estabelecidas no governo Lula para a região, reduzindo o seu grau de influência com os países vizinhos.

Ao longo do texto foram elencados alguns países com quem o governo Dilma buscou fortalecer a cooperação, os quais são: Alemanha, Índia, Japão, África do Sul, Rússia, China e Cuba. Em primeiro lugar, o que nós podemos afirmar a partir dos dados é que pelo menos na área de energia não foram realizados atos com Japão, África do Sul e Cuba. Portanto, se essas ações de fato se efetivaram, elas se deram em outros setores. Em segundo lugar é possível dizer que dois eixos caracterizam a cooperação com Alemanha, Índia, Rússia e China. De certo modo, ao invés de serem fortalecidas, no caso da Índia os números foram mantidos em relação ao seu antecessor e nos casos da Alemanha, Rússia e China esses números diminuíram. Contudo, devido ao

enfraquecimento das relações com os países sul-americanos, que ocupavam as primeiras colocações no governo Lula, esses quatro países passam a ganhar mais destaque nessa administração. Dessa forma, não seria correto afirmarmos que elas se fortaleceram no setor de energia. Mas podemos fazer a ilação de que elas tiveram “mais destaque”.

Por fim, cabe chamar atenção também para os casos específicos de nove parceiros. Os primeiros oito que serão destacados são: Etiópia (três atos), Agência de Planejamento e Coordenação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Timor-Leste, Bulgária, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, Fórum Internacional de Energia e Tailândia (um ato cada). Esses parceiros do Brasil merecem atenção nesse momento porque o governo Dilma foi responsável pela assinatura de 100% dos atos realizados com eles. Já o nono país que lançaremos luz é o Uruguai. Este que é o quarto país no geral que mais realizou parcerias com o Brasil, com 21 atos, tem no governo Dilma a assinatura de apenas um acordo. Isso significa que essa administração é responsável pela assinatura de apenas 4,8% dos tratados com um dos parceiros mais importantes do país.

Gráfico 77 – Quantidade de atos por parceiro no governo Dilma



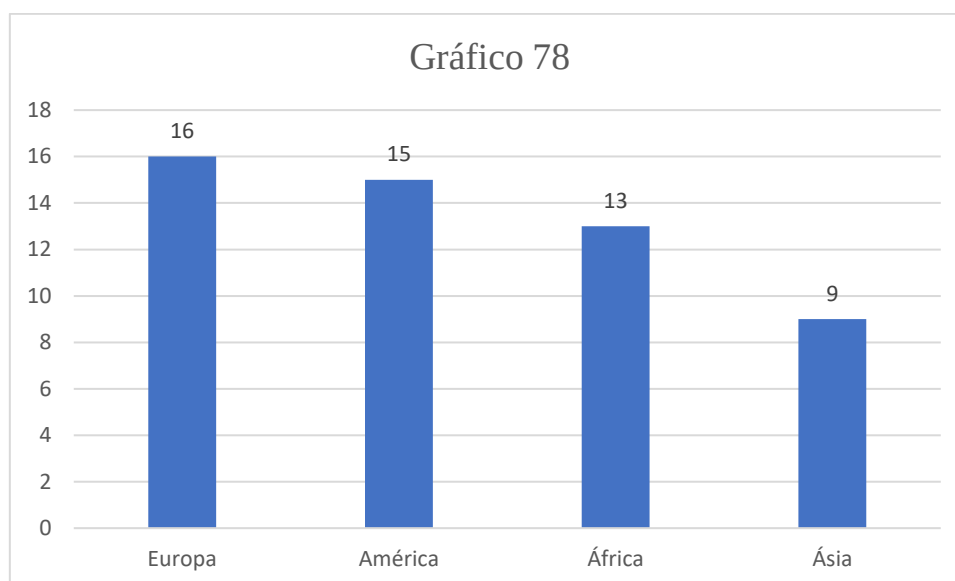
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Seguindo agora com a variável continente, vemos que no governo Dilma houve um certo equilíbrio. Nesse período pela primeira vez a América não é o continente que mais participa de atos internacionais, dando lugar à Europa. Foram 16 atos com a presença de parceiros europeus, o que representa cerca de 30% desse governo. Contudo, o continente americano aparece logo na sequência, estando em segundo lugar aparecendo

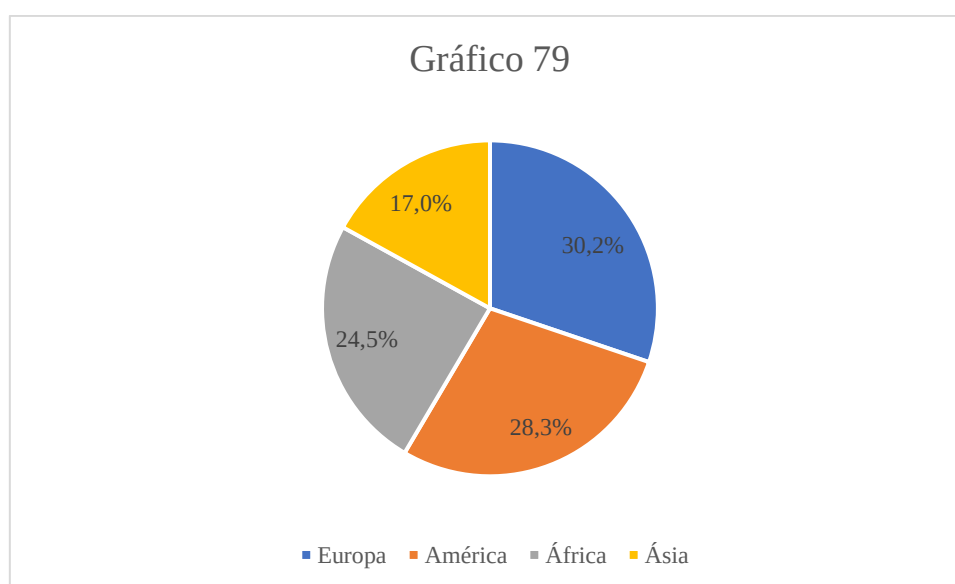
em 15 acordos (28,3%). Em terceiro lugar vem a África, com presença em 13 atos internacionais (24,5%) e em quarto lugar a Ásia, aparecendo em nove (17%).

Além do notável equilíbrio entre o número de atos assinados por continente nesse governo, outro número que chama atenção é percentual de cada continente. Ao utilizarmos a porcentagem como unidade de análise nós podemos perceber se aquele continente específico teve uma participação maior ou menor no governo. Um exemplo disso é o próprio continente africano, que apesar de ter 15 atos a menos em comparação com o governo Lula, o percentual de participação subiu de 11,9% para 24,5%. Isso significa que diminuiu a discrepância da cooperação com esse continente em relação aos demais. Além da África, os percentuais de Ásia e Europa também subiram nesse governo. Contudo, o número mais marcante é o da América. Como visto na seção anterior, a América no governo Lula representou quase 57% de todos os atos assinados em seu governo. Ao chegarmos na administração Dilma a participação desse continente cai para 28,3%. Isso demonstra, portanto, uma mudança de orientação no setor energético desse governo.

A questão da queda dos números com o continente americano é tão relevante no governo Dilma que dos 231 atos realizados com esse continente, o governo Dilma é responsável por apenas 6,5%. Esse número é menor até do que o do período Collor que teve uma duração menor. Todavia, de 48 atos realizados com o continente africano, 27,1% ocorreram nesse governo, sendo o segundo maior em participação nesse continente, ficando atrás apenas de Lula.

Gráfico 78 – Quantidade de atos por continente no governo Dilma

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 79 – Porcentagem de atos por continente no governo Dilma

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

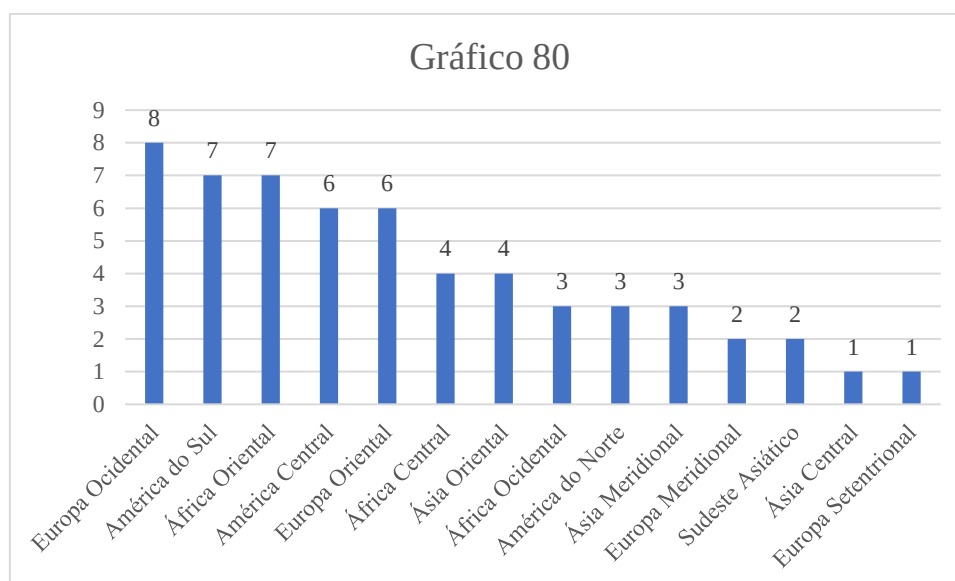
Sobre as regiões detectadas com a filtragem dos documentos, o que podemos constatar inicialmente é a realização de atos com parceiros de 14 regiões diferentes. Isso faz com que Dilma fique atrás apenas de Lula no quesito regiões. Dessas 14, aquela que mais apareceu nesse período foi a Europa Ocidental, com oito atos assinados com parceiros dessa localidade (15,1%). Isso faz com que pela primeira vez a América do Sul não ocupe esta posição. Contudo, mesmo essa sendo a primeira colocada da lista, é necessário chamar atenção para o fato de que não houve uma diversidade de parceiros nessa localidade. Dos oito assinados com a Europa Ocidental, todos os oito foram feitos

com a Alemanha. Portanto, muito mais do que aprofundar as parcerias com países dessa região, o que vimos foi uma concentração de atos realizados apenas com um país.

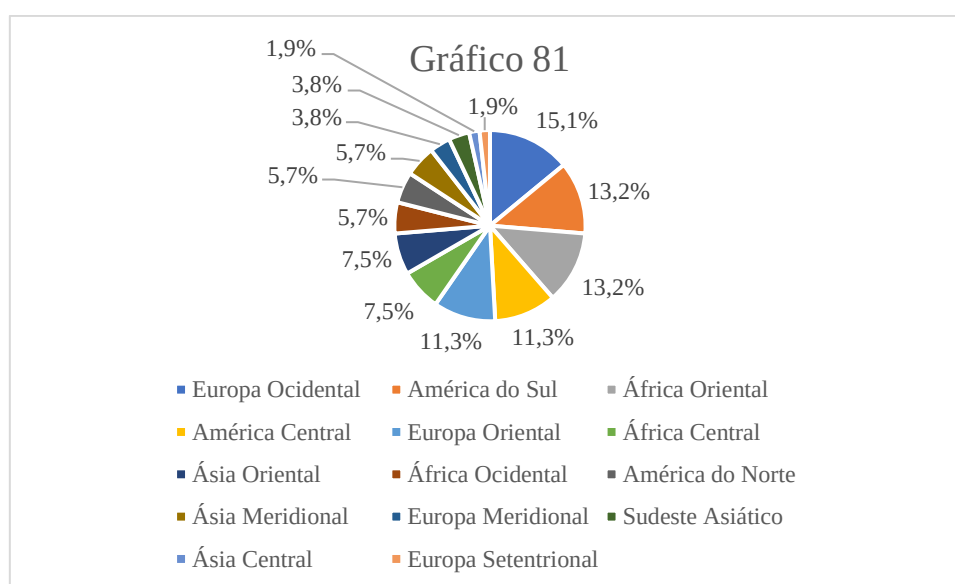
Em segundo lugar aparecem conjuntamente a América do Sul e a África Oriental com sete atos assinados cada (13,2%). Isso faz com que até este momento a presidente Dilma tenha sido aquela que menos assinou atos com parceiros do entorno regional. O fato de esta região aparecer na segunda posição desse *ranking* é sintomático da política externa desse governo, tendo em vista que ela “mantém a América do Sul em evidência, mas ela parece deixar de ser prioridade” (LEÃO, 2016, p. 8). Dentre os motivos para isso ocorrer Leão (2016) aponta a realização de iniciativas que eram mais voltadas para o âmbito global e a priorização de questões domésticas.

Já na sequência aparecem a América Central e a Europa Oriental, ambas com seis atos (11,3%). Os países dessas regiões contemplados nesse governo foram Costa Rica, Nicarágua, México, Honduras, Guatemala, Bulgária e Rússia. Ademais, notou-se a completa ausência de países do Caribe, o que significa que na área de energia esse governo não deu prosseguimento ao movimento realizado na gestão Lula.

Por fim, vamos destacar agora as regiões que essa administração teve o maior e o menor percentual de participação. Dos 14 acordos realizados com a África Oriental, 50% foram no governo Dilma. Isto faz com que esta seja a região que esse governo teve o maior percentual de participação. Por sua vez, essa gestão realizou apenas 4,3% dos atos feitos com a América do Sul, evidenciando mais uma vez como essa região não foi prioritária no setor energético destes anos.

Gráfico 80– Quantidade de atos por região no governo Dilma

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 81 – Porcentagem de atos por região no governo Dilma

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

De forma resumida, portanto, o que marca o governo Dilma são as diferenças em relação ao governo Lula e de todos os presidentes que vieram antes. A Europa e a Europa Ocidental passam a ser as primeiras colocadas de cada uma de suas categorias. Além disso, a Argentina não só deixa de ser a principal parceira, mas também deixa de figurar entre os cinco principais, dando espaço à Alemanha, Rússia, Angola, China e Moçambique.

2.7 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Temer (2016-2018): o abandono à América do Sul

Michel Temer chega à presidência da república de forma interina no dia 12 de maio de 2016 com a admissibilidade do processo de impedimento de Dilma Rousseff. Partindo do pressuposto de que este seria o “governo de salvação nacional”, Temer provoca uma ruptura com as bases que guiavam o governo anterior. Nesse sentido, Temer enfatiza que a política externa teria os princípios constitucionais como base para que a PEB representasse o interesse nacional (CASARÕES, 2016).

No início da gestão Temer o MRE foi entregue ao senador José Serra. Almejando estar nos holofotes para as eleições de 2018 e sabendo das dificuldades de utilizar esse ministério para fins eleitorais, a estratégia de Serra inicialmente foi promover críticas mais fortes contra países aliados dos governos petistas e voltar a diplomacia para os ditos parceiros tradicionais: Estados Unidos, Japão e Europa. Estas mudanças teriam como intuito desconstruir o legado dos dois governos petistas que antecederam essa gestão. No discurso de posse, por exemplo, há uma completa ausência de menções à América do Sul (*ibidem*). Dessa forma, há uma reorientação da PEB saindo do eixo Sul-Sul para o eixo Norte-Sul e o governo passa a dar maior ênfase a relações bilaterais em detrimento do multilateralismo (REZENDE, 2016; NUNES e RODRIGUEZ, 2017). Isso, segundo Santos (2016) seria uma demonstração de ruptura com a diplomacia “ativa e ativa” iniciada por Celso Amorim e Lula.

Ao abordar a nova PEB sob comando de Serra, Rezende (2016) afirma que a truculência do novo Chanceler ao lidar com os países vizinhos gerou desconfortos com Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela. Ele inclusive chama atenção, em tom de crítica, o fato de que Serra considerava que a PEB dos governos petistas era guiada por um viés ideológico por manter relações com todos os povos, mas escolhe se afastar de alguns desses países, com ênfase para os sul-americanos, e passa a se relacionar com apenas um grupo de nações.

Levando em consideração as mudanças que ocorreram na PEB no governo Temer, Nunes e Rodriguez (2017) apontam que o Brasil promoveu uma retração dos seus objetivos no sistema internacional, “priorizando os acordos de livre comércio e a promoção das exportações em detrimento do projeto de desenvolvimento, das capacidades estatais e das parcerias estratégicas de grande envergadura.” (NUNES e

RODRIGUEZ, 2017, p. 32). Esses autores destacam também que no âmbito da América do Sul o processo de integração que ocorria através da Unasul e da IIRSA foi substituído, dando lugar a reuniões bilaterais e a exclusão da Venezuela do Mercosul. Inclusive eles ressaltam também que uma das características básicas da PEB nesse governo era a promoção do isolamento diplomático desse país. Contudo, não foram apenas mudanças que ocorreram nesse governo. Foi prioridade, por exemplo, manter a aproximação com o México, iniciada no governo Dilma (*ibidem*).

Quando assume o cargo de Ministro das Relações Exteriores, José Serra divulga um documento com 10 pontos que seriam as diretrizes da PEB no governo Temer. A sétima diretriz deste documento deixa claro que “um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia.” (SERRA, 2016, s/p.). Havia de fato um cenário favorável para as relações entre os dois países tendo em vista que tanto Temer quanto Macri tinham visões semelhantes a respeito do cenário internacional (FRENKEL e AZZI, 2018).

Devido a problemas de saúde em março de 2017, Serra deixa o Ministério das Relações Exteriores, dando lugar ao senador Aloysio Nunes. De acordo com Miranda (2019) “a chegada de Aloysio Nunes ao comando do Itamaraty não trouxe alteração quanto a este entendimento de José Serra sobre o papel da América do Sul para a política externa brasileira.” (MIRANDA, 2019, p. 132).

Através de um relatório intitulado “Brasil: um país em busca de uma grande estratégia”, publicado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos em maio de 2017 seria possível visualizar que gestão Temer entenderia a integração sul-americana como um fracasso. Para chegar a essa conclusão o governo visualizou o processo de integração a partir de uma noção estritamente mercantil e considerou que ao se associar com os países da região o Brasil perdeu oportunidades, influências e investimentos. Dessa forma, há uma queda na importância da América do Sul para a agenda diplomática brasileira, em que essa região deixa de ser considerada prioridade e passa até ser considerada um espaço de menor relevância ou até mesmo de desgaste (*ibidem*).

Portanto, levando em consideração a breve exposição sobre a PEB do governo Temer, vamos observar se a forma como ela foi desenvolvida reflete na assinatura de atos internacionais que versam sobre energia. A primeira variável que dá base para a análise é sobre os tipos de parceiros. O que os dados mostram é que todos os atos foram assinados

exclusivamente com países. Isso significa que esse é o primeiro governo a não cooperar na área de energia com Organizações Internacionais. Uma possível justificativa para isso pode ser a preferência pelo bilateralismo ao invés do multilateralismo durante essa gestão. Nesse sentido, a gestão Temer é responsável pela assinatura de 5% de todos os atos realizados com países.

Tabela 25 – Tipos de Parceiro no governo Temer

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	21	100%
Organização	0	0%
Ambos	0	0%

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Em relação aos parceiros envolvidos na cooperação, Temer dá prosseguimento ao movimento de diminuição de parceiros ocorrido no governo Dilma. Esse número caiu de 30 para 13 países diferentes, se igualando a Itamar Franco em relação a essa variável. Outra continuação que o governo Temer mantém em relação à sua antecessora é a manutenção da Alemanha como principal parceira do país e da Rússia em segundo. Foram oito atos assinados com os alemães, mesma quantidade que o governo anterior, e dois com a Rússia. Esses números mostram uma discrepância maior entre o primeiro e o segundo na lista, indicando uma participação cada vez maior da Alemanha na diplomacia energética realizada pelo Brasil na década de 2010. Além disso, assim como nos governos Dilma, Temer não assina acordos com países como Bolívia, Paraguai e Venezuela, os quais foram ao longo dos anos importantes parceiros do Brasil nesse setor. Tendo em vista que isso ocorreu também na administração anterior, não é possível afirmar que isso se deu totalmente devido às más relações que os dois Ministros das Relações Exteriores tiveram com os países sul-americanos. Contudo, podemos fazer a ilação de que esse foi um fator fundamental para que um movimento de reaproximação não tenha ocorrido.

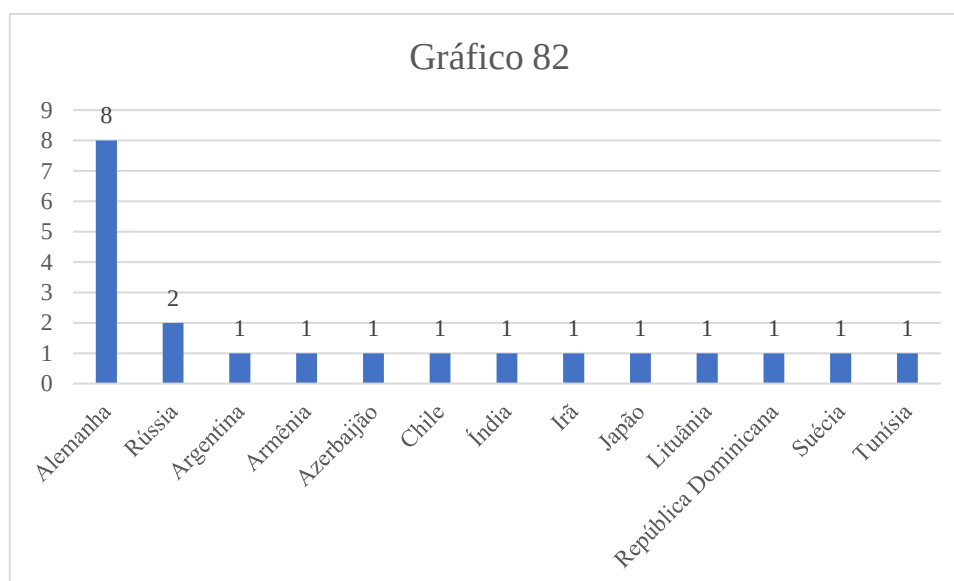
Outros dois países que aparecem no governo Temer são Argentina e Chile, cada um assinando um ato com o Brasil. Estes são os únicos países sul-americanos a assinar acordos com o Brasil no setor energético nesse período. Contudo, gera estranhamento o pequeno número de atos assinados com esses países, tendo em vista as similaridades ideológicas que Temer possuía com os presidentes de cada um. Serra que era abertamente crítico aos regimes de esquerda dos países sul-americanos manifestou a importância que

a Argentina teria para a diplomacia brasileira. Entretanto, na cooperação energética isso não se consolidou.

Dos países dos BRICS vemos que o Brasil assinou atos apenas com Rússia e Índia, o que faz com que esta seja a primeira vez que um governo não realiza acordos com os chineses na área de energia. Por outro lado, Temer retoma as parcerias com o Japão, que desde 1996 não assinava um ato internacional com o Brasil dentro dessa temática.

Por fim, vamos destacar os países que Temer teve maior e menor influência nos atos assinados com eles. O que os números mostram é que Temer é responsável pela assinatura de 100% dos atos com Armênia, Azerbaijão, Lituânia e Tunísia. O ato realizado com o Azerbaijão foi feito em 2016. Já os com Tunísia, Lituânia e Armênia foram realizados em 2017. Todos são Memorandos de Entendimento com a temática energética de caráter acessória. A partir desses quatro atos vemos a forma como a cooperação energética foi tratada de forma genérica, tendo em vista que nos quatro o objetivo é promover o intercâmbio regular de informações sobre oportunidades de negócios na área de energia.

Já o país que Temer tem a menor porcentagem de participação nos atos, considerando apenas com quem ele cooperou, é a Argentina. O único ato que ele realiza com esse país faz com que ele seja o presidente que menos cooperou com os argentinos, sendo responsável pela assinatura de apenas 2,3% do número total. Este é um Memorando de Entendimento e foi feito logo no começo do seu governo, em 23 de maio de 2016, assinado por José Serra em Buenos Aires. De caráter acessórios, nesse ato é acordado entre os dois países apenas que seria promovido o intercâmbio de opiniões sobre energia.

Gráfico 82 – Quantidade de atos por parceiro no governo Temer

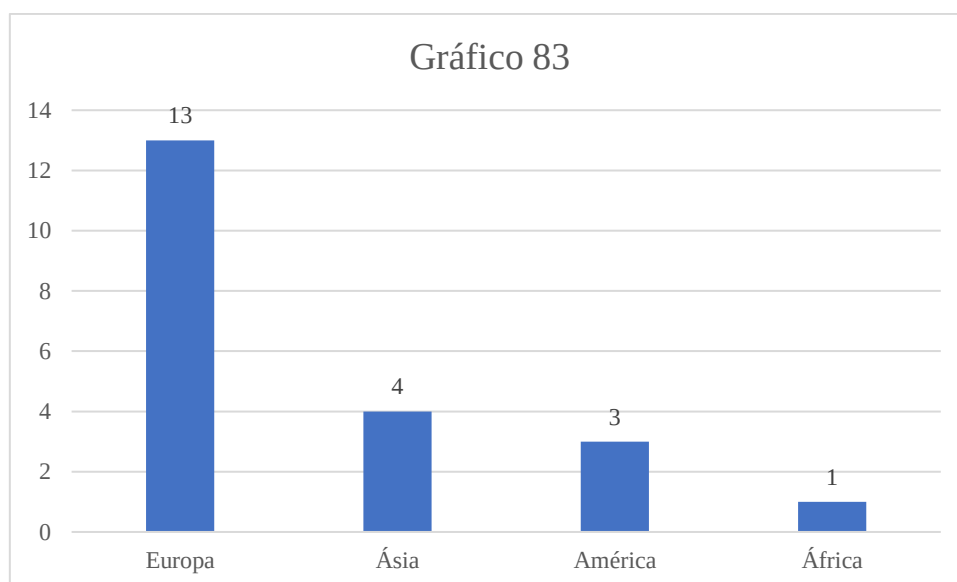
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

No tocante aos continentes, o que podemos observar foi que mais uma vez a Europa é a primeira colocada dessa lista. Foram 13 atos assinados com países europeus, o que representa 61,9% dos atos assinados nesse governo. Apesar de haver uma queda de três atos em relação ao período Dilma, no governo Temer há uma completa dominância desse continente na cooperação internacional promovida pelo Brasil na área de energia. Na administração anterior o continente europeu representou apenas 30,2% dos atos. Nesse governo, por outro lado, o número de atos assinados com países da Europa supera o de todos os outros continentes somados. Além disso esse é o continente que o governo Temer tem a maior participação na assinatura de atos, sendo responsável por 12,7% dos 102 acordos com países europeus.

Outro ponto que chama atenção é que o segundo continente com mais atos assinados é a Ásia, com quatro atos (19%). Nesses termos, isso significa que pela primeira e única vez no período estudado a América fica abaixo do segundo lugar. São apenas três atos assinados com países do continente americano (14,3%), o que faz com que esse, juntamente com o governo Bolsonaro, sejam os governos que menos cooperaram com países desse continente. Contudo, o período analisado do governo Bolsonaro corresponde apenas a primeira metade do seu mandato, o que significa que esse número ainda pode aumentar. Dessa forma, são 10 atos a menos do que Dilma Rousseff, sua antecessora, nove a menos do que Itamar Franco, penúltimo colocado e 131 a menos do que o governo Lula, o primeiro da lista. Ademais, o continente americano é aquele que Temer tem o menor percentual de participação, com apenas 1,3% dos atos sendo assinados em seu

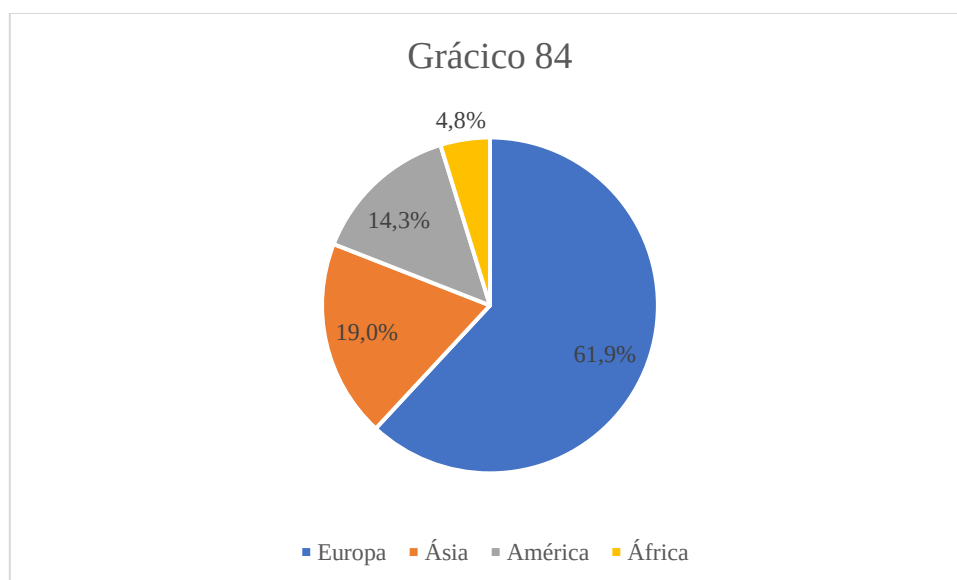
governo. Esse número exemplifica bem que na área de energia o governo Temer não conseguiu cooperar com países do continente nos mesmos moldes que seus antecessores e deu maior preferência na sua diplomacia energética aos países do Norte. Além disso, ainda há um ato assinado com países da África, que como é possível ver no gráfico 82, foi feito com a Tunísia.

Gráfico 83 – Quantidade de atos por continente no governo Temer



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 84 – Porcentagem de atos por continente no governo Temer



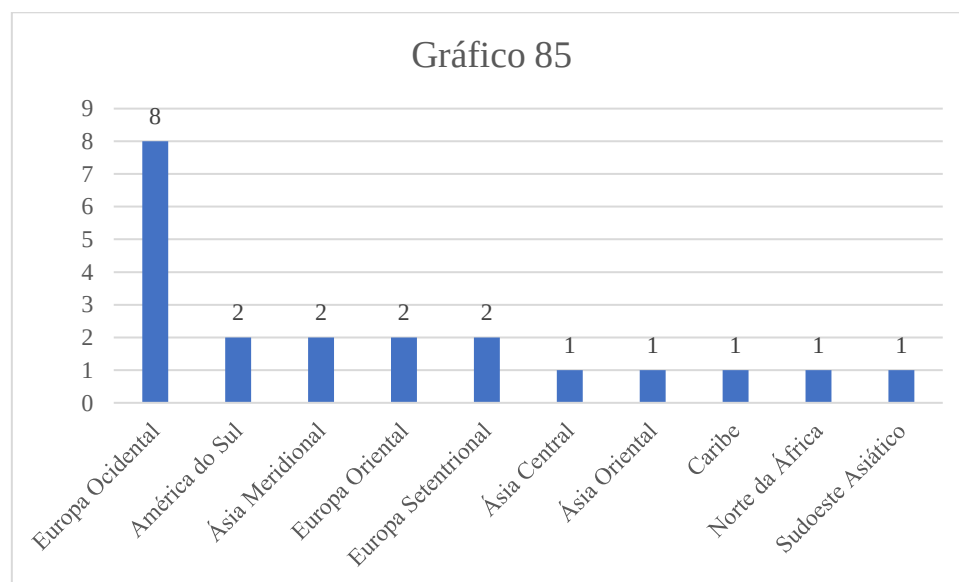
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Finalmente, vamos tratar agora sobre as regiões que foram privilegiadas no governo Temer. Os números mostram que foram assinados atos com países de 10 regiões diferentes. Assim como no governo Dilma, a Europa Ocidental fica em primeiro lugar,

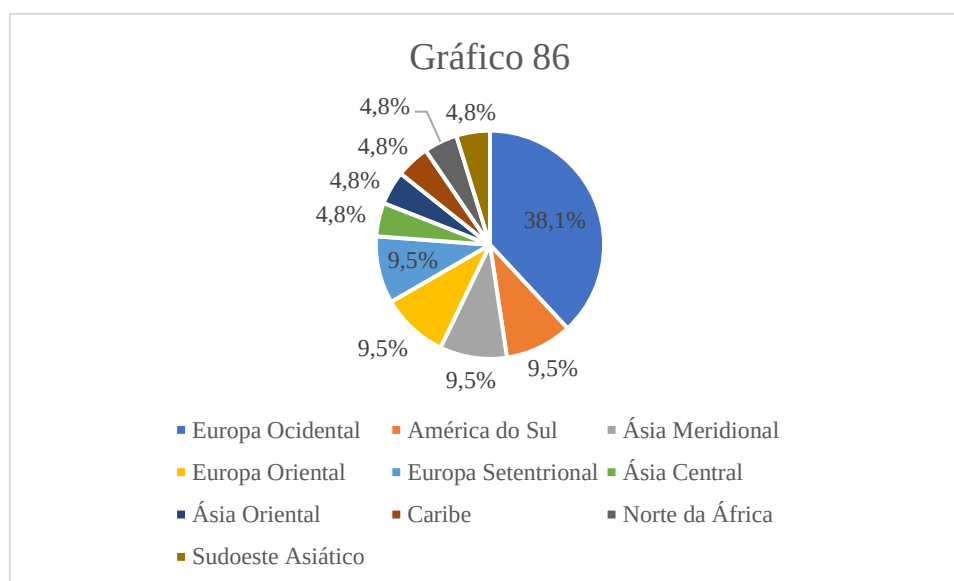
mais uma vez devido exclusivamente aos oito acordos com a Alemanha (38,1%). Em segundo lugar aparecem América do Sul, Ásia Meridional, Europa Oriental e Europa Setentrional, com dois atos cada (9,5%). Aparecem também Ásia Central, Ásia Oriental, Caribe, Norte da África e Sudoeste Asiático, com um ato cada (4,8%). Esses números mostram que Temer é o único presidente além de Lula a realizar atos que versam sobre energia com países caribenhos.

Por fim, temos que ressaltar também que o ato realizado com a Tunísia em 2017 faz com que o Norte da África seja a região que o governo Temer detém o maior percentual de participação. Tendo em vista que foram quatro atos no geral realizados com países dessa localidade, essa administração foi responsável por 25% destes. Por outro lado, a América do Sul é aquela que o governo Temer menos influenciou na assinatura de atos. Os dois acordos realizados com Argentina e Chile fazem com que essa gestão tenha assinado apenas 1,2% do total coletado. De fato, vemos aqui que esse governo foi o que menos privilegiou essa região. Dilma, por exemplo, que já havia promovido um distanciamento em relação aos países sul-americanos assina cinco atos a mais que Temer. Se compararmos com Lula, primeiro da lista, há uma diminuição de 81 atos.

Gráfico 85 – Quantidade de atos por região no governo Temer



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 86 – Porcentagem de atos por região no governo Temer

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que podemos concluir a partir desses dados é que o governo Temer promoveu continuidades em relação a Dilma, tendo em vista que a Europa, a Europa Ocidental e a Alemanha continuaram em primeiro lugar nos quesitos, continente, região e parceiro, mas promoveu uma retração brusca em relação aos países da América do Sul e do continente americano no geral, que estiveram por muitos anos dominando as ações realizadas pelo Brasil na sua diplomacia energética.

2.8 – Os parceiros do Brasil na área energética no governo Bolsonaro (2019-2020): a inação na diplomacia energética

Ao vencer as eleições de 2018, Jair Bolsonaro assume a presidência da república em 2019 e logo de início toma uma decisão que o difere de Michel Temer: coloca novamente um diplomata de carreira à frente do MRE. Enquanto no governo Temer dois senadores ocuparam o cargo de Chanceler, Bolsonaro nomeia o conservador e antimarxista Ernesto Araújo como Ministro das Relações Exteriores. Observando o perfil de Araújo já é possível ter uma noção de como é a condução da PEB no governo Bolsonaro. O Chanceler faz questão de manifestar abertamente suas posições contrárias ao globalismo e seu posicionamento altamente religioso. Seu blog, por exemplo, é intitulado de Metapolítica 17: Contra o Globalismo, em que na aba de autodescrição ele afirma que:

Quero ajudar o Brasil e o mundo a se libertarem da ideologia globalista. Globalismo é a globalização econômica que passou a ser pilotada pelo marxismo cultural. Essencialmente é um sistema anti-humano e anti-

cristão. A fé em Cristo significa, hoje, lutar contra o globalismo, cujo objetivo último é romper a conexão entre Deus e o homem, tornando o homem escravo e Deus irrelevante. O projeto metapolítico significa, essencialmente, abrir-se para a presença de Deus na política e na história. (ARAÚJO, 2021, s/p.)

Araújo também não esconde que é apoiador de governos que se inclinam à extrema-direita, como nos casos dos governos da Hungria e da Polônia. Ele também é defensor do estreitamento das relações com os Estados Unidos que durante a administração de Donald Trump se manifestava contra o multilateralismo (GALINARI, 2019).

Outro ponto que representa o perfil ideológico da diplomacia guiada por Araújo no governo Bolsonaro foi a atitude de se afastar ainda mais da Venezuela. Além disso, Bolsonaro foi um dos que encabeçaram as manifestações contra a legitimidade do governo Maduro e reconhecendo Juan Guaidó como presidente da Venezuela. Ainda na cerimônia de posse Bolsonaro desconvidou representantes da Venezuela, Cuba e Nicarágua por serem considerados aliados do Partido dos Trabalhadores (*ibidem*).

Galinari (2019) relata que um dos problemas que o governo Bolsonaro enfrentou em sua política externa ocorrer quando ele declarou que iria transferir a embaixada brasileira em Israel para a cidade de Jerusalém. Contudo, o governo enfrentou resistência de setores do governo que consideravam que essa decisão traria prejuízos nas relações com países islâmicos e decidiu recuar. Outro problema enfrentado pelo Brasil no ambiente internacional foram os desgastes com países como França, Alemanha, Noruega e Irlanda devido a negligência na forma que o país passou a lidar com as questões climáticas. A ação brasileira de desprezar os relatórios do Painel Intergovernamental de Mudança do Clima e as queimadas nas regiões Norte e Centro-Oeste fizeram com que esses países europeus suspendessem o repasse para o Fundo Amazônia e declarassem oposição ao acordo de livre comércio entre União Europeia e Mercosul (HIRST e MACIEL, 2020).

No âmbito da América do Sul, por sua vez, o governo Bolsonaro tem provocado alguns reveses à integração regional, como por exemplo a retirada do país da Unasul e o ato de retirar o nome e o símbolo do Mercosul do passaporte brasileiro, que segundo Galinari (2019) foi um ato simbólico, mas que representa o incômodo que esse governo tem com a integração regional. Hirst e Maciel (2020) também explanam a dimensão regional no governo Bolsonaro. De acordo com eles esse governo:

Não dispõe de um projeto propriamente dito para a América Latina (ou América do Sul, em específico). Primeiramente, deu-se continuidade ao processo de desconstrução, já em curso no governo Temer, das iniciativas, projetos e compromissos com o progressismo latino-americano. Ao mesmo tempo, observou-se, sobre essa região, um efeito de transbordamento (*spill-over effect*) da articulação entre os projetos doméstico e internacional. Em seus primeiros meses de gestão, Bolsonaro buscou uma aproximação com seus pares conservadores na região, especialmente com Sebastián Piñera, no Chile, Iván Duque, na Colômbia, e Mauricio Macri, na Argentina. (HIRST e MACIEL, 2020, p. 9).

Partindo da exposição acima sobre a política externa dos primeiros anos do governo Bolsonaro, vamos agora apresentar os dados coletados na pesquisa para que seja possível observar se eles convergem ou divergem com o que é posto na literatura. Em primeiro lugar observamos que o governo Bolsonaro se assemelha ao governo Temer em relação aos tipos de parceiros. Como é possível observar na tabela 26, todos os atos realizados nesse governo também foram feitos com países. Isso faz com que estas sejam as únicas administrações no período analisado que não assinaram atos com Organizações Internacionais. Ademais, os cinco acordos formulados nesse governo fazem com que ele seja responsável pela assinatura de 1,2% dos atos feitos unicamente com países.

Tabela 26 – Tipos de Parceiro no governo Bolsonaro

Tipo	Quantidade	Porcentagem
País	5	100%
Organização	0	0%
Ambos	0	0%

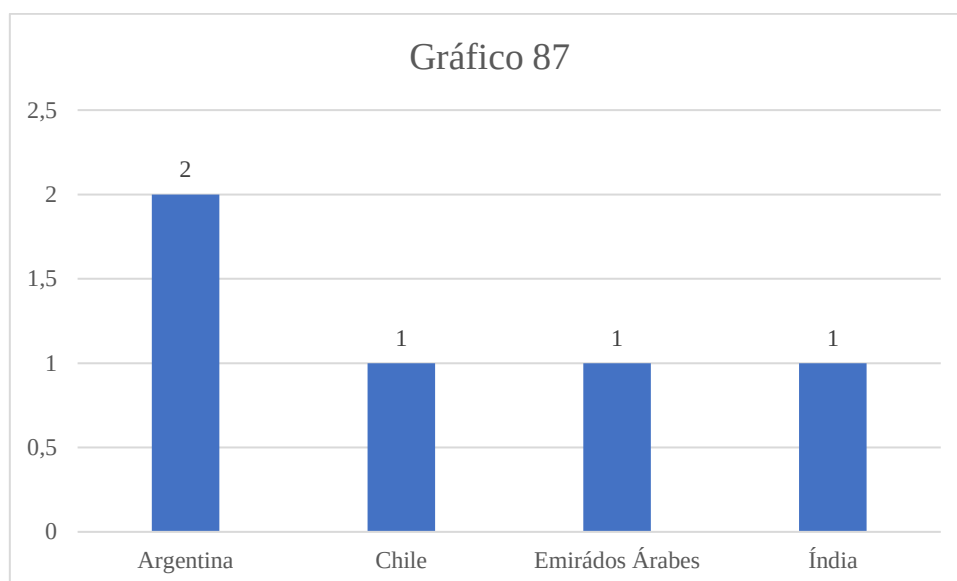
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

O governo Bolsonaro até 2020 assinou atos internacionais com quatro países diferentes, fazendo com que este seja o governo que menos diversificou parcerias. Contudo, ainda faltam dois anos para o final deste mandato, o que possibilita que esse número aumente. Ainda assim, como forma de promover uma comparação proporcional entre os governos, foram isolados apenas os dois primeiros anos de cada mandato. O que os dados mostram é que nos dois primeiros anos Collor assinou atos com 15 parceiros diferentes, Itamar com nove, FHC com 13, Lula com 16, Dilma com 20 e Temer com 12. Isso mostra que em termos proporcionais Bolsonaro ainda fica atrás dos outros presidentes avaliados no período estudado.

Desses quatro parceiros, aquele que aparece em primeiro lugar é a Argentina. Isso faz com que após 10 anos esse país volte a encabeçar a lista de principal parceiro do Brasil no setor energético. Contudo, são apenas dois atos assinados com os argentinos (40%). Os demais parceiros são: Chile, Emirados Árabes e Índia com um ato cada (20%).

Com esses números nós já podemos fazer algumas constatações. Em primeiro lugar a ausência de atos com os Estados Unidos, mostrando que pelo menos no setor energético o alinhamento automático não gerou frutos através da assinatura de acordos. Em segundo lugar a ausência também de atos com países europeus de extrema-direita, que seriam países que se alinhariam com as ideologias do ministro Ernesto Araújo. No âmbito da América do Sul, a realização de atos apenas com Argentina e Chile, o que não causa surpresa tendo em vista que, como destacaram Hirst e Maciel (2020), são os países com governos que se assemelham aos posicionamentos de Bolsonaro. A questão ideológica fica tão evidente neste caso tendo em vista que os atos com a Argentina foram realizados apenas enquanto Macri foi presidente. Com a posse de Alberto Fernández houve um distanciamento entre os dois países.

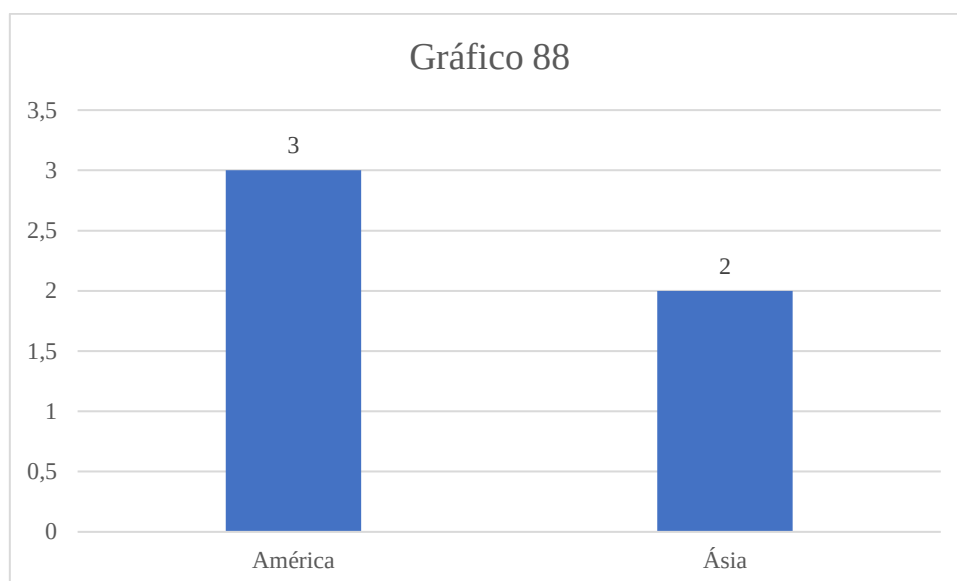
Por fim temos que realçar que Bolsonaro é responsável pela assinatura de apenas 4,5% dos atos feitos com a Argentina e 100% dos atos com os Emirados Árabes. Esse ato feito com os Emirados Árabes foi assinado em 2019 por Ernesto Araújo na cidade de Abu Dhabi. Este é um Memorando de Entendimento de caráter relevante que tem como objetivo ampliar a cooperação no setor de energia renovável e promover o uso de energia nuclear para fins pacíficos.

Gráfico 87 – Quantidade de atos por parceiro no governo Bolsonaro

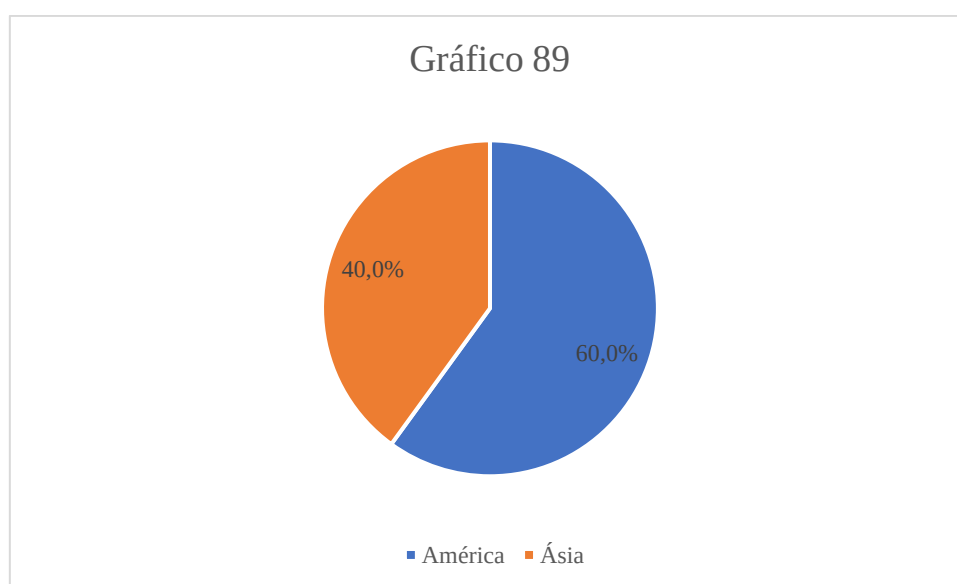
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Levando em consideração os parceiros com quem o governo Bolsonaro cooperou, podemos perceber que eles se resumem a países de dois continentes: América e Ásia. São três atos com países do continente americano (60%) e dois com países asiáticos (40%). Isso significa que pela primeira vez o governo brasileiro não cooperou com países da Europa e da África. No caso da África um dos possíveis motivos que podemos utilizar para que esse fenômeno tenha ocorrido pode ser o fato de essa administração tentar desconstruir a política externa dos governos petistas que foram próximas ao continente africano. Já no caso da Europa, os problemas envolvendo o Brasil e os principais países desse continente podem ter gerado um afastamento e consequentemente uma ausência de acordos realizados.

Contudo, essas justificativas podem não ser verdadeiras e na realidade não foram realizados atos com países desses continentes devido ao pouco tempo de governo. Dessa forma, serão utilizados novamente os dois primeiros anos dos governos anteriores para que seja possível realizar uma comparação. Ainda assim, foi possível verificar que Collor, Itamar, Lula, Dilma e Temer nos dois primeiros anos de seus mandatos realizaram atos com países da África, América, Ásia e Europa. Já FHC assinou com países da América, Ásia e Europa, deixando a África de fora. Portanto, tanto em termos relativos quanto absolutos, o governo Bolsonaro de fato apresenta essa diferença em relação aos seus antecessores. Por fim, é necessário ressaltar que esse governo é responsável pela assinatura de 1,3% dos atos feitos com países da América e 3,5% dos atos feitos com países da Ásia.

Gráfico 88 – Quantidade de atos por continente no governo Bolsonaro

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 89 – Porcentagem de atos por continente no governo Bolsonaro

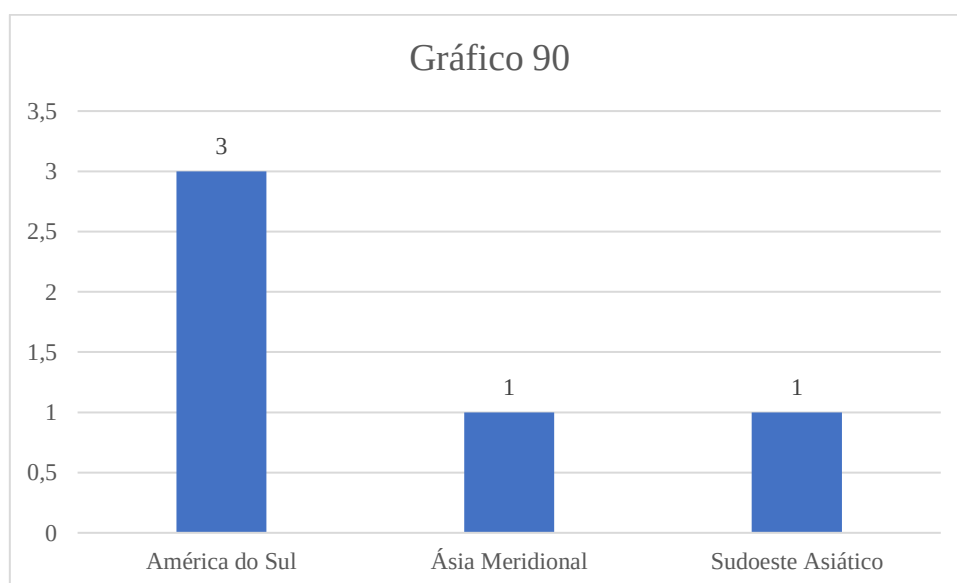
Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Para que o trabalho seja finalizado, serão avaliadas agora as regiões com as quais o governo Bolsonaro cooperou. Em primeiro lugar aparece a América do Sul, voltando a estar em primeiro lugar após os mandatos de dois presidentes. Foram três atos no âmbito dessa região, o que representa 60% do total. Além da América do Sul, Bolsonaro cooperou com países da Ásia Meridional (Índia) e do Sudoeste Asiático (Emirados Árabes). Como é possível observar, nesse governo o Brasil cooperou com países de apenas três regiões do planeta, o que faz com que Bolsonaro seja o presidente que menos diversificou geograficamente a projeção da PEB na área de energia. Entretanto, como

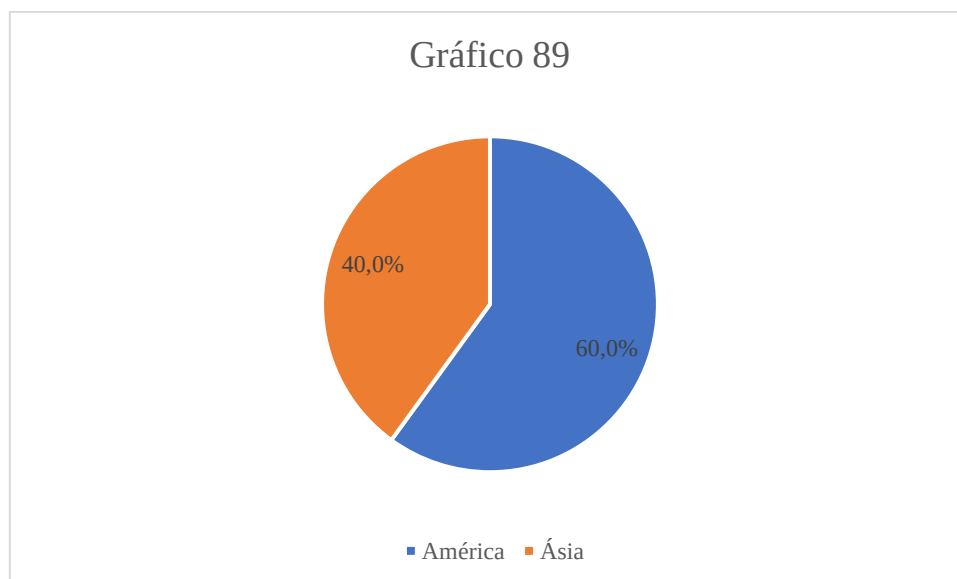
forma de comparar proporcionalmente, será feito com os outros governos o mesmo que nas outras variáveis. Ainda assim, os dados mostram que nos dois primeiros anos de cada mandato, Bolsonaro ainda fica em último lugar, já que Collor cooperou com países de oito regiões diferentes, Itamar e FHC com seis, Lula com nove, Dilma com 12 e Temer com 10.

Por fim, vale constatar que essa administração teve o Sudoeste Asiático como a região que teve uma maior participação na realização dos atos, assinando 9,1% de todos feitos com essa região, e a América do Sul como a que teve menor participação, sendo responsável por apenas 1,8% dos 163 acordos com países sul-americanos.

Gráfico 90 – Quantidade de atos por região no governo Bolsonaro



Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Gráfico 91 – Porcentagem de atos por região no governo Bolsonaro

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que concluímos a partir desta seção é que ocorrem no governo Bolsonaro algumas alterações em relação ao governo Temer, como a volta do continente americano, da América do Sul e da Argentina ao primeiro lugar de cada uma de suas respectivas categorias. Contudo, ainda permanece o afastamento de importantes parceiros históricos do Brasil no setor de energia e a ausência de atos realizados com Organizações Internacionais.

Considerações Finais

Ao longo desta dissertação foram analisados os dados referentes aos atos internacionais assinados pelo Brasil na área de energia, com o intuito de compreender quais foram as principais características presentes na diplomacia energética brasileira. No primeiro capítulo, em primeiro lugar verificou-se uma média de 14,2 atos por ano, com 2008 sendo o ano com mais atos assinados (40) e 2014 e 2020 com menos (um). Em segundo lugar o que os números apontaram foi que Lula foi o presidente que mais assinou acordos internacionais e com maior média de atos por ano (236 e 29,5), o que pode ser explicado a partir da política externa “ativa e altiva” desse governo, que buscou aumentar a atuação internacional do Brasil. Em terceiro lugar o que concluímos foi que os atos de caráter único prevalecem ao longo dos anos, menos nos governos de Collor de Mello, Dilma Rousseff e Michel Temer. Isso aponta um certo desprivilégio à cooperação energética nesses governos, sendo apenas um acessório em meio a outros temas.

Em quarto lugar observamos que as Declarações Conjuntas foram os documentos mais assinados no total (108 vezes), mas nos governos de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro os Memorandos de Entendimento prevaleceram. Isso indica que nesses governos foram assinados atos com maior poder vinculante. Em quinto lugar notou-se que a maior parte dos atos foram assinados no exterior, mostrando que o governo brasileiro ao longo dos anos levou a cooperação energética para encontros fora do país. Em sexto lugar verificamos que Celso Amorim foi quem mais assinou atos e o cargo de Ministro das Relações Exteriores foi o principal responsável pela assinatura. Isso significa que apesar de a diplomacia energética permear diversos setores do governo, ainda assim o monopólio da formulação dessas políticas ficou nas mãos do MRE. Contudo, os dados nos mostraram que FHC, Lula e Dilma foram os presidentes em que a assinatura de atos estiveram mais presentes em outros setores do governo. Em oitavo lugar vimos que Lula e FHC foram os presidentes que mais realizaram a chamada diplomacia presidencial no exterior, enquanto Temer e Bolsonaro (até o momento) foram os que menos utilizaram esse aparato diplomático.

Já em relação ao segundo capítulo, será utilizado um quadro para que seja visualmente mais fácil para o leitor absorver o que foi abordado ao longo do texto.

Quadro 1 – Principais achados

Período	Parceiro com mais atos	Continente com mais atos	Região com mais atos
----------------	-------------------------------	---------------------------------	-----------------------------

Geral	Argentina	América	América do Sul
Collor	Argentina	América	América do Sul
Itamar	Bolívia e China	América	América do Sul
FHC	Argentina	América	América do Sul
Lula	Argentina	América	América do Sul
Dilma	Alemanha	Europa	Europa Ocidental
Temer	Alemanha	Europa	Europa Ocidental
Bolsonaro	Argentina	América	América do Sul

Fonte: Elaboração do autor baseado na pesquisa.

Portanto, o que é possível perceber é uma predominância muito forte do entorno regional na diplomacia energética realizada pelo Brasil, principalmente através de parcerias estratégicas com a Argentina, a principal parceira. Com exceção dos governos Dilma e Temer, o Brasil viu a América do Sul como destino principal da cooperação energética realizada pelo país, o que pode ser explicado tanto pela tentativa de promover a integração da região, quanto pelo fato de existir uma complementaridade energética entre os países sul-americanos.

Além desses dados numéricos, o trabalho partiu do pressuposto de que a diplomacia energética realizada pelo país seria um reflexo da forma como cada presidente conduziu a política externa de seus governos. Foi possível visualizar ao longo do trabalho que de certo modo o que é dito sobre a política externa brasileira refletiu em alguns momentos na realização de atos assinados pelo país nesse setor. O caso em que isso ficou mais evidente foi durante o governo Lula, em que de fato há a realização de uma política ativa e autônoma, com uma grande diversidade de parceiros, com destaque para a Argentina, de atores governamentais, principalmente dentro do MRE, e com forte influência da diplomacia presidencial. Isso se confirma tendo em vista a disparidade entre o número de atos assinados em seu governo em relação aos demais; devido ele ser o presidente que assinou com mais parceiros e de diferentes regiões do planeta; por existirem diferentes agentes do Estado participando da condução da política externa; e também por ele ter sido o presidente que mais foi signatário de atos, tanto em território nacional quanto no exterior.

Em outros governos a assinatura de atos que versam sobre energia também é uma continuação da estratégia geral da política externa brasileira. No governo Collor, Itamar, e FHC, por exemplo, pouco se considera a parceria com a África. Além disso o governo Collor enfatiza a cooperação nuclear com a Argentina e o governo Itamar se aproxima da China e da Bolívia. No governo FHC, por sua vez, o Brasil começa a dar inícios de maior

“participação” e tem a América do Sul como região de destaque. No governo Dilma há o que Cervo e Lessa (2014) chamam de “declínio” na inserção internacional do Brasil. O Brasil passa a realizar menos atos, com menor participação da presidente na condução da diplomacia e começa a perder a força que tinha na América do Sul. No governo Temer há um afastamento quase que completo dos países sul-americanos, principalmente aqueles com quem o governo rivalizava, e há a consolidação da política externa voltada para o Norte. Por fim, no governo Bolsonaro, há quase que um abandono à diplomacia energética brasileira e quando são assinados atos eles ocorrem, em sua maioria, com parceiros que se alinham aos pensamentos ideológicos do presidente e do Ministro das Relações Exteriores. Contudo, existem alguns aspectos da PEB de cada governo que não se refletem na assinatura de atos internacionais, como principalmente nos casos de Collor e Bolsonaro, em que o americanismo, ou seja, a busca por um alinhamento com os Estados Unidos, não ocorre na prática.

Entretanto, mais do que esses achados que foram evidenciados ao longo do trabalho, essa dissertação tem como relevante as possibilidades que podem surgir a partir dela. Em primeiro lugar, ela mostra como é possível utilizar os acordos internacionais assinados pelos países para realizar estudos dentro do campo das Relações Internacionais e principalmente naqueles que envolvem a política externa dos Estados. Ou seja, mais do que as viagens presidenciais, os discursos oficiais, a balança comercial do país e a forma como o país votou em discussões importantes no âmbito de Organizações Internacionais, esse trabalho demonstra um esforço de como os acordos internacionais podem mostrar a forma que um governo conduziu a política externa de um Estado.

Em segundo lugar, é necessário ressaltar que esse trabalho se limitou a ver como se deu a cooperação internacional do Brasil na área de energia. Contudo, os bancos de dados e até mesmo os próprios atos internacionais apresentam diversas áreas que podem ser contempladas por pesquisas que estejam por vir, como por exemplo: agricultura, comércio, ciência e tecnologia, educação, segurança, cultura, mineração, dentre várias outras.

Em terceiro e último lugar, a pesquisa gerou um banco de dados que possuem diversas categorias que podem ser utilizadas para futuras pesquisas que se deem de maneira mais específica. Ao utilizar esse banco de dados, pesquisadores podem realizar trabalhos que queiram se limitar apenas a um ano específico, um governo, um tipo de documento, um parceiro, uma região, um continente ou até mesclar variáveis que

poderiam gerar uma infinidade de pesquisas. Além disso, esse trabalho encontrou dados que não foram utilizados aqui a exaustão, mas que serão desenvolvidos em projetos futuros, como por exemplo: os recursos energéticos envolvidos na cooperação, a matriz energética (renovável ou não renovável) e os objetivos da cooperação. Ademais, dá para exemplificar alguns trabalhos que foram realizados utilizando os dados que foram coletados nessa pesquisa, como no caso de Feitosa (2019) que avaliou os acordos assinados entre Brasil e Argentina entre 1995 e 2010, Paiva *et al* (2020) que averiguaram os atos assinados com países da América Latina na área de biocombustíveis e Montenegro, Paiva e Feitosa (2020), que fizeram uma análise sobre as declarações conjuntas das cúpulas dos BRICS e os acordos bilaterais assinados com Rússia, Índia, China e África do Sul que versam apenas sobre energias renováveis.

REFERÊNCIAS

- AALTO, Pami *et al.* Russian Nuclear Energy Diplomacy in Finland and Hungary. *Eurasian Geography and Economics*, 2017, v. 58, n. 4, 2017.
- AFIONIS, Stavros *et al.* Unpacking Brazil's Leadership in the Global Biofuels Arena: Brazilian Ethanol Diplomacy in Africa. *Global Environmental Politics*, v. 16, n. 3, 2016.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Brazil as a Regional Player and an Emerging Global Power: Foreign Policy Strategies and the Impact on the New International Order. FES Briefing Paper, n. 8, 2007.
- _____. Políticas de Integração Regional no Governo Lula. *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEU*, v. 2, n. 1, 2005.
- _____. Uma Nova 'Arquitetura' Diplomática? – Interpretações Divergentes Sobre a Política Externa do Governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 1, 2005.
- _____. Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.
- ALVES, Rodrigo Maschion. O Investimento Externo Brasileiro: A América do Sul Enquanto Destino Estratégico. *Meridiano 47*, v. 12, n. 127, 2011.
- ANGULO, Sebastián L. C. Complementarity and Integration of the Energy in South America. A Juridical Analysis Based on the Factors that Obstruct the Market Integration, Germany, 2011.
- ARAÚJO, Ernesto. Metapolítica 17: Contra o Globalismo. 2021. Disponível em: < <https://www.metapoliticabrasil.com/>>. Acesso: 18/02/2021.
- BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Interesse Nacional*, abr./jun, 2008.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Edições 70, 2011.
- BARUFI, Clara Bonomi; SANTOS, Edmilson Moutinho dos; IDE, Cristiane Reis. Auto-Suficiência Energética e Desenvolvimento: O Comércio de Gás Natural Entre Brasil e Bolívia.
- BATISTA, Paulo Nogueira. Paulo Nogueira Batista: Pensando o Brasil. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão. 2009.
- BAUMANN, Renato *et al.* BRICS: Estudos e Documentos. Brasília: FUNAG, 2015.
- BAVA, Silvio Caccia; PIGNOTTI, Dario. Política Externa e Estratégia de Desenvolvimento. 2010. Disponível em: < <https://diplomatie.org.br/politica-externa-e-estrategia-de-desenvolvimento/>>. Acesso: 08/02/2021.

BORDA, Camilo Andrés Rodríguez; SUÁREZ, Nurth Inés Palomo. Diplomacia Energética: O Papel do Petróleo na Política Externa dos Estados Unidos. *Revista Científica General José María Córdova*, v. 14, n. 17, 2016.

BRASIL. Denominação dos Atos Internacionais. 2020. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/871-denominacao-dos-atos-internacionais.html>>. Acesso: 27/05/2020.

BUENO, Fabio Marvulle; SEABRA, Raphael Lana. Uma Interpretação Sobre os Centros Medianos de Acumulação Subimperialistas. 36º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso no Almoço em Homenagem ao Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki. Brasília, 13 de dezembro de 2000. 2000. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2000/75.pdf/view>>. Acesso: 01/02/2021.

CARDOSO, Guilherme Rios. A Energia dos Vizinhos: Uma Análise da Política Externa do Governo Lula na “Nacionalização” do Gás Boliviano e nas Alterações do Tratado de Itaipu. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2010.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional. *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, 2016.

_____. As Três Camadas da Política Externa do Governo Collor: Poder, Legitimidade e Dissonância. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Unicamp, Campinas, 2011.

_____. O tempo é o Senhor da Razão? A política Externa do Governo Collor, Vinte Anos Depois. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, USP, São Paulo, 2014.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, 2009.

CASTRO, Nivalde José de *et al.* Importância e Dificuldades da Integração Elétrica na América do Sul. In: NETO, Walter Antônio Desiderá; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *Perspectivas para a Integração da América Latina*. Ipea, 2014.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Editora UNB, 2002.

_____.; LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: Inserção Internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, 2014.

COUTO, Leandro Freitas. Política Externa Brasileira para a América do Sul: As Diferenças Entre Cardoso e Lula. *Civitas*, v. 10, n. 1, 2010.

DALGAARD, Klaus Guimarães. *The Energy Statecraft of Brazil, The Rise and Fall of Brazil's Ethanol Diplomacy*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2017.

FEITOSA, Lucas Marques. Análise dos Acordos Assinados pelo Brasil e pela Argentina na Área de Energia entre 1995 e 2010. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 4, n. 1, 2019.

FRAGA, Raiza Gomes *et al.* Uma Análise sobre a América do Sul e a sua Integração Energética A Partir das Teorias da Integração Regional. *Revista InterAção*, v.7, n. 7, 2014.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Cambio y Ajuste: La Política Exterior de Argentina y Brasil en un Mundo en Transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, n. 95, 2018.

FUSER, Igor. *Energia e Relações Internacionais*. Editora Saraiva, 2013.

GALINARI, Tiago Nogueira. A “Guinada à Direita” e a Nova Política Externa Brasileira. *Caderno de Geografia*, v. 29, n. 2, 2019.

GOLDTHAU, Andreas. Energy Diplomacy in Trade and Investment of Oil and Gas. In: GOLDTHAU, Andreas; WITTE, Jan Martin. *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*. Berlim: Global Public Policy Institute, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. *Temas & Matrizes*, n. 14, 2008.

HIRST, Mônica; MACIEL, Tadeu Morato. O Tripé da Política Externa Brasileira no Governo Bolsonaro. *Boletim OPSA*, n. 3, 2020.

_____.; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa do Brasil em Dois Tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, 1995.

JESUS, Diego Santos Vieira de. The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, v. 2, n. 1, 2014.

LEÃO, André Pimentel Ferreira. Política Externa Brasileira para a América do Sul: Uma Análise Comparada Entre os Primeiros Mandatos dos Governos Lula e Dilma. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 22, 2016.

LEITE, Alexandre César Cunha. Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Integrado Como Diretrizes da Política Externa Brasileira: Uma Análise do Plano de Ação Conjunta Brasil-China. *Monções*, v. 1, n. 2, 2012.

_____.; SOUSA, Maria Eduarda de Andrade. O Continente Africano na Política Externa Brasileira do Governo Lula (2003-2010): Comércio, Cooperação e Política. *Monções*, v. 4, n. 7, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano 19, n. 82, 2005.

_____. Na Trilha de Uma Política Externa Afirmativa. Observatório da Cidadania, 2003.

LOPES, Dawisson Belém. A Política Externa Brasileira e a “Circunstância Democrática”: do Silêncio Respeitoso à Politização Ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, 2011.

_____. Política Externa na Nova República: Os Primeiros 30 anos. Editora UFMG, 2017.

LUDWIG, Fernando José; SPOSITO, Ítalo Beltrão. Brazil and Its Regional Projection: Perspectives on Hegemony and Regionalism in South America in the Post-Cold War Era. *Conjuntura Austral*, v. 11, n. 54, 2020.

LUIZ, Edson Medeiros Branco; HELENO, Eduardo. O Soft Power Brasileiro em Busca de uma Identidade Sul-Americana. *Poder, Estratégia e Sociedade*, v. 1, n. 0, 2011.

NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUEZ, Vitória Gonzales. A Política Externa Brasileira de Temer-Serra: Retração Política e Subordinação Econômica. *Boletim de Conjuntura Nerint*, v.1, n. 4, 2017.

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, 2005.

MEIRA, Rodrigo Santos. Brasil, Bolívia, Hidrocarbonetos e Processo de Integração Energética na América do Sul. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Unb, Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear. 1991. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3794?TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TituloAcordo=abacc&page=2&tipoPesquisa=1>>. Acesso: 20/01/2021.

_____. Ata de Reunião da IV Sessão da Comissão Mista Brasil/Nigéria, celebrada em Brasília, de 6 a 8 de novembro de 2000. 2000. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4677?DataFinal1=31%2F12%2F2002&DataInicial1=22%2F06%2F2000&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData1=1&page=44&tipoPesquisa=2>>. Acesso: 31/01/2021.

_____. Concórdia: Acervo de atos internacionais do Brasil. 2020. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso: 27/05/2020.

_____. Memorando de Entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre o Desenvolvimento de Intercâmbios Elétricos e Futura Integração Elétrica. 1997. Disponível em:

<<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/4374?DataFinal1=31%2F12%2F2002&DataInicial1=05%2F05%2F1997&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData1=1&page=94&tipoPesquisa=2>>. Acesso: 02/02/2021.

_____. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia sobre Cooperação na Área de Meio Ambiente. 2014. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/7549?DataFinal1=30%2F08%2F2016&DataInicial1=01%2F01%2F2014&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData1=1&page=21&tipoPesquisa=2>>. Acesso: 31/07/2020.

_____. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Austrália para o Estabelecimento de Parceria Reforçada. 2010. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6985?tipoPesquisa=2&TituloAcordo=Parceria%20refor%C3%A7ada&TipoAcordo=BL>>. Acesso: 15/01/2021.

_____. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) e o Mecanismo Global (MG), para apoiar o processo de implementação do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL). 2005b. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/11922?DataFinal1=31%2F12%2F2010&DataInicial1=01%2F01%2F2003&TipoAcordo=TL%2CML&TpData1=1&page=1&tipoPesquisa=2>>. Acesso: 15/01/2021.

_____. Memorando de Entendimento para Cooperação na Área da Indústria do Biodiesel entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Ministério de Energia e Petróleo da República Bolivariana da Venezuela. 2005a. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/5317?DataFinal1=31%2F12%2F2010&DataInicial1=01%2F01%2F2005&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData1=1&page=202&tipoPesquisa=2>>. Acesso: 12/01/2021.

_____. Protocolo de Intenções entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Socialista do Vietnã sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível. 2008. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/6043?DataFinal1=31%2F12%2F2010&DataInicial1=15%2F10%2F2007&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData1=1&page=115&tipoPesquisa=2>>. Acesso: 31/07/2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Balanço Energético Nacional 2003. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2003.

_____. Balanço Energético Nacional 2011. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2011.

_____. Balanço Energético Nacional 2020. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2020.

MIRANDA, Samir Perrone de. A “Nova Política Externa Brasileira” de Temer para a América do Sul. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 51, 2019.

MONTENEGRO, Renan Holanda; PAIVA, Iure; FEITOSA, Lucas Marques. O Lugar das Fontes Renováveis no Relacionamento do Brasil com os “RICS” na Área de Energia: Uma Análise da Agenda Bilateral e das Declarações de Cúpula (1990-2018). *Conjuntura Austral*, v. 11, n. 53, 2020.

MORAES, Isaias Albertin; MATTOS, Rodrigues Bessa. Cooperação Brasil-África em Biocombustíveis Durante o Governo Lula: Uma Parceria para o Desenvolvimento. *Conjuntura Austral*, v. 3, n. 3, 2012.

MOREIRA, Paula Franco; CAMPOS, Adriana Fiorotti. Análise do Processo de Integração Energética Peru-Brasil: O Acordo Energético Peru-Brasil (1997-2014). *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, v. 4, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – Geographic Regions. 2020. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>>. Acesso: 27/05/2020.

PAIVA, Iure *et al.* Brazilian Foreign Policy and Biofuels in Latin America: Analysis of Cooperation Agreements Signed by Brazil in the Region. In: BARBOSA, Frederico Celestino. *Biodiversidade, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*. 2020.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Brasil em Crise e o Mundo em Transição: A Política Exterior Brasileira de Sarney a Collor. *Ciências & Letras*, n. 37, 2005.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Zahar, 2009.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. Cultura Acadêmica, 2015.

REZENDE, Lucas Pereira. O Dissenso de Washington e a Política Externa de Temer e Serra. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-dissenso-de-washington-e-a-politica-externa-de-temer-e-serra/>>. Acesso: 15/02/2021.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A Política Africana do Governo Lula. *Tempo Social*, v. 21, n. 2, 2009.

_____. As Relações Brasil-África Entre os Governos Collor e Itamar Franco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, 2009.

RIBEIRO, Renata Albuquerque. Inserção Internacional e Energia: A Política Externa de Lula para os Biocombustíveis. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Uerj, Rio de Janeiro, 2014.

SANTANA, Carlos Ribeiro. Política Externa em Perspectiva: Um Balanço sobre a Diplomacia dos Presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. *Carta Internacional*, v. 1, n. 3, 2006.

SANTOS, Maureen. Política Externa Brasileira Interina: Diplomacia Sob Nova Direção. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/politica-externa-brasileira-interina-diplomacia-sob-nova-direcao/>>. Acesso: 15/02/2021.

SANTOS, Sérgio Caballero. Brasil y la Región: Una Potencia Emergente y la Integración Regional Sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 2, 2011.

SARAIVA, Miriam Gomes. As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, 2007.

_____. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? *Relações Internacionais*, n. 44, 2014.

_____. Estancamento e Crise da Liderança do Brasil no Entorno Regional. In: SERBIN, André. ¿Fin de Ciclo y Reconfiguración Regional? América Latina y las Relaciones Entre Cuba y los Estados Unidos. CRIES, 2016.

_____. La Política Exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en Estrategias y Ajustes en Prioridades. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. El Regionalismo “Post-Liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. CRIES, 2012.

SCHREIBER, Mariana. Dilma Viaja Menos da Metade que Lula ao Exterior. BBC Brasil, Brasília, 21 jan. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb>. Acesso: 19/01/2021.

SENNES, Ricardo Ubiraci; NARCISO, Thais. Brazil as na International Energy Player. In: BRAINARD, Lael; MARTINEZ-DIAZ, Leonardo. Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy. Brookings Institution Press, 2009.

SERRA, José. Diretrizes da Política Exterior Brasileira (Ministro José Serra). 2016. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/repertorio/diretrizes-governo-Temer-Ministro-Serra.pdf>>. Acesso: 15/02/2021.

SHAFFER, Brenda. Energy Politics, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2009.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A Política Externa do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a Legitimidade? Um Teste da Teoria de Charles Hermann. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, 2019.

SUN, Su-yuan. Dilemmas and Obstacles: Multilateral Energy Cooperation Among BRICS Countries. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, v. 7, n. 3, 2014.

UDAETA, Miguel Edgar Morales *et al.* Ponderação analítica para da integração energética na América do Sul. *Revista brasileira de energia*, [s.l.], v. 12, n. 2, p.1-19, 2006.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia de Sarney a Lula. Editora Unesp, 2011.

_____. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia Pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas. *Revista Adusp*, mai. 2005.

YERGIN, Daniel. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, [s.l.] v. 85, n. 2, mar/abr: 69–82, 2006.