

Neto, Walter Antonio Desiderá; Mariano, Marcelo Passini; Padula, Raphael; Hallack, Michelle Carvalho Metanias; Barros, Pedro Silva

Working Paper

Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política externa, integração, segurança e energia

Texto para Discussão, No. 2023

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Neto, Walter Antonio Desiderá; Mariano, Marcelo Passini; Padula, Raphael; Hallack, Michelle Carvalho Metanias; Barros, Pedro Silva (2015) : Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política externa, integração, segurança e energia, Texto para Discussão, No. 2023, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121669>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2023

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**RELAÇÕES DO BRASIL COM A AMÉRICA
DO SUL APÓS A GUERRA FRIA:
POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO,
SEGURANÇA E ENERGIA**

**Walter Antonio Desiderá Neto
Marcelo Passini Mariano
Raphael Padula
Michelle Carvalho Metanias Hallack
Pedro Silva Barros**

The logo for IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) features the lowercase letters "ipea" in a white, sans-serif font. A bright yellow-green swoosh underline starts under the "i", curves under the "p" and "e", and ends under the "a".

ipea

2023

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, janeiro de 2015

RELAÇÕES DO BRASIL COM A AMÉRICA DO SUL APÓS A GUERRA FRIA: POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO, SEGURANÇA E ENERGIA¹

Walter Antonio Desiderá Neto²

Marcelo Passini Mariano³

Raphael Padula⁴

Michelle Carvalho Metanias Hallack⁵

Pedro Silva Barros⁶

1. Este *Texto para discussão* já foi publicado anteriormente em setembro de 2014, no livro *O Brasil e novas dimensões regionais da integração regional*.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

3. Professor adjunto da Universidade Estadual de São Paulo "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP); e pesquisador visitante do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

4. Professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisador visitante do PNPD do Ipea.

5. Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF); e assistente de pesquisa III do PNPD do Ipea.

6. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte do Ipea e titular da Missão do Ipea na Venezuela.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS VIZINHOS E A CONSTRUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS.....	9
3 A INTEGRAÇÃO NAS ÁREAS DE SEGURANÇA E DE ENERGIA NA AMÉRICA DO SUL: RESULTADOS DIVERSOS.....	43
4 CONCLUSÕES.....	76
REFERÊNCIAS.....	80
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	85

SINOPSE

Desde o final da Guerra Fria, mas especialmente a partir dos anos 2000, com o aumento da importância das potências regionais na política internacional, para se obter uma melhor compreensão acerca das transformações globais, tornou-se fundamental o exame de como têm se dado as relações políticas entre essas potências e seu entorno imediato, como complemento da análise de seu comportamento em âmbito global. Dessa forma, este trabalho tem como objetivo caracterizar e analisar as relações do Brasil com seus vizinhos (os demais países sul-americanos), no período entre 1985 e 2010, no que concerne ao desenho da política externa brasileira para a região, à arquitetura das instituições regionais e ao tratamento de questões de segurança regional e de integração energética. O texto está organizado da seguinte forma: após uma breve seção introdutória, o texto conta com mais três seções. A segunda examina a maneira pela qual a política externa brasileira para a vizinhança sul-americana foi desenhada tanto de acordo com as mudanças no cenário internacional como com as transições de governo. Além disso, procura esclarecer o papel desempenhado pelo Brasil na construção e na caracterização das instituições de integração regional das quais tem participado no continente. A terceira seção traz duas análises sobre a integração regional sul-americana em segurança e em energia. Estes temas foram selecionados uma vez que, em ambos os casos, fica clara a forma como o comportamento brasileiro é determinante para que as iniciativas prosperem ou não. Por fim, a quarta seção busca sintetizar os argumentos apresentados, de maneira a concluir o texto.

Palavras-Chave: política externa brasileira; integração sul-americana; Mercosul; Unasul.

ABSTRACT

Since the end of the Cold War, and especially since the 2000s, due to the increasing significance of regional powers in world politics, in order to understand global transformations, it has become crucial to examine how regional powers have been relating to their neighborhoods, complementing their global behavior analysis. Therefore, this work aims to characterize and analyze Brazilian relations with its neighbors (the other South American countries), during 1985-2010, concerning Brazilian foreign policy towards the region, the architecture of regional institutions and the management of

regional security and energy integration issues. The text is organized in four sections. After a brief introductory part, in the second section is examined how Brazilian foreign policy towards the neighborhood was designed in accordance with administrations transitions and with shifts in the international scene. The third section brings two exams about South American regional integration: security and energy. These two themes were selected since in both cases it becomes clear how Brazilian behavior determines the prosperity (or not) of regional initiatives. In the end, the fourth section aims to synthesize the arguments, concluding the paper.

Keywords: Brazilian foreign policy; South American integration; Mercosur; Unasur.

1 INTRODUÇÃO

A queda do muro de Berlim, em 1989, sucedida pela derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, tornaram-se os dois eventos principais a marcarem o encerramento da Guerra Fria no final do século XX. A reunificação alemã sob o veio capitalista, de um lado, e o desaparecimento da potência central do polo socialista do sistema internacional, de outro, significaram, do ponto de vista da distribuição de poder entre as nações, a transformação de um sistema bipolar para outro caracterizado inicialmente pela unipolaridade e, posteriormente, a partir do fortalecimento econômico das grandes potências e de algumas potências regionais, pela “unimultipolaridade” (Huntington, 1999).

No que concerne à política doméstica dos países latino-americanos, o fim iminente do conflito bipolar foi um dos principais fatores que condicionou a transição dos regimes autoritários militares para regimes democráticos civis. A esse respeito, são emblemáticas as transições ocorridas no Brasil, na Guatemala e no Uruguai, em 1985, e no Chile e no Panamá, em 1989.

Ao longo da década de 1990, paralelamente ao processo de multipolarização progressiva do sistema internacional, a chamada segunda onda de regionalismo veio definir que a era da globalização dos fluxos econômicos, humanos e informacionais também seria caracterizada pela compartimentalização das relações internacionais em blocos econômicos e políticos regionais. Destacam-se a formação da Área de Livre Comércio Norte-Americana – North American Free Trade Agreement (Nafta), bloco formado por Estados Unidos, México e Canadá –, a assinatura do Tratado de Maastricht, que estabeleceu a União Europeia (UE) e, na América do Sul, a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN). Se do ponto de vista econômico a organização em blocos regionais permitiria ganhos de escala e, portanto, o ensaio para a inserção na competição econômica de livre mercado global, conforme colocava o regionalismo aberto, do ponto de vista político a atuação em regiões representava a soma dos recursos de poder na intenção de obter maior influência sobre a governança global, como defendiam os teóricos da interdependência complexa (Hurrell, 1995; Fawcett, 2012).

Nos anos 2000, em especial após os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 e a inauguração da Guerra contra o Terror por parte dos Estados Unidos, a transição do regionalismo livre-cambista para processos de integração com maior componente político, ainda que fosse fruto das crises que a desregulamentação econômica da década anterior tinha causado, contou com o apoio americano sob a perspectiva estratégico-militar de conferir capacidades mínimas de governança às regiões periféricas para combater as ameaças terroristas (Lima e Coutinho, 2006).

A ascensão de algumas potências regionais – agrupadas no acrônimo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e depois África do Sul) – na política global, especialmente em função de seu notável crescimento econômico e de sua capacidade de manutenção da ordem nas regiões em que estão localizadas, revelou, ao lado da ligeira perda de capacidade de liderança dos Estados Unidos junto às grandes potências tradicionais, a continuidade nos anos 2000 da redistribuição de poder no sistema internacional rumo à multipolaridade.

Nesse contexto de aumento da importância das potências regionais na política internacional, para que se obtenha uma compreensão das transformações globais, tornou-se fundamental o exame de como têm se dado as relações políticas entre essas potências e seu entorno imediato, como complemento da análise de seu comportamento em âmbito global. Dessa forma, este artigo tem como objetivo caracterizar e analisar as relações do Brasil com seus vizinhos (os demais países sul-americanos), no período entre 1985 e 2010, no que concerne ao desenho da política externa brasileira para a região, à arquitetura das instituições regionais e ao tratamento de questões de segurança regional e de integração energética.

O artigo está organizado da seguinte forma: após essa breve seção introdutória, o texto conta com mais três seções. A segunda examina a maneira pela qual a política externa brasileira para a vizinhança sul-americana foi desenhada tanto de acordo com as mudanças no cenário internacional como com as transições de governo. Além disso, procura esclarecer o papel desempenhado pelo Brasil na construção e na caracterização das instituições de integração regional das quais tem participado no continente. A terceira seção traz duas análises sobre a integração regional sul-americana em segurança e em energia. Estes temas foram selecionados uma vez que, em ambos os casos, fica clara a forma como o comportamento brasileiro é determinante para que as iniciativas prosperem

ou não. Por fim, a quarta seção busca sintetizar os argumentos apresentados, de maneira a concluir o texto.

2 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS VIZINHOS E A CONSTRUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS

Esta seção aponta as linhas gerais da política externa brasileira para a América do Sul de 1985 até 2010, dividindo o período em três fases: a primeira se inicia com a redemocratização do país e passa pelos governos José Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco, a segunda compreende os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e a última fase refere-se aos dois governos Lula.

A abordagem apresentada analisa o sentido que o subcontinente assume ao longo do tempo nas escolhas do país, considerando: *i*) como os objetivos nacionais foram formulados pelos diferentes governos; *ii*) qual foi a prioridade dada à região diante das negociações com as principais potências mundiais, em particular com os Estados Unidos; *iii*) como as escolhas nacionais foram encaminhadas por meio dos mecanismos de integração e cooperação; *iv*) a articulação com as negociações comerciais internacionais; e *v*) o crescente papel da diplomacia presidencial. Enfim, identificando a função e a importância da região para a inserção internacional do Brasil.

2.1 Governos José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco

Esta primeira fase pode ser vista como um período transitório, tanto do ponto de vista doméstico quanto internacional. Foi marcada por forte instabilidade econômica e política no plano nacional, enquanto sua atuação regional se circunscreveu principalmente à relação prioritária estabelecida com a Argentina e focada no Cone Sul. A cooperação com os vizinhos assumiu a dupla tarefa de recuperar a credibilidade externa perante as potências ocidentais, a partir da consolidação da democracia nos países da região e evitando qualquer tentativa de retrocesso autoritário, e de reverter o processo de perda de importância econômica no sistema internacional, buscando melhorar as condições para o enfrentamento das negociações comerciais multilaterais.

2.1.1 As relações Brasil-Argentina

O governo civil do presidente José Sarney (1985-1989) redirecionou o foco de sua atenção externa para as relações com os países vizinhos, em especial a Argentina, por entender que essa parceria seria fundamental para a inserção internacional do país e para a articulação com os demais países da região.

Essa mudança foi impulsionada pelo cenário interno de reconstrução das instituições democráticas e de crise do modelo de desenvolvimento, ancorado no protecionismo e na política de substituição de importações. O problema não se restringia à esfera econômica interna, mas em como estabilizar o sistema político em meio às pressões internacionais e honrar os compromissos da dívida externa, num contexto de baixo crescimento, disparada da inflação e perda de competitividade tecnológica e produtiva.

Nessa conjuntura adversa, a aproximação com a Argentina mostrava-se vantajosa, além de pôr um ponto final na rivalidade histórica entre os dois países. De um lado, a integração no Cone Sul serviria de base para o fortalecimento da democracia e, por outro, contribuiria para uma nova etapa de desenvolvimento econômico, melhorando as condições de competitividade internacional ao interconectar as duas economias (Moura, 1988; Hirst, 1988).

Para o Brasil, a aproximação com a Argentina consistia em uma estratégia de inserção internacional combinada a um processo de transformações internas em busca da estabilidade democrática e alternativas para o desenvolvimento econômico. Utilizar as vantagens comparativas e competitivas dos dois países era uma forma bastante razoável de reduzir custos no processo de adaptação competitiva global.

Pode-se afirmar que da assinatura da Declaração de Iguaçu em 1985, passando pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) de 1986, até o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, o modelo de integração regional em construção apresentava objetivos maiores que o simples aumento dos fluxos comerciais. A ideia de servir-se dos instrumentos regionais para a promoção do desenvolvimento nacional estava ainda bastante presente.

A articulação entre Brasil e Argentina em torno do Pice demonstrou o grande potencial integrativo existente e a possibilidade da sua efetiva implementação. O formato

institucional utilizado baseou-se na criação e execução de diversos protocolos setoriais objetivando desenvolver laços de interdependência entre as duas economias e diminuir as desconfianças historicamente construídas entre os dois países. Os protocolos programavam-se por meio de um arranjo intergovernamental liderado pelos Ministérios das Relações Exteriores (MREs) e das estruturas nacionais responsáveis pelas questões de comércio exterior, resultando em um aumento expressivo do fluxo comercial entre os dois países, além de atrair a atenção dos agentes econômicos para a importância da integração regional no Cone Sul (Hirst e Lima, 1990; Mariano, 2000).

A concepção econômica que orientou a criação do Pice tentava revitalizar o modelo de desenvolvimento fundamentado na industrialização por substituição de importações e, para isso, almejava-se o estabelecimento de mecanismos regionais que pudessem tornar as duas economias complementares, chegando-se a cogitar sobre a criação de empresas binacionais.

O Programa será equilibrado, no sentido de que não deve induzir uma especialização das economias em setores específicos; de que deve estimular a integração intra-setorial; de que deve buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio (...) o Programa propiciará a modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas duas economias, através de tratamentos preferenciais ante terceiros mercados, e a harmonização progressiva de políticas econômicas, com o objetivo final de elevar o nível de renda e de vida das populações dos dois países.¹

Da intenção inicial, é possível afirmar que dois desafios econômicos já despontavam como questões sensíveis dos processos de cooperação e integração na América do Sul, e que permaneceram até os dias atuais: as diferenças nos níveis de competitividade das estruturas produtivas e a harmonização das políticas econômicas (Araújo Jr., 1988; 1991).

No entanto, sem desconsiderar as características próprias da região e as particularidades de cada país, deve-se reconhecer que as relações do Brasil com seus vizinhos foram moldadas pela influência das investidas dos Estados Unidos e da Europa no sentido de garantir e ampliar seus interesses na região.

1. Trecho extraído da *Ata para a Integração Brasileiro-Argentina*. 29 de julho de 1986. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1986/b_30/>. Acesso em: 15 fev. 2013.

O final dos anos 1980 foi marcado por uma revisão tanto dos aspectos políticos como econômicos do sistema internacional. O término da Guerra Fria impulsionou uma reorganização da agenda e das relações entre as nações. No âmbito econômico, as mudanças não foram menos intensas com a redefinição das regras do comércio multilateral em negociação na Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Diante deste cenário, o Brasil revia suas táticas e posturas, ajustando suas intenções com relação à região a fim de aceitar os custos provenientes das negociações comerciais, tanto as multilaterais quanto as que seriam travadas com a superpotência norte-americana e o bloco europeu.

O novo contexto internacional e a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência foram acompanhados de uma diversificação dos temas e agendas que levaram à criação de departamentos e divisões no MRE, assim como na reformulação de suas subsecretarias. As relações internacionais do Brasil incorporavam a necessidade de atuação em diferentes espaços institucionais como foros, organizações, regimes e processos integracionistas (Fonseca Júnior, 1998).

Contudo, a mudança mais significativa ocorreu na lógica da ação externa brasileira que, influenciada pelo pensamento hegemônico liberal dominante, concentrou-se em dar suporte à abertura do mercado interno e buscar meios para uma inserção competitiva no comércio mundial.

Esse novo direcionamento reproduziu-se na integração no Cone Sul e com os demais países da região. Enquanto os acordos estabelecidos em 1986 entre Brasil e Argentina fundamentavam-se na lógica de promoção do desenvolvimento de setores estratégicos das duas economias, enfatizando que as transformações esperadas ocorreriam de forma equilibrada e gradual, a Ata de Buenos Aires, assinada pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem em 1990, exprime a nova conjuntura, abandonando de certa maneira o princípio do gradualismo e acelerando a abertura dos mercados e os prazos do processo integracionista sem apresentar uma preocupação clara com os desdobramentos dessa opção.

CONSIDERANDO:

A necessidade de modernizar as economias dos dois países, de ampliar a oferta e a qualidade dos bens em circulação nos dois mercados e de favorecer o desenvolvimento econômico com justiça social;

A evolução recente dos acontecimentos internacionais, em especial a formação de grandes espaços econômicos, a globalização do cenário econômico internacional e a importância crucial de se alcançar uma adequada inserção econômica internacional para os nossos países;

Que a aceleração e o aprofundamento do processo de integração entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina é resposta adequada aos desafios acima mencionados;

E em cumprimento ao disposto no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado em 29 de novembro de 1988,

DECIDEM:

1. Estabelecer um mercado comum entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina que deverá estar definitivamente conformado em 31 de dezembro de 1994 (ATA de Buenos Aires, 26 maio de 1990).²

Essa intensificação do processo de integração seria uma resposta às pressões dos Estados Unidos sobre os países latino-americanos que, naquele mesmo momento, lançaram a Iniciativa para as Américas (também conhecida como Plano Bush ou Iniciativa Bush), visando consolidar sua liderança no novo ordenamento mundial e superar os entraves enfrentados na Rodada Uruguai do GATT. Tratava-se de uma proposta de reorganização das relações entre as nações americanas, fundamentada no aumento da interdependência econômica com os Estados Unidos, a partir de acordos comerciais negociados bilateralmente (Vigevani e Mariano, 2001).

A iniciativa abordava grande diversidade de temas, mas transparecia o interesse de estabelecer mecanismos que facilitassem, nos países latino-americanos, os interesses estadunidenses. Para isso, objetivava estabelecer acordos de livre comércio bilaterais concentrados nos pilares do livre comércio, pagamento da dívida externa e realização de investimentos.

Com relação ao comércio, a estratégia americana propunha o estabelecimento de um acordo-quadro com o país interessado, sem prazo predefinido para concluir os objetivos que seriam acertados. Posteriormente, iniciariam as negociações de promoção de liberalização comercial, com possibilidades de incluir acordos para liberalização dos

2. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/>. Acesso em: 15 fev. 2013.

setores de serviços e de investimentos, além de negociar instrumentos de controle relativos à propriedade intelectual.

No tema da dívida externa, a concepção era que o acordo para redução do endividamento do país signatário deveria ser acompanhado de comprometimento do Estado devedor com os objetivos de promoção da estabilidade econômica, devendo implementar os programas acordados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, regularizando também as dívidas com os bancos internacionais privados.

No que tange às negociações sobre investimento, propunha-se o estabelecimento de um novo programa de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a criação de um fundo multilateral, que poderia ser apoiado pelo Japão e países europeus.

Essa proposta norte-americana alinhava-se às mudanças políticas iniciadas com as eleições de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem. No caso argentino, verificou-se uma boa receptividade por parte dos principais grupos políticos que apoiavam a implementação no âmbito doméstico das medidas econômicas daquela orientação de pensamento e, no campo internacional, para contrabalançarem o peso brasileiro em suas relações externas, apoiavam uma conexão maior com a economia americana (Vaz, 2002).

Se o texto da proposta apresentava elementos que poderiam ser atrativos aos países menores e economicamente pouco diversificados, o mesmo não acontecia para um país com as dimensões do Brasil, com pouca dívida junto ao governo americano e com uma estrutura econômica mais complexa, elementos que resultavam na existência de interesses resistentes ao conteúdo da proposta dos Estados Unidos, apesar da presença de um governo apoiado por forças políticas favoráveis à intensificação das reformas liberalizantes. Os instrumentos propostos na iniciativa, em geral, não atendiam de forma significativa às demandas econômicas nacionais, não abordavam a questão de transferência de tecnologia, o montante previsto para diminuição da dívida externa não era significativo e a quantidade de investimentos indicada era pequena. Além disso, a iniciativa apresentava custos políticos importantes para a ação brasileira na região em virtude da grande atratividade da economia americana sobre os países sul-americanos.

Nesse contexto, ocorreu a primeira expansão da integração iniciada entre Brasil e Argentina, incorporando-se, a convite, o Paraguai e o Uruguai, com a criação do Mercosul por meio do Tratado de Assunção, em março de 1991.

2.1.2 A criação do Mercosul

A formação do bloco permitiu o aumento do poder de barganha dos países-membros frente aos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, forneceu instrumentos regionais para a aceleração da abertura comercial que estava sendo implementada pelos governos nacionais, fazendo com que o processo de integração se orientasse mais para sua articulação com os fluxos econômicos globais do que para a conexão de suas economias ou o estímulo de políticas de promoção do desenvolvimento regional.

O governo Collor buscou adaptar as ações externas brasileiras às modificações econômicas que eram adotadas no âmbito doméstico e, dessa forma, criar um modelo de inserção internacional fundamentado na ideia de que o desenvolvimento nacional se daria pela abertura ao comércio mundial, eliminando qualquer tentativa de recriar mecanismos de substituição de importações ou de cunho desenvolvimentista. Portanto, a integração serviria para acelerar a eliminação de barreiras ao comércio. A justificativa era de que a exposição dos setores produtivos à competição internacional seria a principal solução para os problemas econômicos nacionais, sobretudo a inflação.

A presidência de Fernando Collor de Mello, assim como no caso argentino, apresentava forte tendência para intensificar a aproximação com os Estados Unidos. No entanto, havia setores políticos resistentes a essa postura, inclusive na própria diplomacia, como demonstra o trecho a seguir escrito pelo embaixador Paulo Nogueira Batista (1993, p. 122):

(...) O Ministério das Relações Exteriores não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor. Naquilo que lhe coube executar, teve, porém, graças ao profissionalismo de seus quadros, atuação minimizadora do custo de algumas posturas presidenciais (...).

No entendimento do diplomata, a orientação política do governo era equivocada, pois apostava em uma liderança dos Estados Unidos na construção de uma “nova ordem mundial” sem considerar que, mesmo sendo a única superpotência militar, não eram mais

a única superpotência econômica. Portanto, era mais provável que a ação estadunidense fosse orientada no sentido de reerguer sua economia e, para isso, utilizariam dos meios necessários para enfrentar o mercado mundial, procurando explorar as diferenças de competitividade que ainda se apresentavam favoráveis, como nos campos da produção científica e do desenvolvimento tecnológico (Batista, 1993). Assim, o estabelecimento de acordos de livre comércio assumia grande importância na estratégia de defesa dos interesses norte-americanos.

É importante notar que, além das intenções brasileiras, o Mercosul se apresentava como triplamente conveniente para os Estados participantes, pois respondia aos interesses da composição de forças que governavam os países, adequava suas economias às pressões do sistema internacional e ao processo de globalização financeiro-productiva, e melhorava suas condições de barganha diante dos Estados Unidos.

Com relação a esse último aspecto, ressalta-se o Acordo 4+1 ou Acordo do Jardim das Rosas, negociado na segunda metade de 1991, menos de três meses depois da assinatura do Tratado de Assunção, que estabelecia uma nova forma de negociação dos Estados Unidos com os países do Mercosul, evitando negociações bilaterais dos membros do bloco com a superpotência. Dessa forma, melhorariam as condições de coesão do bloco regional (Vaz, 2002), que já havia perdido a chance de inclusão do Chile na segunda metade de 1990 em virtude do início das negociações com os Estados Unidos para um acordo comercial preferencial.

O Acordo 4+1 adequava-se ao padrão histórico de comportamento externo do Brasil, que tem como um dos principais objetivos a busca por maior autonomia, como uma tentativa sistemática de ampliar ou manter margens de ação no sistema internacional (Pinheiro, 2004; Vigevani e Mariano, 2006; Mariano e Ramanzini Júnior, 2012). Tratava-se de um instrumento institucional que amenizou a enorme força de atração que a economia norte-americana exercia sobre os demais membros do bloco e também sobre os setores econômicos nacionais que visualizavam grandes possibilidades de negócios na eventualidade de um acordo de livre comércio hemisférico, mesmo que este pudesse resultar em uma especialização produtiva maior do país.

O conteúdo do acordo, apesar de evitar mecanismos que poderiam diminuir a autonomia dos Estados na elaboração de políticas nacionais nas áreas de propriedade

intelectual e investimentos (Amorim e Pimentel, 1996), mantinha as menções sobre a necessidade de impedir medidas comerciais protecionistas, promover a desregulação econômica e expandir o processo de abertura ao comércio internacional.

A conjuntura política regional e internacional era favorável às composições governamentais dominantes nos países do Mercosul, que apresentavam forte sentido de urgência para implementar as mudanças necessárias na consolidação do processo de liberalização econômica, como ficou evidente na negociação do Cronograma de Las Leñas em meados de 1992. Esse acordo era um planejamento conjunto para permitir a consolidação da união aduaneira até o final de 1994, marcada por uma considerável redução tarifária para terceiros países. Dentro desse espírito de aceleração do processo de integração, a agenda de negociação centrou-se quase exclusivamente nos aspectos comerciais, deixando em segundo plano temas caros ao início da cooperação, como coordenação de políticas macroeconômicas, cooperação tecnológica e institucionalização e discussão de questões sociais e ambientais de interesse comum.

O cronograma estabeleceu um plano pormenorizado para concluir a área de livre comércio regional e encerrar o chamado “período de transição” do Mercosul (de 1991 ao final de 1994), quando as normas e regras gerais do bloco deveriam estar consolidadas. Na visão dos negociadores brasileiros, a união aduaneira poderia ser operada com baixo nível de institucionalização e pouca coordenação de políticas macroeconômicas (Vaz, 2002).

A Cúpula de Las Leñas terminou com o estabelecimento de um consenso informal entre as delegações nacionais de que a criação de um mercado comum seria difícil em curto espaço de tempo e, portanto, os esforços governamentais deveriam concentrar-se na gestão das medidas que pudessem colocar em funcionamento a união aduaneira.

No entanto, acordou-se que o Grupo Mercado Comum (GMC) – órgão executivo do bloco coordenado pelos MREs dos países-membros – deveria propor na última metade de 1994 ao Conselho do Mercado Comum (CMC) – órgão máximo do bloco composto pelos chefes de Estado e governo – um outro cronograma que estabeleceria o planejamento das medidas necessárias para que a etapa de mercado comum entrasse em funcionamento. Essa decisão não foi implementada (Peña, 2006), demonstrando a intenção de fazer do Mercosul apenas uma união aduaneira, o que estava de acordo

com os objetivos de manter reservas de autonomia para os Estados, em particular para o Brasil, e concentrar-se nos aspectos comerciais da integração regional.

Como resultado, o Cronograma de Las Leñas acelerou a abertura comercial intrabloco que, já em 1992, apresentava a tendência de especialização produtiva entre os países e o início das pressões dos setores que seriam afetados pelas diferenças de competitividade que, posteriormente, se converteriam em conflitos comerciais. O embaixador Rubens Barbosa, principal negociador do cronograma, defendia que as relações de mercado resolveriam por si mesmas essas questões e, portanto, tratava-se de uma consequência natural resultante da abertura econômica tanto entre os países do bloco como em relação ao mercado internacional. O argumento por trás dessa concepção era de que a modernização econômica implicava custos econômicos e sociais necessários para a melhoria da competitividade brasileira. Tornava-se evidente que os negociadores brasileiros não priorizavam, naquele momento, a criação de mecanismos institucionais comuns para diminuição de conflitos nem das disparidades regionais e setoriais (Mariano, 2007).

Diante disso, a integração no Cone Sul inicia seu caminho no sentido de construir uma arquitetura institucional minimalista e estritamente intergovernamental, orientada mais pelas necessidades comerciais e de curto prazo e menos preocupada com a construção de compromettimentos políticos em torno de objetivos comuns maiores, como a criação de mecanismos regionais voltados para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países.

Esse ímpeto americanista na política externa brasileira sofreu sua primeira desaceleração com a crise política instaurada no Brasil, em decorrência do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello e sua substituição pelo vice-presidente Itamar Franco no final de 1992. A mudança de governo não estancou o processo de abertura nem modificou o caráter comercial do bloco e, nesse sentido, a lógica liberalizante permaneceu presente, mas estabeleceram-se melhores condições para a realização de uma política externa menos centrada nas relações hemisféricas e mais diversificada.

Para o Brasil, o Mercosul deixou de ser a meta na estratégia de inserção internacional para tornar-se uma plataforma a partir da qual o governo estabelecia novos objetivos, com a intenção de tornar-se efetivamente um *global player* dentro do cenário internacional.

O governo Itamar Franco promoveu esse redirecionamento da política externa em meio a um cenário doméstico bastante conturbado. O processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello desencadeou um realinhamento das forças políticas intensificando a crise econômica e, conseqüentemente, os problemas sociais enfrentados pelo Estado. Essa conjuntura adversa prejudicou a intenção da diplomacia de aumentar sua participação no sistema internacional, apesar dos esforços do então ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer (Faverão, 2006).

Foram concluídos sob o governo Itamar Franco os entendimentos para a instauração da união aduaneira no Mercosul (finalizando o período de transição e implementando uma nova etapa no processo) e a Rodada Uruguai do GATT – dando origem à Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo, iniciaram-se as negociações para acordos de livre comércio com a Europa e os Estados Unidos.

Nesse último caso, a diplomacia do período Itamar Franco evitou negociar assuntos que provavelmente seriam tratados com o início das atividades da OMC (em 1995) e com a nova etapa do Mercosul. A preocupação central era garantir que o próximo governo mantivesse alguma autonomia num contexto de formalização de regras comerciais mais rígidas e restritivas.

A participação no Mercosul e na OMC não deveria prejudicar a intenção de tornar o Brasil um *global player* e, desta forma, a integração no Cone Sul incorporou a ideia de “regionalismo aberto”, ajustando o bloco à liberalização e às lógicas da globalização econômica. Era mais que uma orientação presente em grande parte daqueles que cuidavam do dia a dia do processo, revelando princípios limitadores à amplitude dos temas tratados e à profundidade do processo integrativo (Cervo, 2002; Vaz, 2002; Flores, 2005).

2.1.3 O Protocolo de Ouro Preto (1994) e a definição do modelo institucional

A finalização do período de transição do Mercosul deu-se com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, que deveria inaugurar uma nova institucionalidade no bloco a partir das negociações estabelecidas no Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais, incumbido de negociar o formato institucional que deveria estar em funcionamento a partir do início de 1995.

A análise das negociações desse grupo permite verificar as intenções do Brasil para com seus parceiros do Cone Sul e o modelo de integração regional possível diante das linhas gerais da política externa brasileira. O Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais era coordenado pelos MREs dos países integrantes do bloco e suas reuniões caracterizaram-se pela presença de um número reduzido de participantes, além da pouca transparência do conteúdo ajustado, principalmente por parte dos negociadores brasileiros.

A questão mais importante tratada nesse âmbito foi sobre o caráter geral das instituições do bloco, ou seja, se haveria a possibilidade de mecanismos supranacionais ou se estas estariam limitadas pelo princípio da intergovernamentalidade. Os negociadores brasileiros, majoritariamente representantes do corpo diplomático, apresentaram-se fechados quanto à possibilidade de criação de instituições comunitárias.

A posição argentina, apesar de apresentar maior proximidade com a brasileira, estava mais propensa à criação de mecanismos jurídicos vinculantes, como pode ser visto no trecho da Ata da IV Reunião do Grupo Ad Hoc sobre Assuntos Institucionais:³

Em reação à interpretação uniforme e ao controle de legalidade das normas emanadas dos futuros órgãos do Mercosul, a Delegação Argentina sugeriu a possibilidade de criação de uma Comissão de Magistrados que seria integrada por membros dos Supremos Tribunais de cada Estado Parte. Algumas delegações consideraram a necessidade de que as normas emanadas dos futuros órgãos do Mercosul que não requeiram aprovação legislativa tenham aplicação direta e imediata nos Estados Partes. A esse respeito, a Delegação do Brasil informou que o ordenamento jurídico brasileiro atual condiciona o início da vigência de qualquer tipo de norma à observância dos princípios constitucionais da legalidade e da publicidade. Nesse sentido, a Delegação Uruguaia apresentou documento preliminar de trabalho contendo projeto de criação de um Tribunal de Justiça do Mercosul.

As posições do Paraguai e do Uruguai seguiam esta mesma orientação, colocando-se muito favoráveis à criação de instituições supranacionais, coerente com os interesses de países que se apresentam desfavorecidos diante da distribuição de poder na região.

Os argumentos contrários por parte dos negociadores brasileiros ora se amparavam nas justificativas constitucionais, como visto no trecho acima, ora condicionavam a

3. Brasília, 28 e 29 de setembro de 1994.

aceitação de mecanismos supranacionais à mudança no peso decisório dos países, eliminando a regra do consenso.

O resultado final, estabelecido no texto do Protocolo de Ouro Preto, foi pela manutenção da estrutura institucional intergovernamental sustentada por mecanismos de negociação diplomática e pela vontade política dos presidentes dos países, evitando a criação de órgãos com maior poder de decisão e dispositivos vinculantes.

Do ponto de vista econômico-comercial, os instrumentos resultantes limitaram-se à administração de uma integração regional restrita à fase de união aduaneira, com pouca abertura à participação de novos atores domésticos, insuficiência de dispositivos jurídicos para resolver conflitos entre os Estados e nenhum instrumento efetivo para diminuição das fortes assimetrias existentes. Configurava-se uma estrutura de integração frágil e suscetível à potencialização de conflitos de toda ordem. Tudo isso agravado pelo desinteresse dos partidos políticos e poderes legislativos pela temática da integração.

O Protocolo de Ouro Preto (1994) não apresentou inovação significativa em relação ao Tratado de Assunção (1991) no que se refere à construção de mecanismos institucionais que permitissem maior aprofundamento do bloco, principalmente nos instrumentos para a solução de controvérsias e nas políticas voltadas para a administração das assimetrias entre os países. Entretanto, ao permitir a construção da união aduaneira, pavimentou a estrada que levaria o Mercosul em direção aos seus objetivos futuros de expansão.

O alvo fundamental do protocolo era dotar o bloco de instrumentos jurídico-institucionais para implementar e gerenciar a união aduaneira. Mesmo com o aprimoramento das atribuições das principais instâncias decisórias do bloco – o CMC e o GMC – e a criação da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), responsável pelo gerenciamento da Tarifa Externa Comum (TEC), manteve-se o papel coordenador dos MREs.

Do ponto de vista da participação de atores não governamentais, houve a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), o que ampliou a possibilidade de influência para além dos setores empresariais e sindicais, porém manteve a ausência de dispositivos institucionais e condições de controle efetivo das deliberações por parte das sociedades.

A decisão de limitar a amplitude da integração permitiu, principalmente por parte do Brasil, a criação das condições mínimas para a gestão de uma coesão suficiente para expandir futuramente o bloco e articulá-lo aos objetivos de inserção internacional. Estes deveriam ser operados em um ambiente caracterizado pela intensificação das negociações comerciais multilaterais, com o início do funcionamento da OMC e o enfrentamento das propostas de livre comércio tanto por parte dos Estados Unidos quanto da UE.

Essa postura mais favorável à expansão para a América do Sul definiu o relacionamento da diplomacia brasileira com os outros membros do bloco – que permanecia como foco prioritário – e com as demais nações sul-americanas.

2.1.4 O Brasil e a América do Sul

O Cone Sul tornou-se restrito demais para as novas ambições brasileiras e a América do Sul transformou-se em sua nova plataforma para a inserção internacional. Diante dessa concepção, o governo Itamar Franco voltou sua atenção para a região Norte da América do Sul, a qual fora relegada a um segundo plano na década anterior.

A Iniciativa Amazônica, apresentada na gestão do ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, propunha o estabelecimento de acordos bilaterais de complementação econômica com os países integrantes do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), colocando o Brasil como o centro das novas parcerias (Antiquera, 2006).

A iniciativa apresentava pouca consistência discursiva, principalmente quando comparada à prática diplomática e comercial do Brasil na região como um todo, fortemente concentrada no Cone Sul. No entanto, evidenciou as intenções de modificar essa situação e ampliar os esforços integrativos para além do Mercosul, mesmo não havendo clareza sobre os objetivos, meios e momento oportuno para iniciar esse processo, como é possível verificar no discurso do então presidente brasileiro na primeira metade de 1993:

Tendo em conta esse quadro promissor para o futuro da integração regional, julguei oportuno lançar a Iniciativa Amazônica, em dezembro passado, nesta mesma Montevideú. Em sua essência, a Iniciativa Amazônica busca intensificar as relações do Brasil com cada um dos parceiros na Bacia Amazônica, mediante a negociação de acordos de complementação econômica bilaterais, sob a

égide do Tratado de Montevideu de 1980. A mais longo prazo, seguramente facilitará a meta final desta Associação: o estabelecimento do Mercado Comum da América Latina.⁴

Essa mesma postura, no sentido de redirecionar a ação brasileira para o subcontinente, aparece na proposta conduzida pelo então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em 1993, para a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), a fim de estabelecer uma integração com os países sul-americanos tendo o Brasil como eixo central dessa articulação.

A reação brasileira era uma forma de contrabalançar as investidas dos Estados Unidos sobre os principais países da América do Sul, principalmente diante dos anúncios de que o Chile seria o próximo país a integrar o Nafta e que esse processo poderia ser expandido para a Argentina. A ideia, portanto, era estancar o aumento da influência econômico-comercial americana em favor de um processo que estivesse nucleado no Mercosul, mas que pudesse alcançar também os demais países sul-americanos. Se “perder” o Chile como membro pleno do bloco era suportável, o mesmo não poderia ser afirmado em relação à Argentina, pois o estabelecimento de um acordo de livre comércio deste país com os Estados Unidos resultaria na inviabilidade da formação da união aduaneira no Cone Sul, o isolamento do Brasil na região e o comprometimento da estratégia de inserção internacional que estava sendo construída.

A proposta brasileira não teve repercussão importante nos países da região, mas provocou uma reação nos Estados Unidos que, na I Cúpula das Américas, em dezembro de 1994, em Miami, anunciaram o início das negociações hemisféricas para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

2.2 Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Esta fase se caracteriza pela diminuição das pressões domésticas em virtude da estabilidade político-institucional e econômico-monetária, assim como pela maior conexão do país

4. Discurso do presidente Itamar Franco por ocasião de sua visita à sede da Associação Latino-Americana de Integração, em Montevideu, em 29 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.biblioteca.presidencia.gov.br%2Fex-presidentes%2Fitamar-franco%2Fdiscursos-1%2F1993%2F29-de-maio-de-1993-discurso-do-sr.-itamar-presidente-visita-a-sede-da-associacao-latino-americana-de-integracao%2Fdownload&ei=zCQmUaLNK4Ky8QSD0oDYDw&usq=AFQjCNGIGF5EB7QU4gqKwzp00BmaLA4WWQ&sig2=TiNBnbtHwIzLj_Sy-nQ>. Acesso em: 20 jan. 2013.

com o mercado global. Para a política externa brasileira, configurou-se um período de experimentação propiciado tanto pelas grandes negociações comerciais internacionais (o processo negociador da Alca e do Acordo Mercosul-UE) quanto pelas negociações multilaterais em torno da OMC, fazendo do Mercosul a plataforma fundamental para a articulação com os outros níveis de interação (Thorstensen, 2003). No entanto, como se verá mais à frente, as fragilidades institucionais da integração do Cone Sul mostraram-se gradativamente importantes, exigindo uma mudança de rumo ao se aproximar do século XXI.

Inicia-se, portanto, uma fase no comércio mundial na qual as regras do comércio multilateral estão mais evidentes, assim como o funcionamento do Mercosul, mas ainda não havia clareza sobre como estas iriam se conectar entre si e também em relação às negociações com as duas superpotências econômicas (Estados Unidos e UE).

2.2.1 O Brasil, o Mercosul e as negociações comerciais internacionais

A experiência da Rodada Uruguaí demonstrara, na primeira metade da década de 1990, quais eram os principais interesses em jogo, ou seja, cada Estado procurava abrir possibilidades nos temas em que se considerava mais competitivo. Desta forma, norte-americanos e europeus apresentavam-se favoráveis aos acordos nos temas de acesso a mercados, investimentos, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais, mas não se encontrava a mesma disposição em relação à abertura dos mercados agrícolas. Em contrapartida, o Brasil tinha interesse no tema da agricultura, evitando maiores comprometimentos nas demais questões.

Partindo do pressuposto de que a tendência geral seria a de que esses Estados procurassem negociar os temas de seu maior interesse no âmbito de interação em que o diferencial de poder relativo lhes fosse mais favorável, essas nações privilegiariam uma arena negociadora: é o caso da Alca para os Estados Unidos, do Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional entre o Mercosul e a UE⁵ para os europeus, e da OMC para o Brasil.

5. Esse acordo, assinado em dezembro de 1995, estabelece o início oficial das negociações para a formação de uma área de livre comércio intercontinental entre o Mercosul e a UE.

Neste último caso, apesar de ser um ambiente no qual o Brasil demonstrava pouca capacidade de influência, havia a vantagem de contar com regras conhecidas e já estabelecidas, além da possibilidade de criação de coalizões com a finalidade de aumentar seu pequeno poder de barganha, algo que aconteceu efetivamente somente a partir de 2003, com a criação do Grupo dos 20 (G-20) Comercial.

O Mercosul, ao implementar a fase de união aduaneira, portanto, melhorava a capacidade brasileira de administrar seus objetivos internacionais, pois aumentava o seu poder de barganha tanto nas negociações com os Estados Unidos quanto com a UE. No entanto, o modelo de Mercosul que se desenhava na política externa brasileira durante o governo FHC indicava fortes limitações para o fortalecimento do processo, tendo consequências importantes para o posicionamento do Brasil no sistema internacional.

O primeiro governo FHC (1995-1998) conduziu a construção institucional do Mercosul, privilegiando as questões relativas ao aumento dos fluxos comerciais e reduzindo o peso das discussões em torno das medidas necessárias para a coordenação macroeconômica e a diminuição das assimetrias. Abandonaram-se os projetos de desenvolvimento tecnológico com esforços comuns e a proposta de integração econômica mais desenvolvimentista. O foco foi a ampliação do mercado regional e o aumento da capacidade de negociação internacional, principalmente por parte do Brasil e Argentina (Cervo, 1998; Vizentini, 2011).

Ao longo dos anos, consolidou-se no comportamento da diplomacia brasileira uma relutância em assumir os custos políticos e econômicos do Mercosul. Isto evitaria qualquer movimento no intuito de promover a criação de fundos comunitários para a realização dos investimentos necessários à implementação da infraestrutura de integração física, fundamental para viabilizar o comércio transfronteiriço, ou de mecanismos de amenização dos impactos econômicos e sociais gerados pela criação do mercado regional (Schmitter e Malamud, 2007; Mariano, 2007; Mariano e Ramanzini Júnior, 2012).

A estabilidade econômica e a política doméstica não foram suficientes para alterar as capacidades brasileiras em relação às pressões e demandas de seus parceiros continentais. A crise argentina talvez seja o melhor exemplo dessa dificuldade. No início do segundo governo FHC (1999-2002), o modelo de integração adotado se esgotara e não contava com os instrumentos necessários para fazer frente aos efeitos da desvalorização da moeda

brasileira (1999) nem à crise econômica na Argentina, que se aprofundava em uma crise política, e aos impactos das turbulências nos mercados financeiros externos.

A arquitetura institucional construída e a pouca disposição do governo brasileiro, ou sua incapacidade de gerir a situação frente aos problemas enfrentados por seus parceiros do Cone Sul, levaram à deterioração do relacionamento com a Argentina, que naquele momento estava prestes a ter uma crise generalizada que derrubaria o governo do presidente De La Rúa (Saraiva, 2010).

Já em relação à Alca, os representantes brasileiros tinham consciência desde o início das negociações de que as assimetrias econômicas entre os países fundamentariam todo o processo, sendo estas a principal causa das incertezas em relação aos desdobramentos dos possíveis acordos. Diante desse quadro, a estratégia brasileira era participar das negociações, evitando a aceleração no tratamento das questões comerciais e dos outros temas. Essa postura contrastava com o seu posicionamento em relação aos seus vizinhos, e em especial seus parceiros no Mercosul, uma vez que nas negociações com estes a questão das assimetrias não era abordada pelos representantes brasileiros.

A postura brasileira, no encaminhamento das negociações da Alca e do Acordo Mercosul-UE, transparecia suas divergências em relação às propostas norte-americanas e europeias, bem como seu descompasso com os interesses de seus parceiros do bloco, sugerindo, assim, um descomprometimento com a região e fortalecendo a percepção de que o Brasil entenderia ser possível preservar seus próprios interesses mantendo posições autônomas ou até opostas frente aos demais parceiros (Vigevani e Mariano, 2006).

O Brasil trabalhava com a lógica de participar sem ter um compromisso real em concluir as negociações da Alca nos prazos previstos inicialmente. Essa postura gerou fortes desgastes em sua relação com seus vizinhos (especialmente a Argentina), que em várias circunstâncias manifestaram um real interesse em acelerar o processo e concluir os acordos.

Além da influência exercida sobre a articulação com a Argentina, o acordo hemisférico evidenciava duas questões importantes para a política externa brasileira. Em primeiro lugar, representava o desafio de construir uma estratégia de inserção internacional que garantisse margens de ação suficientes para enfrentar as investidas norte-americanas

e europeias na América do Sul, uma vez que essas nações buscavam manter e expandir seus interesses econômicos na região. Em segundo lugar, simultaneamente, posicionava o país mais favoravelmente no âmbito das negociações do sistema GATT/OMC, a fim de que sua vocação globalista pudesse ser realizada, diversificando parcerias e criando condições para aumentar sua capacidade de influência sobre as regras do comércio mundial e para além destas.

No entanto, as escolhas realizadas para alcançar os objetivos de inserção internacional não poderiam comprometer a diversificação econômica e social do país, tampouco permitir arranjos institucionais que pudessem inviabilizar a formulação de políticas nacionais de promoção do desenvolvimento. Esse tem sido um desafio importante, pois ao mesmo tempo em que o Brasil demanda abertura dos mercados agrícolas mundiais, também almeja evitar o risco de especialização produtiva. Portanto, qualquer concessão realizada em outros temas, como bens não agrícolas, serviços, investimentos ou propriedade intelectual, poderia comprometer a capacidade de manter e expandir a produção de bens de maior valor agregado.

Diante disso, é possível concluir que, na realidade, as negociações comerciais internacionais ocorreram em termos marginais, pois houve uma dificuldade estrutural para realizar concessões por parte do Brasil e, também, por parte dos Estados Unidos e países europeus. Estes países não querem abrir seus mercados agrícolas em virtude da existência de setores produtivos politicamente bem organizados, que contam com subsídios e apoios governamentais de longa data protegendo esses mercados. Dessa forma, qualquer mudança nesse panorama dependeria de mudanças significativas na *Farm Bill* americana e na Política Agrícola Comum da UE.

Vale salientar que a aproximação do Mercosul com a Europa serviu como contrapeso à estratégia dos Estados Unidos de formação da Alca, diminuindo o risco de desagregação do bloco sub-regional e reforçando a intenção brasileira de firmar-se como *global player e global trader*. Sem mencionar o fato de que a formalização das negociações com os europeus, com a assinatura do Acordo-Quadro em dezembro de 1995, contribuiu para dar maior credibilidade internacional ao Mercosul (Albuquerque, 2001).

Tal fato ocorria em razão da exigência por parte dos europeus de que para prosseguir negociando seria necessário que o Mercosul atingisse a fase de união aduaneira, mesmo

que incompleta. A interpretação dessa postura europeia era de que qualquer retrocesso no sentido de limitar-se a uma área de livre comércio poderia tornar o bloco sem sentido, deixando seus membros, inclusive o Brasil, mais propensos a fecharem um acordo com os norte-americanos. Essa exigência tinha forte relação com a disputa travada com os Estados Unidos em torno da América Latina como área de influência econômico-comercial e reforça, também, o argumento da interconexão das diversas arenas de negociação.

Segundo a interpretação dos negociadores brasileiros, a exigência europeia era muito bem-vinda, pois as pressões dos parceiros para que o Brasil se colocasse como *paymaster*⁶ da integração regional no Cone Sul poderiam ser contrabalançadas com o argumento de que havia um acordo assinado com a UE e, portanto, este deveria ser cumprido. Assim, os custos brasileiros para manter um mínimo de coesão no Mercosul se reduziam, melhorando sua capacidade de condução da integração, já que ainda não apresentava disposição para custear o processo, tanto do ponto de vista financeiro quanto do institucional. O Brasil ainda apresentava uma prática negociadora restritiva, evitando perdas de autonomia nacional em favor de um fortalecimento das instituições regionais (Mariano, 2007).

O argumento do governo brasileiro de “lembrar” ou “sugerir” a realização de um acordo com a Europa tem sido utilizado desde o princípio das negociações hemisféricas, como forma de aumentar seu poder de barganha nos momentos de maior pressão dos Estados Unidos para a concretização da Alca. O seguinte trecho, extraído de uma fala do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2004, quase dez anos depois do início do processo negociador, demonstra claramente esse entendimento.

(...) Até o final do ano vamos fazer uma coisa importante que é a ligação entre a União Europeia e o Mercosul. Vamos tentar consolidar esse bloco para facilitar a discussão do Brasil na Alca para que não fiquemos subordinados à pressão dos interesses econômicos dos Estados Unidos (Folha de S. Paulo, 2004).

6. O conceito de *paymaster* foi desenvolvido por Walter Mattli (1999) em trabalho que procurou compreender o funcionamento dos processos de integração regional, a partir do estudo de diversas experiências ao redor do mundo. A principal conclusão foi de que os processos que se desenvolvem mais e criam instituições comunitárias fortes são aqueles que apresentam em sua configuração ao menos um Estado *paymaster*, ou seja, há a aceitação de custear a integração, tanto do ponto de vista financeiro quanto do ponto de vista da perda de autonomia nacional ao internalizar as normas e regras comunitárias.

2.2.2 As consequências da crise no Mercosul

O final dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi acompanhado de grandes dificuldades no Mercosul, agravadas pela deterioração crescente da situação econômica e política na Argentina e por um cenário internacional desfavorável. Diante desse contexto, a condução da política externa brasileira retoma ações e discursos favoráveis à América do Sul, procurando abrir frentes de negociação que fossem além das relações no Cone Sul.

O momento mais significativo foi a Primeira Cúpula Sul-Americana, realizada em Brasília, em agosto de 2000, durante a qual se ensaiou recuperar os esforços contidos na proposta da ALCSA, lançada durante o governo Itamar Franco em 1993. As temáticas abordadas nessa ocasião foram além das intenções de ampliação comercial do bloco para o restante do continente, tratando também de temas como a necessidade de estabelecer mecanismos de concertação política, promoção da integração física e criação de mecanismos de financiamento (Antiquera, 2006; Bandeira, 2006).

Mas como a lógica do mercado ainda estava no centro da concepção governamental, e não havia uma mudança significativa na disposição do governo em arcar com os custos da integração, esse processo de expansão do Mercosul se iniciou pela retomada do projeto integracionista a partir de acordos comerciais com outros países da América do Sul e com a Comunidade Andina.⁷

A grande novidade naquele momento foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que, pela primeira vez, incluía na agenda de negociações a questão da realização dos investimentos necessários para a implementação da integração física, com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do BID, da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

A decisão de iniciar a IIRSA não significava uma mudança da orientação governamental brasileira com relação ao modelo de desenvolvimento econômico, tampouco uma disposição maior em assumir as responsabilidades esperadas de um Estado com as dimensões do Brasil. No entanto, é possível afirmar que o papel da integração

7. É relevante notar que, já no início da formação do bloco, o principal negociador brasileiro daquela época, o embaixador Rubens Barbosa, manifestava a intenção de a diplomacia se aproximar da Comunidade Andina (Colômbia, Peru, Equador e Bolívia). Isso indica uma tendência do corpo diplomático em defender a expansão do bloco.

regional na política externa brasileira começava a ser repensado, tanto em relação ao seu alcance quanto aos mecanismos institucionais que seriam utilizados.

As decisões tomadas no final do segundo governo FHC com relação à integração no subcontinente foram motivadas pela preocupação em salvar o que restava do Mercosul, diante do acirramento da crise diplomática com seu principal parceiro, a Argentina, e pela tentativa de abrir possibilidades na região dando sequência às intenções de expansão dos acordos com os demais países sul-americanos. No entanto, isso não promoveu uma mudança de postura em relação às assimetrias existentes na região e ao caráter limitado das instituições regionais. A redefinição de rumo foi mais em virtude da falta de opções do que de uma visão estratégica de como deveria se dar a inserção internacional do país.

Esse foi o contexto do surgimento da IIRSA. É preciso ressaltar que esta iniciativa não contava com as condições políticas e concepção institucional suficientes para sua concretização, mesmo em se tratando de um tema que envolvia enormes desafios, pois dizia respeito a pensar e implementar grandes projetos de infraestrutura, com o envolvimento de doze diferentes países. A IIRSA foi elaborada a partir da concepção de “regionalismo aberto” e, portanto, seus objetivos respondiam mais à dinâmica de integração ao mercado global do que à criação de ligações físicas voltadas prioritariamente às necessidades regionais. Tal regionalismo tornava-se vulnerável às demandas domésticas dos Estados orientando-se, fundamentalmente, para a criação de “corredores” de exportação (Barros, Padula e Severo, 2011).

Em resumo, a ampliação da agenda externa brasileira em relação aos países da América do Sul no final do governo FHC resultou das limitações impostas pelo contexto internacional e regional, intensificando-se pela carência de uma visão estratégica trabalhada nos anos anteriores, principalmente durante o seu primeiro governo.

2.3 Governo Lula

Nesta análise, a terceira fase nas linhas gerais da política externa brasileira para a América do Sul corresponde a um período no qual o país teve um importante reposicionamento no sistema mundial, em virtude da melhoria das condições econômicas e da postura governamental mais assertiva com relação aos interesses do país.

No plano doméstico, a reconfiguração no núcleo do poder nacional, o crescimento da economia e as políticas para promoção do desenvolvimento social se articularam com os objetivos externos do país. Com relação ao subcontinente, houve uma redefinição do escopo e da arquitetura institucional da cooperação e da integração entre os vizinhos, consolidando-se o conceito de América do Sul como prioridade na política externa e ampliando a aliança estratégica com a Argentina, ao acrescentar a Venezuela.⁸

No plano internacional, as relações Sul-Sul orientaram a ação externa no sentido da participação em diferentes foros internacionais e também na construção de coalizões para melhorar as possibilidades de influência nesse sistema, numa configuração em que emergiam novos poderes e as potências tradicionais entrariam em dificuldades no final da década de 2000.

Do ponto de vista das negociações comerciais internacionais, era clara a preferência pela arena multilateral como ambiente de interação onde os ganhos seriam mais prováveis, como pode ser visto no processo de construção da coalizão G-20 Comercial e o intenso uso do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

2.3.1 Redefinição da inserção internacional do Brasil e a América do Sul

O ano de 2003 foi fundamental para a construção da estratégia de inserção internacional que se desenvolveu durante o governo Lula. Pode-se afirmar que a criação da coalizão G-20 Comercial foi um dos principais instrumentos para aumentar a capacidade de influência dos países em desenvolvimento, não só para o posicionamento na Rodada Doha da OMC, mas também para indicar os limites aceitáveis por parte do Brasil no âmbito da Alca e no Acordo Mercosul-UE.

A concentração de forças na criação e manutenção da coalizão estava amparada no aprendizado do Brasil e dos demais países em desenvolvimento sobre os limites das negociações comerciais, obtido ao longo dos anos em torno do processo negociador do sistema GATT/OMC. Esses países, portanto, contavam com um histórico de interações que permitia corrigir erros do passado e apresentar um comportamento fundamentado em propostas mais consistentes (Narlikar e Tussie, 2004).

8. Formalmente, no governo Lula também foi estabelecida uma aliança estratégica com o Peru, mas esta teve menos repercussões políticas.

Nessa nova concepção, fazia sentido privilegiar o âmbito multilateral, ajustando os objetivos governamentais à ideia de privilegiar as relações Sul-Sul, a fim de estabelecer um fio condutor para as escolhas externas do Brasil e fortalecer a estratégia de diversificação de parcerias.

A política externa, nesse período, assumiu uma importância maior em relação ao total das ações governamentais. Hirst, Lima e Pinheiro afirmam que foi dado um novo sentido à agenda externa brasileira, que ficara acessória da estabilidade macroeconômica no período Cardoso. Nas palavras das autoras:

(...) na atualidade, a política exterior, proativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas. Por ter alargado a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010, p. 23).

O relançamento do Mercosul com o Consenso de Buenos Aires e a tentativa de fortalecimento do papel do Brasil na América do Sul, assim como o encaminhamento final das negociações da Alca com os Estados Unidos na Cúpula de Mar Del Plata, em 2005, eram pressupostos para implementar um papel mais relevante na arena multilateral, especialmente na OMC. No entanto, essas questões não dependiam apenas da decisão ou da vontade governamental, porque pressupunham consenso na sociedade e capacidade econômica do país para arcar com os custos dessa estratégia, além de um contexto internacional favorável a esse movimento.

A postura brasileira de fortalecer os mecanismos de cooperação e integração entre os países sul-americanos foi acompanhada pela tentativa de repensar o papel dessas estruturas, buscando formas de conectá-las ao projeto de governo vigente e aos objetivos de inserção internacional do país que, gradativamente, tornavam-se mais claros.

É incontestável a importância que a integração regional assumiu na política exterior do Brasil desde a segunda metade dos anos 1980, estando sempre entre as maiores prioridades nacionais. No entanto, não se verificou ao longo do tempo uma clareza conceitual sobre o papel que a integração deveria ter no conjunto das políticas domésticas e, também, com relação às demais prioridades e comprometimentos assumidos

internacionalmente. Não se trata de afirmar que o papel da região para os objetivos externos do país devesse ser estático ou contar com uma unanimidade improvável de se obter, mas de ressaltar a vulnerabilidade dos projetos integrativos às mudanças governamentais e à ausência de reflexão por parte dos principais agentes políticos sobre qual modelo de integração se conecta aos seus próprios interesses.

Diante dessa realidade, o período do governo Lula foi consolidando algo que já se apresentava no seio da condução do Estado brasileiro em relação aos esforços de construção institucional do Mercosul e também com o restante do continente: a existência de concepções de uma diplomacia presidencial, naturalmente mais ligada aos setores e ideias políticas que emergiram da vitória eleitoral, em contraposição à prática diplomática ministerial, que em muitos casos respondeu mais aos objetivos próprios, característicos de uma agência estatal que historicamente adquiriu importante grau de autonomia.

A diferenciação entre uma diplomacia presidencial em face de uma diplomacia ministerial, principalmente no que diz respeito à integração regional, apresenta-se mais evidente. Há um crescente contraste entre a vontade presidencial presente nos discursos e o comportamento histórico do corpo diplomático. Muitas vezes, a orientação presidencial acaba se deparando com dificuldades de implementação significativas, principalmente em relação ao tempo decorrido entre a decisão e sua execução por parte da estrutura governamental. Trata-se de uma questão delicada que ainda não teve um tratamento analítico adequado, persistindo uma significativa carência de estudos aprofundados sobre essa questão, apesar de ser um elemento fundamental para a compreensão da política externa brasileira nos dias de hoje.

Além da condução interna ao aparato estatal, as negociações levadas pelo governo enfrentavam um desafio adicional que era garantir um equilíbrio de interesses entre as elites nacionais e construir um posicionamento que refletisse a complexidade da estrutura econômica e social brasileira. Se, de um lado, a questão era negociar um maior acesso aos mercados internacionais, principalmente de produtos agrícolas, isso não poderia ocorrer comprometendo-se com acordos que engessariam o país numa especialização produtiva. Tal situação prejudicaria o crescimento dos setores que geram produtos com maior valor e conhecimento agregados, ou afetaria os instrumentos disponíveis para a implementação de políticas de promoção do desenvolvimento.

Essa situação era especialmente importante no caso da negociação da Alca, pois se tratava de um ambiente de interação com grande assimetria de poder entre os Estados, podendo produzir resultados que atingiriam diversos setores econômicos e sociais no Brasil.

É possível citar várias situações em que a reação ao processo negociador hemisférico foram importantes, como, por exemplo, a realização do plebiscito patrocinado por setores da Igreja Católica em 2002, a campanha contra a Alca encabeçada por diversas organizações sindicais, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais, os setores produtivos de bens de capital, químicos, eletroeletrônicos, entre outros (Vigevani e Mariano, 2001; 2006; Oliveira, 2003). Assim como havia também outros setores favoráveis a um amplo acordo, não só com os Estados Unidos mas com a UE.

Durante grande parte do tempo no governo FHC, a divergência de opiniões e interesses domésticos a respeito do tema foram conduzidos no sentido de manter as possibilidades de ação do país no sistema internacional. Essa postura sofreu significativa alteração na primeira metade dos anos 2000, quando se consolidou a percepção de que um acordo como o proposto pelos Estados Unidos poderia ser desvantajoso. Assim, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva pode ser considerada como o início do processo que levaria a um “fechamento” da preferência nacional no sentido de privilegiar o âmbito multilateral e evitar qualquer acordo minilateral de livre comércio com grandes potências econômicas.

Em meados de 2003, houve um grande esforço para efetivar as novas orientações, apresentando como novidade a intensificação das diretrizes básicas formuladas no final do período anterior e, em especial, a diversificação mais intensa das relações internacionais do país a partir do Mercosul. Na base dessa nova orientação estava a criação de coalizões capazes de influenciar o tabuleiro multilateral. Entre algumas tentativas pode-se citar, além da formação do G-20 Comercial durante as negociações para a reunião da OMC em Cancún (setembro de 2003): o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas); a Cúpula América do Sul-África; a Cúpula América do Sul-Países Árabes; e, mais para o final do governo, a articulação dos BRICS no formato de cúpula.

Essas coalizões foram acompanhadas por um posicionamento efetivo do país frente à agenda internacional, com o governo se manifestando publicamente sobre os mais variados temas e adotando uma estratégia de estabelecer uma nova agenda no debate internacional, pautada na superação de problemas sociais, o que representou uma projeção

internacional maior do Brasil e aumento de sua visibilidade. “A campanha contra a fome teve um significado simbólico que indica a construção de um modelo econômico-social alternativo, em resposta à crise da globalização neoliberal” (Vizentini, 2011, p. 32).

Esse comportamento do governo teve implicações importantes também na esfera institucional, redefinindo e reforçando o papel da diplomacia presidencial inaugurada no período de Fernando Collor de Mello e ampliada com Fernando Henrique Cardoso. A grande inovação em relação ao seu antecessor foi que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva contava com seu carisma político para ampliar o escopo e as capacidades governamentais da presidência na gestão dos assuntos externos. Uma ação importante neste sentido foi a criação da figura do assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República, função desempenhada durante os dois mandatos por Marco Aurélio Garcia, que não pertencia ao corpo diplomático oficial, mas contava com a experiência adquirida na militância partidária (Cruz e Stuart, 2003).

Também se reforçou a atuação de outras agências estatais, mobilizando várias instâncias não diplomáticas para o exercício da atuação internacional brasileira. Esse movimento de expansão de formulação e implementação da política externa para além dos limites tradicionais do MRE estimulou maior envolvimento do empresariado e de outros setores organizados. Se no governo anterior a lógica centrava-se em atrair capital internacional, durante o governo Lula isso era complementado pelo estímulo às grandes empresas nacionais para investirem externamente, dando ênfase às relações com os países em desenvolvimento (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010).

A mobilização de agências estatais e de atores privados na política externa repercutiu também na diplomacia ministerial. Houve uma mudança no perfil do Itamaraty, que assumiu uma postura mais nacionalista e desenvolvimentista, mesmo sem representar uma alteração significativa no posicionamento diplomático em relação ao Mercosul e às negociações comerciais internacionais. Essas mudanças no interior do MRE foram no sentido de ajustar-se a essa ampliação e intensificação da agenda externa do país. A primeira delas foi a criação da Subsecretaria Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS). A nova instância encarregava-se das questões específicas do Mercosul, como de todas as negociações para a ampliação da integração na América do Sul ou de projetos de infraestrutura nesse continente.

Além das pressões exógenas que afetavam a dinâmica da integração sul-americana, como as já relatadas nesta seção, há elementos endógenos que necessitam ser compreendidos. Um deles é a existência de uma corporação diplomática bem estruturada que, além de implementar a política exterior do Brasil, também possui importante capacidade formuladora.

Adicionalmente, é importante considerar que, ao longo de sua história, o Itamaraty tem sido caracterizado por um comportamento que, em muitos casos, denota uma capacidade razoável de se manter distante das questões domésticas, apresentando em muitas ocasiões capacidade decisória importante sem um conseqüente debate público sobre a condução dos negócios externos (Lima, 2000; Pinheiro, 2004; Cerqueira, 2005). Assim, pode-se supor que a corporação apresenta esse comportamento em virtude de múltiplos motivos. Destaca-se, porém, a capacidade de manter sua autonomia e sua capacidade de adaptação diante das mudanças políticas e governamentais. Portanto, as alterações organizacionais da corporação são indicativos da necessidade de adaptação a fim de ajustar-se às novas orientações governamentais. Entretanto, estas apresentaram limitações que foram resultantes dos elementos históricos formadores da política externa brasileira.

Assim, não era apenas na região que as temáticas e a agenda de negociação se ampliavam e demandavam uma readequação do Itamaraty. No âmbito multilateral, houve uma intensificação da atuação brasileira, que passou a pautar seu comportamento nas negociações a partir da articulação desses diversos tabuleiros de acordo.

O Brasil soube utilizar o mecanismo de solução de controvérsias da OMC para reforçar sua capacidade negociadora na Alca e no Acordo Mercosul-UE. A diplomacia brasileira mostrou-se hábil na utilização das regras do sistema internacional para a consecução de seus interesses e objetivos. Essa habilidade transpareceu também na sua preocupação em participar de coalizões e fortalecê-las nesses âmbitos negociadores.

2.3.2 O encaminhamento final das negociações da Alca

Conforme dito anteriormente, o governo estabeleceu diversas coalizões internacionais que reforçaram seu poder de barganha e influência nas negociações multilaterais. Diante das pressões exercidas pelas potências em defesa de seus interesses, a atuação por meio de coalizões permitiu ao Brasil maior legitimidade e eficácia na sua participação em defesa de suas posições.

A prioridade nesse aspecto foi solucionar os impasses que a negociação da Alca impunha aos objetivos do novo governo brasileiro para impulsionar o desenvolvimento a partir de incentivos estatais. Como apontou-se antes, as assimetrias econômicas e tecnológicas existentes entre os Estados Unidos e os demais países do continente reduziram as possibilidades de promover essa estratégia. Não interessava ao governo assumir compromissos que reduzissem sua margem de ação.

O mesmo ocorria em relação às negociações com a UE, com uma diferença: enquanto a Alca intensificava os problemas vividos pelo Mercosul, a aproximação com a Europa era percebida como um elemento de estímulo à coesão do bloco. A possibilidade de acordo no caso europeu era também marcada por incertezas e assimetrias, mas amenizava as pressões dos parceiros brasileiros para que o país assumisse maiores custos na integração e, simultaneamente, aumentava seu poder de barganha na Alca.

A percepção negativa em relação aos possíveis benefícios que a negociação da Alca poderia gerar para a economia brasileira e as incertezas sobre as consequências desse acordo mobilizaram um intenso debate público no país, com a participação ativa do empresariado, sindicatos, partidos políticos e organizações da sociedade civil (Vigevani e Mariano, 2001; 2006; Oliveira, 2003).

Esse debate foi interessante por dois aspectos: primeiro, reforçou a postura presidencial de ampliar a discussão sobre política externa para além do Itamaraty; segundo, porque evidenciou um realinhamento ideológico, na medida em que muitos dos opositores à Alca eram setores que haviam apoiado as reformas de abertura econômica empreendidas por governos anteriores, mas que estavam descontentes com os seus resultados e agora defendiam uma revisão da liberalização (Vigevani e Mariano, 2001; Holzhacker, 2006).

No entanto, o governo Lula não podia simplesmente abandonar as negociações, isso repercutiria negativamente na sua estratégia para a América do Sul. Sua única alternativa era redirecionar as negociações para metas mais próximas de sua estratégia. Esse novo encaminhamento se concretizou na proposta brasileira da Alca *Light*, realizada na VIII Reunião Ministerial sobre Comércio em Miami, em 2003.

Como sugerido anteriormente, as margens de atuação neste tipo de acordo eram muito limitadas, apresentando uma tendência muito forte ao impasse. O interesse maior

do Brasil nas negociações se concentrava em ter acesso ao mercado estadunidense de bens agrícolas, enquanto os americanos não se mostravam aptos a ceder neste ponto. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos procuravam obter benefícios em serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, contudo estes eram temas que o governo brasileiro considerava sensíveis e que poderiam limitar a capacidade nacional de aplicar políticas desenvolvimentistas. Assim, o impasse estava dado, não haveria abertura em agricultura sem nenhuma contrapartida nos demais temas, e vice-versa.

Portanto, aquilo que ficou conhecido como a proposta brasileira de *Alca Light* não era uma negativa formal ao processo, mas uma indicação de que os países poderiam realizar acordos com outros países. Preferências adicionais eram negociadas e, diante da situação e ao que pudesse ser acertado em um hipotético acordo final, não havia alternativa aos Estados Unidos senão aceitar a sugestão brasileira. Vale lembrar que o sistema decisório do processo negociador da Alca era o *single undertaking*. Portanto, tudo o que fosse acordado nas negociações só entraria em vigor após a assinatura final do acordo. Assim, o bloco hemisférico só se formaria após a resolução de todas as pendências.

A seguir, o trecho da declaração que trata da proposta:

(...) Levando em conta e reconhecendo os mandatos existentes, os ministros entendem que os países podem assumir diferentes níveis de compromissos. Procuraremos desenvolver um conjunto comum e equilibrado de direitos e obrigações, aplicáveis a todos os países. Além disso, as negociações devem permitir que os países que assim o decidam, no âmbito da Alca, acordem obrigações e benefícios adicionais. Uma das possíveis linhas de ação seria a de que esses países realizem negociações plurilaterais no âmbito da Alca, definindo as obrigações nas respectivas áreas individuais (...) (Declaração Ministerial de Miami, 20 de dezembro de 2003).⁹

Essa proposta significou a admissão das divergências inconciliáveis entre os principais atores, Brasil e Estados Unidos, embora isso não fosse novidade, e a aceitação da inviabilidade de levar adiante as negociações tal como foram planejadas no início, com o comprometimento dos 34 países. A partir de então, os americanos estabeleceram diversas negociações bilaterais com os demais países do continente e o Brasil reforçou sua política de expansão da integração para a América do Sul.

9. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_p.asp>. Acesso em: 15 fev. 2013.

2.3.3 A integração sul-americana

A lógica dessa expansão estava ancorada no fortalecimento do Mercosul. No entanto, esse processo enfrentava crises cíclicas desde o final dos anos 1990 e ficou claro para o governo Lula a necessidade de relançar esse projeto de integração sob novas bases para sua estratégia em relação à América do Sul.

Desde o início do novo governo houve a reafirmação de que a prioridade da política externa era a América do Sul. Essa redefinição do papel da região passava pelo fortalecimento das relações com dois países considerados estratégicos: Argentina, que era e permanece seu principal parceiro no Mercosul; e Venezuela, que sob o governo de Hugo Chávez apresentava um realinhamento ideológico (anti-hegemônico) de alguma maneira adequado ao novo projeto brasileiro.

A principal mudança na postura brasileira em relação à América do Sul não foi sua priorização, mas a compreensão de que esse relacionamento não poderia se lastrear apenas em aspectos políticos e discursivos, exigindo que o Brasil implementasse políticas para estabelecer também uma base econômica sólida com a região. Essa nova percepção teve como desdobramentos uma intensificação do comércio regional, importantes investimentos do BNDES em obras de infraestrutura em vários países do continente, abertura de linhas de crédito aos parceiros do Mercosul para financiar as suas vendas ao mercado brasileiro de máquinas, componentes e peças, e uma série de medidas que indicaram aos seus vizinhos um real comprometimento com a região.

Essa mudança de postura foi possível graças a uma convergência de fatores favoráveis. O primeiro deles foi a eleição de governos de perfil político de centro-esquerda que facilitou o diálogo e a aproximação entre esses governantes, especialmente porque compartilhavam uma percepção positiva em relação ao processo de integração regional. A conjuntura de estabilidade e crescimento econômico amenizou as tensões entre os parceiros e permitiu, no âmbito doméstico brasileiro, a aceitação dos custos envolvidos nesse novo esforço.

Além disso, essa priorização da América do Sul foi funcional à estratégia do governo Lula de intensificar a cooperação Sul-Sul. A região era importante para fortalecer o poder negociador do Brasil nas suas iniciativas de estreitamento de relações com outras

potências, fossem elas atores centrais no sistema internacional como China e Rússia, ou emergentes como África do Sul e Índia (Hirst, 2006).

A mudança na política externa brasileira em relação à América do Sul também se deu na forma como essa estratégia foi implementada. Houve uma tentativa de articular e conciliar as diversas experiências regionais de cooperação sul-americana em andamento, ressaltando o seu caráter mais cooperativo e menos comercial, como no caso da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (Saraiva, 2010).

O Mercosul seria, como já apontado, o coração dessa articulação sul-americana, demandando uma redefinição de sua lógica e da postura brasileira em relação ao bloco. A diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva fez importantes movimentos nesse sentido, apoiando a criação de um parlamento regional, de regras para o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), reforçando a participação de instâncias de representação da sociedade e de governos subnacionais e adotando medidas de amenização dos conflitos comerciais existentes. Foram criados na estrutura institucional do Mercosul, no lado social, as Cúpulas Sociais do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e, na esfera política, além do Parlamento do Mercosul (Parlasul), o cargo de alto-representante geral do Mercosul.

Tais medidas indicavam uma disposição do governo em transformar o Mercosul em um processo de integração que ultrapassaria os limites meramente comerciais, ambicionando uma relação mais aprofundada entre os parceiros. Ao mesmo tempo, apresentaram uma postura de estímulo à expansão do bloco com o aprimoramento das regras de adesão e a incorporação da Venezuela.

A lógica da expansão do bloco para todo o subcontinente ganhou concretude com a criação da Unasul. A origem dessa cooperação foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), de 2004, que resgatava parcialmente a proposta apresentada pelo governo Itamar Franco com a criação da ALCSA, mas sem enfoque comercial.

A Unasul é uma experiência integracionista inovadora e foge aos moldes tradicionais, uma vez que a questão comercial não é entendida como central ou fundamental para o processo, pois essa iniciativa se fundamenta numa concertação política, que não se

encaixa facilmente nas classificações de integração econômica, mas acomoda e articula em seu interior iniciativas bastante diferentes como o Mercosul, a CAN e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) (Saraiva, 2010).

A Unasul seria um esforço para compatibilizar simultaneamente a identidade regional com as soberanias nacionais, e os processos de integração regional com as necessidades de redução das assimetrias entre os países e regiões. Essa nova lógica integracionista exigiu do governo brasileiro a adoção de medidas efetivas para a viabilização da integração física e de promoção de projetos de desenvolvimento nacional de outros países da América do Sul, como o uso dos instrumentos de financiamento do BNDES, além da destinação de recursos para a cooperação e o para o desenvolvimento, especialmente na modalidade técnica.

Dentro dessa estratégia mais ampla, a parceria Brasil-Argentina continuou sendo importante, apesar das dificuldades enfrentadas porque, embora os dois governos (Lula e Néstor Kirchner) apresentassem convergências ideológicas relevantes, a nova postura brasileira gerou em muitas ocasiões desconfianças na diplomacia argentina. No momento de formação da Casa, em 2004, e no momento inicial de maior aproximação com a Venezuela, tal fato tornou-se visível gerando desconforto em alguns setores argentinos (Mariano, 2007).

No entanto, ao longo do tempo, houve uma aproximação maior do governo de Néstor Kirchner com o venezuelano Hugo Chávez, conformando um triângulo estratégico na região (Bandeira, 2006). O pedido de ingresso da Venezuela no Mercosul também pode ser considerado um ponto de inflexão na posição argentina em relação à aproximação brasileira com esse país, pois este passou a ser entendido como um elemento de contrapeso à liderança brasileira na região (Saraiva e Ruiz, 2009).

O modelo de integração proposto na Unasul é muito diferente do que vinha sendo realizado no Mercosul. Embora não apresente o intuito de substituí-lo, acabou redefinindo o seu caráter geral, principalmente pelo fato de deslocar sua importância como instância prioritária de concertação política entre os países-membros e pela indefinição do seu papel no esquema mais geral de integração latino-americana em construção, representado pelas demais experiências de cooperação e integração existentes, a Unasul e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em

fevereiro de 2010. Do ponto de vista institucional, não houve inovação na Unasul, pois permaneceu a decisão de que as instituições criadas devem se limitar aos mecanismos estritamente intergovernamentais.

A inovação estava justamente na proposição de criar uma integração que, além de viabilizar a construção de uma identidade regional forte, respeitando a diversidade étnico-cultural dos países integrantes, deveria orientar-se mais pela superação das carências econômicas e sociais históricas do que pelas questões comerciais. Neste sentido, a Unasul apresentou desde o início o discurso da diminuição das assimetrias entre os países e a necessidade de que a integração fosse um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

O discurso era inovador e estava em concordância com as preferências manifestadas principalmente pela diplomacia presidencial. No entanto, os instrumentos regionais ficaram aquém dos objetivos propostos, mesmo que estes fossem coerentes com a prática diplomática consolidada ao longo dos anos.

O desenvolvimento institucional da Unasul tem apresentado mecanismos de concertação política inovadores e, desta forma, supriu uma carência histórica importante nas relações sul-americanas, mas ainda resta saber que tipo de articulação haverá com as demais experiências de regionalismo em vigor na região, principalmente com o Mercosul.

A redefinição da estratégia da política externa brasileira tanto para a América do Sul como para o sistema internacional como um todo se demonstrou eficaz para melhorar a capacidade negociadora do Brasil, para aumentar sua importância no ordenamento internacional e para a promoção de um novo modelo de desenvolvimento nacional.

Sua nova condição de potência emergente modificou as expectativas dos países vizinhos e acrescentou novas pressões e demandas para serem processadas, desafiando as capacidades institucionais da atuação diplomática e exigindo crescente habilidade política na construção de uma estratégia regional-global (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010).

A disposição brasileira em relação às instituições regionais apresentou mudanças significativas nos últimos anos, mesmo sem superar de modo efetivo a ideia de que a intergovernamentalidade é suficiente para alcançar os objetivos colocados. A diplomacia

ministerial ainda apresenta um discurso e uma prática coerentes com a preservação constante da autonomia como um dos elementos centrais da política exterior do Brasil e, portanto, tem evitado o fortalecimento de instrumentos com características supranacionais (Schmitter e Malamud, 2007; Mariano, 2007; Mariano e Ramanzini Júnior, 2012).

Já a diplomacia presidencial, principalmente depois da criação da Unasul, tem exposto um discurso no qual este limite não se apresenta necessariamente e, com respeito às decisões tomadas, indicou uma prática tendente a cumprir, mesmo que de forma parcial, o papel de *paymaster* do processo integrador. Configura-se uma postura mais favorável à responsabilidade em assumir os custos inerentes a qualquer experiência integrativa, mas ainda concentrada na utilização de instituições nacionais.

As sucessivas crises institucionais vivenciadas ao longo dos anos evidenciam o esgotamento do modelo intergovernamental, em particular aquelas vividas pelo Mercosul. Qualquer avanço significativo a fim de mudar a realidade da integração regional sul-americana implicará a criação e o fortalecimento de uma estrutura institucional capaz de diminuir possíveis desconfiças com relação às intenções brasileiras, a fim de que todos os Estados participantes aceitem a diminuição de algumas das suas autonomias em favor das instituições comunitárias.

Isso poderia reduzir a vulnerabilidade da região diante das potências tradicionais, principalmente em um sistema internacional que tende a ser caracterizado pela existência de vários polos de poder. Porém, para o Brasil, isso exigiria uma mudança histórica nas linhas gerais de sua política externa, pois a questão da autonomia neste caso seria reservada para as relações extrabloco. Essa mudança é viável porque essa perda de autonomia na esfera regional não seria considerada como uma fragilização, uma vez que poderia ser compensada pelo aumento da capacidade de influência sobre o ordenamento mundial, tanto por parte do Brasil quanto por parte de seus parceiros sul-americanos.

3 A INTEGRAÇÃO NAS ÁREAS DE SEGURANÇA E DE ENERGIA NA AMÉRICA DO SUL: RESULTADOS DIVERSOS

Nesta seção, dois temas que têm contado com recente tratamento regional na América do Sul são trabalhados com mais especificidade: segurança e energia. Como se poderá

notar, os estudos que se seguem estão estruturados, na medida do possível, de maneira parecida. Esta construção similar tem a função de clarear semelhanças e diferenças entre as questões contidas em cada uma dessas novas áreas temáticas da integração regional no continente. Além disso, ambos ilustram a influência direta do comportamento do Brasil sobre os resultados desses processos.

3.1 Segurança

O continente sul-americano é comumente apontado como uma região do mundo com baixa incidência de conflitos internacionais. Esta conclusão é alcançada especialmente quando a análise se faz em comparação com outras regiões do planeta, a exemplo do Oriente Médio. De fato, principalmente desde o início do século XX, foram raras as situações de guerra observadas na América do Sul, tanto entre países da região como entre algum deles e potências externas. Entretanto, isso não significa que a região possa ser descrita como livre de ameaças ou tensões que ensejem conflitos em potencial.

Diante dessa constatação, esta seção objetiva analisar o padrão das relações de segurança na América do Sul desde o final da Guerra Fria. Ela se divide em cinco subseções. Na primeira delas, são apresentados alguns dados relacionados à defesa de cada um dos doze países sul-americanos (gastos militares, por exemplo), de forma que se obtenha um panorama da distribuição dos recursos de poder militar no continente. Na segunda subseção, as principais ameaças que atingem a América do Sul são descritas e analisadas: disputas territoriais e fronteiriças, crime organizado transnacional, instabilidades políticas domésticas, entre outras.

Na terceira subseção, por sua vez, os instrumentos regionais de provimento de segurança mais importantes em vigência no continente recebem tratamento especial. Na quarta subseção, examina-se o envolvimento brasileiro no apaziguamento de tensões na região, bem como seu esforço para enfrentar as ameaças e cooperar com os vizinhos. Por fim, na última subseção, objetiva-se fazer algumas considerações de modo a concluir sobre a classificação do padrão das relações de segurança sul-americanas, com base em algumas abordagens teóricas consultadas.

3.1.1 Recursos de poder militar

Conforme pode ser observado na tabela 1, a análise da distribuição dos recursos de poder tradicionais¹⁰ dos países sul-americanos revela que, quanto à população, ao território e ao produto interno bruto (PIB), a participação do Brasil contribui com praticamente a metade dos recursos de todo o continente. Portanto, em qualquer relação bilateral do Brasil com outro país sul-americano, o peso do país sempre se apresenta bastante superior ao da contraparte, um dos fatores necessários¹¹ para sua caracterização como potência regional.

TABELA 1
Recursos de poder tradicionais dos países da América do Sul (2009)

Dado	País						Unidade
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	
População	40.665	10.030	190.732	17.134	46.300	13.774	Mil habitantes
Território	2.766.889	1.098.581	8.514.876	756.945	1.138.914	283.561	Km ²
PIB/dólar corrente	307.155	17.339	1.573.408	163.669	234.045	57.249	US\$ milhões
PIB/PPP ¹	585.551	43.587	2.017.180	243.195	409.076	112.648	US\$ milhões
Efetivos militares	73.100	46.100	327.710	60.560	285.220	57.983	Efetivos militares
Operações de paz	821	410	1.288	515	0	68	Efetivos militares

Dado	País						Unidade
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela	
População	761	6.459	29.496	524	3.372	29.043	Mil habitantes
Território	214.969	406.752	1.285.216	163.265	177.414	912.050	Km ²
PIB/dólar corrente	2.046	14.236	130.324	2.966	31.510	326.132	US\$ milhões
PIB/PPP ¹	-	28.713	251.678	-	44.116	349.773	US\$ milhões
Efetivos militares	1.100	10.650	114.000	1.840	24.621	115.000	Efetivos militares
Operações de paz	0	48	213	0	2.440	0	Efetivos militares

Fonte: População e território – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); PIB/dólar corrente e PIB/PPP – Banco Mundial (para Guiana e Suriname os dados são do IBGE); efetivos militares – International Institute for Strategic Studies (IISS); operações de paz – ONU.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Paridade de poder de compra.

De toda forma, no que se refere aos efetivos militares, apesar de possuir as maiores tropas, a capacidade brasileira não supera muito a colombiana, por exemplo. Caso seja

10. Os recursos de poder tradicionais são listados por Waltz (1979, p. 131).

11. Conforme aponta Lima (2010, p. 155), os outros fatores seriam: *i*) desempenho de estratégias proativas nos planos multilateral e regional; e *ii*) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais, sejam os países semelhantes, sejam as grandes potências.

levada em consideração a quantidade de efetivos militares proporcionalmente ao tamanho do território – efetivo por quilômetro quadrado (km²) –, a capacidade brasileira superaria apenas a de Guiana, Paraguai, Suriname e Argentina. Assim, desconsiderando-se outros fatores como o treinamento dado aos militares e a geografia do território, este dado poderia indicar ser menor o preparo do Brasil para vigiar suas fronteiras em relação ao venezuelano, por exemplo.

Outro fator que merece nota é a participação com efetivos militares em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Diferentemente do que se imagina, o Uruguai é o país com mais efetivos vestindo capacetes azuis da América do Sul (cerca de 10% de seu total de militares). Segundo Vales (2011, p. 40), após a democratização do país em 1984, buscou-se conferir uma função às Forças Armadas para que elas continuassem se aprimorando profissionalmente e conseguissem se manter financeiramente. A participação em operações de paz, desde os anos 1990, foi a solução encontrada, institucionalizada com a criação, em 1995, do Sistema Nacional de Operações de Paz (Sinomapa) e da Escola Nacional de Operações de Paz Uruguiaia (Enopu).

Para o exame das relações de segurança no continente, dois dados mais comumente utilizados são os gastos militares e a proporção deles em relação ao PIB, constantes nas tabelas 2 e 3. Os gastos militares do Brasil, em todos os anos listados, representaram mais da metade dos gastos militares efetuados no continente, neste caso de acordo com o que seria de se esperar em função das dimensões do país. Apesar de um forte decréscimo em termos absolutos de 1990 para 1995, nos demais períodos quinquenais os gastos brasileiros cresceram a uma taxa média de 20%.

Nos casos de Chile e Colômbia, por sua vez, não foi observado decréscimo em nenhum dos períodos, com crescimentos quinquenais médios acima de 30% para os dois países ao longo das duas décadas. São também os dois países com a maior média do gasto como percentual do PIB para o período. Enquanto a explicação para o Chile se deve principalmente ao aumento do preço do cobre,¹² o caso colombiano está relacionado com o combate ao narcotráfico e às guerrilhas, tema a ser tratado na próxima subseção.

12. O Chile possui uma lei que obriga o país a aplicar em defesa 10% da receita obtida com a venda do cobre (Resdal, 2010).

TABELA 2
Gastos militares na América do Sul (1990-2010)
(A preços constantes de 2010, em US\$ milhões)

Ano	País					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador
1990	2.428	236	46.573	2.651	2.505	476
1995	2.422	209	20.384	3.003	4.449	741
2000	2.091	244	22.455	4.150	5.720	582
2005	1.955	267	23.677	5.350	7.541	1.187
2010	3.476	328	34.384	6.579	10.422	2.094

Ano	País					
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
1990	5	121	507	-	897	-
1995	9	139	1.406	-	719	3.603
2000	16	124	1.488	-	780	3.534
2005	21	103	1.552	-	625	4.892
2010	28	154	1.958	-	788	3.363

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).
Elaboração dos autores.

TABELA 3
Gastos militares na América do Sul (1990-2010)
(Em % do PIB)

Ano	País					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador
1990	1,4	2,8	6,3	4,3	1,6	1,9
1995	1,5	2,1	1,9	3,1	2,4	2,3
2000	1,1	2,1	1,8	3,8	3,0	1,6
2005	0,9	1,8	1,5	3,4	3,4	2,6
2010	0,9	1,7	1,6	3,2	3,6	3,6

Ano	País					
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
1990	0,9	1,2	0,1	-	3,5	-
1995	0,9	1,3	1,9	-	2,7	1,5
2000	1,5	1,1	1,8	-	2,8	1,5
2005	1,9	0,8	1,5	-	2,1	1,4
2010	2,1	0,9	1,3	-	2,0	0,9

Fonte: Sipri.
Elaboração dos autores.

Por fim, dois pontos adicionais são merecedores de nota. Em primeiro lugar, cabe lembrar que nenhum país sul-americano possui armas nucleares, químicas ou biológicas, fator que torna todos eles países secundários na distribuição de poder militar global. Em segundo lugar, ainda que as compras de armamentos realizadas por alguns países do continente desde 2005 tenha levantado debate acerca da possibilidade de corrida armamentista na região (com destaque para Brasil, Chile e Venezuela), essas aquisições se caracterizaram de uma forma geral como reposição de armamentos obsoletos. Além disso, considerando-se o ano de 2008 (Resdal, 2010), apenas Chile e Colômbia tiveram mais de 25% do total dos gastos militares como investimentos (dos demais, somente o Brasil apresentou mais de 10%). Portanto, não se pode afirmar haver corrida armamentista na América do Sul, essencialmente porque, em última análise, não há desavenças entre países da região que justifiquem comportamento de tal natureza.

3.1.2 Principais ameaças

Todas as ameaças tradicionais à segurança no continente sul-americano estão relacionadas a litígios fronteiriços ou territoriais históricos. Embora estejam encaminhadas para a solução, em sua totalidade, por meio de mecanismos pacíficos, sua permanência em estado latente se apresenta como desafio à cooperação e à integração, uma vez que dificultam o desenvolvimento de projetos sobre as áreas em demanda e, no limite, podem voltar a ser incitadas e acabar resultando em enfrentamentos armados.

O quadro 1 apresenta uma lista resumida dos conflitos lindeiros em aberto existentes na América do Sul. Destacam-se a querela entre Guiana e Venezuela, em função de a área demandada representar quase dois terços do território guianense, e a questão das Malvinas, por contar com o envolvimento de uma grande potência externa.

QUADRO 1

Litígios fronteiriços e territoriais pendentes na América do Sul (2012)

Países envolvidos	Resumo da disputa
Guiana e Venezuela	Desde 1962 a Venezuela demanda toda a área do território guianense situada a oeste do rio Essequibo, alegando ter sido injustiçada em decisão arbitral sobre a posse desta região no século XIX, quando a Guiana ainda era colônia inglesa. O caso tem sido tratado com os bons ofícios do secretário-geral da ONU desde 1987.
Argentina e Reino Unido	Em 1982, a ditadura militar da Argentina promoveu a ocupação das Ilhas Malvinas (<i>Falklands</i>), de posseção inglesa no Atlântico Sul, alegando ser a detentora da soberania sobre aquele território, herança da colonização espanhola. A invasão foi o estopim para a Guerra das Malvinas, com duração de pouco mais de dois meses e derrota argentina. O resultado do conflito, de toda forma, não colocou um ponto final na disputa. Em 2012, por ocasião do aniversário de 30 anos da guerra, a presidenta Cristina Kirchner voltou a evocar a temática (com apoio dos demais países sul-americanos), propondo nova solução, desta vez pacífica e com intermediação da ONU.
Guiana e Suriname	Com origem anterior à independência dos dois países, o litígio fronteiriço envolvia uma parcela referente ao mar territorial (resolvida em 2007 por meio de arbitragem da ONU) e outra terrestre, sobre duas regiões: o rio Courantyne, que separa os dois países, e o Triângulo do Novo Rio, na extremidade austral da fronteira, onde há jazidas de ouro. A disputa tem sido tratada por meio de negociações bilaterais diretas.
Bolívia, Chile e Peru	No século XIX, a disputa sobre o direito de exploração de recursos naturais entre Bolívia e Chile, na região do atual extremo norte chileno e extremo sul peruano, onde se situa o porto de Arica, provocou a chamada Guerra do Pacífico (1879-1883). A derrota boliviana significou a perda de sua saída para o mar. Desde os anos 1970, de toda forma, as partes têm negociado maneiras para que a Bolívia recupere o acesso ao Oceano Pacífico – objetivo constitucional do país desde 2008.
Colômbia e Venezuela	Com a resolução da maior parte das disputas pela definição das linhas fronteiriças entre os dois países tendo ocorrido somente em meados do século XX, ainda resta, entre outros, o diferendo a respeito da soberania sobre as águas do Golfo da Venezuela, onde há importantes reservas de petróleo. O litígio tem sido tratado por meio de negociações bilaterais diretas, as quais contam com uma Comissão Permanente de Conciliação.

Elaboração dos autores.

Para além das ameaças tradicionais, desde os anos 1980 novas ameaças, originadas por novos atores, têm ganhado força na região sul-americana, as quais possuem naturezas doméstica ou transnacional. A associação de guerrilhas com o crime organizado (narcotráfico, tráfico de armas e lavagem de dinheiro) em determinados países andinos¹³ tem se caracterizado como a principal delas, uma vez que registra elevado índice de violência¹⁴ e transborda externalidades negativas para o território dos países circunvizinhos. Ademais, com o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista, o tráfico de drogas ilícitas se tornou a principal preocupação de segurança dos Estados Unidos na América do Sul. Com o advento da Guerra contra o Terror nos anos 2000, a associação do crime

13. Destacam-se os casos da Colômbia e do Peru, mas cumpre ressaltar o fato de a Bolívia ter sido um dos principais produtores de cocaína nos anos 1990. Com a Estratégia de Luta contra o Narcotráfico, a plantação ilegal da coca foi praticamente erradicada no país. Contudo, desde meados dos anos 2000, esse cultivo tem reaparecido.

14. Não somente em função do narcotráfico, mas também por problemas decorrentes dos altos níveis de pobreza e desigualdade, a América Latina possui a maior taxa de homicídios do mundo. Os números anuais de assassinatos na América do Sul superam o de muitas guerras em operação no mundo (Aravena, 2005).

organizado com guerrilhas de ideologias variadas, considerada oficialmente como uma forma de terrorismo pela superpotência desde o final dos anos 1990, ganhou ainda mais destaque na política de segurança global americana.

No Peru, o Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) e o Sendero Luminoso, ambos de orientação socialista (marxista e maoista, respectivamente) e vinculados ao tráfico de drogas, apresentaram-se como os principais grupos atuantes nos anos 1990 e começo dos 2000. Ambos foram praticamente derrotados pelas forças do governo peruano de Alberto Fujimori (1990-2000), com apoio militar e financeiro dos Estados Unidos. De qualquer maneira, com o avanço no combate aos grupos insurgentes colombianos nos anos 2000, tem surgido o temor de que esses grupos retomem suas atividades no Peru.

Na Colômbia, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) são o principal grupo guerrilheiro marxista e narcotraficante em atividade. Além delas, atuam também fortemente em zonas rurais o Exército de Libertação Nacional (ELN), também socialista, e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), paramilitares de extrema-direita. De 1998 a 2005, a repressão contra esses grupos foi internacionalizada e intensamente militarizada com o lançamento do Plano Colômbia, o qual apresentava financiamento bilionário quase exclusivo dos Estados Unidos para apoio com treinamento militar e logística (Santos, 2010). Uma nova fase do plano foi acordada em 2007, com duração até 2013. É importante notar que as ações levadas a cabo no período do plano, apesar de terem reduzido a produção da droga na Colômbia e enfraquecido as guerrilhas, tiveram como consequência o deslocamento do problema para o território dos países vizinhos (Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela), regionalizando definitivamente a questão.

Como fruto do conflito entre o governo colombiano e as guerrilhas, o episódio da incursão de oficiais do país em território equatoriano em 2008, com o objetivo de capturar e executar o segundo homem das FARC, Raúl Reyes, gerou uma crise entre os dois países vizinhos, resultando no rompimento temporário das relações diplomáticas. Crítica da estratégia repressiva colombiana contra o narcotráfico, a Venezuela solidarizou-se com o Equador e também rompeu suas relações com Bogotá. Mais do que isso, enviou tropas para sua fronteira com a Colômbia, conformando o momento mais tenso das relações de segurança na América do Sul dos anos 2000. Apesar de o mal-entendido ter

sido resolvido logo nos dias seguintes,¹⁵ o caso revelou como as novas ameaças podem se converter em ameaças tradicionais rapidamente na região.

Como fonte adicional de insegurança no continente sul-americano, também deve ser considerado o fato de a região ser marcada pela instabilidade política da maioria de seus países, os quais têm apresentado recorrentes dificuldades em consolidar seus regimes democráticos desde o fim das ditaduras militares. Dada a tradicional vinculação entre os grupos políticos dos países sul-americanos, eventos domésticos antidemocráticos como os observados na Bolívia em 2008, no Equador em 2010 e no Paraguai em 2012 se caracterizam como novas ameaças à segurança regional por seu potencial de gerar externalidades nos vizinhos, além de necessariamente prejudicarem a execução dos projetos de desenvolvimento regional em andamento no continente. Além disso, a ocorrência deste tipo de rompimento democrático dificulta o próprio combate às demais ameaças.

3.1.3 Mecanismos regionais de segurança

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a preocupação com a segurança na América do Sul conta com um instrumento coletivo hemisférico para sua promoção, criado a partir da iniciativa dos Estados Unidos: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) ou Pacto do Rio, de 1947. Sob a lógica do conflito bipolar, o tratado objetivava garantir a proteção dos países latino-americanos¹⁶ contra agressões externas.

Dessa maneira, o acordo conformava um sistema de segurança coletiva – um ataque contra qualquer membro seria considerado um ataque contra todos (Artigo 3º) – e inseria formalmente a América Latina no bloco ocidental capitalista. Contudo, sua efetividade limitada foi revelada quando o instrumento foi invocado pela Argentina na ocasião da Guerra das Malvinas em 1982 e não obteve resposta, demonstrando que apenas funcionaria no caso de a agressão externa partir de um país do bloco antagônico. Vale lembrar, ainda, que Chile e Estados Unidos apoiaram o Reino Unido no conflito, ilustrando a ineficácia do instrumento.

15. O restabelecimento das relações diplomáticas entre os países se completou somente em 2010.

16. Dos países independentes à época na América Central e na América do Sul, não assinaram o Tiar em 1947: Equador (1949) e Nicarágua (1948). Cuba, Haiti e República Dominicana foram os únicos países caribenhos a assinar o tratado. Após a revolução em 1959, os cubanos foram expulsos da Organização dos Estados Americanos (OEA) e dos mecanismos do Tiar.

O final da Guerra Fria, com o desmantelamento da URSS em 1991, não veio acompanhado da denúncia automática do tratado por parte de nenhum de seus contratantes.¹⁷ Dessa forma, apesar do anacronismo e da ineficácia aparentes, o Tiar permaneceu em vigência sem sofrer qualquer alteração para que se adequasse à nova realidade política internacional e à transformação do caráter das ameaças presentes no hemisfério. Somente em 2003, com a realização da Conferência Especial sobre Segurança, o debate em torno das novas ameaças, com destaque para o terrorismo, viria a ser feito no âmbito da OEA, tendo como resultado a Declaração sobre Segurança nas Américas, sem grandes consequências no sentido de provocar modificações na arquitetura institucional da organização. De todo modo, o Tiar permanece como o único sistema de segurança e defesa coletiva regional propriamente dito do qual participam os países sul-americanos (menos Guiana e Suriname).

Não obstante, com o avanço da democratização e dos processos de integração regional na América do Sul, desde o final dos anos 1990 tem se assistido ao aparecimento de declarações e mecanismos que buscam garantir a paz entre os países da região e promover a confiança mútua e a solução pacífica das controvérsias. Entre eles, destacam-se¹⁸ a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile sobre a Zona de Paz, assinada em 1998, e a Carta Andina para a Paz e a Segurança, firmada em 2002. No contexto do continente sul-americano como um todo, na Segunda Cúpula Sul-Americana, em 2002, emitiu-se a Declaração da Zona de Paz Sul-Americana.

Além desses documentos, tomando a manutenção da ordem democrática como uma questão de segurança, no sentido apregoado pela paz kantiana,¹⁹ as iniciativas de integração regional também passaram a contar com as chamadas “cláusulas democráticas”, consubstanciadas no Protocolo de Ushuaia, de 1998, no Mercosul, e no Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena, de 2000, na CAN. Estes protocolos preveem diferentes

17. Apenas o México denunciou o tratado em 2002, quando ele foi invocado pelos Estados Unidos para obter apoio dos demais contratantes no contexto da Guerra contra o Terror.

18. Anteriormente, o Brasil e a Argentina, em conjunto com os países da costa oeste africana, promoveram a Resolução nº 41/11 na Assembleia-Geral da ONU, em 1986, a qual define a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Deve-se lembrar ainda que antes, em 1985, a aproximação entre os dois países, que culminaria na formação do Mercosul, iniciou-se com a assinatura de um entendimento de confiança mútua no campo da segurança, assegurando os propósitos de uso pacífico da tecnologia nuclear por ambas as partes.

19. Para uma discussão filosófica do significado da paz kantiana, ver Fukuyama (1992, p. 281).

tipos de sanções aos países participantes dos blocos nos quais ocorram tais rupturas, tendo como limite a suspensão da sua participação dentro do exercício de integração. Na OEA, assinou-se a Carta Democrática Interamericana em 2001. Em âmbito sul-americano, o tema da manutenção da ordem democrática apareceu desde a primeira cúpula, em 2000, no Comunicado de Brasília. De todo modo, ele viria a ser devidamente institucionalizado na Unasul somente após a tentativa de golpe contra Rafael Correa no Equador em 2010, com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.

Após esses desenvolvimentos, o processo de construção de confiança entre os países sul-americanos atingiu seu auge com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no final de 2008, no âmbito da Unasul. Apesar de ser fruto de negociações iniciadas em 2006, a proposta formal surgiu por parte do Brasil, no contexto da crise entre Colômbia, Equador e Venezuela. Em função disso, os objetivos da nova instituição tiveram como foco central o fomento da confiança para a garantia do estabelecimento de uma zona de paz na América do Sul, a fim de possibilitar a estabilidade democrática e o desenvolvimento na região. Além desses, acabaram se tornando também objetivos gerais a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a formação de consensos para a cooperação militar. Portanto, ao contrário do que o presidente venezuelano, Hugo Chávez, expressou esperar de uma organização desse tipo nos anos que precederam sua criação, o CDS acabou não incorporando funções de um sistema de segurança coletiva ou de uma aliança militar.

Para Medeiros Filho (2010, p. 6-9), além das questões da zona de paz e da formação de uma identidade sul-americana em defesa, outras duas demandas justificariam a criação do conselho: o combate ao crime organizado e a cooperação na produção e comercialização de produtos da indústria bélica. Sobre a primeira demanda, o tema do tráfico de drogas e das guerrilhas acabou sendo tratado separadamente com a criação do Conselho de Luta contra o Narcotráfico, em 2009. Seu estatuto foi formulado em 2010 e o conselho passou a se chamar Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD). Seu objetivo central é se estabelecer como uma instância de consulta, cooperação e coordenação para o enfrentamento desse problema. Seu grande diferencial está na abordagem holística da questão, incluindo tanto a oferta como a demanda das drogas em suas preocupações e considerando a resolução do problema uma responsabilidade comum e compartilhada. Além disso, no que concerne à redução da oferta, preocupa-se especialmente com

o desenvolvimento alternativo a ser planejado para as áreas de cultivo e produção da droga. O Plano de Ação do CSPMD, aprovado em 2010, tem cinco linhas de ação: redução da demanda; desenvolvimento alternativo, integral e sustentável, incluindo o preventivo; redução da oferta; medidas de controle; e lavagem de dinheiro.

A respeito da outra demanda apontada pelo autor, cumpre assinalar que ela se faz presente nos objetivos específicos do estatuto do CDS. Além de tudo, na primeira reunião ordinária do conselho em 2009,²⁰ decidiu-se sobre a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa no continente, necessário para a promoção da complementaridade produtiva, da pesquisa e da transferência tecnológica. Mas este não foi o único tema abordado: na mesma reunião, acordou-se pela criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos em Defesa (CSEED-CDS), cujo estatuto foi aprovado na segunda reunião ordinária do CDS em Guayaquil, no ano seguinte. Nesta ocasião, o principal resultado foi a aprovação de um conjunto de procedimentos para a aplicação das Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança (MFCS). Elas envolvem intercâmbio de informações e transparência (contando com o desenvolvimento de uma metodologia única para a medição dos gastos de defesa) e medidas de notificação mútua sobre atividades militares intra e extrarregionais, buscando evitar a repetição de episódios como aquele que causou mal-estar entre Colômbia e Equador. Por fim, a novidade trazida pela terceira reunião ordinária, realizada em Lima em 2011, encontra-se na decisão de incluir no plano de ação para 2012 a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais estratégicos como uma das áreas prioritárias.

20. Vale ressaltar que nesse ano havia uma desconfiança da região com os acordos firmados entre Colômbia e Estados Unidos nos quais se permitia o uso de bases militares colombianas pelos americanos. Bogotá não enviou representante para esta primeira reunião do CDS e os demais países sul-americanos aprovaram uma resolução com o objetivo de comprometer seus membros a não permitirem a presença militar de potências externas em território sul-americano. Na prática, a resolução prevê que os países-membros se comprometem a garantir que pessoal militar ou civil, armas e equipamentos de acordos militares extrarregionais não serão usados para violar a soberania, a segurança, a estabilidade e a integridade territorial sul-americana – o que significa que os países que decidirem por acordos militares com governos que não integram a Unasul terão de garantir que não haverá violação da soberania de países vizinhos. Ainda, os governos que decidirem por acordos e exercícios militares com países da região e de fora da região deverão informar antecipadamente aos países limítrofes e à Unasul, seguindo princípios de transparência e mecanismos de confiança mútua. Vale lembrar que, embora criticado pelos vizinhos, o governo colombiano afirmou que o objetivo das bases era conter o tráfico de drogas e de armas, além da eventual ação de grupos ilegais e, por meio de um comunicado à Unasul, informou aceitar os termos da resolução e assegurar o cumprimento das garantias formais pedidas pelo grupo. De qualquer forma, em 2010, a Corte Constitucional Colombiana julgou inexistentes aqueles acordos que permitiam a utilização pelos americanos das bases militares colombianas, fato que ajudou a melhorar a imagem do país, já sob o comando do presidente Juan Manuel Santos, perante os vizinhos, em especial a Venezuela.

Esses processos podem ser traduzidos como uma clara iniciativa sul-americana no sentido de contar com mecanismos próprios voltados para a governança regional da segurança, sem a interferência da superpotência hemisférica. Nesse âmbito, é emblemática a abordagem holística tomada pelo CSPMD, por exemplo, em clara discordância com os métodos repressivos patrocinados pelos Estados Unidos no Plano Colômbia. De toda forma, esse movimento indica apenas uma emancipação da região no tratamento desses temas, mas não aponta no que tange à confrontação com os americanos.

3.1.4 O papel do Brasil na segurança regional

Não se pode afirmar que a participação do Brasil como intermediador em eventuais desentendimentos entre países sul-americanos seja uma tradição da política externa brasileira, uma vez que o país se caracterizou ao longo de sua história como tradicional defensor dos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos. Assim, do século XIX até o final da Guerra Fria, o país apenas se colocou nesta posição na Guerra de Letícia (entre Colômbia e Peru, em 1932), mas não se envolveu na Guerra do Pacífico, na Guerra do Chaco e na Guerra das Malvinas, nem nos litígios fronteiriços em aberto no continente. Além disso, à exceção da Guerra do Paraguai, o Brasil jamais participou de conflitos armados com os vizinhos. Em razão de seu peso bastante desproporcional em relação ao deles, conforme descrito anteriormente, de uma forma geral o país historicamente evitou tomar atitudes que pudessem incitar acusações de imperialismo do outro lado de suas fronteiras.

Em todo caso, nos anos 1990, na ocasião da Guerra do Cenepa entre Equador e Peru, o presidente Fernando Henrique Cardoso colocou a diplomacia brasileira à disposição para intermediar uma solução negociada para o conflito, ao lado dos governos de Argentina, Chile e Estados Unidos. A mediação obteve sucesso e o acordo de paz foi assinado em Brasília em 1995. Além desse episódio, o Brasil também mediou algumas ocasiões de perturbação da ordem democrática doméstica no Paraguai e na Bolívia nos anos 1990 e 2000 (Gratius, 2007).

Outro tipo de iniciativa, em decorrência da experiência adquirida com o sistema interamericano forjado após a Segunda Guerra Mundial, bem como da cooperação entre os regimes militares na América do Sul ao longo de boa parte da Guerra Fria, é que o Brasil também tem o papel de incentivador e promotor da cooperação militar com os vizinhos sul-americanos. Essas atividades abarcam o recebimento de militares dos outros

países para treinamento em terras brasileiras, o envio de brasileiros para aperfeiçoamento técnico nas escolas militares dos vizinhos, o compartilhamento de informações estratégicas para a defesa, a realização de exercícios militares conjuntos, entre outras.

O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), inaugurado em 2002, é um importante projeto brasileiro que tem efeitos positivos para o combate ao narcotráfico em todo o continente. Um de seus objetivos é o monitoramento do espaço aéreo, detectando a atividade de pequenas aeronaves em pistas de pouso clandestinas para o tráfico ilícito de drogas. O Brasil coopera com o compartilhamento de alguns relatórios do sistema com vizinhos andinos, principalmente Colômbia e Peru.

Do ponto de vista da indústria de defesa, a América do Sul se apresenta como um importante mercado consumidor dos produtos do Brasil, considerável produtor nesta área do continente. Vale destacar a venda de 25 aviões Super Tucano, modelo combate, entre 2006 e 2008, para a Colômbia, e a venda de doze e dezoito aeronaves do mesmo modelo, entre 2009 e 2011, para Chile e Equador, respectivamente.²¹ Desenvolvido pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer) principalmente para operações na selva, a tecnologia do modelo apresenta grande serventia para o enfrentamento dos grupos insurgentes ligados ao narcotráfico nos países andinos.

O papel brasileiro na defesa regional, especialmente desde o final da Guerra Fria e a alteração nos padrões de relação com a Argentina, tem sido o de promover a cooperação e a integração em matéria de defesa,²² tendo como principal projeto de sucesso nessa empreitada a criação propriamente dita do CDS. Além de tudo, o país também se dispõe a intermediar pacificamente conflitos que possam ocorrer entre os demais países sul-americanos.

21. Cabe mencionar, ainda, que os Estados Unidos, detentores de algumas tecnologias utilizadas pelo Super Tucano, vetaram a venda de 26 aeronaves do mesmo modelo à Venezuela em 2006. Apesar da existência dos esforços regionais pela autonomia, este caso ilustra como o poder de ingerência da superpotência na segurança da América do Sul permanece muito elevado.

22. Este é um objetivo presente na própria Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil, publicada em 2010. Está presente também no *Livro branco da defesa nacional* do país, de 2012.

3.1.5 Padrão das relações de segurança na América do Sul

A partir do panorama exposto e de algumas abordagens teóricas, é possível classificar o tipo de configuração observado nas relações de segurança do continente sul-americano.

Kolodziej (1995) define seis tipos de sistemas de segurança regional, “diferenciados e hierarquizados pelo grau em que os Estados e as populações de uma região se dispõem a resolver suas divergências (...) por meio de ajustes pacíficos e negociações” (*op. cit.*, p. 327).²³ De forma simplista, do mais pacífico para o mais conflitivo, eles são: comunidade de segurança, liderança hegemônica consensual, comunidade pluralista de segurança, concerto de países, esferas de influência ou liderança hegemônica coercitiva e equilíbrio de poder.

A análise das relações de segurança da América do Sul aponta para a classificação do continente como uma comunidade pluralista de segurança no caminho para se tornar uma comunidade de segurança. Embora os dois sistemas sejam caracterizados pelo compromisso de seus integrantes em estabelecer relações pacíficas entre si, a diferença entre eles está no fato de a comunidade de segurança apresentar compartilhamento de valores fundamentais entre seus integrantes, os quais adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico. Uma vez que o CDS está se consolidando gradativamente como uma instituição regional de segurança em que se busca uma visão integrada de quais são as ameaças incidentes sobre o continente e quais são as formas eleitas para combatê-las, além das provisões no sentido de fomentar a confiança entre os países integrantes, pode-se afirmar que a América do Sul, com seu baixo grau de incidência de conflitos interestatais, está se tornando uma comunidade de segurança.

Tavares (2008), por sua vez, propõe um quadro analítico para “nichos” regionais de segurança levando em consideração seis variáveis (cada qual podendo assumir de três a cinco posições): padrão de segurança, padrão de conflito, padrão de paz positiva,²⁴ instrumentos de paz e segurança, agentes de paz e segurança e nível de integração regional. Examinando sob esses critérios, a América do Sul apresenta padrão de segurança de

23. O modelo do autor faz alguns ajustes e mudanças sobre o modelo de Karl Deutsch.

24. Por paz positiva entende-se a paz não apenas como a ausência de guerra, mas como um estado no qual além de não haver conflitos há bem-estar social.

comunidade pluralista de segurança, a melhor posição que esta variável pode adotar, já que não há expectativa ou preparo para o uso da força entre seus integrantes. O padrão de conflito sul-americano, por seu turno, é de “conciliação”, também o mais pacífico de todos, pois a região possui mecanismos internos de resolução de disputas. O padrão de paz positiva, que leva em consideração o desenvolvimento humano e a participação política, é moderado.

Entre os instrumentos de paz e segurança, a América do Sul se caracteriza como o tipo integrado regionalmente, com compromissos normativos e existência de instituições. Os agentes que contribuem para a paz e a segurança, por sua vez, são os próprios Estados, mas também contam com a atuação de ONGs. Por fim, o nível de integração regional é considerado médio, pois as políticas adotadas levam em consideração o ambiente regional, mas praticamente não há cessão de parcelas de soberania em favor das instituições regionais. Combinando a posição das seis variáveis, a América do Sul é classificada como uma sociedade regional: há um compromisso com a paz e há laços formais e informais entre seus integrantes, mas o longo caminho a percorrer no sentido da paz positiva – resolução dos problemas relacionados à pobreza extrema e à desigualdade – não permite classificá-la como uma comunidade regional.

Por fim, Buzan e Wæver (2003), em sua teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), fazem sua análise de acordo com a distribuição de poder e os padrões de amizade (proteção e apoio) e inimizade (suspeita e medo) entre os Estados de uma região, bem como o grau de interligação entre os processos de securitização e dessecuritização entre eles. De acordo com os critérios propostos pelos autores, com relação aos padrões de amizade e inimizade, as classificações possíveis são formações conflituosas, regimes de segurança e comunidades de segurança.

No caso sul-americano, observa-se o fortalecimento gradativo de um padrão de regime de segurança, desenvolvendo-se na direção de uma comunidade de segurança. Para tanto, são requisitos a consolidação do CDS, propondo uma identidade sul-americana em matéria de defesa, e do CSPMD, conformando uma estratégia unificada dos países do Cone Sul e dos andinos para combater a principal ameaça incidente no continente. Com isto, seria formada uma comunidade equipada com medidas de fomento à confiança, capaz de eliminar completamente os padrões de inimizade.

3.2 Energia

O continente sul-americano é uma região rica em recursos energéticos, seja considerando os hidrocarbonetos ou os recursos renováveis. Seria de se esperar, portanto, uma abundância de energia disponível na região. Contudo, as crises de abastecimento em diversos países da América do Sul mostram que a relação entre a existência de recursos naturais e a energia disponível não é direta. A causa das crises de abastecimento se explica pela insuficiência de investimentos em transformação dos recursos naturais em energia disponível e, também, pela falta de infraestrutura adequada para distribuição aos centros consumidores.

Os investimentos estão na base da integração energética, seja o investimento em transporte, ligando centros produtores e consumidores em diferentes partes da região, seja o investimento conjunto em tecnologia, que permitiria a transformação dos recursos naturais em energia disponível. Nas últimas décadas, os investimentos realizados na América do Sul, no setor de energia, além de limitados, em geral, consideraram somente as necessidades nacionais.

Nesse contexto, os projetos de infraestrutura, interconectando tais países ou integrando produtivamente suas indústrias energéticas, são baseados em acordos binacionais, não existindo nenhum plano de integração regional. Observa-se uma série de projetos isolados, que se concentram em dois eixos separados, um ao norte e o outro ao sul da região.

Esta seção objetiva analisar o processo de integração energética na América do Sul, desde o final da Guerra Fria, concentrando-se na relação do Brasil com os seus vizinhos. Para tanto, a primeira subseção apresenta um panorama energético da região e destaca a riqueza e a desigualdade de recursos entre os países. A segunda concentra-se na apresentação das infraestruturas existentes que interconectam os mercados de gás e eletricidade dos países da América do Sul. Destacam-se os projetos de interconexão que envolvam o Brasil. A terceira subseção discute o processo de criação de organismos multilaterais para a integração energética dessa região. A quarta apresenta o papel na região das duas principais empresas brasileiras do setor energético: a Petrobras e a Eletrobras. Visto o panorama da relação entre o Brasil e os países da América do Sul, a quinta subseção introduz e debate o papel, histórico e potencial, do Brasil numa efetiva integração energética da região.

3.2.1 Panorama da distribuição dos recursos energéticos na América do Sul

Os países da América do Sul são ricos em recursos energéticos. Esta subseção apresenta um panorama do que significa essa afirmação, e mostra que, considerando os doze países da América do Sul, há uma grande diversidade e desigualdade de recursos.

Quando se declara que uma região é rica em recursos energéticos, faz-se referência ao seu potencial de produzir energia, mas que não é necessariamente produzida (Pinto Júnior, 2007). Dessa forma, serão apresentados alguns dados sobre o potencial elétrico e as reservas de hidrocarbonetos da região.

Segundo os dados da Comissão de Integração Elétrica Regional (Cier, 2010), o potencial hidroelétrico regional é 2,7 vezes maior que o total da potência elétrica instalada nos países da região. As reservas de gás natural comprovadas permitiriam o consumo por mais de cem anos na região (considerando o consumo anual equivalente ao de 2009). E as reservas de petróleo são ainda maiores que as de gás, considerando as reservas e a demanda de 2009, o que permitiriam atender a demanda da América do Sul por mais de 150 anos.²⁵

Contudo, a distribuição dos recursos energéticos entre os países é muito heterogênea, como se observa na tabela 4. Essa diferença pode ser vista comparando a Venezuela, que tem a reserva de hidrocarbonetos muito superior à soma da reserva de todos os outros países da região, com o Paraguai ou a Guiana, que não possuem reservas comprovadas. O potencial hidroelétrico é mais distribuído entre os países da região, mas as diferenças ainda são muito grandes: por exemplo, o potencial hidroelétrico do Brasil é quase duzentas vezes maior que o da Bolívia.

25. Cálculos baseados nos dados da Cier (2011).

TABELA 4
Potencial energético para cada país da América do Sul (2009)

	Reservas provadas: petróleo 10 ⁶ barris (bbl)	Reservas provadas: gás natural (G/m ³)	Potencial hidroelétrico: megawatt (MW)
Argentina	2.520	370	40.400
Bolívia	476	704	1.379
Brasil	12.858	366	260.093
Chile	26	39	25.156
Colômbia	1.988	134	96.000
Equador	6.333	5	30.865
Guiana	0	0	7.600
Paraguai	0	0	12.516
Peru	413	329	58.937
Suriname	91	0	2.420
Uruguai	0	0	1.815
Venezuela	211.173	5.670	46.000

Fonte: Cier (2010).

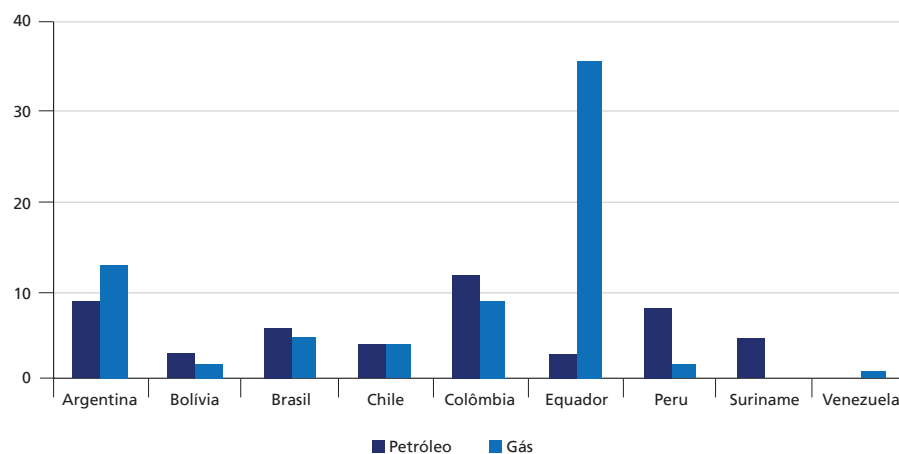
Elaboração dos autores.

Além das diferenças referentes ao portfólio de reservas naturais desses países, há também uma grande diferença relativa ao nível de produção, que se pode observar no nível de produção/reservas no gráfico 1. A produção depende não só das características naturais mas também do investimento realizado no país. Os dados sobre produção/reservas ilustram a rapidez com que os hidrocarbonetos estão sendo explorados.

Considerando a produção de energia nos países da América do Sul, pode-se dividi-los em três diferentes grupos: os predominantemente importadores, os predominantemente exportadores e os de “fluxo misto”.

No grupo dos países predominantemente importadores encontram-se o Chile, a Guiana e o Uruguai. Esses são países com reduzidos recursos energéticos e, portanto, grande parte de seus consumos internos depende das importações (importação líquida atende a grande parte do consumo: 83% no Chile, 78% no Uruguai e 62% na Guiana).

GRÁFICO 1
Produção/reservas dos países produtores da América do Sul (2009)
 (Em %)



Fonte: Cier (2010).
 Elaboração dos autores.

No grupo dos países predominantemente exportadores estão a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Paraguai e a Venezuela. São países ricos em recursos energéticos e com uma demanda muito inferior à sua capacidade de produção. Com exceção do Paraguai, esses são países principalmente exportadores de hidrocarbonetos, sendo a Bolívia, particularmente, dependente da exportação de gás natural. O Paraguai é um caso particular, visto ser exportador de energia hidroelétrica, um recurso renovável. Diferente dos outros países, as exportações do Paraguai e da Bolívia são realizadas aos seus vizinhos por meio de redes de infraestruturas (linhas elétricas no caso do Paraguai e gasoduto no caso da Bolívia). O maior fluxo de exportação, de ambos os países, é para o Brasil.²⁶

No grupo de fluxo misto agrupam-se os países mais desenvolvidos economicamente e com uma diversidade maior de recursos, o Brasil e a Argentina. São países que possuem tanto fluxos de importação quanto de exportação de recursos. Isso se deve ao tamanho físico deles e também à diversidade do portfólio de consumo e de produção de energia.

Entre os países cujos fluxos de importação e de exportação são próximos, encontram-se também países menores. Esses possuem produções de hidrocarbonetos,

26. A próxima seção apresenta a discussão dos projetos de infraestruturas-chave na interconexão desses países.

mas ainda assim são importadores líquidos. Deve-se notar, ademais, que eles tendem a exportar o produto em sua forma bruta e a importar produtos refinados, como o Peru e o Suriname.

3.2.2 Projetos de interconexão entre o Brasil e os seus vizinhos

O gás natural e a eletricidade são energias principalmente transportadas por meio de infraestruturas de rede,²⁷ o primeiro por gasodutos e o segundo por linhas elétricas de transmissão. As redes de transporte de gás e de eletricidade dependem de grandes volumes de investimentos de longo prazo, visto que são infraestruturas comumente utilizadas por mais de trinta anos. Esses investimentos de longo prazo são atrelados a acordos, que podem ser tanto entre agentes privados quanto envolvendo empresas estatais, governos ou organismos multilaterais. Na América do Sul, apesar do forte discurso de integração da região, os projetos de infraestruturas foram resultados de acordos bilaterais entre governos e/ou entre empresas.

A construção dessas infraestruturas define o potencial de comércio entre os países. As infraestruturas de rede são centrais, pois ligam fisicamente a região, permitindo o fluxo físico de mercadorias. A figura 1 representa as interconexões tanto elétricas como de gás natural na América do Sul.

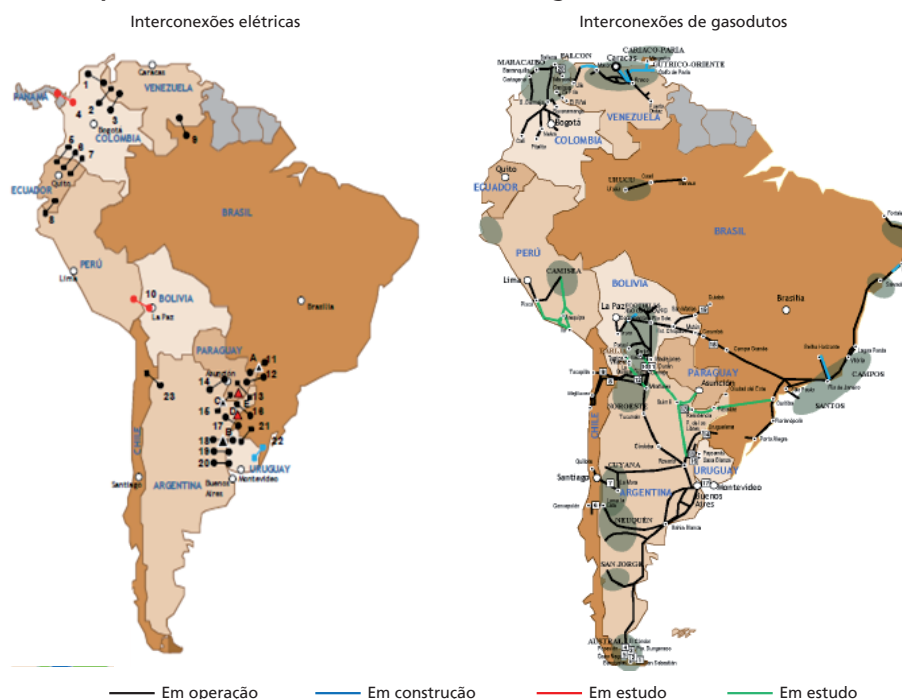
O potencial de transmissão elétrico entre os países na região é de até 27.234 MW. As infraestruturas estão concentradas em duas sub-regiões: no eixo do Norte²⁸ e no eixo do Sul.²⁹ No Norte, o Brasil tem apenas uma interconexão com a Venezuela (200 MW). A interconexão com os países da região é maior no Sul (16.370 MW, sendo que 14 mil MW estão associados à central hidroelétrica de Itaipu). As redes elétricas da região Norte e Sul não são interconectadas, nem dentro do Brasil nem nos outros países da região.

27. O gás natural pode ser transportado também por caminhões (gás comprimido) ou barcos (gás liquefeito). O primeiro mecanismo é econômico, geralmente, para as curtas distâncias, e o segundo é indicado para as longas. Para o transporte entre países vizinhos, os gasodutos são, ainda, o mecanismo mais indicado. Para mais detalhes nos mecanismos de cálculos desses valores, ver Pinto (2007).

28. O eixo Norte inclui Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Norte do Brasil.

29. No eixo de interconexões elétricas no Sul da região, além dos países do Mercosul (Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil) há também uma interconexão entre o Chile e a Argentina, como se observa na figura 1.

FIGURA 1
Esquema das interconexões elétricas e dos gasodutos na América do Sul



Fonte: Cier (2011).

Assim como na eletricidade, os projetos de interconexão de gasodutos foram realizados de maneira binacional³⁰ (Rodrigues, 2012; Aguiar, 2011; Hallack, 2007; Victor, Jaffé e Hayes, 2006). O fluxo de gás natural entre os países da América do Sul pode chegar até 113,7 milhões de m³ por dia, entre os quais, o Brasil tem o potencial de interconexão de 47,8 milhões, sendo que 30 milhões de m³ por dia é a capacidade do maior gasoduto da região, o Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol). Contudo, ao contrário das redes elétricas, a predominância das interconexões nesse setor não é brasileira, mas argentina, com interconexões com os vizinhos de 76,7 milhões de m³ por dia.

Como no sistema elétrico, também, na indústria de gás há uma separação física entre o Norte e o Sul do continente. Constata-se a inclusão da Bolívia como grande exportador de recursos no lugar do Paraguai, como exportador de hidroeletricidade.

30. Vários estudos de gás natural foram realizados e discutidos sobre a interconexão do Norte com o Sul, seja passando por dentro do Brasil ou pela Costa do Pacífico. Contudo, até então, são apenas estudos (Costa, 2013).

Projetos de transmissão elétrica

Diferentemente dos projetos de hidroelétricas binacionais (construídas nas décadas de 1970 e 1980), os projetos de interconexão entre os sistemas elétricos dos países desenvolveram-se na década de 1990.³¹

A primeira interconexão entre o Brasil e a Argentina ocorreu em 1994, quando foi inaugurada a estação conversora de frequência de Uruguaiana, no estado do Rio Grande do Sul, que está conectada à cidade de Paso Libre, na Argentina. Essa interconexão foi pequena (potência atual 50 MW), comparando-se com o projeto desenvolvido no início dos anos 2000 (Garabi) que chega a 2.200 MW. Garabi 1 e Garabi 2 entraram em operação em 2000 e 2002, respectivamente (Rodrigues, 2012).

A conexão entre o Brasil e o Uruguai ocorreu em 2001,³² quando entrou em operação a estação conversora de frequência em Rivera, território uruguaio, que é conectada a Livramento, no Rio Grande do Sul (capacidade de transmissão de 70 MW).

A conexão entre o Brasil e a Venezuela surge do interesse por suprir o norte amazônico de eletricidade. A interconexão foi construída entre Boa Vista e El Guri. A interligação foi inaugurada em 2001 e tem capacidade de 200 MW (Aguilar, 2011).

Projetos de gasodutos

Os três gasodutos entre o Brasil e os seus vizinhos (Bolívia e Argentina) foram construídos depois da década de 1990. Todos esses projetos visavam abastecer o mercado brasileiro.

O maior dos três gasodutos é o Gasbol (maior que os dois outros juntos), tanto em extensão quanto em capacidade de transporte. Enquanto o Gasbol foi construído para atender o mercado de gás brasileiro de maneira ampla (em diversas regiões e diferentes setores), os outros dois gasodutos foram construídos com finalidades muito precisas: abastecer termoelétricas em determinada região, perto das fronteiras. O Gasbol conecta Santa Cruz, na Bolívia, a Porto Alegre, no Brasil (3.150 km) e foi inaugurado em 1999.

31. À exceção da interligação entre o Brasil e o Paraguai, as demais interligações do Brasil com os outros países foram construídas a partir da década de 1990.

32. Atualmente já foi licitada a construção de outras linhas de transmissão para interligar a estação conversora de Melo, no Uruguai, ao sistema elétrico vigente, o que formará uma nova conexão entre o Brasil e o Uruguai.

O gasoduto Lateral Cuiabá, uma derivação do Gasbol, também liga a Bolívia (Rio San Miguel) ao Brasil (Cuiabá); foi inaugurado em 2001. Ele possui a capacidade de 4 milhões de m³ por dia, tem a extensão de 626 km e foi construído com o objetivo de abastecer a termoeletrica UTE Cuiabá.³³

O gasoduto entre Aldea Brasil (Argentina) e Uruguiana (Brasil) foi inaugurado em 2000, tem a capacidade de 18 milhões de m³ por dia e a extensão de 440 km. Esse gasoduto tem como principal objetivo o abastecimento da usina termoeletrica de Uruguiana (potência de 600 MW). Poder-se-ia comparar o projeto de interconexão de gás Brasil-Bolívia com o elétrico Brasil-Paraguai. Guardadas as diferenças de contexto, esses dois projetos são os maiores da região e apresentam características similares, entre as quais a de serem projetos binacionais cujo objetivo é a importação de recursos, pelo Brasil, dos países predominantemente exportadores.

3.2.3 O papel das instituições multilaterais regionais

Em 2000, o Brasil organizou a I Reunião de Presidentes da América do Sul e propôs a IIRSA, que contou com a adesão de todos os países da região. A IIRSA foi estruturada sob a gestão do BID, da CAF e do FONPLATA. Seguindo a concepção predominante entre os governos da região, e especialmente no governo FHC, a iniciativa se embasou na concepção do regionalismo aberto, voltando-se para investimentos em infraestrutura, sublimando o papel do investimento privado. No campo da energia, a iniciativa deu ênfase ao arcabouço regulatório, no sentido de prover segurança aos investidores, e à importância de harmonizar legislações e marcos regulatórios entre os países. O objetivo subjacente era criar um livre mercado regional (unificado) de bens energéticos. Assim, seriam atraídos os investimentos de alta escala em conexões, geração, transmissão, distribuição e em infraestrutura energética em geral, mas ao mesmo tempo permitindo que os mecanismos de mercado prevalecessem na oferta/demanda de energia entre os países. Não foi discutido um modelo de integração e compartilhamento solidário de reservas, de aproveitamento de complementaridades sazonais e de matriz energética entre os países, ou de segurança energética, encarando, desta forma, os bens energéticos como estratégicos.

33. Os dois gasodutos construídos entre o Brasil e a Bolívia foram baseados em organizações institucionais muito distintas e, em alguns aspectos, opostas. Enquanto o Gasbol teve uma grande participação de empresas públicas, o Lateral Cuiabá foi projetado em acordos basicamente privados. Com as mudanças institucionais observadas na Bolívia em meados da década de 2000, o contrato do Gasbol foi mais "facilmente" renegociado, enquanto o Lateral Cuiabá ainda está em discussão (Gosmann, 2011).

Com a ascensão de governos mais progressistas (ainda que em diferentes gradações) na América do Sul, ao longo dos anos 2000, passou a haver dois movimentos: entre parte dos governos (também em diferentes gradações), um questionamento em relação à lógica da IIRSA; predominantemente, entre os governos da região, uma aproximação maior do tema de infraestrutura. Os próprios resultados insatisfatórios da IIRSA reforçaram esse movimento. Sua carteira ampla expressa a falta de uma visão estratégica da região, resultado da soma das visões nacionais, revelando graus diferentes de adesão à própria iniciativa que se concentrou em pequenos projetos, mais especificamente nos de transportes (de baixo impacto regional), abandonando os demais setores. Tampouco conseguiu proporcionar fórmulas inovadoras de financiamento e a participação do capital privado. Não avançou no que se refere ao marco legislativo e regulatório e não construiu um método adequado de planejamento e seleção (hierarquização) de obras de sua carteira, que leve em conta o impacto regional dos projetos. Na agenda de 31 projetos prioritários da IIRSA, a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, consta somente um projeto energético, o Gasoduto do Nordeste Argentino, que é um projeto binacional (Argentina-Bolívia).

Nas primeiras luzes do governo Lula, houve um receio na consideração da IIRSA, em relação aos seus moldes de condução e em especial ao seu marcante direcionamento ao setor privado nos projetos de infraestrutura. Esse receio foi se decantando ao longo dos anos e a aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos, mas sem deixar de haver uma revisão ao longo do governo (Couto e Padula, 2012). No caso do setor energético, o grupo técnico era denominado Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais, revelando uma posição privatista do setor. O novo governo não se sentiu confortável com essa visão. A discussão em torno do novo modelo regulatório brasileiro contribuiu para estancar os trabalhos do grupo técnico que, na VI Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA – formado por ministros das Relações Exteriores –, realizada em 2004, mudou a denominação para Integração Energética. Mais do que o nome, mudava a abordagem por meio da qual o tema seria tratado (Couto, 2009).

Na I Reunião de Chefes de Governo da Casa, em Brasília (setembro de 2005), foi estabelecida uma agenda prioritária para as atividades da entidade com oito temas selecionados, entre eles a integração energética e a integração física. A partir dessa reunião, além da reafirmação da prioridade do setor, é revelada uma aproximação maior dos governos quanto ao tema da infraestrutura e da integração energética, mas tratados de

forma separada, que teve continuidade na II Reunião dos Chefes de Estado da Casa e na criação de grupos de trabalho para a área de infraestrutura e integração energética (separados). Em abril de 2007, foi realizada a I Cúpula Energética Sul-Americana (Ilha de Margarita), um resultado do grupo de trabalho de integração energética da Casa, que criou o Conselho Energético da América do Sul, uma iniciativa venezuelana, integrado pelos ministros de Energia de cada país, para que delineassem uma proposta compatibilizada de Estratégia Energética Sul-Americana, de Plano de Ação e de Tratado Energético da América do Sul – os quais seriam discutidos mais à frente na III Reunião de Chefes de Estado da Casa. Esta declaração também mostrou um tom muito diverso do presente na IIRSA, tentando caminhar para uma unidade energética regional maior, proporcionando mais autonomia e projeção geopolítica para os países envolvidos. Nesse encontro, foi decidido nomear o esforço integracionista da região como União de Nações Sul-Americanas (Padula, 2010, p. 194-196).

O Tratado Constitutivo da Unasul apresenta como tendência a incorporação à organização de programas, instituições ou organizações em que seus Estados-membros participem, especialmente as de alcance regional, como foi o caso do Conselho Energético e, posteriormente, da IIRSA. Na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado da Unasul, em agosto de 2009, foi decidida a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), mais um resultado da liderança do governo brasileiro nessa temática. A criação do Cosiplan almeja alcançar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura e, a partir disso, avançar para uma visão política e estratégica e uma capacidade maior de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes – além dos que participam do Comitê de Coordenação Técnica (CCT) – e indo além de fatores meramente técnicos para a avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos. Em junho de 2010, em Quito, foi realizada a I Reunião Ordinária de Ministros do Cosiplan, na qual foi estabelecido que a IIRSA fosse incorporada à Unasul como órgão técnico do Cosiplan e que este assumiria as funções do CDE da IIRSA. Com o intuito de dar continuidade aos trabalhos realizados pela iniciativa, o Cosiplan assumiria o lugar do seu órgão executivo. As orientações da Unasul e do Cosiplan são de que este busque uma dinâmica interativa com o Conselho de Energia em temas de interesse e planejamento comum. A Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) do Cosiplan, anunciada em novembro de 2011, é configurada por 31 projetos de caráter mais regional (de maior impacto, envolvendo maior número de países por projeto), sendo que apenas dois são projetos energéticos:

a linha de transmissão 500 kV Itaipu-Assunção-Yacyretá (Paraguai) e o Gasoduto do Nordeste Argentino (Bolívia-Argentina, presente na IIRSA, não concluído na época do lançamento da API). De todo modo, o Cosiplan é uma iniciativa muito recente, o que não permite averiguar resultados concretos ou o amadurecimento das mudanças pretendidas a partir de sua criação.

3.2.4 A presença das empresas brasileiras de energia na região

Petrobras

A internacionalização da Petrobras teve seu maior impulso na década de 1990, em um contexto mais amplo de medidas de liberalização e privatização, e especificamente de abertura do setor. O Plano Estratégico 2000-2010 da Petrobras explicitou importante papel para as suas atividades internacionais, incluindo o ingresso em atividades *downstream* (além das *upstream*), destacando dois grandes objetivos: se tornar uma empresa integrada de energia (não apenas petróleo) e a companhia líder no setor na América Latina. Nesse cenário, a América do Sul se destacou, tanto por vizinhos terem ingressado na onda de liberalização quanto pela proximidade geográfica e a consequente sinergia infraestrutural e de projetos (Pinto, 2011).

A Petrobras Bolívia iniciou suas operações em meados de 1996. A Petrobras assumiu o financiamento e a responsabilidade pela construção do Gasbol, e garantiu para si o controle da operação do trecho brasileiro e a posição de “carregador” exclusivo do gás boliviano.³⁴ A companhia participou ainda do processo de aumento dos investimentos em exploração e produção na Bolívia, logo após a promulgação do Decreto nº 1.689, em junho de 1996. Com a privatização da área *downstream* em 1999, a Petrobras adquiriu as refinarias Gualberto Villaroel e Guillermo Elder Bell. Atualmente, a Petrobras atua em atividades de exploração e produção de gás natural, bem como no transporte de gás natural. A companhia tem participação em seis blocos em terra, dos quais opera em três, com destaque para as operações nos megacampos de gás San Alberto, San Antonio e Itaú, localizados em Tarija, que possuem as maiores reservas do país. Também tem participação em transporte – via Transierra – e compressão – na Planta de Río Grande. Opera parte dos sistemas de transporte de gás natural para o Brasil e também o gasoduto

34. Até o volume de 30 milhões de m³ diários (mínimo a ser pago pela cláusula *take or pay*) por vinte anos. Para uma análise mais detalhada das privatizações na Bolívia e a Petrobras no país, ver Pinto (2011).

Yacuiba-Río Grande (Gasyrg) que, em conexão com o Gasbol, garante a transferência da produção de gás dos campos de San Alberto e San Antonio (Pinto, 2011, p. 295).³⁵

Em 1990, a Petrobras iniciou suas primeiras atividades na Argentina, realizando estudos da bacia San Julian Marina. Em 1993, entrou no segmento *downstream*, atuando na comercialização de derivados de petróleo produzidos no Brasil pela Petrobras Distribuidora (BR). Em 1997, adquiriu os direitos de exploração no bloco Puesto Zuñiga (bacia de Neuquén) e iniciou as negociações com a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) e a Dow Chemical para a criação de uma companhia processadora de gás natural. Em 2000, a Petrobras firmou acordo com a Repsol-YPF para troca de ativos no valor de US\$ 1 bilhão, na qual recebeu setecentos postos de combustíveis (12% do mercado argentino) e 12% do capital da Eg3 (quarta empresa de refino e venda de combustíveis no país), além da refinaria de Baía Blanca. Em 2002, em meio à crise argentina, a Petrobras aproveitou o duplo impacto da desvalorização do peso (aumento da carga de endividamento e redução do valor dos ativos em dólar) para entrar com força no mercado local. Primeiro, comprou a Petrolera Santa Fé. Em seguida, comprou a empresa de energia Pérez Companc (Pecom), o que tornou a Petrobras proprietária de uma rede de oleodutos e gasodutos, duas hidrelétricas, cinco unidades petroquímicas e de participação na Transportadora de Gas del Sul (TGS), na Empresa de Transmissão e Distribuição de Eletricidade – Compañía de Transporte de Energía em Alta Tensión (Transener) – e na Genelba (responsável por 10% da energia elétrica da Argentina), sem falar, também, nas unidades da empresa na Venezuela, no Equador e no Peru (Pinto, 2011, p. 299-301). Segundo Pinto (2011, p. 300), “a Petrobrás Energía Sociedad Anónima (Pesa) (...) se converteu na segunda maior empresa petrolífera da Argentina e na base das atividades internacionais da Petrobras na América do Sul”.

35. O “Decreto de Nacionalização” lançado pelo presidente Evo Morales em maio de 2006 acarretou complexas negociações para a compra das ações das empresas capitalizadas e para a migração dos Contratos de Risco Compartilhados para Contratos de Operação. Em outubro de 2006, doze empresas, incluindo a Petrobras, assinaram 44 Contratos de Operação com a Bolívia. Diante da posição da Petrobras de não compartilhar as ações das refinarias Gualbero Villaruel e Guillerme Elder Bell, o governo boliviano negociou a compra pela YPFB de 100% das ações da Petrobras Bolivia Refinación S. A. (Pinto, 2011).

Em 2002, depois de comprar a Pecom, e em meio a um cenário de tentativas de desestabilizar e derrubar o governo Hugo Chávez por parte da oposição, a Petrobras ingressou na Venezuela. Durante a crise, especialmente durante a greve patronal da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), forneceu combustível para a Venezuela, após acordo de Hugo Chávez com os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (então eleito). Desde 2003, a Petrobras atua nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás e tem participação como não operadora, em sociedade com a PDVSA e outras empresas, em quatro empresas mistas que operam em campos terrestres: Aritupano-Leona, Mata, Acema e La Concepción (Pinto, 2011). Em 2003, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez assinam um memorando de entendimento e, em 2005, firmam o convênio para investimentos conjuntos entre Petrobras e PDVSA para construir a Refinaria Abreu e Lima no Nordeste do Brasil.³⁶ Em 2006, os presidentes das companhias se reuniram em Caracas e firmaram acordos para a não construção da refinaria e, como contrapartida à participação da PDVSA nesta, para investimentos em exploração por parte da Petrobras na Faixa de Orinoco, no bloco de Carabobo.³⁷ A Petrobras desistiu de sua participação no bloco de Carabobo em janeiro de 2010, justificando não apresentar viabilidade econômica diante dos vultosos investimentos envolvidos, o que reflete as novas prioridades petrolíferas brasileiras diante dos desafios do pré-sal. As negociações para a participação da PDVSA como sócia da Refinaria Abreu e Lima ainda se encontram em fase de negociação, mas a sua participação no projeto não está assegurada. Os estudos para o projeto do Gasoduto do Sul (Venezuela-Brasil-Argentina), acordado entre os governos em 2007, ainda não avançaram.

36. Foi acordado que a Petrobras teria 60% do empreendimento e a PDVSA 40%, e a refinaria processaria 230 mil barris por dia, sendo metade petróleo ultrapesado proveniente da Venezuela. Atualmente, a estimativa total de investimentos é de cerca de R\$ 23 bilhões (bem superior à estimativa inicial de R\$ 4 bilhões) e 50% das obras estão concluídas, com início das operações previsto para fins de 2013.

37. Em 2007, os governos do Brasil e da Venezuela elaboraram um memorando de entendimento bilateral que envolvia: *i*) a participação da Petrobras no Projeto Marechal Sucre, com a PDVSA abrindo mão de parte de sua porcentagem no negócio; *ii*) sociedade Petrobras-PDVSA na construção da Refinaria Abreu e Lima, combinada com possibilidade de acordo PDVSA-Petrobras para a constituição de empresa mista no campo Carabobo; e *iii*) construção do Gasoduto do Sul (do Golfo de Pária na Venezuela a Buenos Aires).

Atualmente, a presença da Petrobras na Colômbia se dá por meio da exploração e produção de petróleo e gás, além da distribuição de combustíveis e lubrificantes em todas as regiões do país. Na década de 1990, realizou a aquisição de ativos de diversas operadoras. No ano de 2000, registrou uma das maiores descobertas realizadas nos últimos quinze anos no país: o Campo Guando (cerca de 126 milhões de barris). Após esta descoberta, foram incluídos outros blocos no portfólio da Petrobras Colômbia, com uma carteira atual formada por quinze projetos exploratórios, dos quais seis são *offshore*, além de sete campos em produção, sendo cinco operados pela Petrobras. Há a possibilidade de exploração de novas áreas, concentrada na exploração *offshore*. No Chile, a Petrobras atua no negócio de combustíveis nos mercados de varejo, industrial e de aviação, desde 2009, com a aquisição da ExxonMobil na Esso Chile Petrolera e em outras empresas chilenas associadas – o que lhe proporcionou 16% do mercado varejista chileno no segmento, além de 7% na área industrial.

A Petrobras atua no Equador desde 1996, em atividades de exploração e produção. A empresa tem participação no Oleoduto de Crudos Pesados (OCP), que entrou em operação em 2004, e transporta óleo da Bacia do Oriente equatoriano até o Pacífico. No Peru, a Petrobras atua, também, desde 1996. Participa de ativos exploratórios em três diferentes bacias (Marañon, Huallaga e Madre de Dios) e está presente em quatro blocos terrestres, sendo três em exploração e um em produção.³⁸

A Petrobras começou a operar no Paraguai em 2006, no segmento de distribuição e comercialização de combustíveis e lubrificantes (no varejo e no mercado comercial), e lidera o mercado de combustíveis (com 21% das vendas de gasolina e diesel). A Petrobras atua no Uruguai desde 2004, quando adquiriu o controle (55%) da distribuidora de gás uruguaia Conecta, que tem exclusividade na distribuição por gasodutos de gás natural, gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás manufaturado em todo o interior do Uruguai (fora da capital). Em 2006, ampliou sua atuação no setor de gás natural ao adquirir 66% das ações da antiga Gaseba Uruguay S.A., depois MontevideoGas, empresa concessionária de distribuição por gasodutos na capital uruguaia (concessão válida até 2025). Também em 2006, amplia sua atuação no país com a incorporação de operações de distribuição e comercialização de combustíveis, que compreende 89 postos de serviços em todo o

38. No Peru, a companhia produz no lote X, na bacia de Talara, região Noroeste. Vale destacar duas descobertas realizadas no Lote 58, 100% operado pela Petrobras, localizado no Departamento de Cuzco, com estimativas preliminares de um volume potencial e recuperável de gás de 48 bilhões de m³.

território uruguaio, instalações para comercialização de combustível de aviação, produtos marítimos, lubrificantes e asfalto, e comercialização de fertilizantes. Em 2010, a Petrobras entrou no segmento de exploração e produção quando, em sociedade com a YPF e a Galp Energia, assinou um contrato com a Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP), para a exploração e produção de petróleo e gás na plataforma continental uruguaia.

Eletrobras

A Eletrobras, empresa de capital aberto controlada pelo governo brasileiro, atua nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em abril de 2008, a companhia foi autorizada (Lei nº 11.651) a atuar no exterior, como investidora do setor elétrico, por meio de consórcios e sociedades de propósito específico. Neste sentido, o Plano Estratégico do Sistema Eletrobras 2010-2020 (subseção 3.2.5) aponta para a sua internacionalização, prioritariamente em projetos de geração hidráulica e transmissão de energia, diretamente ou em consórcio com empresas nacionais ou estrangeiras, com foco principalmente no continente americano. Ainda, a Eletrobras abriu escritórios na Cidade do Panamá (Sucursal América Central e Caribe), em Montevideú (Sucursal Cone Sul: Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile) e em Lima (Sucursal Andina).

A Eletrobras tem um projeto de conexão elétrica com o Uruguai, previsto no memorando de entendimentos firmado em julho de 2006. Em fase de implantação, com previsão para entrar em operação em 2013, a linha de transmissão de grande porte em 500 MW, de aproximadamente 400 km, ligará a Subestação (SE) Presidente Médici (Rio Grande do Sul) à SE San Carlos (Maldonado). Com o mesmo país, em 22 de junho de 2012, a Eletrobras e a Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) firmaram um memorando de entendimento sobre a escolha do local onde as duas empresas pretendem construir em parceria um parque eólico de 100 MW.

Nos anos de 2008 e 2009, a Eletrobras e a argentina Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. (Ebisa), de capital estatal, assinaram convênios para a execução conjunta de estudos de inventário do rio Uruguai, na fronteira entre o Brasil e a Argentina, e para o estudo de viabilidade de aproveitamentos hidrelétricos escolhidos conjuntamente. Em 2012, os estudos de inventário selecionaram dois aproveitamentos: Garabi e

Panambi, que somam 2.200 MW de capacidade instalada e investimentos estimados de US\$ 4,8 bilhões, em aproximadamente quatro anos de obras.

Quanto ao Peru, a visão da Eletrobras é de que o país tem significativo potencial energético, de geração e interconexão com o Brasil, e ao mesmo tempo um papel geográfico na interconexão sul-americana. Desde maio de 2008, envolvendo a Eletrobras, os governos do Brasil e Peru firmaram acordos para construção e estudos de seis hidrelétricas no Peru: Inambari (2.000 MW), Paquizapango (1.380 MW), Sumabeni (1.080 MW), Urubamba (950 MW), Cuquipampa (800 MW) e Vizcatán (750 MW) (Eletrobras, 2008).³⁹ Inambari seria a maior hidrelétrica do país, e o Brasil consumiria 80% da energia gerada, mas em junho de 2011 o governo do Peru cancelou a licença de concessão temporária que a Eletrobras, sua subsidiária Furnas e a construtora OAS (que formam o Consórcio Egasur) tinham para trabalhar no seu projeto de construção, diante de pressões de comunidades indígenas que seriam afetadas.⁴⁰

Vale mencionar ainda o projeto de expansão da linha de transmissão Guri-Boa Vista, que interconecta a Venezuela a uma região isolada do Sistema Interligado Nacional (SIN), e o projeto de interligação de Manaus a Boa Vista, ambos envolvendo a Eletrobras Eletronorte. O último, com conclusão prevista para 2015, com a linha de Tucuruí a Manaus, irá interconectar Boa Vista e parte da Venezuela ao SIN.

3.2.5 Avaliação do processo e estratégias possíveis

A América do Sul tem como característica uma relativa abundância de recursos energéticos com uma exploração ainda incipiente de seu potencial. Por um lado, a distribuição heterogênea de recursos entre os países, os limitados investimentos no setor e, por fim, a ausência de uma efetiva infraestrutura ou arcabouço de integração energética regional entre os países corroboram que alguns países tenham *deficit* de abastecimento, especialmente no Cone Sul da região. As interligações elétricas e de gasodutos, assim como as iniciativas efetivas no campo do petróleo, têm sido estabelecidas no âmbito

39. Em maio de 2008, os governos brasileiro e peruano firmaram um protocolo de intenções para a construção de quinze hidrelétricas no Peru, com produção estimada de 20 mil MW. Em outubro, a Eletrobras assinou um acordo de cooperação técnica com as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht Peru e Engevix, para a elaboração em conjunto dos estudos de pré-viabilidade de mais cinco usinas hidrelétricas no Peru e um sistema de transmissão de grande porte.

40. Para ser retomado, o projeto precisa ser aprovado por um processo de consulta a essas populações.

bilateral. A maior aproximação entre os países e a construção de instituições regionais ligadas ao tema, assim como uma atuação regional mais intensa do Brasil e de suas maiores empresas de energia (Petrobras e Eletrobras), ocorreram em um contexto de liberalização e de privatizações, a partir dos anos 1990 e principalmente nos anos 2000.

A IIRSA, ao longo dos anos 2000, estabeleceu uma lógica baseada no mercado e nas privatizações. O Conselho de Energia, criado em 2007, e o Cosiplan, instituído em 2010, embora pensados para mudar esta concepção, com a intenção de atribuir um caráter estratégico e um controle político dos projetos de integração de infraestrutura, promovendo a integração energética, ainda não apresentaram resultados efetivos nesse sentido, e a capacidade de alavancar e criar fórmulas de financiamento para os projetos seguem identificadas como fatores limitadores. Por outro lado, o potencial energético não explorado e a heterogeneidade entre as matrizes energéticas e os regimes sazonais entre os países revelam um enorme potencial na integração de infraestrutura energética regional para resolver os problemas de abastecimento dos países da região.

A Petrobras, em sua internacionalização, busca a posição de maior empresa da América Latina, pouco direcionada a projetos de integração de âmbito regional, embora em alguns casos siga as diretrizes do governo. Atualmente, na América do Sul, a Petrobras só não atua na Guiana e no Suriname. Com a ascensão de governos que alteraram as políticas de abertura do setor de hidrocarbonetos, a Petrobras tem reestruturado suas operações. No entanto, as novas prioridades internas colocadas pelo desafio do pré-sal alteraram consideravelmente as perspectivas de atuação internacional da companhia, prevendo uma diminuição relativa dos seus investimentos na região (ainda que com aumento absoluto), conforme revela seu Plano Estratégico 2010-2020.

A Eletrobras tem interesse revelado em realizar estudos sobre empreendimentos de geração e interconexão elétrica em diversos países do continente, entre eles estão Argentina, Guiana, Peru, Uruguai e Venezuela. De forma predominante, vislumbra um modelo de integração voltado ao abastecimento do Brasil, colocando os demais países como fornecedores. Como os países da região não consomem toda a energia gerada, o modelo de integração energética proposto não é articulado ao desenvolvimento produtivo (e especialmente industrial) dos países, que os levem a demandar mais energia no futuro.

O Brasil tem um grande potencial para promover a integração energética em diferentes aspectos. Geograficamente, próximo a metade do território e fronteira com quase todos os países da região (exceto Chile e Equador), o Brasil pode promover a interligação de redes de transmissão e de gasodutos entre países, integrando inclusive as redes do Norte e do Sul. Ao integrar energeticamente a região, os países poderão aproveitar as complementaridades entre os diferentes regimes sazonais e as diferentes matrizes energéticas, resolvendo seus problemas de abastecimento. Pelo seu peso político e econômico, e sua consequente capacidade de liderança regional, o Brasil tem o potencial de, pelo intermédio de instituições regionais (Cosiplan e Conselho de Energia), promover um processo de efetiva integração energética sul-americana. Por meio de investimentos, financiamentos (BNDES, participação eventual no Banco do Sul e aportes no Focem) e de suas grandes empresas (Petrobras e Eletrobras), tem capacidade de impulsionar projetos energéticos e de interconexão nos países e entre eles, ajudando a resolver os problemas de abastecimento em alguns países e integrando a região. Sobretudo, o Brasil tem capacidade para alavancar o potencial energético da região e promover uma integração regional efetiva, atrelada a uma transformação na estrutura produtiva dos países, para resolver os problemas de *deficit* energético e de subdesenvolvimento.

O processo de integração energética da região não está livre de atritos, como os interesses de potências externas em ter acesso privilegiado a recursos energéticos da região (especialmente petróleo), a oposição de organizações ambientalistas a grandes projetos, a posição política de grupos mais voltados à resolução de questões nacionais (não privilegiando uma visão regional) e a própria crise econômica internacional iniciada em 2008. A identificação de que a segurança energética é estratégica, em termos socioeconômicos e militares, pode ajudar a criar prioridades e superar tais entraves no âmbito regional.

4 CONCLUSÕES

Este estudo teve como principal objetivo realizar uma síntese histórica, desde o final do conflito sistêmico bipolar e também a partir dos processos de transição e consolidação democrática observados nos países sul-americanos no final do século XX até o ano de 2010, das relações do Brasil com os demais países do continente.

Conforme apontado na introdução, a década de 1990 foi marcada pela proliferação de novos e diferentes blocos regionais ao redor do planeta, fenômeno em que a América do Sul participou ativamente, ainda que com alguma diversificação entre as experiências andina e do Cone Sul. O clima otimista da vitória do bloco ocidental democrático no final do século proporcionou a ampla exportação do modelo liberal aos processos de integração regional econômicos. Dessa maneira, eles foram formatados em conformidade com as regras do regime multilateral de comércio, o qual contava a partir de então com a OMC e suas prerrogativas para autorizar retaliações específicas contra países que viessem a desrespeitar as normas estabelecidas.

No caso brasileiro, a formação do Mercosul, reduzido na prática a um bloco econômico destinado a conformar uma área de livre comércio e uma união aduaneira, praticamente se confundiu de forma geral com as iniciativas da política externa do Brasil para os vizinhos, dada a centralidade do exercício integracionista na agenda política exterior naquele momento. Do ponto de vista político, a atuação em bloco contribuiu para elevar o poder de barganha do Brasil perante as investidas americanas em direção a uma área hemisférica de livre comércio, iniciadas em 1990.

Passados alguns anos em que se observaram resultados bastante positivos no que concerne ao aumento dos fluxos de comércio entre os integrantes do Mercosul, resultantes em larga medida da desgravação tarifária intrabloco, com a crise financeira asiática e russa de 1997, a crise cambial do real entre 1998 e 1999, sucedida pela consequente crise política na Argentina, ficou claro que o modelo de desregulamentação não se adequava mais à realidade da região. Com vistas a superar o clima de insatisfação trazido pela crise no bloco, mais uma vez o governo brasileiro esteve na dianteira do processo coletivo regional, convocando em Brasília a I Cúpula Sul-Americana, no ano 2000, a qual juntava na mesma mesa todos os doze países do continente – e os distintos blocos compostos por eles – e trazia para a agenda a esquecida questão da integração das infraestruturas físicas sul-americanas.

Nos anos 2000, com a chegada ao poder de grupos políticos de centro-esquerda, com nuances ideológicas variadas na maior parte das nações sul-americanas, os diferentes exercícios de integração existentes no continente passaram por revisões gradativas relacionadas principalmente com a ampliação de seu escopo temático e com a maneira de conceber as relações econômicas nestes espaços coletivos, recuperando também algumas

ideias do regionalismo desenvolvimentista outrora propostas ainda nos anos 1950 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

No que concerne à política externa brasileira, foi grande a mudança na maneira de o país se colocar no ambiente internacional, abandonando relativamente o foco em participar passivamente dos regimes internacionais criados pelas grandes potências ocidentais, para então enfatizar a diversificação de parceiros e a aposta no multilateralismo como ferramentas para ampliar a autonomia do país e tentar modificar as regras que regem a governança global. Essa estratégia de cooperação Sul-Sul empreendida pelo novo governo teve duas faces principais: de um lado, a cooperação para o desenvolvimento, em suas diversas modalidades, destinada mormente aos países africanos de língua portuguesa e aos países latino-americanos; de outro, a coalizão internacional com as demais potências emergentes e também outros países do Sul, objetivando a atuação conjunta para obter composição de poder de barganha em espaços multilaterais.

A América do Sul ocupou espaço central nessa estratégia, uma vez que se apresentou claramente como espaço destinatário dessas duas faces da cooperação Sul-Sul. Ainda que a Venezuela também tenha empenhado sua diplomacia em favor da integração do continente todo, a abordagem brasileira para a formatação que viria a ter as instituições da Unasul prevaleceu na maior parte das vezes, demonstrando a capacidade do país de liderar e formar consensos na região. Dessa forma, a organização acabou exibindo como principais funções a coalizão entre seus membros para atuar na política global e a conformação de um aparato, ainda que tímido, para a governança regional e a cooperação em uma ampla gama de áreas temáticas na América do Sul. Cabe ressaltar, ainda, que esses mecanismos isolaram formalmente a influência americana da resolução das questões que viessem a emergir entre os países do continente.

O levantamento histórico-analítico do período deixa claro que a maneira pela qual a política externa brasileira tem sido formulada impactou determinantemente os rumos traçados pela integração regional sul-americana desde o final da Guerra Fria. Em outras palavras, é evidente a influência brasileira sobre a forma como vêm se organizando as relações internacionais sul-americanas, revelando o papel do Brasil em se posicionar como potência regional no patrocínio da criação das instituições de manutenção da ordem regional. Vale destacar que esse papel contribui para a legitimação das aspirações globais do país, uma vez que é reconhecido pelas grandes potências.

No que se refere ao Mercosul, o relançamento do bloco sobre novas bases conceituais empreendido pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner em 2003, enfatizando a necessidade de se dar maior atenção às dimensões social, política e participativa da integração, ao lado da criação do principal mecanismo de redução das desigualdades estruturais entre os países integrantes do processo, o Focem, tiveram o mérito de tentar democratizar o bloco e trazer de alguma forma as sociedades dos países para discutir e participar da integração. Contudo, a persistência de querelas comerciais entre o Brasil e a Argentina no final da década, somadas às dificuldades para efetivar a adesão plena da Venezuela ao bloco, demonstraram a continuidade de atitudes individualistas que podem ser atribuídas em grande parte à resistência dos Estados partes, especialmente o Brasil, em conferir capacidades supranacionais às instituições do bloco.

Por fim, é interessante notar as diferenças nos resultados das iniciativas dos dois temas apresentados com maior detalhe na terceira seção deste trabalho. Enquanto no campo da segurança regional observou-se um ímpeto regional mais propositivo, com envolvimento de quase todos os países e com tratamento coletivo das questões, no campo da integração energética pôde-se detectar a preferência dos países pelo tratamento nacional do tema, estabelecendo entre si apenas contratos bilaterais de acordo com demandas pontuais, carecendo de uma visão coletiva para integrar o fornecimento dos recursos energéticos no continente.

Emblemática é a posição brasileira e a maneira como ela determina o formato das relações na região nesses dois temas, como seria de se esperar teoricamente de uma potência regional.⁴¹ O país foi o principal defensor da criação do CDS e das decisões que dele derivaram, recebendo posteriormente o reconhecimento por parte até mesmo dos Estados Unidos do sucesso da instituição em garantir a manutenção da paz e da ordem democrática na América do Sul em casos concretos. Por sua vez, no campo da energia, o país apostou historicamente em investimentos que buscassem a autossuficiência e, recentemente, em internacionalizar a Petrobras por toda a América do Sul, atitudes que rumam em sentido oposto a um projeto coletivo de integração energética.

Afinal, os dois levantamentos temáticos corroboram a tese de que há um paradoxo sobre o papel do Brasil na região: apesar de o país relutar em assumir o papel de *paymaster*

41. Para uma compilação de abordagens teóricas para o conceito de potência regional, ver Desiderá (2012, p. 99-101).

da integração regional, seja no tocante ao dispêndio de recursos financeiros seja na promoção de instituições supranacionais, por seu turno observa-se que, principalmente a partir dos anos 2000, a maneira pela qual o país se posiciona com relação a diversas questões de cunho regional é determinante sobre a forma em que as relações entre os países e a integração se darão na América do Sul.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, G. M. P. **Integração regional pela via energética**: o estudo de caso da interligação elétrica Venezuela – Brasil. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, 2011.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. A Alca na política externa brasileira. **Política externa**, São Paulo, ago./out. 2001.
- AMORIM, C.; PIMENTEL, R. Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas. *In*: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. Diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados/Nupri/USP/FAPESP, 1996. v. 2.
- ANTIQUERA, D. de C. **A Amazônia e a política externa brasileira**: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). 2006. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- ARAUJO JÚNIOR, J. T. de. Os fundamentos econômicos do programa de integração Argentina-Brasil. **Revista de economia política**, v. 8, n. 3, jul./set. 1988.
- _____. Integração econômica e harmonização de políticas na América do Norte e no Cone Sul. **Revista de economia política**, v. 11, n. 2, abr./jun. 1991.
- ARAVENA, F. R. Panorama da segurança na América do Sul. **Diplomacia, estratégia e política**, [s.l.: s.n.], jan./mar. 2005. p. 53-77.
- BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de economia e política internacional**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 33-42, jul./set. 2011.
- BATISTA, P. N. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso. **Política externa**, v. 1, n. 4, [s.l.: s.n.], 1993.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CERQUEIRA, R. **Diários do príncipe imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002)**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, A. L. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 41, n. esp., 1998.

_____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, 2002.

CIER – COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO ELÉTRICA REGIONAL. **Información del sector energético en países de América del Sur, América Central y el Caribe**. 2001-2011.

COSTA, D. A América do Sul: o destino do Brasil. *In*: SARTI, I. *et al.* (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. v. 1.

COUTO, L. F. **O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul (1990-2005)**. Curitiba: Juruá, 2009.

COUTO, L. F.; PADULA, R. Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: do regionalismo aberto às perspectivas de mudança. *In*: CRIES – COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. **Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2010**. Cries, 2012.

CRUZ, S. V.; STUART, A. M. Cambiando el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula. *In*: ÁLVAREZ, C. C. **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2003.

DESIDERÁ, W. A transição de poder na década que se inicia. **Boletim de economia e política internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 95-108, out./dez. 2012.

ELETROBRAS. **Relatório anual**. 2008.

FAVERÃO, G. de M. **Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2006.

FAWCETT, L. **The history and concept of regionalism**. V Esil Conference, 2012. Disponível em: <<http://www.uv.es/esil2012/pdf/1fawcett.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

FLORES, M. C. G. **O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz

e Terra, 1998.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Nova York: The Free Press, 1992.

GOSMANN, H. L. **Integração gasífera na América do Sul**: estudo dos casos dos gasodutos Bolívia-Brasil (Gasbol) e Lateral-Cuiabá no contexto das relações bilaterais Bolívia e Brasil. Monografia da Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2011.

GRATIUS, S. **O Brasil nas Américas**: potência regional pacificadora? 2007. Disponível em: <http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_POR_abr07.pdf>. Acesso em: 1 out. 2012.

HALLACK, M. **Mecanismos de governança do comércio de gás entre Brasil e Bolívia**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HIRST, M. Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil. **Revista de economia política**, v. 8, n. 3, jul./set. 1988.

_____. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, v. 205, p. 131-140, sep./oct. 2006.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S. Crisis y toma de decision en la politica exterior brasilena: el programa de integracion Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informatica con EUA. *In*: RUSSEL, R. (Org.). **Política exterior y toma de decisiones en America Latina**. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1990.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedad-luzes e sombras do Brasil atual**, Buenos Aires, p. 22-41, dez. 2010. Edição especial em português.

HOLZHACKER, D. O. **Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90**. 2006. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

HUNTINGTON, S. P. The lonely superpower. **Foreign affairs**, New York, v. 78, n. 2, p. 35-49, Mar./Apr. 1999.

HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto internacional**, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.

KOŁODZIEJ, E. A. A segurança internacional depois da Guerra Fria: da globalização à regionalização. **Contexto internacional**, v. 17, n. 2, p. 313-349, jul./dez. 1995.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

_____. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. *In*: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**: comércio e política. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. cap. 7, p. 155-179.

LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. Integração moderna. **Análise de conjuntura OPSA**, n. 1, jan. 2006.

MARIANO, M. P. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

_____. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions. **The Latin Americanist**, v. 56, p. 161-180, 2012.

MATTLI, W. **The logic of regional integration**: Europe and beyond. New York: Cambridge University Press, 1999.

MEDEIROS FILHO, O. **Conselho de defesa sul-americano**: demandas e agendas. 2010. Disponível em: <http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf>. Acesso em: 1 out. 2012.

MOURA, G. Brasil e Argentina: com a democracia o fim das hostilidades. **Ciência hoje**, v. 8, n. 46, set. 1988.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. Bargaining together in Cancún: developing countries and their involving coalitions. **The world economy**, v. 27, n. 7, 2004.

OLIVEIRA, A. J. S. N. de. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca**. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político-estratégica. 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Engenharia de Produção, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ago. 2010.

PARA evitar pressões na Alca, Lula diz que Mercosul fecha acordo com UE. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2004.

PEÑA, F. **Los grandes objetivos del Mercosur (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común)**. Apresentação no Seminário 15 Anos de Mercosul: avaliação e perspectivas. Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 27-28 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/RssNoticiaDetalle.do?noticiaId=591>>. Acesso em: 8 dez. 2006.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

PINTO JÚNIOR, H. Q. **Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial**. 2007.

PINTO, L. F. S. A Petrobras na América do Sul. *In*: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas comparativo de la defensa en América Latina**. 2010. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanol.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2012.

RODRIGUES L. A. **Análise institucional e regulatória da integração de energia elétrica entre o Brasil e os demais membros do Mercosul**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. 1, p. 67-88, 2010.

SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 7, 2010. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/76_analises_AC_n_7_jul_2010.pd>. Acesso em: 8 ago. 2012.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 ago. 2012.

SCHMITTER, P. C.; MALAMUD, A. **The experience of European integration and the potential for integration in Mercosur**. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, 2007. (Working Paper, n. 2007/6).

TAVARES, R. Understanding regional peace and security: a framework for analysis. **Contemporary politics**, v. 14, n. 2, p. 107-127, June 2008.

THORSTENSEN, V. O Brasil frente à OMC, à Alca e ao acordo CE/Mercosul. *In*: AMARAL JÚNIOR, A. do; SANCHEZ, M. R. (Org.). **O Brasil e a Alca: os desafios da integração**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

VALES, T. P. Operações de paz como incentivo ao profissionalismo das forças armadas: o caso uruguaio. **Meridiano 47**, v. 12, n. 128, p. 36-41, nov./dez. 2011.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: Ibri, 2002.

VICTOR, D. G.; JAFFE, A. M.; HAYES, M. H. **Natural gas and geopolitics**: from 1970 to 2004. New York: Cambridge University Press, 2006.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P. **Alca**: o gigante e os anões. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

_____. A Alca e a política externa brasileira. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 321-356.

VIZENTINI, P. G. F. Brazil's contemporary foreign policy: an affirmative agenda. *In*: HOFMEISTER, W.; VOGT, S. (Org.). **G20** – perceptions and perspectives for global governance. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2011. Disponível em: <http://www.kas.de/upload/dokumente/2011/10/G20_E-Book/chapter_4.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2012.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill, 1979.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO; OLADE – ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA. **Mercados energéticos en América y el Caribe**. São Paulo: FIESP; Olade, 2010.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca
Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

