

## 6 Conclusão

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou os seus oito anos de mandato em janeiro de 2003. Ele representava uma possibilidade de mudança em relação ao antecessor, Fernando Henrique Cardoso. Porém, não teve inicialmente a autonomia política para instituir as alterações significativas no plano doméstico em relação ao governo anterior, devido às alianças com partidos de centro-direita, como o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Liberal (PL), e à instabilidade econômica do fim do mandato do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O governo Lula manteve uma política econômica ortodoxa que agradava instituições e investidores internacionais, mas conseguiu promover um programa de distribuição de renda no país, com mecanismos de transferência de recursos, especialmente o Bolsa Família. No plano internacional, o presidente Lula teve, de imediato, a autonomia desejada para por em prática as mudanças estabelecidas em seus planos de governo. Por ser uma área que desperta pouco interesse parlamentar (e sobre a qual o Congresso tem pouca ascendência), as decisões de política externa se concentram nas mãos do Poder Executivo – especialmente o gabinete da Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores.

A administração anterior tentou se tornar um “global player” aderindo aos regimes internacionais, aceitando a primazia norte-americana e usando a América do Sul e o Mercosul para realçar sua capacidade de negociação internacionalmente<sup>577</sup>. Apesar de haver semelhanças entre a política externa dos dois governos, houve mudanças no período Lula, que assumiu uma postura mais ativa, autônoma e questionadora do predomínio dos Estados Unidos, da ordem e das instituições internacionais – especialmente Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial – e valorizou a integração política, econômica e

---

<sup>577</sup> LIMA, 2005b, p. 19 et seq.

estrutural da América do Sul para elevar o Brasil como potência. O governo manteve as parcerias tradicionais com americanos e europeus, mas estreitou laços com países que antes não eram prioridade da política externa brasileira, como os africanos e do Oriente Médio. O Brasil ganhou mais destaque internacional, beneficiado também pelo desempenho econômico, que elevou o país a uma das nações emergentes mais promissoras do planeta. Lula e o Itamaraty apostaram na diplomacia presidencial e no carisma do ex-líder sindical para abrir portas e incluir novos temas na agenda internacional, como a luta contra a fome e a pobreza. O presidente contou com um trio de especialistas (Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães) que o assessoram, junto com o altamente qualificado corpo burocrático do Ministério das Relações Exteriores, para montar um projeto cujo objetivo era alçar o Brasil a um posto de protagonista no cenário internacional. Com as mudanças que vêm acontecendo no mundo desde a queda do Muro de Berlim, Garcia acredita que o sistema internacional tende a voltar a ser multipolar, e a América do Sul, com todas as suas riquezas naturais, especialmente energéticas, e seu mercado consumidor pode ocupar um lugar mais destacado dentro da ordem mundial<sup>578</sup>. Nessa estratégia, o continente e o Mercosul têm papel fundamental para dar credenciais ao Brasil de líder regional e de potência média. A política externa, tradicionalmente marcada pela busca do desenvolvimento interno e de autonomia no sistema internacional, ganhou um novo objetivo: o protagonismo, cujo caminho para alcançá-lo é a liderança em um continente sul-americano integrado.

Tendo como prioridade em sua política exterior essa meta de se tornar um protagonista do sistema internacional, o Brasil enfrentou duas desgastantes negociações, entre várias ao longo dos oito anos de mandato, com dois vizinhos ligados ao Mercosul: Bolívia e Paraguai, que foram o foco desta dissertação. Nossa meta foi entender o processo decisório de política externa do governo Lula e a participação dos atores envolvidos durante a crise do gás boliviano, em 2006, e após as demandas paraguaias para alterar o Tratado de Itaipu, em 2008 e 2009. Para alcançar tal intuito definimos que precisaríamos estudar os conflitos distributivos domésticos que formam a preferência do Estado brasileiro em ambas as negociações. Para tanto, utilizamos os argumentos de três autores das Relações

---

<sup>578</sup> GARCIA, 2010a, p. 4.

Internacionais. Thomas Risse-Kappen permitiu analisar a abertura deste governo para agentes que não faziam parte do núcleo decisório formado pelo gabinete da Presidência da República. O seu conceito de estruturas domésticas também nos possibilitou separar os atores e entender a sua capacidade de influência. Andrew Moravcsik nos garantiu o entendimento sobre a formação das preferências e o ordenamento de objetivos do governo que existe em qualquer negociação. Helen Milner aprofundou a análise da relação entre os grupos de interesse privados e os integrantes do Poder Executivo, que têm – além de metas estatais – interesses particulares e partidários em suas decisões. A partir desses três autores foi possível entender a participação do Ministério de Minas e Energia, da Petrobras, da Eletrobras, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil, de grupos de interesse privado e da própria sociedade na formação da preferência do governo Lula nos dois casos.

Na nacionalização do gás boliviano, o presidente Evo Morales alterou os custos e os benefícios da cooperação para o Brasil, especialmente para a Petrobras, na exploração do combustível. A preferência do Estado brasileiro para solucionar a crise foi definida pelo governo, pela Petrobras e por grupos empresariais, que deixaram clara a necessidade de não interromper o fornecimento de gás natural, que teria consequências internas políticas e econômicas gravíssimas. Esta foi a prioridade comercial na negociação. Os interesses da Petrobras de garantir a exploração e a exportação do gás para o Brasil também foram garantidos. Porém, a empresa foi obrigada a arcar com a redução do lucro de seus investimentos na Bolívia, com o aumento de imposto para 82% da produção. Esta decisão dividiu a companhia, que opera de forma híbrida, como estatal – que almeja o crescimento do Estado brasileiro e ganhos sociais – e como empresa privada – que visa apenas ao lucro. Um grupo considerava legítima a demanda boliviana por receber mais por seus recursos mineirais, e outro pretendia apenas explorar o gás natural e capitalizar o máximo possível. Prevaleceram os interesses estatais, por determinação do Poder Executivo, que escolhe a diretoria da companhia. A Presidência e o Itamaraty tinham objetivos políticos de garantir a estabilidade ao governo Morales. O presidente boliviano enfrentava uma forte oposição dos grupos mais ricos do país, em pouco tempo haveria eleições legislativas e, por isso, precisava de uma negociação vitoriosa com o Brasil para se consolidar. A solução da crise, sem uma medida mais dura, satisfazendo os dois

países e mantendo a Bolívia dentro da zona de influência brasileira, faz parte do plano de liderança que o governo Lula traçou para o país na América do Sul.

As demandas paraguaias para alterar o Tratado de Itaipu foram menos desgastantes politicamente. Ao contrário do caso boliviano, o Brasil não corria risco de desabastecimento e não precisaria ceder, pois estava garantido por um Tratado em vigor, legítimo, assinado e ratificado pelos dois países. O principal problema era a fragilidade do governo Fernando Lugo, que não possui maioria no Congresso, tem uma base governista pouco coesa e sofre com movimentos favoráveis ao impedimento de seu mandato, fomentados pela incapacidade de realizar as mudanças prometidas em campanha. O governo brasileiro não quis correr o risco da queda do governo vizinho, o que teria um alto custo político para o Brasil, em seu papel de liderança na região. A saída de Lugo poderia iniciar um período de instabilidade no Paraguai, que teria reflexos econômicos e sociais para brasileiros. O embaixador Ênio Cordeiro, que era o Subsecretário-Geral para a América do Sul durante as negociações entre Brasil e Paraguai, deixa bem claro que a Usina de Itaipu, desde as primeiras tratativas para a sua criação, está inserida em um projeto político de aproximação entre os dois países: “É exatamente por isso que, muitas vezes, as considerações de índole política tendem a sobrepor-se aos aspectos puramente técnicos no tratamento de questões relativas à gestão da empresa”<sup>579</sup>. Lula e o Itamaraty sabiam que Lugo precisava de uma negociação bem sucedida para ganhar força política internamente, e por isso aceitaram alterar um dos anexos do Tratado. Porém, escolheram a forma que teria o menor custo político domesticamente. Para chegar à decisão de aumentar a receita com a cessão de energia excedente que o Paraguai vende para o Brasil, o gabinete da Presidência e o Ministério das Relações Exteriores consultaram o Ministério de Minas e Energia (incluindo a diretoria brasileira de Itaipu Binacional), a Eletrobras, o Ministério da Fazenda e grupos de interesse privados. Foi definido que não seria possível aceitar a demanda de comercializar a energia excedente da usina no mercado interno privado. A negociação sobre pleito paraguaio foi postergado para 2023, quando a dívida da usina estará paga. Também foi determinado que a dívida deveria ser amortizada pelo cálculo estabelecido em 2007 e que o custo do aumento da remuneração não seria repassado aos

---

<sup>579</sup> CORDEIRO, 2009, p. 36.

consumidores industriais e residenciais. O Ministério da Fazenda concordou em onerar o Tesouro Nacional para garantir a triplicação do valor pago pela cessão da energia. Com um custo relativamente pequeno para o orçamento da União, US\$ 240 milhões a mais por ano, o governo brasileiro resolveu a questão e garantiu uma vitória política a Fernando Lugo.

Em ambas as negociações, a preocupação do núcleo decisório de política externa formado pelo gabinete da Presidência da República e pelo Ministério das Relações abriu espaço para a participação de outros atores, do próprio Poder Executivo e da sociedade. Esses agentes tiveram influência sobre a formação das preferências brasileiras nos dois casos. Entretanto, o peso maior sobre a definição desse ordenamento de objetivos permanece nas mãos do chefe de Estado. O presidente Lula tinha interesse político em colaborar com a Bolívia e com o Paraguai. Esta foi uma postura que ele demonstrou ao longo de seu governo: ser propenso à cooperação com os vizinhos sul-americanos<sup>580</sup>. No entanto, essa conduta não é inerente ao governante do Estado brasileiro. É uma característica da administração Lula. Volto aqui a lembrar o conceito-chave desta dissertação, retirado do argumento de Thomas Risse-Kappen: o Estado não age, é apenas uma estrutura de autoridade, liderada pelos governantes que tomam as decisões. Não é possível afirmar qual teria sido a posição do Brasil caso outro grupo político estivesse no poder. Seria um exercício de imaginação vislumbrar uma história alternativa a esta. Porém, podemos tomar como demonstração de que um governo José Serra, que foi candidato pelo PSDB na primeira eleição de Lula em 2003, teria tomado decisões diferentes. Na campanha eleitoral de 2010 – com a ressalva de que os discursos de campanha nem sempre são confirmados em atos – Serra criticou, para uma plateia de empresários em São Paulo, em julho de 2010, os acordos com Bolívia e Paraguai, aos quais ele chamou de “filantropia”. O candidato afirmou que o dinheiro que será gasto para pagar a cessão de energia de Itaipu poderia ser usado em projetos no Nordeste brasileiro<sup>581</sup>.

---

<sup>580</sup> Como visto no capítulo 2, Helen Milner atribui aos atores mais propensos à cooperação a denominação de “ator-pombo” (MILNER, 1997, p. 17.). Esta foi a postura do governo Lula ao longo dos 8 anos de mandato: disposto a negociar e a cooperar, especialmente com os vizinhos sul-americanos.

<sup>581</sup> O Globo. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/pais/eleicoes2010/mat/2010/07/26/serra-critica-acordo-do-governo-lula-com-pais-vizinho-diz-que-dinheiro-devia-ser-investido-no-nordeste-917248327.asp>>. Acessado em 02 out. 2010.

Essas não foram as primeiras críticas da oposição quanto a comportamento do governo do Partido dos Trabalhadores em sua política externa. Logo após a nacionalização do gás boliviano, em maio de 2006, a falta de veemência na resposta de Lula para repudiar a decisão de Morales foi chamada pelo senador Arthur Virgílio de “um gesto pequeno por parte da diplomacia brasileira”<sup>582</sup>. Quase quatro anos depois, o Presidente respondeu às críticas e explicou a razão básica da cooperação: o Brasil é a maior economia da América e precisa ajudar os seus vizinhos.

“Todos vocês acompanharam como alguns queriam que eu partisse para a garganta do Evo Morales, que esganasse ele quando ele disse que o gás era dele. E eu não fiz porque achei que o gás era dele mesmo, e que nós tínhamos que pagar o preço justo pelo gás. Todo mundo queria que eu pulasse na garganta do Lugo e esganasse ele quando ele queria um pouco mais de dinheiro de Itaipu. E eu acho que eles precisam. E por que eu acho que eles precisam? Porque um país como o Brasil, que é a maior economia desse continente, o Brasil tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o grande país e os outros os pequenos países. Até porque não haveria espaço para felicidade, para tranquilidade se a gente não fizer uma outra maneira de tratar os nossos vizinhos e fazer com que o crescimento do Brasil sirva para eles crescerem.”<sup>583</sup>

O assessor da presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, completa o raciocínio:

“Assim como não nos interessa São Paulo próspero e o Nordeste destruído, também não nos interessa um Brasil próspero e uma Bolívia, um Paraguai, e outros países, afetados gravemente por problemas econômicos e sociais. O grande dinamismo que a economia brasileira tem precisa ser pensado como um fato dinamizador para essas economias”<sup>584</sup>.

Nas duas declarações, podemos ver claramente que o Brasil assume a posição de liderança política e econômica na América do Sul. O atual governo demonstra que o Brasil deve ser o responsável pelo desenvolvimento do continente. O país arca com os custos que o papel de líder regional exige, como

<sup>582</sup> Agência Senado. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/vernoticia.aspx?codNoticia=55865&codAplicativo=2>>.

Acessado em 07 jul. 2010.

<sup>583</sup> Lula, discurso proferido no Dia do Diplomata, 20/04/2010, Brasília. Disponível em:

<[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=3655](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3655)>. Acessado em 02 jul. 2010.

<sup>584</sup> GARCIA, 2010a, p. 4.

ficou claro nas duas negociações. Porém, não há apenas expensas. Maria Regina Soares de Lima, em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, explicava, já em 2005, os custos e os benefícios dessa explícita demonstração brasileira de buscar se tornar uma potência média regional. O país assume o ônus econômico e político da função para usufruir de seus bônus no sistema internacional:

“Qualquer liderança tem um custo. Há o custo econômico, que exige investimento. Mas por outro lado existe o benefício político que passa pela coordenação da ação coletiva na América do Sul, que pode ser exercida pelo Brasil. Isso exige ter papel político na mediação em países da região. O Brasil pode impedir que conflitos regionais tenham implicações negativas para o país. Como? Tentando intervir na negociação, sendo chamado para isso como no caso da Colômbia e Venezuela<sup>585</sup>. Mas a contraparte é onerosa. O benefício político é de mais longo prazo. Mas a vantagem do Brasil é que o país é maior e tem comércio mais diversificado do que os demais países da região. Um papel mais ativo de coordenação significa abrir mão de certos exclusivismos de política. Mas é o momento de discutir o assunto. Existe a aspiração de ter protagonismo, mas, ao mesmo tempo, o Brasil é muito voltado para dentro. Precisamos internalizar a política externa na sociedade brasileira até porque ela é uma política pública.”<sup>586</sup>

Essa aspiração pelo protagonismo no cenário internacional tem norteado as relações do Brasil com os vizinhos, ao longo dos oito anos de mandato de Lula. O Brasil se colocou como um líder benigno na região, capaz de exercer a hegemonia na América Latina. Dentro dessa estratégia de longo prazo, as empresas também lucrariam com a expansão de investimentos e filiais pelo continente. Nas duas negociações, o governo brasileiro preferiu evitar que uma contenda que chegasse a tribunais internacionais, como a Corte Internacional de Arbitragem. Por ter contratos e acordos em vigor, o Brasil poderia sair vencedor na esfera judicial e manter os termos anteriores. No entanto, um país que deseja ser um protagonista precisa resolver questões menores como essas, assumindo a sua responsabilidade na região e não quer ter problemas com os vizinhos. Porém, essa postura provoca também uma certa rejeição, por ser vista como uma forma de imperialismo. No caso do Mercosul, que é formado por parceiros, mas onde estão arraigadas rivalidades seculares, a preocupação é ainda maior. “Ao Paraguai – como ao Uruguai e, sobretudo, à Argentina, onde esse ingrediente tem peso maior – é mais difícil assimilar a ideia do destaque regional brasileiro com sabor de liderança”<sup>587</sup>.

<sup>585</sup> A cientista política se refere à crise diplomática entre Colômbia e Venezuela, em 2004, quando o presidente Lula se reuniu com os presidentes dos dois países para mediar uma solução.

<sup>586</sup> LIMA, 2005e.

<sup>587</sup> FLORES, 2006, p. 36

O que significa um caminho árduo para o país ser reconhecido por seus vizinhos como tal.

Se o Brasil, que hoje é visto como uma nação emergente, se consolidar como um líder regional e potência média ganha poder de barganha para demandar das nações centrais uma participação maior nas decisões que definem a agenda econômica e política mundial e exigir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma das principais ambições da política externa brasileira. Esse papel de protagonista no cenário mundial ainda é um pleito brasileiro, que pode garantir mais relevância na ONU e nas outras organizações internacionais, como FMI e Banco Mundial. Somente daqui a alguns será possível avaliar se a estratégia traçada por este governo foi vitoriosa, e o Brasil se tornou uma potência que move as peças do tabuleiro do sistema internacional.