

# 1 Introdução

Ao longo dos oito anos de mandato, o gabinete do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi desafiado por crises políticas que envolveram países latino-americanos. Na maioria delas, o país intercedeu. Essa postura atuante fez parte de uma mudança na conduta da política externa brasileira. Desde que assumiu o poder, Lula, em discurso, demonstrou que administraria a política de relações exteriores de forma um pouco diferente do antecessor, Fernando Henrique Cardoso, apesar de haver uma continuidade de um governo para o outro. O novo presidente demonstrou uma clara inclinação para assumir um papel de protagonista, almejando uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a valorização da América do Sul, como prioridade, seria fundamental nesse projeto de destaque no sistema internacional.

Esse papel de liderança dentro da América do Sul exigiu do governo brasileiro a participação em episódios que geraram desgaste político e até custos econômicos. Esta dissertação visa à análise da Política Externa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva para a América do Sul e ao entendimento do processo decisório de seu gabinete nas relações exteriores em dois casos que geraram uma enorme preocupação, especialmente econômica, na sociedade civil e no Poder Executivo: 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. Os dois casos guardam semelhanças: os países envolvidos são vizinhos, mantêm uma dependência econômica do Brasil<sup>1</sup> e da exportação de energia e, mesmo assim,

---

<sup>1</sup> As economias paraguaia e boliviana são dependentes da brasileira. No caso do Paraguai, o principal produto agrícola é a soja, exportada para o Brasil e plantada por brasiguaios (brasileiros que vivem no Paraguai). A exportação da energia da Usina Binacional de Itaipu para o Brasil e as reexportações de produtos, através da zona franca da Cidade do Leste, na fronteira entre os dois países, são responsáveis por grande parte do Produto Interno Bruto (PIB) paraguaio. No caso da Bolívia, o PIB está diretamente ligado às reservas de gás natural e da produção de hidrocarbonetos, cujo principal comprador é o Brasil. César Guimarães e José Maurício Domingues (2007) escrevem que há uma mutualidade assimétrica entre os dois países, porque o

decidiram enfrentar o governo brasileiro para alterar acordos em vigor na área de energia para desenvolver a própria economia. Em ambos os episódios, o governo brasileiro decidiu negociar, atendendo, de certa forma, as demandas de Bolívia e Paraguai.

Os dois casos possuem outras similaridades que parecem justificar sua comparação para melhor compreender a política externa brasileira durante o governo Lula: os dois países têm ligações com o Mercosul (o Paraguai é sócio fundador, e a Bolívia é associada ao bloco), são economias agrário-exportadoras, com um Produto Interno Bruto relativamente baixo e capacidade de financiamento pequena. Apesar de serem donos de enormes fontes energéticas, Bolívia e Paraguai estão entre os países mais pobres da América do Sul. Ambos passaram por guerras, no século XIX, que lhes custaram parte de seus territórios originais e não têm acesso ao mar. O Paraguai chegou a tentar uma saída para o Oceano Atlântico na Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), mas foi devastado pelos inimigos – especialmente o Brasil – e sofre as consequências até hoje. A Bolívia perdeu o trecho litorâneo de seu território na Guerra do Pacífico, contra o Chile (1879-1883). A derrota significou prejuízos geográficos, políticos e, especialmente, econômicos. Além de ficar sem a saída marítima, que é fundamental para escoar a produção nacional, o país perdeu recursos minerais, como salitre, enxofre e cobre, e recursos pesqueiros<sup>2</sup>.

Os vizinhos também protagonizaram uma guerra na primeira metade do século XX: a Guerra do Chaco (1928-1935). O motivo do conflito foi a disputa pelo Chaco Boreal, na fronteira entre os dois países, que tinham interesse na região por razões econômicas: acreditavam haver imensas reservas de petróleo no subsolo, e a Bolívia desejava o acesso ao Oceano Atlântico, pelo rio Paraguai<sup>3</sup>. O Tratado de Paz, Amizade e Limites, entre Paraguai e Bolívia foi assinado em 21 de julho de 1938. O Paraguai ficou com o Chaco Boreal, mas nenhum dos dois

---

Brasil é favorecido no suprimento de gás natural. Em julho de 2009, o Ministro da Economia e Finanças boliviano, Luis Arce, declarou ao sítio de notícias BBC Brasil que houve uma queda do PIB do primeiro trimestre daquele ano por causa da redução da demanda brasileira pelo gás natural. Nos três primeiros meses de 2008, o país havia crescido 6%, enquanto no primeiro trimestre de 2009, com a menor produção de hidrocarbonetos, o PIB registrou crescimento de 2,11%. Disponível em:

<[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090727\\_gasboliviapib\\_mc\\_np.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090727_gasboliviapib_mc_np.shtml)>

Acessado em 02 out. 2010.

<sup>2</sup> SAAVEDRA, 2006, p 28 et seq.

<sup>3</sup> BIEBER, 2000, p. 212 et seq.

países alcançou, efetivamente, seus objetivos. O Paraguai ficou sem a almejada zona do petróleo, no rio Parapeti. A Bolívia manteve as reservas, mas não conseguiu expandir seu território até as margens do rio Paraguai<sup>4</sup>.

Outro fator de semelhança na nacionalização do gás boliviano e nas demandas do Paraguai para alterar o Tratado de Itaipu, apesar das suas claras consequências econômicas, foi sua conotação política. Ambos os presidentes enfrentavam um momento de cobrança política doméstica. Evo Morales e Fernando Lugo perdiam rapidamente o apoio interno por não cumprirem promessas de campanha, entre elas, a nacionalização dos gás boliviano e as mudanças no Tratado de Itaipu, respectivamente. A melhor alternativa que encontraram foi por em prática a plataforma de campanha e desafiar o Brasil, com um discurso anti-imperialista, exigindo mais condescendência com os vizinhos mais pobres.

Apesar de ser o país com maior poder de barganha, por ser o mais rico da região e o único capaz de importar a energia produzida nos dois vizinhos, o governo do Brasil conduziu de forma cooperativa as duas negociações, que, no curto e médio prazo, foram desfavoráveis economicamente para a maior empresa brasileira ou para a União. A decisão da Presidência e do Itamaraty, na Bolívia, foi contrária aos interesses da Petrobras, que foi obrigada a vender duas refinarias de gás natural, teve metade da empresa Petrobras-Bolívia controlada pelo governo boliviano e reduziu substancialmente os lucros de seus negócios naquele país. Na negociação com o Paraguai, o governo garantiu um acordo que onera os consumidores, mas tem custos para o Tesouro Nacional, pois triplica o imposto de sessão da energia excedente de Itaipu pago ao país vizinho. Por que o Brasil, em uma análise de custo-benefício da situação econômica e política, negociou de forma flexível com os seus vizinhos, mesmo tendo mais poder barganha, e fechou acordos desfavoráveis a contribuintes e a principal empresa brasileira? Na formação da preferência da posição brasileira, na disputa de grupos de interesse locais e de atores estatais, quais teriam sido os motivos da decisão brasileira? O objetivo central desta dissertação é responder a estas duas perguntas.

O caminho escolhido para entender os dois casos e a política externa do governo Lula é fazer uma análise no nível doméstico e a formação da preferência

---

<sup>4</sup> MONIZ BANDEIRA, 1998.

do Estado brasileiro, estudando cada um dos dois níveis da política externa – Estado e sociedade. O critério de seleção dos atores foi a proximidade do processo decisório em cada negociação e, dessa forma, a capacidade de influenciar as decisões de governo. Ao responder à pergunta principal, esta dissertação tem como finalidade contribuir para entender o processo decisório no governo Luiz Inácio Lula da Silva e analisar a sua política externa para a América do Sul, além de compreender sua política para a área energética, que é fundamental para o crescimento econômico que o país almeja. Dessa maneira, é possível definir os interesses políticos e econômicos do Brasil para a região e a relação do presidente Lula e de seu gabinete com os líderes dos países vizinhos. A resposta da segunda pergunta permite também avaliar se o processo de formulação da política externa brasileira está mais aberto a agentes da sociedade e a outros atores do Poder Executivo que não fazem parte do núcleo decisório na área, formado pelo gabinete da Presidência da República e pelo Ministério das Relações Exteriores. A definição das preferências é determinante nas decisões de política exterior. Em Estados democráticos, o Poder Executivo administra as pressões internas de grupos políticos e econômicos, cujos interesses são diversos. Os atores que tiverem mais força, mais poder para influenciar o governo no conflito interno, impõem as suas preferências na política externa.

A dissertação está concentrada nos atores nacionais – estatais e da sociedade – mais relevantes e suas capacidades de influir e definir a agenda da política internacional do Brasil. Dentro da máquina do Estado, analisarei os interesses e ações do Gabinete da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), do Ministério de Minas e Energia, da Petrobras e da Eletrobrás. Os atores do Executivo envolvidos nas negociações serão analisados separadamente, pois entendemos que cada um deles tem interesses políticos e econômicos próprios. Para verificar se houve participação de grupos de interesse privados na formação da preferência nos dois casos, analisaremos o envolvimento de um dos grupos mais poderosos do país: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Esta tinha interesse direto nas negociações, pois desejava manter as condições favoráveis que tinha com o fornecimento de energia da Bolívia e do Paraguai ou, no mínimo, reduzir as suas perdas com o provável aumento de preços.

O parlamento não será analisado profundamente nesta dissertação, porque o objetivo é entender a formação das preferências do Estado brasileiro nos dois casos. Como será demonstrado no capítulo três, a capacidade do parlamento de influenciar as preferências do Poder Executivo nas decisões de política externa foi pequena ao longo do governo Lula, apesar de os deputados e senadores terem feito pressão em ambos os casos, motivados pela opinião pública e, especificamente em 2006, pela proximidade das eleições para a presidência e governos estaduais. Na negociação com o Paraguai para a alteração do Tratado de Itaipu, a influência do parlamento foi indireta. Houve uma preocupação em fechar um acordo que não aumentasse o preço da energia da Usina para que não tivesse custos para os consumidores e para a Eletrobras e, simultaneamente, fosse aprovado com mais facilidade pela Câmara dos Deputados e pelo Senado.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além da introdução, considerada em termos numéricos o primeiro capítulo. No segundo, são expostos os instrumentos analíticos usados para identificar a formação das preferências dos atores relevantes e investigar o processo decisório em ambos os episódios. Para compreender o conflito distributivo doméstico desencadeado com a crise do gás boliviano e com as demandas paraguaias para mudar o Tratado de Itaipu e entender a formação das preferências do Estado brasileiro nos dois acordos, as ferramentas de análise serão baseadas nos trabalhos três cientistas políticos: Helen Milner, no livro *“Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations”* (1997), Andrew Moravcsik, no texto *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (1997), e Thomas Risse-Kappen, na introdução do livro *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (1995).

Os argumentos de Risse-Kappen – que divide as estruturas domésticas entre as instituições políticas do Estado, as estruturas sociais e as redes políticas que ligam o Estado à sociedade – serão usados para destacar cada uma das esferas da sociedade na disputa política interna e para separar o Estado do governo. A premissa desta dissertação é que os integrantes do governo, respaldados pela autoridade de seus cargos, tomam as decisões em nome do Estado. A visão liberal de Andrew Moravcsik contribuirá como a base teórica para entender a formação das preferências no processo decisório de política externa. A perspectiva analítica desenvolvida por Helen Milner, que inclui os interesses dos políticos e de

servidores do governo, será fundamental neste projeto para entender o conflito distributivo interno proporcionado pela cooperação. A defesa dos próprios interesses – políticos ou econômicos – move os seres humanos, independentemente de fazerem parte de grupos privados ou políticos. Essa busca por ganhos, ou para evitar perdas, é o motivo de todas as disputas internas. Como aponta Milner, a cooperação internacional cria vencedores e perdedores domesticamente. Cada decisão do governo é negociada com os grupos políticos e econômicos mais influentes, para evitar perdas para os líderes do Poder Executivo. Os acordos com a Bolívia e com o Paraguai foram definidos em negociações com atores que lutaram para que seus interesses prevalecessem. Entender este conflito distributivo, os vencedores e vencidos nesses acordos é o objetivo desta dissertação.

No terceiro capítulo, faremos uma análise da política externa brasileira durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva com uma revisão bibliográfica e o debate de autores de Relações Internacionais e cientistas políticos sobre o tema, para entender os principais objetivos de sua diplomacia nos oito anos de mandato. Para compreender essa dinâmica, estudamos o órgão do Poder Executivo que tem a responsabilidade de auxiliar o Presidente na formulação da política na área internacional, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e sua relação com o gabinete da Presidência. Como os casos estudados nesta dissertação são negociações internacionais cujo cerne foi a exportação de energia de países vizinhos e um dos objetivos diplomáticos de longo prazo do governo Lula foi a integração estrutural do continente por meio de energia para beneficiar a região economicamente na política externa brasileira, dentro do terceiro capítulo, haverá um espaço destinado a explicar a questão energética na América do Sul e a atual matriz brasileira, apresentando as suas necessidades presentes e futuras.

No quarto capítulo, analisamos a crise do gás da Bolívia, com uma avaliação do quadro econômico e social do país, a fim de aumentar a compreensão sobre o processo político conturbado boliviano. A importância do gás natural para a sociedade boliviana e uma linha cronológica das relações entre Brasil e Bolívia são apresentadas para proporcionar um entendimento dos fatos históricos que culminaram com a nacionalização decretada por Evo Morales. O capítulo conta com uma descrição dos acontecimentos desde o início da crise, passando pelas pressões internas no Brasil após a invasão das refinarias da Petrobras até o acordo

com o governo boliviano para venda das refinarias e para a definição do preço do gás exportado para o Brasil. O ator central dessa negociação é a Petrobras. Por isso, há uma breve análise de sua projeção internacional. Para entender o processo decisório brasileiro foram feitas entrevistas com pessoas que participaram diretamente das longas negociações e da formação da preferência brasileira. Também foram aproveitados artigos, discursos e entrevistas publicadas ou transmitidas do Presidente Lula, do Ministro Celso Amorim e do assessor especial da Presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia.

O quinto capítulo é dedicado à alteração do Tratado de Itaipu. Também inclui entrevistas com pessoas-chave nesse processo decisório. Fizemos uma análise da negociação histórica que sacramentou a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu e do próprio Tratado, para entender os seus termos e a situação do pagamento da dívida e dos dividendos. Para esclarecer os motivos que levaram o presidente Fernando Lugo a desafiar um Estado do qual seu país é dependente, fizemos uma análise dos cenários social, econômico e político paraguaios. Um acordo sobre a Usina era visto, no Paraguai, como a forma mais imediata de iniciar a recuperação da sua economia, estagnada por séculos. Demonstramos a dificuldade institucional do Poder Executivo paraguaio para fazer mudanças internas. Esta foi a principal razão para Lugo buscar na política exterior a estabilidade de seu governo, e enfrentar uma grave crise política.

Nas negociações com Bolívia e Paraguai, o gabinete do governo Lula demonstrou uma predisposição de fazer concessões aos vizinhos, com custos e benefícios internos distribuídos desigualmente. Houve um conflito doméstico para definir os interesses que prevaleceriam na negociação e, conseqüentemente, a preferência do Estado nos acordos. A hipótese inicial desta dissertação era de que, no conflito doméstico, havia prevalecido o interesse político da Presidência da República sobre o econômico de curto prazo em ambos os casos, mas foi necessário mediar negociações com atores estatais e grupos privados, que, inicialmente, não admitiram as perdas econômicas que uma decisão benéfica aos países vizinhos poderia acarretar. Esta hipótese, em grande medida, foi corroborada. Porém, a influência dos atores estatais e da sociedade se mostrou mais efetiva do que vislumbramos no começo do estudo. Outro fator que foi melhor compreendido com a investigação foram as perdas econômicas. Ao contrário do que supúnhamos inicialmente, a principal inquietação dos grupos

privados não era o aumento de preço. Eles estavam preocupados com a possível falta de gás natural boliviano e com uma alteração do Tratado de Itaipu que permitisse a venda da energia da usina para mercados privados ou de outros países. Além disso, descobrimos que a Petrobras não sofreu prejuízos financeiros na Bolívia, apenas reduziu os seus lucros externos, o que facilitou a negociação e a formação da preferência na crise do gás. Ficou claro que o governo ordenou como objetivos primordiais na formação de sua preferência, em ambos os casos, manter o abastecimento de energia e não repassar os custos diretamente para o consumidor. No âmbito político, pesaram, para o governo brasileiro, a queda de popularidade de Evo Morales e Fernando Lugo e o risco de instabilidade política nos países vizinhos. Por isso, em uma equação de custo-benefício, preferiu ceder às demandas dos presidentes e perder economicamente no curto prazo para manter a estabilidade na região. Essa decisão condiz com o papel de líder regional que o governo Lula estabeleceu como diretriz de sua política externa, o que pode lhe garantir ganhos políticos de longo prazo e permite almejar um papel mais predominante no sistema internacional.

A contribuição desta dissertação é analisar academicamente dois casos fundamentais para a política externa brasileira que vinham sendo tratados majoritariamente na esfera da opinião pública, de forma superficial, sujeitos a especulações e interpretações de cunho político-partidário. Para fugir desse tipo tratamento, este trabalho foi desenvolvido baseado em pesquisa empírica, sustentada por ferramentas analíticas que permitiram entender profundamente duas negociações complexas.