

7. Conclusão

Na Introdução lançamos duas perguntas que orientaram o desenvolvimento de nossa pesquisa. A primeira, mais abrangente, foi o questionamento sobre uma possível descentralização do processo decisório de política externa – tradicionalmente centrado no Itamaraty –, a partir dos movimentos de liberalização política e liberalização econômica. A segunda foi qual teria sido o papel da Petrobras na política externa para a integração energética com a Bolívia na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Nesta conclusão retomamos sucintamente os pontos abordados anteriormente, de modo que as respostas a essas perguntas fiquem mais claras. Ao contrário do que fizemos ao longo do trabalho, em que ordenamos os capítulos da questão geral para a particular, aqui faremos o contrário, de modo que possamos fazer sugestões gerais a partir de observações de um caso específico e concreto.

São três as conseqüências derivadas dos processos de liberalização acima mencionados apontadas como relevantes para esta pesquisa: i) a perspectiva de inclusão de novos atores no processo decisório de política exterior, ii) a alteração do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil até os anos 90 e iii) a criação de condições políticas e econômicas que sustentaram o deslocamento do eixo da política externa brasileira para a América do Sul. É nestas duas últimas que encontramos as razões para a aproximação do Brasil com a Bolívia e os motivos que levaram à Petrobras a incluir o ingresso no país andino em seu planejamento estratégico, contribuindo para viabilizar a integração energética binacional.

A redemocratização e a abertura econômica eliminaram os principais entraves que impossibilitaram tentativas passadas de integração regional: o autoritarismo político e o protecionismo econômico. Com o enfraquecimento das rivalidades militares e o abandono dos modelos de desenvolvimento voltados para o mercado interno e baseados na forte intervenção estatal, abriram-se potencialidades de cooperação entre os países sul-americanos em bases mais

pragmáticas, conferindo um sentido operacional à faceta sul-americana de nossa identidade até então ocultada por séculos de colonialismo e neocolonialismo.

Dentro desse novo contexto, o continente sul-americano foi lançado ao rol das prioridades de nossa diplomacia, ao ser entendido como um espaço privilegiado para a construção de uma estratégia que visava conter efeitos negativos da internacionalização da economia, por um lado; e reavaliar a inserção do país em um momento de crise de paradigmas de política externa, por outro. Na gestão Cardoso, quando é consolidada a dupla transição dos regimes político e econômico, a prioridade dada à América do Sul ingressa numa nova etapa da integração regional em que a integração física se mostra um terceiro caminho – ao lado das vias política e econômica - para fortalecer o bloco sul-americano. O gasoduto Brasil-Bolívia se insere nessa estratégia.

As novas diretrizes não representaram uma ruptura com os mapas cognitivos que tradicionalmente tem orientado a diplomacia brasileira. Num misto de renovação e continuidade, a política externa brasileira passou a estar a serviço de um novo modelo político-econômico, com os mesmos objetivos que têm guiado nossos diplomatas desde os tempos de Rio Branco, o de promover o desenvolvimento interno e o de conquistar autonomia no sistema internacional. É por isso que a aproximação com a Bolívia, embora cogitada desde a década de 1930, só ganhou funcionalidade de fato nos anos 90. É também por esta razão que o Ministério de Relações Exteriores optou pela nação andina em detrimento da Argentina, quando a busca por fontes externas de gás se tornou uma demanda iminente.

Paralelamente, como procuramos demonstrar, o Ministério de Minas e Energia incorporou um componente pragmático nas discussões diplomáticas em torno da integração energética, uma vez que a existência de um descompasso entre oferta e demanda por energia ameaçaria o crescimento econômico nacional, e o gás natural passou a ser um combustível que atenderia anseios ambientais e industriais. Diante desse panorama, tomou-se a decisão política de promover a integração energética com a Bolívia.

Inicialmente, a Petrobras se opôs ao projeto do gasoduto Brasil-Bolívia. As transformações no modelo de desenvolvimento econômico decorrentes do processo de *internacionalização* foram as responsáveis pela alteração das preferências do ator. Ao ampliar as possibilidades de acesso por parte de atores

externos sobre o tomador de decisão, a liberalização econômica fez a companhia buscar uma maior participação no processo decisório do qual resultou o gasoduto, visando anular as preferências concorrentes com as suas. No conflito distributivo que se desenhava, a Petrobras assumiu novamente *o papel de intermediador de interesses*, exercido enquanto o modelo de viés desenvolvimentista vigorou. No entanto, esse papel conciliador, característico de seu hibridismo, não foi tão abrangente como nas décadas anteriores, quando os interesses do capital privado nacional e internacional puderam ser acomodados. Ele se limitou à esfera estatal, especialmente às elites burocráticas.

A partir da análise do processo decisório do qual resultou o Gasbol, percebe-se que a Petrobras obteve êxito em recuperar parte de sua autonomia relativa, perdida nos anos 80, o que lhe permitiu impor aos demais atores algumas de suas preferências. A principal delas foi a manutenção do monopólio de fato – uma vez que o de direito havia sido quebrado - sobre o gás boliviano. A empresa assegurou a preferência na venda e na compra do gás vindo da Bolívia e tratou de expandir seus negócios no mercado gasífero nacional por meio de participações em distribuidoras de gás e termelétricas, atuando, assim, de forma integrada.

Dessa forma, limitou as possibilidades de crescimento de suas rivais e pôs em prática as três estratégias adotadas pelas grandes corporações multinacionais na indústria gasífera: a internacionalização, a diversificação e a verticalização, que sedimentaram o caminho a ser percorrido para a conquista da liderança no mercado de energia na América Latina. Logo, ao mesmo tempo em que a liberalização econômica impôs restrições à atuação da companhia, criou oportunidades para o ator que, habilmente, soube incorporar suas preferências à estratégia da diplomacia brasileira para a integração com a Bolívia, renovando o consenso com o Estado.

Faz-se necessário ressaltar, no entanto, que a incorporação das preferências da empresa i) foi possível porque coincidiam com as das elites burocráticas; ii) se deu apenas na última fase do processo decisório, considerando o modelo analítico de Kellerman (1983). Nas primeiras etapas das conversas diplomáticas, a companhia fez importantes concessões, dada a sua então reduzida força política. Assumir os custos de um projeto bilionário em torno do qual havia grandes incertezas talvez tenha sido a maior delas. Lembremos que a Bolívia só alcançou a posição de segunda colocada no ranking sul-americano de reservas gasíferas, em

1999, quando as exportações para o Brasil começaram, e o mercado de gás brasileiro, que hoje cresce a 17% ao ano, engatinhava quando da assinatura do acordo definitivo, em 1996.

Respondendo à primeira pergunta que orientou este trabalho, a liberalização política e econômica, portanto, *não* foram por si só suficientes para pluralizar o processo decisório de política exterior. Percebe-se uma tendência à centralização deste processo no seio estatal, embora se verifique uma relativa flexibilização da autonomia do Itamaraty, com o deslocamento ou compartilhamento do poder de decisão do Ministério das Relações Exteriores para ou com outras agências do Executivo, de acordo com o tema de que se apropria a política externa. Como evidenciado nesta dissertação, o Ministério de Minas e Energia exerceu importante papel em diferentes etapas das negociações. As possibilidades de ação para a Petrobras foram mais limitadas, ainda que a empresa tenha conseguido incorporar parcialmente seus interesses ao fim do processo negociador. A existência de um padrão seletivo de incorporação de preferências na gestão Cardoso, como apontado por alguns analistas de política externa, foi confirmada no presente estudo.

O argumento a ser enfatizado é que a ausência de participação de atores sociais e econômicos domésticos ou sua restrita influência no processo de decisão não é decorrente da distinção ontológica entre política interna e externa ou do suposto consenso acerca dos objetivos externos que conferiria autonomia ao estadista ou ao corpo diplomático perante a arena doméstica, conforme o paradigma realista. Ela deve ser entendida como uma reorganização dos arranjos institucionais internos que, da mesma forma que no passado, tendem a manter a estrutura decisória de política exterior circunscrita ao âmbito do Executivo. Se os atores internos foram pouco relevantes para a compreensão da política externa para a integração com a Bolívia é porque talvez não tenha sido dada chance a eles de se manifestarem. Eliminar o componente causal doméstico na definição das diretrizes de política externa sem nos desdobramos sobre o processo decisório, portanto, poderia nos levar a conclusões equivocadas.

Acreditamos que, ao considerarmos as três dimensões de análise – a internacional, a institucional e a social, como sugerido por Haggard e Kaufman (1992) – seja possível elaborar análises mais consistentes, uma vez que, como afirmam os autores, a matriz de restrições e oportunidades sobre a qual se

delineiam as possibilidades de escolha do tomador de decisão é composta por essas três esferas, ou seja, os constrangimentos sistêmicos externos, as elites burocráticas e as elites econômico-sociais domésticas. Foi o que nos propusemos a fazer ao reunir os mecanismos de influência entre as economias internacional e doméstica de Stallings (1992), o modelo analítico de Kellerman (1983), e a teoria liberal de Moravcsik (1997).

Como procuramos demonstrar, o ator objeto de análise desta pesquisa buscou compensar no último estágio do processo decisório - a implementação - a baixa influência sobre o tomador de decisão nas primeiras etapas do processo. A distinção entre formulação e implementação de políticas merece uma discussão mais profunda, que não é o objetivo deste trabalho. Vale ressaltar, porém, que, ao separarmos as diferentes fases daquele processo, podemos identificar algumas lacunas em que a centralização do poder de decisão é passível de contestação. Acreditamos residir naquela última fase a oportunidade para a ruptura com a estrutura verticalizada que tem caracterizado nossa diplomacia. Dada a reduzida capacidade do Estado de implantar políticas públicas, em função de seu contínuo enxugamento, o poder de barganha dos atores tende a alargar nesta etapa, representando uma possibilidade para correção de históricos mecanismos de exclusão. Se não são institucionalizados canais de diálogo, que se irrompam vias de ação.