

1. Introdução

A liberalização política e a liberalização econômica são apontadas na literatura como movimentos que criaram condições favoráveis à pluralização do processo decisório de política exterior. A primeira por introduzir maior competição no sistema político e fazer dos partidos canais de intermediação de interesses sociais, promovendo a reconfiguração dos limites entre Estado e sociedade (KAHLER, 1997); a segunda por diluir as fronteiras entre as esferas internacional e doméstica, fazendo que constrangimentos externos passassem a moldar as preferências dos atores internos, o que resultaria em uma busca por maior participação na formulação e execução da política externa por parte desses atores (MILNER; KEOHANE, 1996).

Tais mudanças seriam percebidas com mais facilidade em países de tradição econômica autárquica e cuja história política tem concentrado o poder de decisão no âmbito do Executivo – seja em tempos autoritários ou democráticos – como o Brasil. A partir da redemocratização e da abertura econômica nos anos 80 e 90, a tarefa da diplomacia teria deixado de se restringir à representação de interesses coletivos supostamente unânimes no plano internacional. Sua missão passaria a ser a defesa de interesses setoriais, por vezes concorrentes, com maior ou menor acesso aos canais de decisão de política externa, inserindo a atividade diplomática diretamente no conflito distributivo. (LIMA, 2000)

Essa transição dual representou um desafio para o Itamaraty, que se viu confrontado com a necessidade de reintroduzir o país no sistema internacional de forma competitiva num momento de reestruturação da ordem política e, ao mesmo tempo, de ruptura do consenso em torno do modelo de substituição de importações, que até então havia respaldado a ação diplomática e contribuído para assegurar sua relativa autonomia na condução da política externa brasileira. Como consequência, teria o processo decisório de política exterior, tradicionalmente centrado no Ministério de Relações Exteriores (MRE), caminhado para uma

descentralização, contribuindo para a incorporação das preferências de atores sociais e agentes econômicos domésticos?

Para verificar em que medida o insulamento burocrático do Itamaraty foi desafiado escolhemos como objeto de análise a política externa voltada para a integração energética com a Bolívia no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sintetizada nas negociações em torno do gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol). Sua escolha deve-se, em primeiro lugar, à complexidade de interesses e de atores envolvidos em torno do projeto. Além dos anseios do Ministério de Minas e Energia (MME) de fomentar o uso do gás natural para atender à demanda energética do país e do desejo do MRE de promover a integração regional, a literatura aponta os interesses de empresas multinacionais no gasoduto, que buscaram interferir nas negociações diplomáticas, aproveitando-se das oportunidades criadas pelo fenômeno da internacionalização da economia (HOLANDA, 2001; FARIA; GUEDES, 2003).

Dos atores envolvidos, um em particular nos parece merecer especial atenção: a Petrobras. Sendo uma empresa pública, a Petrobras pode ser considerada um ator híbrido, ora agindo sob a lógica privada, visando à maximização de ganhos; ora atuando com sua face pública, privilegiando interesses coletivos. A oscilação entre um e outro extremo vai depender especialmente das condições econômicas em que ela está inserida. Por essa razão, acreditamos que seriam percebidas com maior evidência mudanças no comportamento da companhia, ou seja, alteração de suas preferências, que decorressem dos processos apontados neste projeto como molas propulsoras para a descentralização do processo decisório de política externa, em especial a liberalização econômica.

Considerou-se ainda o peso da Petrobras na economia boliviana, bem como a importância da Bolívia para a empresa. A companhia detém mais de 40% das reservas de gás do país vizinho e responde por 75% das exportações do insumo, principal item da pauta de exportação boliviana. Até a nacionalização do setor de hidrocarbonetos, em maio de 2006, atuava em toda a cadeia produtiva do gás. Sendo a primeira experiência de internacionalização integrada da petrolífera e dada a dependência do gás boliviano para o abastecimento do mercado gasífero brasileiro, o país andino tornou-se estratégico para a empresa. Qual teria sido,

então, o papel desempenhado pela Petrobras na política externa para a integração energética com a nação vizinha na gestão Cardoso?

A premissa deste trabalho é que a liberalização econômica – ao promover uma maior integração entre as esferas nacionais e internacional - molda as preferências dos atores domésticos, incentivando-os a buscar uma maior participação no processo decisório de política exterior. Ao tornarem-se mais suscetíveis às transformações da economia mundial, seus interesses passariam a ser afetados por constrangimentos externos com maior frequência e intensidade. Nesse sentido, a liberalização econômica favoreceria a inclusão de atores internos nos processos de decisão. A incorporação ou não das preferências de tais atores vai depender do maior ou menor acesso ao poder decisório, ou seja, dependerá dos arranjos institucionais internos, capazes de potencializar ou bloquear os estímulos à descentralização, como afirmam Milner e Keohane (1996). Igualmente a liberalização política somente viabilizará a incorporação das preferências se o desenho das instituições contribuir para a pluralização do processo decisório. Como o foco de análise desta dissertação é uma empresa, será priorizada a contribuição da liberalização econômica para este processo.

Quando iniciamos nossa pesquisa, a hipótese sobre a qual nos debruçamos foi a de que a Petrobras teria alterado suas preferências diante da maior concorrência proporcionada pela abertura do setor de petróleo ao capital internacional, buscando uma participação mais ativa nas discussões de política externa relativas a questões energéticas. A ameaça à sua tradição monopolista teria levado a empresa – com foco no mercado petrolífero nacional - a introduzir no seu planejamento estratégico metas de internacionalização e diversificação de atividades. A liberalização econômica, sugerimos, proporcionaria condições favoráveis ao exercício de um papel de destaque da Petrobras na formulação e execução da política externa brasileira para a integração energética com a Bolívia.

O que verificamos, no entanto, é que apesar da alteração de suas preferências o ator não conseguiu assegurar uma participação efetiva em todas as fases do processo decisório. Os arranjos institucionais foram capazes de filtrar os incentivos à sua participação num primeiro momento. Apenas quando os interesses da Petrobras convergiram com os interesses das elites burocráticas brasileiras é que a companhia teve voz nas negociações, observando-se um padrão seletivo de incorporação de preferências. Contrariando nossa hipótese, portanto, a

liberalização econômica *não* assegurou uma automática ampliação de atores domésticos no processo decisório. Tampouco a liberalização política.

Afirmar que os arranjos institucionais foram capazes de anular por completo a participação de atores sociais e agentes econômicos naquele processo, porém, seria um equívoco. Em nosso estudo de caso, verificamos que a Petrobras não teve poder de agenda, mas conseguiu incorporar parte de suas preferências e suprimir interesses concorrentes aos seus durante a implantação do projeto do gasoduto, quando o gás boliviano se tornou uma oportunidade de negócios para a companhia e o controle sobre o insumo passou a integrar a estratégia de contenção das rivais no mercado brasileiro. É nesta fase do processo decisório, a *implementação* das políticas públicas, que identificamos as oportunidades de ação do ator.

A opção pelo recorte temporal deve-se i) ao fato de que, apesar de a integração energética com a Bolívia ocupar espaço na política externa brasileira desde a década de 1930, esta ganhou força apenas com a inclusão do projeto do Gasbol no Programa Brasil em Ação, em 1996, pelo então presidente Cardoso, e com a assinatura do contrato definitivo de compra e venda de gás entre a petrolífera boliviana Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e a Petrobras, no mesmo ano; ii) na gestão Cardoso foram consolidados os dois fenômenos apontados nesta pesquisa como veículos para a incorporação das preferências de atores domésticos.

No âmbito interno, essa consolidação se traduziu na adoção da diplomacia pública – que, ao menos na retórica, buscou ampliar o diálogo com a sociedade - e na priorização da estabilização econômica, com a implantação do Plano Real. No âmbito externo, os dois movimentos foram reforçados pela adesão a regimes internacionais, visando à construção de um sistema internacional democrático, e pela adoção de medidas de caráter liberalizante tanto na esfera comercial como financeira. Neste sentido é interessante notar como, num momento de acentuada liberalização econômica, são escassas as referências ao papel das empresas, sejam elas públicas ou privadas, no processo de decisório de política externa.

A recente polêmica em torno da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos reforça a importância de se estudar o tema. Os efeitos do decreto sobre a Petrobras – principal petrolífera afetada pelo documento - e a inicial divergência de reações entre a empresa e o governo federal suscitaram questionamentos

quanto à permeabilidade do Estado às demandas de atores domésticos na definição das políticas públicas. A tentação de analisar o papel da Petrobras na política externa brasileira na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva foi grande, especialmente por minha formação jornalística, que privilegia o imediatismo da notícia em detrimento da análise de longo prazo. Tendo em vista o requisito dos trabalhos acadêmicos de se manter um distanciamento em relação a seu objeto, porém, optou-se por transformar o episódio da nacionalização em um anexo (Anexo 1, p. 192) e manter a idéia inicial de centrar a pesquisa na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro são expostos os instrumentos analíticos com que será identificada a formação das preferências dos atores relevantes e investigado o processo decisório que resultou no Gasbol. São três as ferramentas de análise: a teoria liberal de Andrew Moravcsik (1997), que privilegia a contribuição dos atores sociais na formação das preferências estatais; o modelo analítico de Bárbara Kellerman (1983), que nos permite identificar as fases do processo decisório, salientando divergências suprimidas no processo de interação dos atores envolvidos; os mecanismos de influência da economia internacional sobre a esfera doméstica propostos por Bárbara Stalings (1992), por meio dos quais as preferências dos atores internos são moldadas.

Com esses três instrumentos acreditamos abarcar diferentes dimensões de análise que nos permitirão compreender a complexidade da teia de relações sobre a qual se desenha a política exterior de um país. Se nos detivéssemos ao estudo dos constrangimentos externos, estaríamos incorrendo no erro de menosprezar a causalidade da política doméstica sobre os objetivos de política exterior. Caso, ao contrário, priorizássemos a dinâmica interna, ignoraríamos as limitações impostas e as oportunidades criadas pelas interações entre as políticas doméstica e externa, mantendo a equivocada distinção ontológica entre as duas que por muito tempo caracterizou os estudos de política exterior. E se nos limitássemos à análise no âmbito burocrático, igualmente minimizaríamos a força de grupos de interesse e pressões internacionais sobre as escolhas de política externa. Por mais que os tomadores de decisão estejam posicionados no seio estatal, seu poder decisório flutua de acordo com a interação de atores nessas três esferas.

No segundo capítulo, identificamos as implicações dos fenômenos de liberalização política e econômica para o processo decisório de política brasileira, com ênfase na gestão Cardoso, quando, como já afirmado, esses movimentos são consolidados. O período é aqui qualificado como um misto de renovação e continuidade, uma vez que os dois novos elementos não representaram uma ruptura no padrão de política externa brasileira. Nem os objetivos históricos que guiaram a diplomacia brasileira – a busca por autonomia no sistema internacional e pelo desenvolvimento econômico interno – nem a centralização do poder decisório no Executivo sofreram alterações significativas.

O terceiro capítulo é dedicado à caracterização do ator Petrobras e à análise da mudança de suas preferências, à luz das alterações do Estado brasileiro. Para tal foram estudadas as legislações das empresas públicas e do setor de petróleo e gás. Também foram identificados diferentes passos em seu plano estratégico, como aquisições de ativos e estabelecimento de metas, a partir da análise dos relatórios anuais da companhia entre os anos de 1994 e 2003, que nos permitem sustentar o argumento de que a empresa passou a guiar-se pela lógica da rentabilidade na segunda metade dos anos 90.

O período de análise dos relatórios compreende a gestão Cardoso acrescido de 12 meses ao início e ao fim dos mandatos. Desse modo, possíveis variações nas diretrizes da petrolífera provocadas por mudanças de governo poderiam ser percebidas. Nosso objetivo é identificar a Petrobras como um ator relativamente independente do Estado, de forma que possamos considerar sua atuação nas negociações em torno do Gasbol não apenas como expressão de objetivos políticos e macroeconômicos, mas também de interesses corporativos da petrolífera. É nesta tensão entre interesses públicos e privados que se delinearam as possibilidades de ação do ator.

No quarto capítulo apontamos as preferências dos principais atores envolvidos no processo. São eles o Ministério de Minas e Energia, o Ministério de Relações Exteriores e a Petrobras, no Brasil, além do governo boliviano e as multinacionais. No quinto e último capítulo nos debruçamos sobre o processo decisório que resultou na construção do Gasbol, enfatizando as interações entre os atores nas três dimensões de análise que propiciaram o consenso acerca do projeto e os arranjos institucionais que filtraram os estímulos a uma participação mais

expressiva da Petrobras nas primeiras etapas do processo negociador, bem como de outros atores domésticos.

Para a produção desse capítulo foram analisados documentos de cooperação bilateral entre Brasil e Bolívia e relatórios que discorrem sobre o tema. Também foram feitas entrevistas com elementos-chave da negociação. Os depoimentos foram concedidos entre outubro de 2006 e fevereiro de 2007. A maior parte deles foi gravada. Adicionalmente, foi realizada uma busca sistemática na publicação especializada *Brasil Energia* entre os anos de 1992 e 2006 e no jornal *Valor Econômico*, considerado referência para assuntos econômicos, a partir de 2000, ano em que o periódico foi criado.

Ao fim deste trabalho esperamos ter reunido subsídios que nos permitam responder as duas perguntas que orientaram nossa pesquisa. Em relação à primeira, o estímulo à descentralização do processo decisório de política externa trazido pela liberalização política e econômica nos parece ter sido insuficiente para assegurar a ampliação dos atores nesse processo, especialmente nas fases iniciais, quando as escolhas são efetivamente realizadas. Ainda assim, a crescente complexidade do mundo em que vivemos faz que a implementação das políticas públicas seja cada vez mais diluída entre diversos segmentos sociais e econômicos. É nesta etapa do processo decisório que acreditamos estar a possibilidade para a inclusão dos interesses ignorados nas fases anteriores.