



Guilherme Rios Cardoso

**A Energia dos Vizinhos: uma análise da
política externa do governo Lula na
“nacionalização” do gás boliviano e nas
alterações do Tratado de Itaipu**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação em Relações Internacionais do
Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Letícia Pinheiro

Rio de Janeiro
Dezembro de 2010

Guilherme Rios Cardoso

A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Letícia Pinheiro

Orientadora e Presidente

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Luís Manuel Rebelo Fernandes

Pontifícia Universidade Católica – PUC-Rio

Profa. Miriam Gomes Saraiva

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Profa. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação
do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 7 de dezembro de 2010.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Guilherme Rios Cardoso

Graduou-se em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em dezembro de 1998. Desde 2004, trabalha na Globo News, onde exerce funções de apresentador, editor e repórter.

Ficha Catalográfica

Cardoso, Guilherme Rios

A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu / Guilherme Rios Cardoso; orientadora: Letícia Pinheiro. – 2010.
208 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2011.
Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Política externa brasileira. 3. Integração energética sul-americana. 4. Silva, Luiz Inácio Lula da. 5. Bolívia. 6. Paraguai. 7. Gasoduto Brasil-Bolívia. 8. Tratado de Itaipu. I. Pinheiro, Letícia. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para meu irmão, João Henrique (*In Memoriam*),
por estar sempre nas minhas melhores lembranças.
Para o meu amor, Flavia, pela paciência e
compreensão ao longo de todos os meses de
mestrado.

E, especialmente, para Maria Luiza. Um dia a
minha paixão vai entender por que o papai passou
tanto tempo longe dela. Malu foi o grande motivo
para eu nunca pensar em desistir.

Agradecimentos

Aos meus pais, Ricardo e Claudia, por sempre terem valorizado a minha educação. A minha avó Helenita, que sempre sonhou em ter um neto diplomata, mas se contentou em ter um jornalista. A meu tio Marcelo, por ser uma fonte de inspiração por sua dedicação ao estudo.

A todos os amigos e familiares que entenderam a minha ausência e me incentivaram nesse árduo caminho.

A minha orientadora, Letícia Pinheiro, pelos conselhos, pela sabedoria, pela paciência, e por me ajudar a transformar as minhas ideias em realidade.

A minha primeira orientadora, Monica Sálomon, que começou a construir este trabalho comigo e que deu indicações fundamentais para o seu desenvolvimento.

À PUC-Rio, pela bolsa da Vice-Reitoria de Assuntos Acadêmicos, que me permitiu cursar o mestrado.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora.

Aos professores do IRI, pela excelência e contribuição significativa para este trabalho, especialmente José María Gómez, Luis Fernandes, André Mello e Silva, que passaram ensinamentos importantes para esta dissertação, e João Pontes Nogueira e Nizar Messari, que apostaram em um jornalista sem tempo para dedicação integral ao estudo, mas com muita vontade de aprender e produzir.

Aos professores do Departamento de Comunicação Social do PUC-Rio Cesar Romero Jacob, Miguel Pereira e Angeluccia Habert, por confiarem em mim e me recomendarem para o mestrado.

À equipe do IRI, que sempre foi solícita e simpática com minhas dúvidas, especialmente à Natacha, que sempre foi extremamente paciente e profissional.

Aos meus colegas de mestrado, que tiveram tanta paciência e ajudaram um jornalista a entender a nova realidade das Relações Internacionais. Especialmente a Paula Vedoveli e Eduardo Aquiles, que fizeram sugestões fundamentais para afinar minhas ideias e me iluminaram para fazer nascer esta dissertação, a Juliano de Oliveira, que me ajudou ao longo curso e da construção dissertação, me ensinando a melhor forma de traçar o caminho acadêmico, a Isabel Rocha, com quem dividi as dificuldades para compreender o universo de RI, a Claudio Tellez, Danilo Marcondes, Paula Drumond, Alessandro Biazzi, Igor Vidal e Bruno Magalhães, que me deram dicas, sugeriram textos e emprestaram livros.

Aos meus colegas de trabalho, que foram solidários, e à Globo News, especialmente a Alice-Maria, que me deu todo o apoio necessário para que eu pudesse fazer o mestrado, e a Angela Lindenberg, que se desdobrou para conciliar as minhas horas de trabalho com as aulas no IRI.

À amiga Clara Inem, que deu conselhos com sua experiência acadêmica, e me incentivou desde o início para que eu fizesse este curso de mestrado.

Aos amigos Alexandre Santos, Ronaldo Gualdi, Débora Thomé e Regina Kfuri, que dispuseram o seu tempo para me ouvir e me ajudar quando tive a necessidade.

Aos professores José Alexandre Hage, Cristina Pecequillo, Otavio Amorim Neto e Sabrina Medeiros, pelas sugestões de textos importantes.

A Adriano Pires, Diretor do Centro Brasileiro de Infra Estrutura, que deu uma importante entrevista que ajudou a encaminhar este trabalho.

Ao embaixador Marcelo Biato, a Carlos Cavalcanti, Ildo Sauer e Jorge Samek pelas entrevistas.

A Rodrigo Baena e Fernando Henrique Teixeirense por tornarem possível as entrevistas com o embaixador Biato e com Samek, respectivamente.

Resumo

Rios Cardoso, Guilherme; Pinheiro, Leticia (orientadora).

A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. Rio de Janeiro, 2010, 210p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação analisa a política externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva para a América do Sul e o processo decisório de seu gabinete nas relações exteriores em dois casos em que o governo brasileiro decidiu negociar a alteração de acordos na área de energia: a nacionalização do gás da Bolívia, em 2006, e a demanda do Paraguai para modificar o Tratado da Usina Binacional de Itaipu, em 2008 e 2009. O objetivo é contribuir para a discussão sobre a participação de atores domésticos no processo de formulação da política externa brasileira. A Presidência, o Ministério das Relações Exteriores e outros agentes estatais, como o Ministério de Minas e Energia, Petrobras, Eletrobras, Casa Civil e Ministério da Fazenda, participaram diretamente do processo decisório, que também sofreu influência de agentes sociais, como a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp). O Brasil arcou com os custos de seu papel de líder regional, que foi assumido com mais clareza neste governo. A nacionalização do gás boliviano e as demandas do Paraguai para alterar o Tratado de Itaipu, apesar das suas consequências econômicas, tiveram uma conotação política, pelas dificuldades domésticas que os presidentes Evo Morales e Fernando Lugo enfrentavam quando decidiram pressionar o Brasil. As negociações bem sucedidas para seus gabinetes se tornaram uma forma de garantir a estabilidade política interna e, conseqüentemente, na região.

Palavras-chave

Relações internacionais; Política externa brasileira; Integração energética sul-americana; Luiz Inácio Lula da Silva; Bolívia; Paraguai; Gasoduto Brasil-Bolívia; Tratado de Itaipu.

Abstract

Rios Cardoso, Guilherme; Pinheiro, Leticia (advisor). **The Neighbours' Energy**: a analysis of the foreign policy of Lula's government in the nationalization of Bolivian gas and in the alterations of Itaipu Treaty. Rio de Janeiro, 2010, 210p. MSc Dissertation. Instituto de Relações Internacionais, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation analyzes the foreign policy of Luís Inácio Lula da Silva's government for South America and the decision-making process for foreign affairs of his cabinet. Specifically, two cases will be analyzed in which the Brazilian government decided to negotiate alterations to energy agreements: the nationalization of Bolivian gas (2006), and the demands of Paraguay to modify the Itaipu Treaty (2008-2009). The aim of this work is to contribute to the debate on domestic actors' participation in the formulation process of Brazilian foreign policy. In both negotiations, the President, the Ministry of Foreign Affairs, and state agents, such as Ministry of Mines and Energy, Petrobras, Eletrobras, Civil House and Ministry of Finance, participated directly in the decision-making process. This process was also influenced by social agents, such as the Industry Federation of Sao Paulo (Fiesp). The Brazilian government preferred profits over the long-term. Consequently, there is a price of leadership, which Brazil is willing to pay to become a regional leader; a position assumed more clearly in this administration. The nationalization of the Bolivian gas and the Paraguayan demands to alter the Itaipu Treaty, besides its economic consequences, had political connotations, because of the domestic troubles Evo Morales and Fernando Lugo were facing when they decided to pressure Brazil. The successful negotiations became a pledge of political stability in both countries and, therefore, to the region.

Key words

International Relations; Brazilian foreign policy; South-American energy integration; Luiz Inácio Lula da Silva; Bolivia; Paraguay; Brasil-Bolivia gas pipeline; Itaipu Treaty.

Sumário

1.Introdução	11
2. Política Externa e Relações Internacionais	19
2.1. A prevalência do Realismo e do Modelo racional nas Relações Internacionais	20
2.2. O fim da hegemonia realista e o crescimento do Liberalismo	24
2.3. A Análise de Política Externa: a abertura da “caixa-preta” do Estado	27
2.4. A Análise de Política Externa do governo Lula: abrindo a caixa-preta do Estado brasileiro	31
2.4.1. As estruturas domésticas	32
2.4.2. A formação das preferências do Estado	35
2.4.3. O conflito distributivo doméstico	39
2.5. Considerações finais	46
3. A Política Externa Brasileira no Governo Lula	48
3.1. O Ministério das Relações Exteriores e o processo decisório em política externa	50
3.2. A condução e os objetivos da Política Externa no Governo Lula	62
3.2.1. A valorização da América do Sul na política externa brasileira	73
3.3. A energia sul-americana	79
3.3.1. A Energia Brasileira	83
3.4. Considerações Finais	86
4. A crise do gás boliviano.	88
4.1. O cenário-sócio econômico da Bolívia	89
4. 2. A política boliviana	90
4.3. A mudança da Bolívia com Evo Morales	92
4.4. Os hidrocarbonetos	93
4.5. A Petrobras	95
4.6. Os interesses do Brasil na Bolívia	97

4.7. O Decreto “Heroes Del Chaco”	105
4.8. A decisão do Governo Lula	111
4.9. Considerações Finais	126
5. A alteração do Tratado de Itaipu	130
5.1. O quadro social paraguaio	132
5.2. A economia dependente	134
5.3. As relações do Paraguai com o Brasil e com o Mercosul	137
5.4. A Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu	141
5.5. A política doméstica paraguaia e a ascensão de Fernando Lugo	149
5.6. A soberania energética	152
5.7. As negociações e a decisão brasileira	156
5.8. Considerações finais	168
6. Conclusão	172
7. Fontes e Bibliografia	180
8. Anexos	198