

Danielle Nogueira

Diplomacia do gás

**A Petrobras na política externa de Cardoso para a integração
energética com a Bolívia (1995-2002)**

Dissertação de mestrado

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da PUC-Rio como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais

Orientadora: Letícia Pinheiro

Rio de Janeiro

Maio de 2007

Danielle de Albuquerque Melo Nogueira

Diplomacia do gás

A Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)

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

Letícia de Abreu Pinheiro

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Maria Regina Soares de Lima

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Eli Diniz

Instituto de Economia – UFRJ

João Pontes Nogueira

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

Rio de Janeiro, 2 de maio de 2007

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

Danielle de Albuquerque Melo Nogueira

Graduou-se em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, na Escola de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ) em janeiro de 2001. Kursou a Pós-Graduação *latu senso* em História das Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 2002. Entre 1999 e 2004 trabalhou no Jornal do Brasil, onde exerceu funções de repórter e editora.

Ficha Catalográfica

Nogueira, Danielle

Diplomacia do gás: a Petrobras na política externa de Cardoso para integração energética com a Bolívia (1995-2002) / Danielle Nogueira; orientadora: Letícia Pinheiro – 2007.

223 f. il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. Política externa brasileira. 3. Economia política. 4. Integração energética sul-americana. 5. Gasoduto Brasil-Bolívia. 6. Cardoso, Fernando Henrique 7. Petrobras. I. Pinheiro, Letícia. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Relações Internacionais. III Título.

CDD: 327

Agradecimentos

A minha orientadora Letícia Pinheiro, pelas precisas observações que me permitiram aprimorar este trabalho dia após dia.

A meus pais, pelos dias em que a casa teve que ficar em silêncio para que eu pudesse estudar; pelas noites mal-dormidas consertando o computador; pelas palavras de apoio e o estímulo que sempre me deram para seguir em frente.

A minha irmã Fernanda, pelo exemplo de perseverança e amor pela vida que me encheram de força e alegria nos momentos mais difíceis.

A meu avô Cândido, que me inspirou com sua garra para manter-se vivo durante todo esse tempo.

A meus amigos e parentes, pela compreensão da ausência durante tantos meses dedicados a este trabalho.

Aos professores e colegas da PUC, que contribuíram para meu amadurecimento intelectual.

Aos meus entrevistados, que gentilmente me receberam, enriquecendo a análise desenvolvida nesta dissertação.

Aos colegas do Diário do Comércio e Indústria, pela compreensão e paciência durante esses dois anos.

Resumo

Nogueira, Danielle de A. Melo; Pinheiro, Leticia (orientadora). **Diplomacia do gás:** a Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002). Rio de Janeiro, 2007, 223p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão sobre a participação de atores domésticos no processo decisório de política externa brasileira, tendo em vista as possibilidades de ruptura com o padrão centralizador que tem caracterizado nossa diplomacia, a partir da liberalização política e econômica. Nosso objeto de análise é a política externa de Fernando Henrique Cardoso para a integração energética com a Bolívia, na qual procuramos identificar a participação da Petrobras nas negociações para construção do gasoduto que conecta os dois países. Concluímos que, apesar da consolidação daqueles dois fenômenos na gestão Cardoso, permanece uma tendência à centralização do poder decisório no Executivo. Enquanto as posições da Petrobras foram contrárias às das elites burocráticas que lideraram as negociações, os interesses da empresa foram barrados, levando-a a atuar dentro de sua lógica pública, ou seja, privilegiando objetivos políticos e macroeconômicos em detrimento de metas corporativas. Apenas quando suas preferências convergiram com as do Executivo – o que se deu na fase de implementação do gasoduto –, a Petrobras conseguiu acomodá-las no processo negociador, abrindo brecha para que suas estratégias de expansão fossem postas em prática. O instrumental teórico utilizado reúne abordagens de Economia política, teorias liberais de Relações Internacionais e modelos analíticos de processo decisório de política externa.

Palavras chaves

Política externa brasileira; Economia política; Integração energética sul-americana; Gasoduto Brasil-Bolívia; Fernando Henrique Cardoso; Petrobras

Abstract

Nogueira, Danielle de A. Melo; Pinheiro, Letícia (tutor). **Gas diplomacy:** Petrobras in Cardoso's foreign policy for energy integration with Bolivia (1995-2002). Rio de Janeiro: 2007, 223p. Dissertation – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

The aim of this work is to contribute to the debate on domestic actors participation in the decision-making process of Brazilian foreign policy, regarding the possibilities of change in the patterns of centralization, emerged with political and economic liberalization. Our focus is Cardoso's foreign policy for energy integration with Bolivia, in which we try to identify the role of Petrobras in negotiations for the construction of the gas pipeline which connects both countries. We conclude that, despite consolidation of those phenomena on Cardoso's term, there is still a tendency of power decision centralization in Executive sphere. While Petrobras was contrary to bureaucratic elites's objectives, company's interests were precluded, leading it to act based on its public side. It meant that company's priorities were political and macroeconomic objectives, not its corporative aims. It was only when Petrobras's preferences converged with government ones – which happened during gas pipeline implementation – that they could be incorporated into public policy and company's growth strategies could be put into practice. Theoretical framework consists of Political Economy approaches, International Relations liberal theories and analytical models of foreign policy decision-making process.

Keywords

Brazilian foreign policy; Political Economy; South-American energy integration; Brasil-Bolivia gas pipeline; Fernando Henrique Cardoso; Petrobras

Sumário

1. Introdução	13
2. Mudanças no padrão de política externa	20
2.1 Tradição nas Relações Internacionais: o modelo analítico do Estado unitário	21
2.2 Tradição no Itamaraty: uma convergência entre teoria e prática	23
2.2.1 Razões para a hegemonia	23
2.2.2 A construção do consenso	26
2.3 Novas abordagens: abrindo a caixa-preta do Estado	30
2.3.1 A teoria liberal de Moravcsik	32
2.3.2 O modelo analítico de Kellerman	34
2.4 Liberalização política e econômica: novos atores na política externa?	37
2.4.1 A internacionalização da economia e seus mecanismos de influência	41
2.5 Considerações finais	45
3. Implicações para a política externa brasileira	47
3.1 Renovação e continuidade no Itamaraty	48
3.1.1 De Sarney a Collor: a crise de paradigmas	49
3.1.2 Renova-se o paradigma; reafirma-se a centralização	53
3.1.2.1 O pilar da estabilidade econômica	53
3.1.2.2 O pilar da democracia	55
3.2 A opção brasileira pela América do Sul: ação e reação no mundo globalizado	61
3.2.1 Democracia e abertura econômica: o caminho para a integração regional	62
3.2.2 De Collor a Cardoso: a vez da América do Sul no discurso diplomático	65

3.2.3 A integração física sub-regional e o projeto de liderança de Cardoso	69
3.3 Considerações finais	73
4. A Petrobras como força política autônoma	75
4.1 O hibridismo do ator: estímulos e limites para a autonomia relativa	76
4.2 Nascimento de um gigante: conquista de autonomia e formação do consenso	81
4.3 Expansão das atividades: oscilação da autonomia e ruptura do consenso	86
4.3.1 Divergência de preferências: a crise do modelo de substituição de importações	90
4.3.2 Contratos de risco e Proálcool: a ameaça ao monopólio legal	92
4.3.3 O abandono do modelo de substituição de importações	94
4.4 O projeto de internacionalização: resgate da autonomia e reforma do consenso	96
4.4.1 Quebra do monopólio: alteração nas preferências da Petrobras	99
4.4.2 Petrobras e Estado: uma nova convergência de interesses	103
4.4.3 A prioridade da América do Sul	105
4.4.4 O ingresso do mercado de energia e a prioridade do gás natural	108
4.5 Considerações finais	110
5. A política externa brasileira para a integração energética com a Bolívia: atores e preferências	113
5.1 Antecedentes históricos	114
5.1.1 Rumo à integração energética: os acordos de 1938	115
5.1.2 Roboré: novo duelo entre nacionalistas e internacionalistas	116
5.1.3 O gás entra em pauta: a inclusão da Petrobras nas negociações dos anos 70	119

5.1.4 Quando a política supera os entraves econômicos: os esforços dos anos 80	121
5.2 Os atores envolvidos	124
5.2.1 As preferências no Brasil	124
5.2.1.1 O porquê do gás: a influência do Ministério de Minas e Energia	125
5.2.1.2 O porquê da Bolívia: a influência do Itamaraty	129
5.2.1.3 A resistência da Petrobras	132
5.2.2 As preferências na Bolívia	134
5.2.2.1 O porquê do gás: alternativa à crise da indústria mineradora	136
5.2.2.2 O porquê do Brasil: a busca por um mercado consumidor	139
5.2.3 As preferências das multinacionais	142
5.2.3.1 A América do Sul torna-se alvo de investimentos	143
5.2.3.2 A atratividade do gasoduto Brasil-Bolívia	146
5.3 Considerações finais	149
 6. A Petrobras nas negociações do gasoduto Brasil-Bolívia	151
6.1 A construção do consenso no processo decisório	152
6.1.1 Acordo original: um projeto entre governos	155
6.1.2 Primeiro aditivo: pressão dos atores externos	157
6.1.3 Segundo aditivo: alinhamento das preferências brasileiras	159
6.1.4 Contrato definitivo: disputa pelo monopólio da Petrobras	160
6.1.5 A briga pelo livre acesso	166
6.2 Considerações finais	167
 7. Conclusão	172
 8. Bibliografia	177
 9. Anexos	192
Anexo 1. Reflexos da nacionalização	192
1.1 As razões da nacionalização	193

1.1.1 Novos atores na arena política boliviana	194
1.1.2 O simbolismo do gás e a derrocada dos partidos tradicionais	197
1.2 A nacionalização e seus desdobramentos para a política externa brasileira	201
1.2.1 Divergências de posições e parâmetros para a resposta brasileira	206
1.2.2 As negociações	207
1.3 Considerações finais	209
Anexo 2	213
Anexo 3	214
Anexo 4	215
Anexo 5	217
Anexo 6	221
Anexo 7	223

Lista de figuras e quadros

Quadro 1: Reforma do Aparelho do Estado	97
Fonte: Fernandes (2002) e Plano Diretor da Reforma do Estado, Brasil (1996)	
Quadro 2: Investimento no setor de energia elétrica e adição de capacidade (1970-1997)	127
Fonte: Bielschowsky (1997)	
Quadro 3: Exportações de gás bolivianas (1992-2005)	141
Fonte: YPFB	
Quadro 4: Estrutura societária do gasoduto	146
Fonte: TBG e GTB	
Quadro 5: Maiores lucros da história de empresas de capital aberto na América Latina em US\$	214
Fonte: Economática (dezembro de 2005)	
Quadro 6: Atuação internacional da Petrobras (1995-1998)	215
Fonte: elaboração própria com base nos Relatórios Anuais da Petrobras	
Quadro 7: Atuação internacional da Petrobras (1999-2002)	216
Fonte: elaboração própria com base nos Relatórios Anuais da Petrobras	
Quadro 8: Acordos de integração com a Bolívia	217
Fonte: elaboração própria a partir de Guilherme (1959), Alvarez (1989), Coutinho (2000), Viotti (2000), Contrato de compra e venda de gás natural de 1996	
Quadro 9: Produção anual de gás natural no Brasil	221
Fonte: Statistical Review of World Energy 2006	
Quadro 10: Reservas provadas de gás natural no Brasil	221
Fonte: Statistical Review of World Energy 2006	
Quadro 11: Produção anual de gás natural na América do Sul e Central	221
Fonte: Statistical Review of World Energy 2006	

Quadro 12: Reservas provadas de gás natural na América do Sul e Central	222
Fonte: Statistical Review of World Energy 2006	
Quadro 13: Atuação da Petrobras na Bolívia	223
Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site da YPFB e da Petrobras	
Figura 1: Eixos de integração do IIRSA	213
Fonte: Primeiro Seminário Internacional de co-finaciamento BNDES-CAF, Rio de Janeiro, 6-8 de agosto de 2003.	