

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

IGOR FUSER

Conflitos e contratos – A Petrobras, o nacionalismo boliviano e a
interdependência do gás natural (2002-2010)

Versão corrigida

O exemplar original se encontra disponível no
CAPH da FFLCH (Centro de Apoio à Pesquisa
Histórica).

São Paulo
2011

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Conflitos e contratos – A Petrobras, o nacionalismo boliviano e a
interdependência do gás natural (2002-2010)

Igor Fuser

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política
do Departamento de
Ciência Política da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para a
obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rafael Duarte Villa

Versão corrigida

O exemplar original se encontra disponível no
CAPH da FFLCH (Centro de Apoio à Pesquisa
Histórica).

São Paulo
2011

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este não seria possível sem a colaboração de algumas pessoas, às quais eu deixo registrado aqui o meu agradecimento:

...meu orientador, Prof. Dr. Rafael Duarte Villa;

...meus professores no Departamento de Ciência Política, em especial Gildo Marçal Brandão (*in memoriam*), Rossana Rocha, Bernardo Ricupero, Adrian Gurza Lavalle, Cícero Araujo e Matthew Taylor;

...meus colegas dos Seminários de Pesquisa, que contribuíram para o meu trabalho com sugestões e críticas;

...os funcionários do Departamento de Ciência Política;

...amigos com quem conversei sobre temas abordados no presente trabalho: Flávio Rocha, Gilberto Maringoni, Luiz Fernando Sanná Pinto, Pedro Silva Barros, Valter Pomar;

...Cristiano Faé Rosa, pelos gráficos e tabelas;

...Anna Verônica Mautner, que me estimulou a ingressar na vida acadêmica e me ajudou a prosseguir nesse caminho;

...Fátima, pelo apoio;

...minha mãe, Marlene; meu pai, Fausto, e minha filha, Marina, pela compreensão e apoio;

...Márcia Melo, pela amizade inabalável e apoio decisivo em um momento crítico;

...Tati, pelo carinho.

RESUMO

A nacionalização dos hidrocarbonetos pelo presidente boliviano Evo Morales, em maio de 2006, provocou a mais séria crise na política externa brasileira durante o primeiro mandato presidencial de Lula. A decisão prejudicou os interesses da Petrobras, na época a maior empresa instalada na Bolívia, com presença em todos os ramos da atividade petroleira. O conflito foi amplificado pela existência de uma relação de interdependência entre os dois países com base no gasoduto de 3.150 quilômetros, que transporta quase a metade do gás natural consumido pela indústria no Brasil.

Com a “nacionalização sem expropriação”, segundo a fórmula adotada por Morales, as empresas estrangeiras foram autorizadas a permanecer na Bolívia, mas tiveram de renegociar seus contratos, aceitando a ampliação da receita fiscal (*government take*) obtida pelo governo a partir da produção petroleira.

Essa decisão do governo boliviano expôs as contradições da política do Brasil para a América do Sul. Lula, pressionado pela oposição conservadora, intercedeu em defesa dos lucros da Petrobras, mas ao mesmo tempo reconheceu a nacionalização como expressão do direito soberano da Bolívia em legislar sobre seus próprios recursos naturais, abstendo-se de represálias.

A tese explora a ambigüidade do comportamento regional do Brasil, que tenta conciliar um discurso de solidariedade em relação aos vizinhos menos desenvolvidos com uma política de expansão das empresas brasileiras e de “proteção dos investimentos” no exterior. O conflito em torno do gás boliviano abalou os planos brasileiros de liderança regional sul-americana e tornou mais difícil a integração energética, uma das prioridades da política externa de Lula.

ABSTRACT

The nationalization of hidrocarbons by Bolivian president Evo Morales, in May 2006, has provoked the most serious crisis in Brazilian foreign policy during Lula's first presidential term. The decision has damaged the interests of Petrobras, then the biggest corporation in Bolivia, operating in all branches of oil activities. The conflict was amplified by the interdependent relationship between the two countries through a 3.150 kilometers gasoduct, which carries almost half the natural gas consumed by Brazilian industry.

By "nationalization without expropriation", according to Morales' formula, foreign oil corporations were allowed to stay in Bolivia, but were forced to renegotiate their contracts, increasing the government take on oil and gas production.

Bolivian government's decision has exposed the contradictions of Brazilian foreign policy towards its South American neighbors. Lula, under pressure from conservative opposition, has acted on behalf of Petrobras' profits, but at the same time he recognized Bolivian right to set the rules on its own natural resources, and has not taken any reprisal.

The thesis explores the ambiguities of Brazilian regional behavior, trying to conciliate a discourse of solidarity to lesser developed neighbors with the international expansion of Brazilian companies and investment protection abroad. The conflict about Bolivian gas has shattered Brazilian plans for regional leadership and turned more difficult energy regional integration, one of the priorities of Lula's foreign policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	
1. IDEIAS E INTERESSES NOS CONFLITOS DA PETROBRAS NA AMÉRICA DO SUL	22
1.1. Interdependência e eurocentrismo na questão energética.....	22
1.2. Uma crítica ao “brasil-centrismo”	27
1.3. Estado logístico, neodesenvolvimentismo e política externa regional	33
1.4. O papel das ideias nos conflitos energéticos: liberais vs. Nacionalistas.....	42
1.5. O direito econômico dos hidrocarbonetos no capitalismo periférico	46
1.6. A teoria boliviana do “capitalismo andino”	51
CAPÍTULO II	
2. A PETROBRAS E A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA REGIONAL	55
2.1. A Petrobras e sua internacionalização	55
2.2. Da “diplomacia da generosidade” à internacionalização de empresas	62
2.3. Integração energética na América do Sul: um dilema político	69
CAPÍTULO III	
3. NACIONALISMO, CAPITAL ESTRANGEIRO E HIDROCARBONETOS NA HISTÓRIA DA BOLÍVIA	80
3.1. A Síndrome de Potosí	80
3.2. A “primeira nacionalização” (1937)	82
3.3. A “desnacionalização” (1955)	84
3.4. A “segunda nacionalização” (1967)	87
3.5. Os limites do nacionalismo pré-neoliberal	89
CAPÍTULO IV	
4. A CONSTRUÇÃO DA INTERDEPENDÊNCIA: OS ANTECEDENTES DO GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL	90
4.1. A economia do gás natural e a cooperação energética entre o Brasil e a Bolívia	90
4.2. O gás natural na matriz energética brasileira	96

4.3. Os vínculos entre Brasil, Bolívia e Argentina no setor dos hidrocarbonetos	106
---	-----

CAPÍTULO V

5. AS REFORMAS NEOLIBERAIS E O INGRESSO DA PETROBRAS NA BOLÍVIA	116
5.1. O choque neoliberal de 1985	116
5.2. Os interesses brasileiros e a suposta “vocação exportadora” da Bolívia....	118
5.3. O Gasbol, as leis neoliberais e a mudança do papel da Petrobras	125
5.4. A privatização dos hidrocarbonetos bolivianos e o projeto do “Triângulo Energético”.....	128
5.5. Os novos contratos e as concessões da Petrobras	134
5.6. Os benefícios obtidos pela Petrobras com a polêmica reclassificação das reservas de hidrocarbonetos	137
5.7. As denúncias de ilegalidade dos contratos da Petrobras	143

CAPÍTULO VI

6. AS MULTINACIONAIS PETROLEIRAS PERANTE A CRISE ESTATAL E A ASCENSÃO DE UM “NACIONALISMO PLEBEU”	147
6.1. Petrobras, neoliberalismo e as assimetrias Brasil-Bolívia.....	147
6.2. A interdependência gasífera como um caso de <i>path dependency</i>	150
6.3. A crise do modelo neoliberal	156
6.4. A Guerra da Água e o surgimento de um “nacionalismo plebeu”	160
6.5. A crise da economia neoliberal boliviana e a Guerra do Gás	165

CAPÍTULO VII

7. DEFENDENDO AS “REGRAS DO JOGO” EM UM PAÍS EM ESTADO DE REBELIÃO	176
7.1. O governo Mesa e a revisão parcial das regras neoliberais	176
7.2. A Lei de Hidrocarbonetos 3.058: reversão das regras do período neoliberal	183
7.3. Brasil-centrismo, crise e <i>business as usual</i>	186
7.4. Petrobras na Bolívia: uma multinacional igual às outras?	195

CAPÍTULO VIII

8. O CONTEXTO IDEOLÓGICO, POLÍTICO E ECONÔMICO DA NACIONALIZAÇÃO DE 2006	204
8.1. O cenário político do pós-neoliberalismo sul-americano	204
8.2. Neodesenvolvimentismo à boliviana: o projeto político do MAS	210
8.3. Nacionalização, um conceito em disputa	214
8.4. O contexto internacional da nacionalização do gás	219

CAPÍTULO IX

9. O DECRETO DE NACIONALIZAÇÃO E A REAÇÃO BRASILEIRA ...	226
9.1. O significado político do Decreto Heróis do Chaco: retórica radical, decisões moderadas	226
9.2. A barganha invisível do gás, no contexto da interdependência	231
9.3. Primeiro de Maio de 2006: o espetáculo da “nacionalização”	236
9.4. A reação brasileira: uma medida “unilateral” e “inamistosa”, porém legítima	245
9.5. “É a guerra!”: a súbita febre patriótica da mídia e da oposição conservadora no Brasil	253

CAPÍTULO X

10. OS NOVOS CONTRATOS E A REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL-BOLÍVIA NO CAMPO DA ENERGIA	258
10.1. Poder estrutural e correlação de forças no contencioso do gás	258
10.2. Os novos contratos Petrobras-YPFB	262
10.3. O impacto do Decreto de Nacionalização na economia boliviana	274
10.4. A redução da interdependência, objetivo comum de Brasil e Bolívia no conflito do gás	285

CONSIDERAÇÕES FINAIS	295
-----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	299
---	------------

INTRODUÇÃO

Em 13 de maio de 2008, quando ainda era recente a polêmica sobre a postura das autoridades brasileiras perante o Decreto de Nacionalização do gás natural na Bolívia, criticada pelas correntes conservadoras da cena política brasileira como tímida e leniente, o embaixador aposentado Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), utilizou pela primeira vez a expressão “diplomacia da generosidade” para se referir à política externa do governo Lula¹. De forma irônica, o ex-diplomata usou essa expressão no título de um artigo no qual alertava para o risco de uma repetição dessa conduta, agora em um novo episódio, o da reivindicação do Paraguai, após a posse de Fernando Lugo como presidente, de uma revisão do preço que o Brasil paga ao país vizinho pela energia elétrica da usina de Itaipu. No trecho mais substantivo do seu artigo, Barbosa desenvolve o seguinte raciocínio:

As reivindicações do Paraguai sobre Itaipu põem em questão a nova diplomacia da generosidade, definida pelo alto escalão do governo como central na atual política externa para a América do Sul. [...] A doutrina oficial reza que o Brasil deve ser generoso e solidário porque é maior e mais forte economicamente do que seus vizinhos (Paraguai e Bolívia), porque quer preservar a parceria estratégica com a Argentina e a Venezuela ou porque hoje a solidariedade substituiu a rivalidade na região. [...] Adicionalmente, a generosidade parece fazer-se também presente por afinidades partidárias e ideológicas, acrescento eu. Nessa linha, o Brasil tem perdoado dívidas (Bolívia), feito doações (Paraguai) e concessões importantes, como no caso da expropriação *manu militari* de duas refinarias da Petrobras, com o descumprimento de tratados, acordos e contratos, sem qualquer protesto ou reação. Apesar de o governo afirmar que a solidariedade e a generosidade não são incompatíveis com o interesse nacional, isso nem sempre ocorre. Afinidades ideológicas ou partidárias não podem justificar atitudes que se apresentem como generosas, se essas ações forem contra interesses concretos do Estado e do povo brasileiro.

Uma questão preliminar se coloca, antes de abordarmos, aqui, o núcleo do contundente ataque de Barbosa. O ex-diplomata endossa duas das teses onipresentes no discurso de crítica à política externa no período entre o início de 2002 (a posse de Lula) e o final de 2010 (eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff): a) a de que o governo Lula praticava uma “política de partido”, quando o correto seria uma política de Estado; e b) a de que, em muitas ocasiões, a atuação do país na cena internacional estaria sendo orientada a partir de pressupostos “ideológicos” (leia-se: um ponto de vista de esquerda, já que, nesse tipo

¹ “Diplomacia da generosidade”, Rubens Barbosa, *O Estado de S. Paulo*, 13 de maio de 2008.

de argumento, desconsidera-se que possam existir ideologias de direita, como o liberalismo), em prejuízo do que seria uma atitude pragmática de defesa dos “interesses nacionais”. Para o primeiro ponto, vale a pena citar a resposta de Marco Aurélio GARCIA (2010, p. 173), assessor presidencial do presidente Lula e, depois, de Rousseff:

Em qualquer governo sempre existe algum viés partidário. A implementação de políticas de Estado não é um mero exercício técnico. O interesse nacional é interpretado pelo partido ou pela coligação partidária que a sociedade conduziu à direção do Estado. A sociedade tem ao alcance das mãos os instrumentos institucionais de controle do governo. Cabe à oposição valer-se deles sempre que considerar oportuno e tiver força para fazê-lo.

Quanto ao recurso retórico de desqualificar como “ideológica” qualquer ideia que se afaste da aplicação pura e dura dos postulados liberais, uma boa resposta pode ser encontrada em artigo no qual dois analistas de política externa situados no campo acadêmico, Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos, questionam a dicotomia entre “interesse nacional” e “ideologia”, frequentemente utilizada pelos críticos à política externa de Lula. Em artigo redigido a quatro mãos, eles observam que “a própria opção entre ideologia e interesse é uma construção discursiva ideológica, já que a separação entre elementos idealistas e materialistas é epistemologicamente insustentável” (SOARES DE LIMA; SANTOS, 2008).

Mas a questão central é a seguinte: a qual “generosidade” o ex-embaixador Rubens Barbosa está se referindo? Qual é exatamente a conduta de política externa que ele denomina com esse termo (uma bela palavra, surpreendentemente utilizada de modo pejorativo)?

Assim como a oposição conservadora carrega sempre na ponta da língua a palavra “ideologia” como arma contra seus adversários, na equipe de política externa do governo Lula (e entre os que compartilhavam suas posições) “solidariedade” se revelou um dos termos favoritos. Citando mais uma vez GARCIA (2010, p.164):

O Brasil fez uma opção clara. Não quer ser um país próspero em meio a um conjunto de países pobres e desesperançados quanto ao seu futuro. A altivez não é incompatível com a solidariedade. E a solidariedade também serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem efetivamente compreender o que venha ser.

Os dois polos da controvérsia, assim apresentados, expressam fielmente a maneira superficial como o debate sobre o contencioso Brasil-Bolívia em torno do gás natural e dos investimentos da Petrobras no país vizinho foi travado na esfera pública brasileira. Em linhas gerais, a questão tem sido colocada nos termos que se seguem. Um presidente “radical”, Evo

Morales, ansioso para agradar o eleitorado, inicia o seu governo com a nacionalização do petróleo e do gás, anunciada em 1º de maio de 2006. Essa medida prejudica os interesses dos investidores externos, particularmente a Petrobras, que opera as maiores reservas bolivianas de gás, e põe em risco o abastecimento do mercado brasileiro, já que 50% do gás consumido no país, na ocasião, é importado da Bolívia, por meio do gasoduto construído (na maior parte, pela própria Petrobras) na segunda metade da década de 1990.

Diante dessa atitude – um rompimento unilateral de contratos, na perspectiva dos atores brasileiros envolvidos –, Lula e seus auxiliares optam por uma reação cautelosa: reconhecem a decisão de Morales como um ato de soberania da Bolívia, ao mesmo tempo que defendem a procura, por meio do diálogo, de uma solução que preserve o que entendem serem os interesses brasileiros. Já a oposição – um amplo leque de atores, incluindo políticos, empresários, jornalistas, acadêmicos e diplomatas aposentados, entre eles Barbosa – investe furiosamente contra o governo, que é recriminado pela recusa em adotar uma resposta mais “firme” diante do que qualificam como uma afronta ao Brasil. Qual seria essa resposta? Retaliações comerciais? Quais, aliás, se o comércio bilateral ocorre basicamente em torno das importações de gás? Entre as vozes mais exaltadas, que qualificam a atitude boliviana como um ato de “guerra”², surgem até mesmo apelos por demonstrações de força militar, como a mobilização de tropas brasileiras na fronteira. Mas esse discurso belicista logo refluí e a controvérsia fica restrita aos planos diplomático e comercial.

As negociações ocorrem no prazo de seis meses, fixado pelo governo de La Paz, e envolvem não só a Petrobras, mas também as demais empresas estrangeiras de hidrocarbonetos, que optam por permanecer na Bolívia, sob novas regras. O novo marco regulatório, aceito pelos investidores externos, amplia a participação do Estado boliviano na receita do petróleo e do gás (*government take*), ao mesmo tempo que garante, ao menos teoricamente, o controle estatal sobre a indústria dos hidrocarbonetos no país. A decisão da Petrobras de permanecer na Bolívia se deve, entre outros motivos, ao fato de que o custo do empreendimento já estava amortizado graças aos altos lucros obtidos no período anterior. E as novas regras, de qualquer modo, ainda garantem um retorno econômico razoável (GHIRARDI, 2011). A isso se soma, na perspectiva brasileira, o altíssimo custo de um corte nos suprimentos de gás boliviano, o que contribui para que a Petrobras se disponha a negociar.

² “É a guerra!”, Eliane Catanhede, *Folha de S. Paulo*, p. A-2, 2 de maio de 2006.

Já a Bolívia também se sente pressionada a buscar uma solução conciliatória, uma vez que depende duplamente do Brasil – como fonte de investimentos externos para explorar os seus recursos energéticos e, principalmente, como mercado consumidor (no período que antecedeu o Decreto de Nacionalização, o Brasil era o seu único consumidor do gás natural, principal riqueza e fonte de arrecadação fiscal do Estado).

Enfim, estamos diante de um caso exemplar de interdependência, a modalidade de relação inter-estatal analisada, no campo das Relações Internacionais, nos trabalhos de Robert O. KEOHANE e John S. NYE (2001). A história se completa, em síntese, com a assinatura dos novos contratos entre a Petrobras e a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e a compra, pelo governo boliviano, das duas refinarias que até então pertenciam, majoritariamente, à empresa brasileira³. A Petrobras continua a operar na Bolívia e o negócio do gás fica garantido por mais vinte anos, mas os investimentos brasileiros nos hidrocarbonetos bolivianos se limitam, doravante, ao mínimo necessário para a manutenção das operações. O Brasil, nesse período, amplia enormemente a sua produção doméstica de gás natural, o que se deve, em parte, à ampliação dos investimentos com a finalidade de superar a dependência do combustível boliviano, e em parte ao efeito inercial dos empreendimentos que já estavam em curso antes do contencioso da Bolívia, com descobertas como a do gigantesco campo gasífero de Mexilhão, na Bacia de Santos.

Essa narrativa é verdadeira, mas parcial. Reflete apenas um lado da questão, o dos atores brasileiros envolvidos, especialmente a Petrobras e as autoridades de Brasília. E é com esse lado que, na esfera pública brasileira, se identificam também os setores políticos conservadores críticos à política externa do governo Lula.

A presente tese se propõe a abordar o tema por um ângulo diverso, distanciando-se do unilateralismo das interpretações convencionais, dominantes não apenas na mídia e no discurso político, mas na própria produção acadêmica sobre o assunto. Desenvolvemos aqui a crítica a uma perspectiva que chamamos de brasil-cêntrica e que, na nossa visão, impregna o pensamento sobre as relações exteriores do Brasil, especialmente quando envolvem os demais países latino-americanos. Por brasil-centrismo entendemos um enquadramento dos fatos por um prisma que privilegia automaticamente as preferências dos atores brasileiros, ignorando ou minimizando as preferências, interesses, preocupações e prioridades dos atores (políticos,

³ Ao contrário do que afirmou o ex-embaixador Barbosa, as refinarias que a Petrobras controlava em Cochabamba e Santa Cruz de la Sierra não foram expropriadas pelo governo boliviano (muito menos *manu militari*!). Simplesmente, a Petrobras perdeu sua condição de acionista majoritária, optando, então, pela venda da sua participação, o que acabou ocorrendo com base em termos e valores consensuais, após mais de um ano de negociações.

econômicos, sociais) e comunidades nacionais dos países vizinhos. Não se trata de mero preconceito, mas de um filtro que influencia ou determina os juízos de valor em cada situação conflituosa, gerando um entendimento uniforme que acaba por se tornar consensual nos marcos do espaço público brasileiro.

Nessa abordagem, adotamos como referência a vertente teórica, comum a vários campos das ciências sociais, conhecida como a dos estudos pós-coloniais e, em especial, as contribuições do seu fundador, Edward SAID (1979). A partir da interpretação pioneira de Said sobre o fenômeno do “orientalismo”, desenvolveu-se, na América Latina, um amplo empreendimento intelectual com base na crítica do “eurocentrismo”, da “colonialidade” e do “ocidentalismo”, conceitos de grande utilidade para a compreensão da postura brasileira perante as sociedades em relação às quais se estabelece, a partir do Brasil, o juízo de que se situam em um estágio de desenvolvimento “atrasado” ou “inferior”. O presente trabalho se inspira na postura dos autores “pós-coloniais” para incorporar um ponto de vista valorativo que prioriza o olhar dos atores “subalternos” em uma ordem social – e internacional – fundada a partir da noção de hierarquia, adotando perante ela uma atitude de questionamento.

Outro elemento estruturante em nossa análise é o do conflito, entendido aqui, nos termos de Fred HALLIDAY (2007, p.79), “como um conceito histórico e social, pertencente às relações entre as diferentes classes e outros grupos sociais e gerado pelas diferenças em posições socioeconômicas”. O conflito é encarado, na trilha do materialismo histórico, como uma situação que “não somente é inevitável, dadas as desigualdades de riqueza e posição econômica na sociedade contemporânea, mas também é um fator dinâmico fundamental da política no sistema internacional e nas sociedades individuais” (HALLIDAY, 2007, p. 79). Essa escolha possui uma dimensão empírica evidente quando o objeto de estudo é um país – a Bolívia – que viveu na última década um processo extraordinário de transformações políticas e sociais, cujo motor foi justamente o conflito em sua manifestação mais intensa: a luta insurrecional, que na interpretação de alguns autores, como Adolfo GILLY (2004), atingiu a dimensão máxima do conflito social, a revolução.

Não se pode compreender a crise político-econômica entre o Brasil e a Bolívia em 2006/2007 sem levar em conta o contexto em que se deu o ingresso da Petrobras na Bolívia, marcado pela aplicação das políticas neoliberais nos dois lados da fronteira. Tanto a construção do gasoduto Bolívia-Brasil quanto a expansão das atividades da Petrobras na exploração, produção e refino de hidrocarbonetos na Bolívia só ocorreram devido à função primordial que esses empreendimentos desempenhavam na aplicação das reformas estruturais definidas a partir de fora, por empresas e governos estrangeiros e agências multilaterais como

o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A Petrobras foi beneficiária desse processo, ao obter o controle dos principais campos de gás natural bolivianos, realizando sua primeira experiência internacional de “integração vertical das operações”, como diziam na época os porta-vozes da empresa, com orgulho. Do mesmo modo, o parque industrial brasileiro teve acesso, durante anos, a uma matéria-prima energética abundante e barata, que contribuiu para o desenvolvimento do Brasil, enquanto a Bolívia, encarada como uma simples fonte de produtos primários, assistia ao esgotamento de suas reservas não-renováveis de energia na exportação de um insumo em estado bruto, sem proporcionar qualquer contribuição relevante para a elevação do bem-estar dos seus habitantes.

Chamou atenção, na pesquisa cujo resultado apresentamos aqui, a indiferença dos atores brasileiros na Bolívia – diplomatas, executivos da Petrobras, autoridades em visita ao país vizinho – perante o contexto político e social do país vizinho. Enquanto os bolivianos, sobretudo os menos favorecidos economicamente (ou seja, a imensa maioria), protagonizavam uma transformação de dimensões épicas, voltada para a democratização das suas condições de existência, os poucos brasileiros que tinham alguma informação do que se passava preferiam encarar os acontecimentos como tumulto, confusão – e não como um “fator dinâmico” de transformação (HALLYDAY, 2007), em um sentido socialmente positivo, como mais tarde se comprovou. Nesse sentido, endossamos aqui a observação de um professor brasileiro de Relações Internacionais, Mauricio Santoro, da Universidade Cândido Mendes (Rio de Janeiro), que acompanhou atentamente a evolução dos fatos na Bolívia e publicou na internet, três semanas antes do Decreto de Nacionalização, o seguinte comentário:

As opiniões dos diplomatas brasileiros sobre os outros países sul-americanos em geral me surpreendem pelos estereótipos e preconceitos, quando não por afirmações que um observador pouco simpático classificaria de “imperialistas”. Nossos embaixadores costumam analisar a ascensão do movimento indígena boliviano apenas como fator de instabilidade que prejudica os interesses brasileiros. É uma visão míope. Estamos diante de um marco para a democracia no continente, passo fundamental para encerrar o *apartheid* que existe de fato em muitos países da região⁴.

Em uma perspectiva oposta à que é criticada por Santoro, o presente trabalho analisa em profundidade os antecedentes, o contexto e os desdobramentos do contencioso gasífero Brasil-Bolívia a partir da hipótese de que existe uma profunda contradição entre os princípios e objetivos que, declaradamente, orientam a política externa brasileira para a América do Sul

⁴ “A tempestade perfeita”, 8 de abril de 2006, disponível na internet em: <http://osconspiradores.blogspot.com/2006/04/bolivia-tempestade-perfeita.html>

e a prática efetiva dessa política. Enquanto os diplomatas e os governantes falam em integração e solidariedade, o verdadeiro foco do relacionamento com os países vizinhos está voltado para a internacionalização de empresas e para a “proteção dos investimentos”. Nosso entendimento é que a crítica da oposição doméstica conservadora à chamada “diplomacia da generosidade” é improcedente, não apenas porque sirva a interesses imediatos ligados a disputas eleitorais (o que é verdade), mas, sobretudo, porque a prática que corresponderia a essa orientação de política exterior com base na solidariedade e na busca da superação das assimetrias regionais está longe de constituir a linha predominante da conduta diplomática efetiva, em que pesem as eventuais boas intenções dos agentes estatais portadores desse discurso.

A conduta brasileira em relação ao “nacionalismo de recursos” boliviano no período 2003/2007 é emblemática nesse sentido. Ninguém falou tanto na necessidade de superar as assimetrias quanto os formuladores brasileiros de política externa no período do governo Lula. No entanto, quando os bolivianos – por meio de movimentos sociais e outros atores não-estatais, numa primeira fase, e do governo de Evo Morales, a partir de 2006 – adotaram políticas concretas que apontavam para a redução dessas assimetrias, a reação brasileira foi mais de hostilidade do que de simpatia.

Durante o período de dois anos e meio transcorridos entre a primeira “Guerra do Gás” (outubro de 2003), quando uma insurreição popular depôs o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada e colocou no topo da agenda política a demanda da revogação das regras ultra-liberais que marcaram o ingresso da Petrobras e outras empresas estrangeiras na exploração dos recursos energéticos bolivianos, e o Decreto de Nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo Morales (maio de 2006), todo o esforço da diplomacia de Brasília esteve voltado para a manutenção de um *status quo* que favorecia os interesses da Petrobras e da indústria brasileira, consumidora do gás (barato) boliviano – mas que a maioria dos bolivianos considerava inaceitável. Naquele período, os atores brasileiros – diplomatas, gestores da Petrobras e até mesmo integrantes do primeiro escalão do governo, como a então ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff – utilizaram a assimetria de recursos econômicos como instrumento de pressão em favor do que entendiam serem os “interesses brasileiros” no gás boliviano. Em nome da “proteção dos investimentos” da Petrobras, ameaçaram cancelar projetos de cooperação – em especial, a prometida construção de um pólo gás-químico na fronteira – caso ocorresse uma revisão das leis de hidrocarbonetos bolivianas em termos que resultassem na redução dos lucros da Petrobras. Esses projetos de cooperação foram efetivamente cancelados, logo após a aprovação, pelo Congresso da Bolívia, de um novo

marco regulatório para o setor, aprovado em 2005 (a Lei 3.058), ainda no governo do presidente Carlos Mesa, cuja negativa em aplicar a nova legislação provocou a sua derrubada, na segunda “Guerra do Gás”. Nesse tempo todo, a Petrobras e a diplomacia brasileira intervieram na disputa doméstica boliviana em torno dos hidrocarbonetos em aliança com as demais transnacionais petroleiras presentes na Bolívia e com as correntes políticas conservadoras locais, a partir do interesse comum na preservação do modelo econômico neoliberal.

Mais tarde, quando Morales, em cumprimento ao seu principal compromisso de campanha, decretou a chamada “nacionalização dos hidrocarbonetos”, o governo brasileiro manifestou uma reação ambivalente. De um lado, reconheceu a legitimidade da decisão boliviana. Esse foi um gesto louvável, que expôs o presidente Lula e o chanceler Celso Amorim a uma campanha midiática feroz, na qual foram acusados de negligenciar o “interesse nacional” e prejudicar os acionistas privados da Petrobras. Do outro lado, porém, a Petrobras (com o aval do governo brasileiro) se juntou às demais petroleiras no repúdio ao Decreto de Nacionalização e na ameaça de recorrer aos tribunais internacionais. Nos meses que seguiram, a companhia negociou com dureza e, ao final, só concordou em aceitar as novas normas depois que o governo boliviano firmou contrato para a venda de gás natural à Argentina em volumes comparáveis aos comercializados com o Brasil, que perdia, assim, sua posição privilegiada como o único mercado para o principal produto de exportação da Bolívia.

Para explicar os conflitos entre a Petrobras e os governos nacionalistas de esquerda na América do Sul (Bolívia, Venezuela e Equador), o presente trabalho recorre a conceitos de Amado Cervo sobre os paradigmas de Estado (“desenvolvimentista”, “normal” e “logístico”). Nossa hipótese, nessa questão, é de que os referidos conflitos têm relação com o choque entre as lógicas divergentes de dois paradigmas de inserção internacional: do lado brasileiro, o Estado logístico vigente desde o governo de Fernando Henrique Cardoso e aprofundado no governo Lula; da parte dos países sul-americanos citados, a busca da retomada, em novos termos, do paradigma do Estado desenvolvimentista, após a ruptura com as políticas neoliberais.

Esta tese tem como ponto de partida uma situação paradoxal: justamente no período (o do governo Lula) em que a diplomacia brasileira apresenta a integração sul-americana como sua prioridade máxima, e a integração energética como uma área preferencial na busca desse objetivo, os vínculos energéticos do Brasil com os países vizinhos se debilitam em vez de se adensarem, ao contrário do que pretendiam os formuladores da política externa brasileira.

Na atualidade, os projetos brasileiros de cooperação energética se encontram virtualmente paralisados em decorrência dos contenciosos entre a Petrobras e governos da região devido à adoção de políticas conhecidas como “nacionalismo de recursos”, isto é, voltadas para a ampliação do controle estatal sobre recursos naturais considerados estratégicos e para o aumento da renda obtida pelo Estado a partir da exploração desses bens. Nos três países citados (Bolívia, Equador e Venezuela), os contratos passaram por um processo de renegociação, por iniciativa dos respectivos governos. Na Bolívia e na Venezuela, a Petrobras aceitou – como única alternativa de permanência – reduzir suas margens de lucro e sua autonomia na gestão dos empreendimentos. Além disso, a empresa brasileira vendeu as duas refinarias de petróleo que possuía na Bolívia, ao rejeitar a mudança na composição acionária estabelecida pelo governo boliviano, que transformava a Petrobras em sócia minoritária. Com a reversão das expectativas da empresa, seus investimentos na Bolívia foram virtualmente congelados e a cooperação energética teve seu perfil rebaixado. No Equador, a Petrobras viu inviabilizar-se a oportunidade de negócio mais promissora, com a decisão governamental, adotada após forte pressão de movimentos sócio-ambientalistas, de suspender a exploração petrolífera numa região amazônica de rica biodiversidade e habitada por povos indígenas, e acabou por encerrar definitivamente seus negócios naquele país, em 2010. Na Venezuela, onde a Petrobras participa da exploração do petróleo desde a década de 1990, as normas para o controle acionário e a repartição dos lucros também foram modificadas, durante o governo de Hugo Chávez, em favor do Estado venezuelano. Ao contrário do que ocorreu na Bolívia e no Equador, o governo brasileiro aceitou a mudança sem protestar – certamente, porque os interesses afetados eram pequenos diante da enorme dimensão das relações políticas e econômicas bilaterais.

Os conflitos que caracterizam o período estudado contrastam com os avanços registrados na década de 1990, quando tiveram início os investimentos diretos da Petrobras no setor de hidrocarbonetos na Bolívia, Argentina, Equador e Venezuela, entre outros países, e entrou em funcionamento o maior projeto de cooperação energética na América do Sul desde a usina de Itaipu: o Gasoduto Bolívia-Brasil, inaugurado em 1999. Os empreendimentos envolvidos nas recentes disputas foram todos, sem exceção, implementados nos marcos do chamado “regionalismo aberto”, expressão das políticas neoliberais no plano das relações econômicas entre os países sul-americanos. A Petrobras, que iniciava na época um vigoroso impulso de internacionalização, tirou proveito da privatização de valiosos ativos estatais no setor energético de países vizinhos e das condições extremamente vantajosas oferecidas pelos governos da região aos investidores estrangeiros. Acreditava-se, então, que as políticas de

abertura praticamente irrestrita ao capital externo fossem irreversíveis, como expressão de um movimento inexorável de globalização.

Mas o que parecia definitivo foi colocado em xeque, mitigado ou até mesmo revertido, a partir da virada do século, por poderosos movimentos políticos de contestação ao modelo neoliberal. A década de 2000 é marcada pela instalação e/ou consolidação de governos chamados de “progressistas” ou de “centro e centro-esquerda” ou, ainda, de “pós-neoliberais” – um fenômeno no qual se insere a própria eleição e reeleição de Lula. Seria lógico esperar que, a partir da relativa proximidade ideológica entre um presidente de centro-esquerda no Brasil e seus colegas Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolívia) e Rafael Correa (Equador), a cooperação energética bilateral e multilateral viesse a crescer. Mais uma vez, deparamo-nos com um paradoxo, que nesse caso se manifestou com uma sucessão de conflitos, dos quais um, em particular, deflagrado pela “nacionalização” do gás boliviano, constituiu a crise diplomática mais grave do primeiro mandato presidencial de Lula.

Nos marcos conceituais de Amado Cervo, o Estado logístico brasileiro manteve relações harmoniosas com o Estado normal nos países vizinhos enquanto esse existiu, em proveito da Petrobras e do capital brasileiro, mas as relações passaram a enfrentar dificuldades no campo dos investimentos energéticos quando alguns desses parceiros trocaram o modelo neoliberal por um enfoque nacional-desenvolvimentista que coincide, em diversos aspectos, com a opção neodesenvolvimentista adotada no Brasil ao final do governo Cardoso e aprofundada no governo Lula.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, abordamos, no **Capítulo 1**, as referências conceituais que alicerçam os argumentos desenvolvidos ao longo do trabalho, destacando o pensamento crítico pós-colonial, o conceito de “Estado logístico”, a contribuição teórica de Bernard Mommer para o entendimento do “nacionalismo de recursos” e elaboramos a ideia do “brasil-centrismo”, conforme menção já feita anteriormente.

No **Capítulo 2**, analisamos na primeira seção a peculiar configuração da Petrobras como um agente econômico simultaneamente público e privado e abordamos as diferentes fases da expansão de suas atividades fora das fronteiras do Brasil; na seção 2, discutimos a política externa do governo Lula para a América do Sul a partir de uma comparação com a de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, e destacamos a prioridade, comum aos dois governantes, para os projetos de internacionalização de empresas brasileiras na região; por fim, na seção 3, apresentamos uma visão panorâmica dos projetos de integração energética na América do Sul, explorando as possibilidades e os obstáculos existentes nesse processo.

No **Capítulo 3**, apresentamos o contexto histórico do “nacionalismo de recursos” boliviano, a partir da “síndrome de Potosí”, com a pilhagem das riquezas naturais durante o período colonial, e abordando, em seções sucessivas, a primeira nacionalização do petróleo (1937), a retomada das políticas privatizantes no setor de hidrocarbonetos a partir de 1955, a segunda nacionalização em 1967 e, por fim, discutimos os limites do nacionalismo pré-neoliberal na experiência da Bolívia.

No **Capítulo 4**, o foco do presente trabalho se volta para os antecedentes da construção do Gasoduto Bolívia-Brasil, a partir dos Acordos de Roboré, na década de 1930. Abordamos as características da indústria do gás natural e a incorporação desse combustível à matriz energética brasileira, e discutimos o processo de deliberação política e as negociações bilaterais que culminaram nos acordos para a construção do gasoduto e o início de uma relação de interdependência entre os dois países.

No **Capítulo 5**, analisamos o contexto político-econômico em que se deu o ingresso da Petrobras na Bolívia, marcado pelo modelo neoliberal em vigor desde 1985. A pesquisa se volta, em especial, para a reestruturação do setor de energia, que viabilizou o ingresso de empresas multinacionais de hidrocarbonetos, entre elas a Petrobras, em condições particularmente vantajosas, que mais tarde seriam questionadas por correntes políticas que consideram a regulamentação neoliberal como uma “traição” aos interesses nacionais bolivianos.

No **Capítulo 6**, estudamos a retomada do ativismo político dos setores desfavorecidos, sobretudo indígenas, dentro do contexto de crise do modelo neoliberal. É reconstituída a trajetória ascendente dos movimentos sociais, em paralelo ao agravamento da crise econômica na Bolívia do início do século XXI. Em seções distintas, apresentamos os episódios mais marcantes desse período: a Guerra da Água, a fundação do *Movimiento Al Socialismo* e a Guerra do Gás, insurreição popular que provocou a queda do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada e colocou o tema da nacionalização dos hidrocarbonetos no centro da agenda política.

O **Capítulo 7** trata do período intermediário entre a hegemonia neoliberal e a sua substituição por um novo projeto político. A pesquisa discute as contradições do governo de Carlos Mesa, sob a dupla pressão das empresas transnacionais e dos movimentos sociais de esquerda, que acabaram por forçá-lo à renúncia, abrindo caminho para a eleição de Evo Morales. O tema de destaque é a conduta da Petrobras durante o tenso período em que, contra a vontade de Mesa, o Congresso adotou uma nova legislação para os hidrocarbonetos, com um viés nacionalista.

O **Capítulo 8** tem como objeto o contexto – doméstico e regional – que envolve a posse de Evo Morales e o Decreto de Nacionalização. Aqui se discute a ascensão de governantes “progressistas” na maioria dos países sul-americanos e se faz uma avaliação crítica das interpretações elaboradas a partir da ideia de que existe um ressurgimento do populismo na região. O cenário global da energia também é tratado, em uma seção específica, que trata também do ressurgimento do “nacionalismo de recursos” como política de Estado em vários países sul-americanos.

O **Capítulo 9** aborda o Decreto de Nacionalização, promulgado pelo presidente Evo Morales em 1º de maio de 2006. Esse decreto declara os hidrocarbonetos como propriedade estatal em todas as etapas da cadeia produtiva, reverte as privatizações do período neoliberal e determina a revisão dos contratos com as multinacionais do setor – entre elas, a Petrobras – de modo a expandir a participação do Estado na renda petroleira. Nas suas últimas seções, esse Capítulo avalia a reação brasileira a essas medidas, que provocaram uma crise nas relações bilaterais.

Finalmente, no **Capítulo 10**, analisamos a revisão dos contratos entre o Estado boliviano e as multinacionais petroleiras, os efeitos econômicos do Decreto de Nacionalização para a sociedade boliviana e as iniciativas adotadas, tanto no Brasil quanto na Bolívia, para superar a interdependência, encarada por ambas as partes sob um prisma negativo, como um fator de vulnerabilidade.

CAPÍTULO I

1. IDEIAS E INTERESSES NOS CONFLITOS DA PETROBRAS NA AMÉRICA DO SUL

1.1. Interdependência e eurocentrismo na questão energética

Em contraste com outras questões, como a soberania, os jogos de poder entre as potências, as instituições internacionais e a formação de blocos regionais de comércio, a disputa por matérias-primas está muito longe de constituir um foco de atenção permanente ou prioritário dentro da disciplina das Relações Internacionais (RI). Só esporadicamente os autores associados às principais correntes teóricas se voltam para temas como o acesso, a exploração, o comércio, a apropriação e uso dos excedentes, a normas, os conflitos e os regimes internacionais em torno das fontes de energia que garantem as capacidades econômicas e militares dos Estados (FUSER, 2008a).

Essa deficiência teórica não é exclusiva das RI. Na avaliação de Susan STRANGE (1998, p.194), a economia política dos suprimentos mundiais de energia constitui uma área de estudos ainda “subdesenvolvida”. Strange assinala que os especialistas em petróleo e outras questões energéticas estão demasiado envolvidos com suas atividades em organismos governamentais ou empresas privadas para dedicar-se a questões teóricas. O foco da atenção desses autores se volta para os cenários de curto prazo nesse mercado, volátil e imprevisível, e para a formulação das melhores respostas da parte dos governos e das corporações. Do outro lado, os formuladores de teoria econômica deixam em segundo plano o estudo dos mercados de energia por considerar que se trata de um campo altamente suscetível a fatores políticos. O resultado, nas palavras de STRANGE (1998, p.195), é um imenso vazio teórico:

In short, it seems to be a classic case of the no man's land⁵ lying between the social sciences, an area unexplored and unoccupied by any of the major theoretical disciplines. What is needed – since the politics and economics of energy in an industrialized world economy are obviously so important nowadays – is some analytical framework for relating the impact of states' actions on the markets for various sources of energy, with the impact of these markets on the policies and actions, and indeed the economic development and national security of the states.

⁵ Destaque nosso.

As deficiências a que Strange se refere estão presentes, de modo ostensivo, nas principais vertentes teóricas das RI. Os realistas clássicos (MORGENTHAU, 1992; ARON, 2002) e os neorealistas (WALTZ, 2002) abordam o tema de um modo reducionista, restringindo-se basicamente à dimensão estratégica da energia como um recurso de poder, encarado, sobretudo, na sua dimensão militar. Teóricos liberais, como Robert Keohane e Joseph S. Nye, introduzem uma abordagem mais rica que destaca o conceito da interdependência, definida como a relação entre dois ou mais países na qual os processos e as decisões tomadas em cada um deles têm efeitos recíprocos (KEOHANE; NYE, 2001, p. 3-19). Para tais autores, a interdependência nem sempre é um fenômeno neutro ou benigno, mas também pode tornar-se uma fonte de conflito e, ainda, um recurso de poder. Eles criticam a noção de que a interdependência aproxima automaticamente os Estados, ao estimular a complementaridade econômica. Na realidade, afirmam Keohane e Nye, essa relação é bem mais complexa, pois os Estados procuram se precaver diante das incertezas geradas pela dependência externa. O esforço de manter sob controle os fatores que condicionam o desempenho econômico pode levar a situações de tensão e conflito.

A tentação de abordar os conflitos energéticos do Brasil com seus vizinhos a partir da ideia da interdependência é quase irresistível. De fato, o conceito da interdependência tem uma evidente utilidade no estudo da integração energética entre países sul-americanos. No caso do intercâmbio de recursos energéticos entre o Brasil e seus vizinhos, destacam-se os laços de dependência mútua estabelecidos com o Paraguai (energia elétrica) e a Bolívia (o gás natural). Nos dois casos, verifica-se uma situação de vulnerabilidade⁶ do Brasil em relação aos suprimentos energéticos importados. Cerca de 50% do gás natural consumido no Brasil chega ao mercado do Centro-Sul do país por meio do Gasoduto Bolívia-Brasil, enquanto a usina de Itaipu, cuja propriedade é compartilhada em partes iguais pelo Brasil e pelo Paraguai, responde por aproximadamente 20% da energia que abastece a rede elétrica brasileira. Ao mesmo tempo, o orçamento público de cada um desses países parceiros tem como principal fonte de receita o dinheiro gerado pelos projetos de energia com participação brasileira.

A teoria da interdependência apresenta duas insuficiências que limitam o seu alcance como instrumento teórico para o presente estudo: 1) a não incorporação da especificidade das principais fontes de energia utilizadas em escala global – o petróleo, o

⁶ Vulnerabilidade, na definição de Keohane e Nye, se refere ao impacto a que está sujeito um determinado país em caso de eventos externos que afetem o fornecimento de bens ou capitais ou, ainda, o acesso a mercados fora de suas fronteiras. Um país é vulnerável na medida da sua dificuldade em fazer frente a esses impactos e dos custos em que terá de incorrer na busca de alternativas para fazer frente às novas situações, sempre indesejadas (KEOHANE; NYE, 2001, p. 7-17).

carvão e o gás natural – em sua condição de recursos energéticos não-renováveis, distribuídos geograficamente de modo desigual; 2) a ênfase unilateral nas preocupações e interesses dos países do “centro” do sistema internacional, onde se situa a maioria dos principais consumidores de energia, desconsiderando as condições diferenciadas em que ocorre a interdependência envolvendo países em desenvolvimento (PEDs).

Do mesmo modo que os autores realistas, Keohane e Nye abordam a dimensão internacional da energia a partir do ponto de vista dos países centrais⁷, sobretudo os EUA. Ignoram as preferências dos Estados e dos atores sociais dos países periféricos produtores de matérias-primas energéticas, o que limita a contribuição desses estudos para o presente trabalho. Em uma obra de especial importância, KEOHANE (1978) discute a reação dos países mais industrializados diante do embargo petrolífero de 1973, para mostrar como as instituições internacionais – no caso, a Agência Internacional de Energia – podem alterar os resultados das relações inter-estatais. Mas seu escopo de análise fica restrito à chamada “Tríade” do mundo capitalista da época, formada pelos Estados Unidos (EUA), Europa Ocidental e Japão. Tanto na referida obra de Keohane quanto no importante trabalho de Stephen KRASNER (1978) sobre os investimentos dos EUA em recursos naturais do chamado Terceiro Mundo, os conflitos internacionais em torno de recursos energéticos são apresentados sob a perspectiva dos países centrais e das suas empresas transnacionais. O conceito de interdependência, tal como aparece na literatura das RI, pressupõe a existência de atores plenamente constituídos – em especial, a existência de Estados soberanos e dotados de coesão social interna. Mas o que o exame das condições políticas e econômicas dos países estudados – Bolívia, Equador e Venezuela no período neoliberal – sugere é justamente um “déficit de soberania”: Estados nacionais em condições de extrema fragilidade no cenário internacional, submetidos aos programas de “ajuste estrutural” do Fundo Monetário Internacional (FMI) e às “condicionalidades” do Banco Mundial, e, para completar, governados por elites políticas cuja legitimidade viria a ser impugnada domesticamente, nas ruas e nas urnas.

Os limites do conceito de interdependência para a realidade dos PEDs foram apontados de forma convincente, no nosso entender, por Mohammed AYOUB (2002, p. 36), quando chama a atenção para o “falso sentido de reciprocidade” que essa ideia sugere. “A dependência e não a interdependência é o que define o padrão do relacionamento econômico dos estados pós-coloniais com os ricos e poderosos integrantes do sistema internacional”,

⁷ Chamamos de países centrais ou desenvolvidos os integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os mesmos que, no seu conjunto, constituem o chamado “Norte”.

ênfatisa Ayoob. Esse autor defende um distanciamento crítico, nas análises das relações Norte-Sul, em relação ao conceito de “ganhos absolutos”, uma peça chave do entendimento neoliberal⁸ sobre os benefícios da cooperação em condições de anarquia. Nesse ponto de vista, as interpretações elaboradas a partir dos conceitos de “interdependência” e “ganhos absolutos” refletem unilateralmente a realidade das democracias ricas e industrializadas no *Global North*, que constituem apenas uma pequena minoria entre os integrantes do sistema internacional. Nas palavras de AYOOB (2002, p.36):

These assumptions (...) neglect the fact that most Third World states are economically and militarily far too dependent on their external benefactors to benefit substantially from relationships based on the notion of absolute gains, especially if we put such gains in a long-term perspective. Many of these states, and especially their regimes, indeed reap some immediate benefits, like International Monetary Fund (IMF) and World Bank loans or military hardware by cooperating with the industrialized countries. Yet much of this comes at great cost, including premature economic liberalization, which often leads to deindustrialization and structural adjustment, with frequent major negative political and social effects (...).

As ponderações de Ayoob, com as quais concordamos, serão, no entanto, encaradas neste trabalho *cum grano salis*, considerando-se as particularidades da cooperação e conflito entre atores brasileiros e países vizinhos, no campo da energia. Embora essas relações envolvam um alto grau de assimetria, o que as aproxima do contexto abordado por Ayoob, não podemos deixar de lado as implicações decorrentes de que ocorrem no âmbito Sul-Sul. Entre essas implicações, realçamos que tanto a expansão da Petrobras na América do Sul quanto a construção e operação do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol) são empreendimentos levados a cabo no contexto mais amplo das reformas econômicas neoliberais implementadas na região a partir do final da década de 1980, sob o impulso dos países mais desenvolvidos e instituições multilaterais por eles controladas, como o FMI e o Banco Mundial. A Petrobras, afinal, não investiu em um terreno virgem, mas ocupou espaço econômico, juntamente com empresas transnacionais estadunidenses e européias, na esteira das chamadas reformas de “livre-mercado”, em particular na das privatizações no setor energético.

No nosso ponto de vista, a abordagem dos conflitos energéticos globais a partir de um ponto de vista do “Sul” só terá coerência e credibilidade se tomar como ponto de partida a renúncia uma perspectiva exclusivista, com foco unilateral em alguma concepção dos

⁸ A menção ao neoliberalismo neste parágrafo e nos seguintes não se refere às políticas designadas por esse termo na linguagem corrente, e sim ao conjunto de teorias que resgataram e atualizaram as concepções do liberalismo clássico no campo das Relações Internacionais, embora, na prática, raramente ocorra divergência entre as ideias defendidas por esses teóricos e as propostas políticas neoliberais no sentido comum.

“interesses do Brasil”, para incorporar, nos marcos de uma visão universalista de justiça, os problemas, interesses e pontos de vista dos demais Estados e sociedades da América do Sul envolvidos nessa temática. Essa tomada de posição tem como consequência o endosso à crítica ao eurocentrismo presente em amplo conjunto de autores contemporâneos, especialmente nas vertentes de pensamento denominadas de “teoria crítica” e “estudos pós-coloniais” ou “estudos subalternos”, como um passo preliminar indispensável para formular nossa própria crítica ao “Brasil-centrismo” que impregna os discursos político, diplomático, acadêmico e jornalístico praticados no nosso país quando estão em jogo as relações com os vizinhos do Brasil.

O eurocentrismo é aqui entendido – e criticado – como uma construção mental que, inicialmente a partir da Europa, “pensa e organiza e organiza a totalidade do tempo e do espaço para toda a humanidade do ponto de vista da sua própria experiência, colocando sua especificidade histórico-cultural como padrão de referência superior e universal” (LANDER, 2005, p.34). O geógrafo David Slater, um dos principais autores da corrente teórica conhecida como “pós-colonial”, prefere o termo “euro-americanismo”, para designar uma concepção que tem na sua base a crença em uma superioridade do chamado “Ocidente” – o que inclui, obviamente, os Estados Unidos e as antigas “colônias brancas” da Grã-Bretanha – em relação aos demais países e regiões do mundo (SLATER, 2004, p. 10-17).

O fenômeno do eurocentrismo – ou euro-americanismo – é reconhecido por autores importantes das RI desde a publicação, há três décadas, do famoso artigo de Stanley Hoffmann apropriadamente intitulado “An American Social Science: International Relations” (HOFFMANN, 1977). Entre os críticos do eurocentrismo nas RI vale a pena citar Stephanie G. NEUMAN (1998, p.2):

If the published record is any measure, then most IR theorists believe that studying the Western experience alone is empirically sufficient to establish general laws of individual, group, or state behavior irrespective of the point in time or the geographical location. Few look to the Third World to seek evidence for their arguments. It is the Eurocentric, normative character of the literature and its claim of universal relevance, that are considered in this work.

O eurocentrismo das análises situadas no *mainstream* do pensamento político constitui uma possível explicação para o fato de que a presença da energia na literatura das RI cresce ou diminui ao sabor das circunstâncias, conforme a prioridade que adquire na agenda dos formuladores de política dos países centrais. Como assinala Susanne PETERS (2004), a

perspectiva do surgimento de conflitos relacionados com a escassez de recursos só despertou a atenção dos pesquisadores a partir do primeiro “choque do petróleo”, em outubro de 1973, quando ocorreu o embargo aplicado pelos exportadores árabes em represália ao apoio dos EUA e de outros países ocidentais a Israel, na Guerra do Yom Kippur, seguido pela escalada de preços que levou o mundo à recessão econômica. Em 1979, o segundo “choque do petróleo”, causado pela interrupção dos fornecimentos do Irã após a tomada do poder por revolucionários muçulmanos, reforçou ainda mais o interesse pelo tema. Diversos trabalhos publicados naquela época trataram o “choque do petróleo como manifestação de um confronto Norte-Sul e ressaltaram a dependência dos países mais industrializados em relação às matérias-primas estratégicas do chamado Terceiro Mundo. Peters observa que as pesquisas sobre conflitos internacionais em torno de recursos energéticos experimentaram um *boom* logo após os dois “choques do petróleo”, diminuindo a partir da década de 80. A pesquisadora alemã assinala três motivos para o desinteresse. O primeiro é o sucesso inicial dos países ocidentais em reduzir a dependência em relação aos produtores do Oriente Médio por meio da diversificação das fontes de petróleo, o que provocou uma drástica queda nos preços; o segundo, a globalização, que retirou do horizonte a perspectiva de um confronto mundial do tipo Norte-Sul; e, finalmente, nos marcos do avanço das ideias neoliberais, a crença otimista de que o poder ilimitado da tecnologia pudesse compensar a eventual escassez de recursos naturais, inclusive o esgotamento dos combustíveis fósseis.

Com a retomada da tendência altista nos preços dos combustíveis a partir da década de 2000 e a crescente percepção dos riscos de escassez associados ao desequilíbrio entre oferta e demanda de recursos energéticos, o tema volta ao centro das atenções. Mas, na atualidade tal como no passado, essa abordagem se dá sob uma ótica que privilegia os interesses e necessidades dos países da OCDE – interesses e necessidades codificados em expressões como “segurança energética” e “garantia jurídica dos investimentos”.

1.2. Uma crítica ao “brasil-centrismo”

O privilégio unilateral dos atores mais fortes (consumidores de energia importada e/ou investidores na exploração de recursos naturais fora de suas fronteiras) em prejuízo dos mais fracos (fornecedores de energia para o exterior e/ou receptores de investimentos estrangeiros em matérias-primas energéticas) é um fenômeno político que se fez presente tanto nas

relações de cooperação e conflito ocorridas no eixo Norte-Sul quanto nas relações equivalentes estabelecidas entre o Brasil e o seu entorno geográfico. É esse o contexto onde se situa a tendência que chamamos aqui de brasil-centrismo. Nossa referência primária, aqui, é o pensamento de Edward SAID (1979), cuja principal obra, *Orientalism*, constitui a pedra fundamental de uma vasta e diversificada literatura acadêmica que tem em comum a crítica aos estereótipos eurocentristas e a busca de construção do saber a partir da realidade das regiões periféricas do sistema internacional. Said critica o orientalismo como uma concepção da história moderna que tem por base uma distinção, estabelecida *a priori*, entre Ocidente e Oriente, segundo a qual cabe à parte que se auto-representa como Ocidente a tarefa de definir o que se entende como Oriente a partir de uma posição de superioridade do primeiro perante o segundo. O orientalismo, associado aos empreendimentos coloniais da Grã-Bretanha e da França a partir do final do século XVIII, estabelece uma fronteira cultural entre as metrópoles européias e os povos “orientais”, apresentados como inferiores, o que justificaria o seu domínio pelos europeus. Na visão de SAID (1979, p. 331-332), o domínio econômico e político da maior parte do planeta por um pequeno grupo de países situados na Europa Ocidental e América do Norte é indissociável do controle das representações no plano da cultura e do discurso político:

The central point (...) is that human history is made by human beings, and since the struggle for control over territory is part of that history, so too is the struggle over historical and social meaning. The task for the critical scholar is not to separate one struggle from the other, but to connect them.

Na América Latina, um conjunto de autores, reunidos inicialmente no Grupo de Estudos Subalternos Latino-Americanos, deu seqüência à vertente inaugurada por Said. Entre as múltiplas contribuições daí originadas cabe ressaltar a obra de Fernando CORONIL (2005, p. 108), que introduz os conceitos de “ocidentalismo” – entendido como a concepção geopolítica que situa a Europa no “centro” do mundo, deslocando para a periferia tanto o “Oriente” quanto os territórios colonizados do Novo Mundo – e, mais tarde, de “globocentrismo”, definido por ele da seguinte forma:

Em vez do eurocentrismo dos discursos ocidentalistas anteriores, que opera através do estabelecimento de uma diferença assimétrica entre o Ocidente e seus outros, o ‘globocentrismo’ dos discursos dominantes da globalização neoliberal esconde a presença do Ocidente e oculta a forma pela qual este continua dependendo da submissão tanto de seus outros quanto da natureza. (...) Estas modalidades binárias de representação, estruturadas em termos de oposições binárias, mascaram a mútua constituição da ‘Europa’ e suas

colônias, e do 'Ocidente' e suas pós-colônias. Ocultam a violência do colonialismo e do imperialismo sob o manto embelezador das missões civilizatórias e dos planos de modernização.

Importa ressaltar a crítica de Coronil ao que chama de “hierarquização etnocêntrica da diferença”, uma distinção estabelecida como um “privilégio (...) intimamente ligado ao emprego de poder em escala global”. Na trilha de Said e de Coronil, podemos lançar um olhar crítico sobre a forma como são representados os demais países sul-americanos por atores brasileiros no Estado, no empresariado, na academia e na mídia, com uma atenção especial para os temas e situações de conflito entre os “interesses brasileiros” e o entorno regional do país. Nossa constatação é que a “hierarquização da diferença” de que fala Coronil, a “representação estereotipada do Outro”, a “missão civilizadora”, em suma, boa parte do cardápio de tópicos que a crítica pós-colonial se especializou em identificar e estigmatizar, mostram-se fortemente presentes no discurso doméstico predominante acerca do papel do Brasil na América do Sul, a tal ponto que se torna possível apontar a existência de uma visão brasil-cêntrica, predominante no pensamento sobre a inserção do país na região.

Os sinais do que chamamos de brasil-centrismo podem ser facilmente detectados nos termos depreciativos utilizados nas referências aos vizinhos sul-americanos no discurso político, jornalístico e até diplomático. A Bolívia, por exemplo, costuma ser retratada como um país cronicamente instável, no qual não se pode depositar confiança – um “parceiro turbulento”, para citar a expressão utilizada pelo diplomata (hoje aposentado) Luís Felipe Lampreia, ministro das Relações Exteriores no governo de Fernando Henrique Cardoso, no título de um recente artigo para uma publicação empresarial (LAMPREIA, 2007). Outro personagem notável da diplomacia brasileira, o ex-embaixador e ex-ministro Sebastião do REGO BARROS (2009, p.84), se referiu à Bolívia, em certa altura de sua palestra em um seminário promovido por um partido político, da seguinte forma:

O sentimento político predominante, depois de 2000, voltou-se para um **nacionalismo exacerbado** e o drama político que se sucedeu, em grande parte centrado ostensivamente no papel do gás (...), incluiu dois presidentes forçados a deixar o poder em um intervalo de 20 meses. A proposta de construção de um gasoduto por um consórcio de investidores estrangeiros, de modo a levar o gás boliviano a um porto no norte do Chile para conversão em gás liquefeito e posterior embarque para a Califórnia, foi rejeitado por causa do **sentimento nacionalista**⁹ gerado pela perda da saída boliviana para o mar, depois da derrota para o Chile na guerra do Pacífico no século XIX. Outros projetos atraentes também deixaram de ser cogitados.

⁹ Destaques por nossa conta.

Os termos utilizados são comuns no discurso brasileiro sobre os bolivianos, assim como no viés predominante de interpretação dos processos políticos no país vizinho. As gigantescas revoltas populares de 2003 e 2005, que abriram um novo período na história da Bolívia, são reduzidas a erupções de um “nacionalismo exacerbado”, assim como a rejeição ao projeto de exportação de gás natural por um porto chileno é atribuída a um mero “sentimento” de mágoa pelas perdas territoriais em um passado remoto – eis aí o retrato de uma sociedade imatura que se move por impulsos emocionais, pela fúria “exacerbada” de paixões anacrônicas, em contraste com a eficiente racionalidade dos investidores externos (entre eles, a Petrobras), portadores da modernidade na forma de projetos “atraentes”, rejeitados – de acordo com essa visão – por pura insensatez. Do mesmo modo, são comuns no espaço público brasileiro referências à corrupção como um fenômeno intrínseco à sociedade paraguaia, enquanto os venezuelanos e os equatorianos são tratados como povos ingênuos, suscetíveis ao canto de sereia de qualquer demagogo populista.

Sem muito esforço, percebe-se, em ação, o mesmo mecanismo discursivo que Said dissecou de modo tão agudo na sua crítica ao “orientalismo” e, no período final de sua vida de intelectual e ativista político, à teoria do “choque das civilizações” (HUNTINGTON, 1998), de efêmera notoriedade. O esquema é simples. Divide-se o espaço geográfico em duas partes. Em uma delas – o lugar reservado ao Outro do qual se procura diferenciar – depositam-se as paixões, os instintos, os costumes tradicionais, a estagnação, a resistência ao progresso. Lá estão, em síntese, os comportamentos irracionais, inadequados à contemporaneidade global. Na outra parte – aquela de onde se emite o discurso – estão situados os valores positivos da modernidade, da razão, da gestão eficaz dos recursos naturais e humanos. Historicamente, explica SAID (1979, p.321), esse mecanismo discursivo tem sido empregado pelas potências coloniais, que “inventam suas próprias teorias do destino civilizacional ou cultural para justificar suas ações no exterior”, especialmente a pilhagem. De acordo com Said, “o mais famoso desses artifícios talvez seja o conceito francês de *mission civilizatrice*, a missão civilizadora que tem por pressuposto a ideia de que algumas raças e culturas têm um objetivo mais elevado na vida do que outras; isso dá ao mais poderoso, mais desenvolvido, mais civilizado o direito de colonizar os outros, não em nome da força bruta ou da pura pilhagem (...), mas em nome de um ideal nobre.” O paradoxo é que o Estado e as elites brasileiras reproduzem, ao lidar com sociedades vizinhas sul-americanas supostamente mais “atrasadas”, a mesma atitude que a nós, brasileiros, parece tão ofensiva quando praticada pelo nosso outro Outro, o “Primeiro Mundo”, ao qual almejamos fervorosamente ingressar em breve.

A postura brasil-cêntrica que aqui apontamos vai muito além do mero preconceito. Ela funciona como um filtro que influencia ou até determina os juízos de valor que, em cada situação conflituosa, acabam por se tornar consensuais no espaço público brasileiro. A regra fundamental é que o “Brasil” – nome próprio que designa os atores brasileiros, estatais ou privados – sempre tem razão. Um exemplo significativo foi o incidente, em 2008, em que a empreiteira Odebrecht foi expulsa do Equador, acusada de cometer irregularidades na construção de uma hidrelétrica. Não cabe discutir aqui os desdobramentos do caso, em que o governo brasileiro reagiu com dureza à ameaça de não-pagamento da dívida contraída pelo Equador junto ao BNDES para o financiamento da obra, mas, sim, apontar o fato de que em momento algum a opinião pública brasileira teve acesso ao ponto de vista da outra parte. Quais eram, afinal, os motivos do presidente equatoriano Rafael Correa para uma atitude tão drástica?

O olhar brasil-cêntrico sobre os vizinhos sul-americanos também deixa suas marcas na produção intelectual e no debate acadêmico em torno dos temas ligados à integração e presença regional do Brasil, fazendo-se presente nas duas grandes vertentes de interpretação da PEB que serão discutidas no Capítulo 2: a vertente americanista ou liberal-globalizante e, no lado oposto do debate, a vertente autonomista, universalista ou neodesenvolvimentista. No contexto neoliberal em que ocorreram a internacionalização da Petrobras e a construção do Gasbol, deixou-se de lado qualquer consideração que envolvesse a capacidade boliviana de decidir autonomamente sua política de desenvolvimento. Partiu-se do princípio de que as preferências do Brasil, tais como definidas pelos tomadores de decisões do lado brasileiro, correspondem automaticamente aos interesses do outro lado, produzindo sempre o máximo possível de benefícios para ambas partes. Trata-se de uma suposição dogmática, desprovida de fundamentação empírica, mas que, ainda assim, constitui um traço permanente da atuação do país no âmbito sul-americano ao longo das últimas décadas, desde a assinatura do Tratado de Itaipu, com o Paraguai, em 1973.

Da mesma maneira, manifesta-se com frequência no discurso sobre a PEB a crítica à prioridade expressa pelo governo Lula com relação à América do Sul como uma opção ideológica. Trata-se, como apontam Maria Regina SOARES DE LIMA e Marcelo COUTINHO (2006), de uma leitura que busca desqualificar a condução da PEB em duas direções distintas. Por um lado, procura-se vincular as atuais orientações ao movimento terceiro-mundista das décadas de 1960 e 1970, em uma analogia que visa, propositalmente, apresentar a PEB atual como uma prática ultrapassada e anacrônica, incompatível com os tempos da globalização. Pelo outro lado, esses críticos formulam uma falsa dicotomia entre

ideologia e interesses, o que implica em dizer que o governo Lula tem feito, em sua política externa, escolhas contraditórias ao interesse nacional (SOARES DE LIMA; COUTINHO, 2006, p.3-4). Trata-se, conforme assinalam esses autores, de uma construção discursiva falaciosa, já que, na análise das políticas concretas, a “separação entre elementos idealistas e materialistas é epistemologicamente insustentável”. Além disso, afirmam os citados autores que

a oposição interesses x ideologia oculta na verdade uma visão etnocêntrica e preconceituosa com relação aos países periféricos e aos vizinhos sul-americanos, em particular (...). Este viés anacrônico não dá conta do gradativo processo de descentralização e multipolarização do poder econômico em direção aos países asiáticos e, em especial, a China.

No campo oposto do debate político brasileiro, analistas e tomadores de decisões ligados à corrente autonomista ou desenvolvimentista, em geral simpáticos à condução da PEB sob o governo Lula, também expressam um viés brasil-cêntrico, nem sempre tão perceptível, quando consideram, automaticamente, tudo o que traz benefício aos atores brasileiros – Estado e empresas privadas – como um avanço no sentido da integração regional. Na prática, a polêmica que se trava no Brasil entre autonomistas e liberais se dá em torno de custos, objetivos e estratégias, definidos a partir de uma perspectiva exclusivamente brasileira, sem levar em conta as escolhas e os interesses dos parceiros regionais. Ou seja, uma postura coerente com a orientação realista que define a PEB desde os tempos do Barão do Rio Branco. Nesse marco ideológico, as políticas nacionalistas de esquerda adotadas nos últimos anos em diversos países vizinhos são percebidas no Brasil, até mesmo pelos atores e autores dispostos a uma atitude de colaboração ativa no plano regional (defensores do chamado regional-desenvolvimentismo), como um contratempo, um obstáculo a ser superado no caminho da integração produtiva. É o que a presente tese procurará demonstrar, com base no estudo do comportamento dos atores estatais envolvidos. Já em uma visão alternativa e efetivamente transformadora, essas mesmas iniciativas, voltadas para a recuperação da capacidade de gestão soberana em países onde a própria noção do desenvolvimento nacional foi anulada no contexto das políticas neoliberais da década de 1990, poderiam ser avaliadas por um prisma positivo, como pré-condições para um processo de integração regional em bases equilibradas. Ou, ao menos, como opções políticas que merecem ser levadas a sério e entendidas em toda a sua profundidade – e racionalidade.

1.3. Estado logístico, neodesenvolvimentismo e política externa regional

A hipótese central do presente trabalho tem como principal fundamento teórico a contribuição de Amado CERVO (2001, p. 279-302; 2002, pp. 455-462; 2008, p. 61-90), fundador da chamada “Escola de Brasília”. A partir de uma crítica às correntes dominantes nas RI, que apresenta muitos pontos de contato com as formuladas por Ayoob e outros autores situados fora do *mainstream* da disciplina¹⁰, Cervo identifica quatro tipos-ideais de Estado (liberal-conservador, desenvolvimentista, normal ou neoliberal e logístico) que, aplicados à realidade histórica, permitiriam compreender a política externa dos países sul-americanos (BERNAL-MEZA, 2005, p. 221). Os paradigmas são entendidos, na sua formulação, como expressão de diferentes tipos particulares de Estado e dos modelos de inserção externa adotados por cada um deles. No Brasil esses paradigmas correspondem, sucessivamente, ao período entre a Independência e o início do regime getulista (1822-1930), ao ciclo desenvolvimentista (1930-1989), às reformas neoliberais entre os governos de Fernando Collor de Mello e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1990-1998) e, por fim, ao modelo híbrido, fruto da combinação de elementos neoliberais e neodesenvolvimentistas, que se esboça no segundo mandato de FHC (1998-2002) e se consolida nos dois mandatos do presidente Lula, a partir de 2003.

A elaboração de Cervo tem como ponto de partida o patrimônio intelectual dos teóricos estruturalistas latino-americanos, desde a crítica cepalina ao modelo clássico liberal das vantagens comparativas até as proposições dependentistas em torno da dualidade centro-periferia, mas procura transpor o determinismo fatalista de muitas dessas análises, na busca de brechas que possibilitem a inserção internacional dos países latino-americanos em patamares mais elevados e equitativos, reduzindo a defasagem em relação aos centros desenvolvidos (SOMBRA SARAIVA, 2009, p.31). Trata-se de um corpo teórico formulado sob o impacto das reformas neoliberais da década de 1990, com as marcas do engajamento do seu autor no

¹⁰ Sem negar a importância do conhecimento teórico acumulado no campo das RI como instrumentos para a compreensão da realidade internacional, CERVO defende o questionamento e a busca de alternativas às matrizes dominantes – realistas, liberais e construtivistas, entre outras – por considerar que “as teorias norte-americanas, as mais elaboradas e consistentes, tomadas de forma acrítica pelo pensamento acadêmico, ou político, induzem o apoio à ordem sistêmica de um mundo feito de interesses, valores e resultados que favorecem a manutenção da hegemonia norte-americana” (...). Segundo ele, “a postura crítica diante dessas teorias de matriz norte-americana permite, pela lógica, modificar a ordem e orientá-la para a equalização de elementos oriundos de diversas identidades nacionais, regionais, civilizatórias, econômicas e de segurança” (2008, p. 63). Em trabalho mais recente, CERVO adota um tom militante, com o seu apelo a uma luta no campo teórico das RI contra o que chama de “imperialismo epistemológico” (2009, p.62).

combate à hegemonia esmagadora do que se denominava, na época, de “pensamento único” – e para a procura de alternativas.

A crítica de Cervo tem como alvo o abandono do paradigma do Estado desenvolvimentista em favor do paradigma neoliberal, a partir das reformas implementadas em um mesmo período histórico por um conjunto de presidentes latino-americanos em que se destacam Carlos Salinas de Gortari (México), Carlos Menem (Argentina), Alberto Fujimori (Peru), Carlos Andrés Pérez (Venezuela) e Fernando Collor de Mello (Brasil). A expressão “Estado normal”, aplicada à uniformidade das políticas adotadas, reflete o empenho desses governantes em aceitar as diretrizes recebidas dos centros internacionais de poder, encaradas por eles e seus partidários como o único meio de obter acesso aos circuitos financeiros e comerciais de um mundo em processo de globalização. Na linguagem ácida de CERVO (2008, p.78):

Haveria-se de seguir as instruções do centro capitalista ou ficar sem empréstimos de salvação. O conjunto dessas instruções sugeria três dimensões de uma nova abertura – daí o sucesso desse termo na linguagem latino-americana: dos mercados de consumo, dos mercados de valores e do sistema produtivo e de serviços. Para realizar essa mudança de modelo, as táticas vinham anexas ao conjunto de instruções: eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiro e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório. Ser normal, na feliz expressão de Domingo Cavallo, ministro das Relações Exteriores no governo de Menem, significa dar cumprimento a esse conjunto de instruções. Ser normal converte-se na aspiração de praticamente todos os governos latino-americanos a partir de 1989-90: *nosotros queremos ser normales*.

Como se pode notar pela citação acima, Cervo não economiza críticas às políticas implementadas nos países latino-americanos com base na apologia à “normalidade”. A abertura econômica, segundo ele, foi transformada numa estratégia em si mesma, “sem (*que houvesse*) nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência real” (2008, p.80). No Brasil, prossegue, o patrimônio nacional “construído em sessenta anos de esforços” foi entregue ao capital estrangeiro por meio das privatizações e a economia se estagnou, ao mesmo tempo que se intensificava a transferência da renda gerada no país para o exterior.

A particularidade brasileira é que, ao contrário de outros países, como a Argentina, aqui a implementação do modelo do Estado normal não foi levada às últimas conseqüências: “o Brasil de Cardoso manifesta hesitações quanto ao ritmo e à coerência a adotar diante do

novo modelo de inserção internacional e organização interna” (CERVO, 2008, p.82). A adesão à cartilha neoliberal foi incompleta: elementos do desenvolvimentismo sobreviveram e forneceram os alicerces de um novo paradigma, ao mesmo tempo pós-neoliberal e pós-desenvolvimentista, de tal modo que, no segundo mandato de FHC, o Estado normal passou a coexistir com um conjunto de elementos prenunciadores do Estado logístico.

Essa transição, conforme esclarece o autor, não representa um retorno ao Estado desenvolvimentista, na medida em que o Estado mantém em mãos privadas o núcleo dinâmico da economia, sem recuperar as funções empreendedoras que caracterizaram sua atuação no período 1930-1990. Por outro lado, o paradigma logístico se distingue do neoliberal pelo reforço do papel do Estado, que no novo modelo adquire um papel ativo no fortalecimento da economia nacional e no esforço de elevar a capacidade do país de disputar espaços no cenário global: “O foco do paradigma consiste, precisamente, em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p. 86-87). Aliás, lembra o mesmo autor, é exatamente assim que agem os governos centrais (EUA, Europa e Japão), “protegendo empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global”

A ruptura do governo Lula com o paradigma do Estado normal tem como ponto de partida a idéia de que a estratégia de desenvolvimento do Brasil deve ser formulada sobre bases nacionais, e não imposta de fora para dentro. Os novos dirigentes se afastam da “autonomia pela integração”, o lema que caracterizou a PEB sob o comando de Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, na administração FHC, desconfiando de que a proposta de “globalizar a democracia”, implementada pelos países centrais, representasse na realidade uma armadilha, assim definida pelo analista argentino Mario RAPOPORT (2008, p.13-14): democratizar os regimes políticos internos nas nações periféricas sem deixar de acatar as regras dos países ricos, permanecendo, sempre, dentro de uma ordem internacional erigida em torno de uma permanente desigualdade entre os atores. É assim que, em lugar de “globalizar a democracia”, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passa a defender nos fóruns internacionais uma inversão nos termos dessa fórmula: “democratizar a globalização”. Mas ainda era insuficiente, do ponto de vista do governo brasileiro, o simples questionamento da ordem internacional vigente. No governo Lula, conforme RAPOPORT (2008, P. 13-14), a nova orientação da PEB assume o desafio de atuar de modo assertivo como instrumento de uma estratégia nacional capaz de unificar os interesses de um amplo leque de setores sociais domésticos:

Los nuevos dirigentes tomaron conciencia del poder del Estado para transformar al país en un agente activo de los procesos globales. Un poder que no se limita a asistir pasivamente al juego de las fuerzas del mercado o de las potencias hegemónicas a nivel mundial, sino que se proyecta hacia afuera en beneficio del conjunto de los sectores productivos.

Essa conduta do Estado brasileiro é congruente com as análises (BURGES, 2007) que apontam a influência de um enfoque neo-estruturalista na estratégia de inserção internacional do Brasil. A abordagem neo-estruturalista foi proposta na virada da década de 1980 para a de 1990 por autores ligados à Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal), como Ricardo FFRENCH-DAVIS (1991) e Osvaldo SUNKEL (1991), antes que a orientação da Cepal se inclinasse decididamente pelos preceitos neoliberais do “regionalismo aberto”. Os autores neo-estruturalistas defendiam um meio-termo entre as posições estruturalistas tradicionais, que forneceram o fundamento teórico para o nacional-desenvolvimentismo a partir do final da década de 1940, e o neoliberalismo puro e duro que viria se cristalizar no Consenso de Washington. Na avaliação de Sean W. BURGESS (2007, p. 1348-1352), essas propostas deixaram uma marca importante na formulação da PEB no governo de FHC, quando, sob a influência da ideia da “Terceira Via”, buscava-se justamente uma alternativa capaz de evitar a adesão incondicional à globalização neoliberal, criticada como uma fonte de assimetrias no sistema internacional, em prejuízo dos países em desenvolvimento.

Tal como o estruturalismo das formulações cepalinas originais, a abordagem neo-estruturalista tem como alicerce a tradição keynesiana que defende explicitamente um papel central para o Estado na orientação das atividades econômicas, mas inova ao defender, aceitando parcialmente o argumento neoliberal, maior ênfase aos atores privados e à dinâmica competitiva do mercado. Os neo-estruturalistas, por outro lado, rejeitam a retirada radical do Estado da cena econômica, defendendo a manutenção da presença estatal na definição dos rumos da economia e na correção dos desequilíbrios resultantes das reformas liberais.

Na coletânea que reúne os principais textos da abordagem neo-estruturalista, Osvaldo SUNKEL e Joseph RAMOS (1991, p. 19) enfatizam que sua forma de conceber o processo de desenvolvimento “*significa, en lo esencial, retomar y superar el desafío industrializador original de (Raúl) Prebisch en torno de generar un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico que permita una capacidad propia para crecer con dinamismo y productividad*”. (SUNKEL; RAMOS (1991, p. 19) advertem na sequência que

(...) dicha concepción estratégica no está orientada, a priori, en favor de la sustitución de importaciones, lo que habría de llevar a un callejón sin salida. Por el contrario, en esta propuesta se dejan abiertas las opciones para orientar esa industrialización 'desde adentro' hacia determinados mercados internos y externos, prioritarios en la estrategia de desarrollo de largo plazo, en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

Um elemento chave nessa estratégia é o respeito aos equilíbrios macro-econômicos básicos. A ponderação dos dois autores reflete claramente a amarga experiência dos programas “heterodoxos” de estabilização econômica implementados na década de 1980 no Brasil, Argentina e Peru por economistas de orientação estruturalista, que tiveram como resultado o agravamento do conflito distributivo, gerando grande incerteza entre os agentes econômicos. Seu naufrágio, com a retomada da hiper-inflação em patamares ainda mais elevados, removeu as últimas resistências ao modelo neoliberal. Ao mesmo tempo, os neo-estruturalistas se diferenciam do tradicional nacionalismo latino-americano ao atribuírem um papel importante às empresas transnacionais em seu modelo neodesenvolvimentista. O objetivo não é ampliar a presença estatal na economia por meio da nacionalização dos investimentos externos, mas sim intervir, por meio dos instrumentos à disposição do Estado, para redirecionar a atuação do capital estrangeiro, conforme analisam SUNKEL E RAMOS (1991, p.23):

La producción de las transnacionales instaladas em región (...) ha de ser volcada hacia afuera, aprovechando su red de comercio internacional, negociando compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a precios internacionales vigentes. En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas em los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa para aprovechar la plataforma industrial existente.

O novo modelo corresponderia a uma terceira fase da inserção das economias latino-americanas na economia global, sucedendo ao desenvolvimento “voltado para fora”, com base na exportação de produtos primários, e ao desenvolvimento “voltado para dentro” que caracterizou a “industrialização por substituição de importações” associada à primeira geração de planejadores econômicos estruturalistas. A proposta de SUNKEL (1991, p.65) atribui uma função privilegiada aos recursos naturais passíveis de aproveitamento econômico e à vasta disponibilidade de mão-de-obra:

Un verdadero desarrollo nacional y regional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos naturales que la América Latina posee en relativa abundancia, en el aprovechamiento medido y eficiente de la infraestructura y capital acumulados, en la incorporación del esfuerzo de toda su población – en especial aquella relativamente marginada.

Na visão de BURGÉS (2007, p. 1349), o exemplo mais significativo da aplicação dessa abordagem ao terreno da política externa é a atitude em relação ao Mercosul, encarado como um espaço para a ampliação do mercado doméstico e uma plataforma para a elevação da competitividade da indústria brasileira aos padrões internacionais:

The neostructuralist state is not charged with bringing about results, but with clearing barriers – resulting either from market failure or excessive interventionism – to private sector activities in the selected areas and providing a small measure of protection during the unstable initial years.

Essa conduta é mantida e aprofundada na passagem para o governo seguinte, quando a internacionalização das empresas brasileiras adquire uma dimensão estratégica ainda maior. Com a posse de Lula, em 2003, instalam-se em Brasília e no comando de entes estatais como o BNDES e a Petrobras quadros dirigentes menos comprometidos com a fé na capacidade do mercado em prover o desenvolvimento por sua própria conta. Aí a opção pelo paradigma logístico se torna explícita no discurso pronunciado por Lula em 2005 no Fórum Econômico Mundial, em Davos: “Uma coisa que eu tenho assinalado sistematicamente aos empresários brasileiros – disse ele – é que não devem ter medo de se converter em empresas multinacionais (...), em fazer investimentos em outros países, porque isso seria bom para o Brasil”.

É assim que, no plano das relações exteriores, o Estado passa a promover intensamente a elevação da competitividade das empresas brasileiras. Crescem os investimentos em tecnologia nacional. Na interpretação de CERVO (2008, p.86-87), “a expansão para fora da economia brasileira, condição necessária para se atingir a interdependência real no mundo da globalização no entender dos logísticos, opera-se de dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança”. Pois exatamente nesse momento, a vizinhança sul-americana é valorizada como espaço prioritário de expansão dos interesses brasileiros, seja por meio da integração viária e energética que já se esboçava com a criação da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura da América do Sul) em 2000, ainda na gestão FHC, seja por meio do apoio estatal aos investimentos diretos de grandes

empresas brasileiras em processo acelerado de internacionalização. Como quem segue fielmente um roteiro pré-definido, o Estado logístico brasileiro imita os passos dos países avançados do Norte inclusive nesse terreno: a busca de incorporação do entorno territorial como área de expansão dos interesses econômicos nacionais (FLYNN, 2007, p. 15-25).

No nosso entender, a chave explicativa para os conflitos que eclodiram na América do Sul a partir de meados da década de 2000, envolvendo empresas brasileiras e governos de países vizinhos, pode ser encontrada a partir do contato do Estado logístico brasileiro com o entorno regional, que também passou por mudanças significativas nesse intervalo. Note-se que a discreta transição do Estado normal ao logístico no Brasil se deu no período em que a América do Sul, no seu conjunto, experimentava o enfraquecimento do modelo neoliberal. Entre os muitos autores que se dedicaram ao rescaldo da aplicação das políticas inspiradas no Consenso de Washington, destacamos aqui a avaliação de Atilio BORON (2004, pp. 23-34), que aponta o fracasso dos governantes neoliberais em cumprir suas promessas em três áreas principais:

- desempenho econômico (em lugar de um crescimento estável, os resultados das “reformas estruturais” se limitaram a índices modestos de aumento do PIB nos primeiros anos, seguidos pela estagnação ao final da década de 1990;
- políticas sociais (brutal concentração da renda, aumento dramático do desemprego e do trabalho informal, degradação urbana, desmantelamento dos serviços públicos, exclusão social);
- democracia (ceticismo crescente em relação às instituições da democracia liberal, perda de representatividade dos partidos políticos).

Curiosamente, esse período de decadência econômica, social e política na maior parte da região foi aquele em que a Petrobras expandiu seus investimentos a todos os países do subcontinente (com a única exceção do Suriname), aproveitando as oportunidades abertas pela adoção generalizada do paradigma do Estado normal. Essa expansão se deu, basicamente, a partir da adoção de regras mais favoráveis ao capital externo no setor de recursos energéticos em vários países, o que em alguns deles incluiu a privatização das empresas petroleiras estatais.

Ou seja: enquanto a consolidação do paradigma logístico nos governos de FHC e Lula coincidia com a vigência do paradigma do Estado normal, puro e duro, nos países sul-americanos hospedeiros de investimentos brasileiros, a expansão dos interesses econômicos do Brasil se dava em um clima de harmonia quase perfeita. Muita cooperação, pouco conflito. Gradualmente, porém, o panorama político foi se alterando, à medida que a percepção de

fracasso das políticas neoliberais impulsionou a ascensão de governos “progressistas”, a exemplo do que havia ocorrido no Brasil com a vitória eleitoral de Lula em 2002.

Por caminhos diversos e de maneiras diferenciadas, os governos “de esquerda ou centro-esquerda” instalados na Venezuela, Bolívia, Equador, Argentina e Paraguai aboliram o paradigma do Estado normal e adotaram políticas voltadas para o resgate do desenvolvimentismo, inclusive com a adoção de estratégias que – guardadas as devidas proporções, pois se trata de economias muito mais pobres que a brasileira – revelam evidente semelhança com o espírito e os propósitos do paradigma logístico brasileiro. Assim como no Brasil, as autoridades “progressistas” nos países vizinhos abraçaram a causa do fortalecimento das capacidades estatais e uma postura assertiva em defesa de sua concepção de desenvolvimento nacional, geralmente associada à industrialização, ao controle do capital estrangeiro, ao aumento da receita fiscal e à soberania sobre os recursos naturais. Conforme sintetiza Luis Fernando AYERBE (2008, p.265):

Apesar de apresentarem perfis políticos diferenciados, as administrações de Kirchner, Morales, Lula e Chávez¹¹ têm em comum a preocupação com a revalorização do protagonismo do Estado em face do mercado. Neste sentido, suas ações objetivam recuperar capacidades de gestão no âmbito interno, especialmente com a promoção da equidade social, e externo, com a busca de afirmação regional, especialmente no âmbito sul-americano, e maior autonomia nas relações com os Estados Unidos.

Nesse contexto, pareceria lógico supor que uma maior identidade político-ideológica entre o núcleo governante brasileiro e seus colegas “progressistas” sul-americanos produzisse níveis ainda mais elevados de cooperação. Ocorreu o contrário. Como se sabe, Evo Morales decretou a “nacionalização” do gás natural na Bolívia e obrigou as empresas de hidrocarbonetos estrangeiras, inclusive a Petrobras, a renegociar os contratos; Hugo Chávez e Rafael Correa também modificaram as regras para os investimentos em petróleo na Venezuela e no Equador, novamente com redução dos lucros da Petrobras; e Fernando Lugo pressionou o governo brasileiro até alcançar condições mais favoráveis ao Paraguai em relação à eletricidade produzida pela Binacional Itaipu.

A partir de um ponto de vista liberal, Pedro da Motta VEIGA e Sandra P. RIOS (2007, p.36) apontam o efeito negativo que o ressurgimento do nacionalismo econômico tem provocado sobre a agenda da integração regional. O cenário sul-americano, segundo

¹¹ Quando o texto de Ayerbe foi redigido, os governos de Rafael Correa, no Equador, e Fernando Lugo, no Paraguai, ainda eram muito recentes.

esses dois autores, passa a oscilar “entre uma agenda de cunho ‘desenvolvimentista’ – que tem dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial – e uma agenda claramente antiliberal e de formação de coalizões de países afins ideologicamente”. De acordo com eles, o problema é que “a diversidade de modelos nacionais aumenta o risco de conflitos e tensões relacionadas a temas que ganham importância em função da interdependência econômica entre os países da região, como os temas comerciais, energéticos e de investimento”.

No nosso entender, escapa a essa análise o paradoxo da situação atual: os impasses da integração regional entre os países com governos “progressistas” se devem muito mais às similitudes entre os modelos adotados do que às diferenças entre eles. Esse problema não existia na década de 1990, quando a uniformização das políticas neoliberais sob o “regionalismo aberto” eliminava automaticamente grande parte dos pontos de atrito, na medida em que os Estados abdicavam do “dirigismo econômico” e entregavam os projetos de desenvolvimento aos ventos do mercado. Foi essa a época do apogeu do Mercosul, da construção do Gasoduto Bolívia-Brasil e da assinatura da IIRSA, concebida com uma rede de corredores para otimizar a exportação de commodities aos mercados da América do Norte, Europa e Ásia (FUSER, 2008b, p. 12-14). O abandono do paradigma do Estado normal deu lugar a modelos distintos – no Brasil, a síntese particular entre o neodesenvolvimentismo e um neoliberalismo mitigado; em outros países de governos “progressistas”, a retomada de projetos de desenvolvimento nacional interrompidos em fase tenra, quando a industrialização mal se esboçava --, mas o que constituiu um obstáculo à integração com o Brasil não é tanto a diferença, e sim a falta de complementaridade, a exemplo do que já ocorrera em um período anterior, o do frustrado projeto da Associação Latino-Americana de Livre Comercio (ALALC). Na medida em que o Estado logístico brasileiro pressupõe a incorporação ao do entorno regional como espaço “natural” para a expansão das exportações e dos investimentos diretos brasileiros, sem incluir como contrapartida a previsão de políticas coordenadas de desenvolvimento voltadas para a redução das assimetrias, a única integração regional possível teria de incluir entre seus pressupostos a renúncia dos países vizinhos a uma industrialização em escala significativa (ou reindustrialização, no caso argentino). Como esse é um objetivo inviável (pois o modelo neoliberal foi rejeitado justamente porque inviabilizava a industrialização, entre outros motivos), os avanços brasileiros se limitam à obtenção de ganhos no curto prazo (SENNES, 2010). Num horizonte mais longo, a combinação entre o paradigma logístico no Brasil e a retomada do paradigma desenvolvimentista na sua vizinhança parece destinada a produzir

tensões inter-estatais, das quais o contencioso gasífero Brasil-Bolívia representa um claro exemplo.

1.4. O papel das ideias nos conflitos energéticos: liberais vs. nacionalistas

O presente trabalho compartilha o entendimento, enfatizado pelos autores construtivistas, mas não exclusivo dessa corrente das RI, de que as ideias – definidas como crenças incorporadas pelos indivíduos – exercem um papel na cena internacional que transcende o plano meramente instrumental. Ao contrário do que afirmam os realistas, as ideias ou crenças não podem ser reduzidas a racionalizações invocadas para justificar ações movidas por interesses de poder ou aquisições materiais, pois elas contribuem para moldar a identidade dos atores e orientar sua conduta. Para compreender o impacto das ideias, das crenças e dos valores na configuração das relações de cooperação e conflito que marcam a atuação da Petrobras na América do Sul, recorremos à contribuição de Judith GOLDSTEIN e Robert KEOHANE (1993, p. 4 e segs.). De acordo com esses autores, as ideias que influenciam as relações internacionais podem ser classificadas em três categorias diferentes, de acordo com a seguinte tipologia:

- a) crenças descritivas ou “visões de mundo” (*world visions*): são aquelas ideias que definem a nossa percepção de como o mundo é, independentemente de como nós gostaríamos que ele fosse. A partir delas é que serão estabelecidos os valores, as preferências e as explicações que dão sentido à realidade a que temos acesso pelos sentidos e pela razão.
- b) crenças normativas (*principled beliefs*): as ideias sobre como o mundo deve ser, o que abarca a nossa visão sobre o certo e o errado, o justo e o injusto, o que devemos almejar e o que devemos evitar, conforme os valores éticos, morais, filosóficos e (eventualmente) religiosos que definem a nossa conduta social;
- c) crenças causais (*casual beliefs*): são as crenças que envolvem as relações de causa e efeito, envolvendo o consenso socialmente estabelecido acerca de qual é o vínculo entre as ações humanas e os resultados delas decorrentes – em suma, a nossa visão de como o mundo funciona.

Evidentemente, as crenças não se apresentam de forma estática, mas, ao contrário, encontram-se em permanente transformação e são sempre objeto de disputa. O desafio para o analista das relações internacionais é identificar as crenças descritivas, normativas e causais

envolvidas nas interações presentes no seu objetivo de estudo, mantendo sempre uma atitude de cautela, de modo a evitar o erro de co-relacionar mecanicamente as ideias e as ações, tal como advertem GOLDSTEIN e KEOHANE (1993, p. 11):

The most egregious error that proponents of the role of the ideas have made is to assume a causal connection between ideas held by policy makers and policy choices. Ideas are always present in policy discussions, since they are a condition for reasoned discourse. But if many ideas are available for use, analysts should not assume that some intrinsic property of an idea explains its choice by policy makers. Choices of specific ideas may simply reflect the interests of actors. It is crucial for anyone working on ideas and policy to recognize that the delineation of the existence of particular ideas is no substitute for the establishment of their effects on policy.

Em qualquer esforço de mapear as principais ideias que exercem influência na integração energética da América do Sul e nas políticas de alcance internacional relativas ao acesso e exploração de petróleo e gás natural na região, salta à vista a existência de dois campos de representação mental claramente distintos, que denominamos, de forma simplificada, o campo liberal e o campo nacionalista. As divergências entre eles são profundas e apresentam uma ampla abrangência temporal (existem pelo menos desde que as atividades econômicas em torno desses recursos adquiriram uma dimensão internacional) e geográfica (manifestam-se mais ou menos nos mesmos termos em todos os lugares do mundo). Essas ideias se diferenciam em todas as três categorias da tipologia de Goldstein e Keohane – o choque entre liberais e nacionalistas, nesse tema, envolve visões de mundo, crenças normativas e crenças causais nitidamente distintas e, com frequência, antagônicas.

Para os liberais, os recursos energéticos disponíveis na natureza devem ser explorados preferencialmente por empreendedores privados, a partir de critérios de mercado e com a mínima interferência estatal, por se entender que só assim é possível otimizar o potencial econômico desses recursos, com benefícios para toda a sociedade. Já os nacionalistas encaram esses mesmos recursos como patrimônio público estratégico que, justamente por isso, deve ser explorado sob estrito controle do Estado, quando não diretamente por ele, com vistas à maximização da receita a ser compartilhada socialmente e à utilização plena desses recursos de acordo com os interesses nacionais, entre os quais se destacam o desenvolvimento e o bem-estar social.

Para o conhecimento das propostas liberais pertinentes ao objeto desta tese, destacamos estudos recentes produzidos por dois institutos de pesquisas com sede nos Estados Unidos: o Center for Strategic & International Studies (CSIS), instalado em Washington, e o

James Baker III Institute for Public Policy of University of Rice, com sede em Houston, no estado do Texas. Esses centros de estudos (*think tanks*) mantêm estreitos vínculos com as grandes empresas petrolíferas internacionais, sobretudo estadunidenses, e com o governo dos Estados Unidos, para o qual realizam, com frequência, trabalhos de consultoria na formulação de políticas para o setor.

O CSIS organizou em 2008 uma alentada coletânea, lançada no ano seguinte em tradução brasileira com o título *Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios* (WAINTRAUB; HESTER; PRADO, 2009). A obra expressa as posições do *establishment* corporativo estadunidense e internacional sobre os temas ligados à exploração dos recursos energéticos no hemisfério, com textos específicos para quase todos os países, elaborados por especialistas de alta qualificação. Um artigo particularmente denso é dedicado à “Organização e regulação do setor de hidrocarbonetos” (FOSS; WAINBERG; VOLKOV, 2009, p. 425-453). Nele se define de modo cristalino a “visão de mundo” liberal em relação ao assunto: “Os governos que adotam a economia de mercado tendem a considerar a energia como uma simples *commodity*, que seria mais bem gerenciada por investidores privados, sujeitos à disciplina do mercado, que por decretos” (2009, p.426).

O artigo manifesta preocupação com a ascensão do nacionalismo de recursos na América do Sul na última década, lamentando como um “retrocesso” a reversão das políticas neoliberais no chamado *upstream* do setor petrolífero, ou seja, a parte das atividades voltadas para a extração do petróleo e do gás. Na década de 1990, ressaltam os autores, as políticas com base no estímulo ao setor privado, especialmente estrangeiro, proporcionaram resultados positivos, configurados na ampliação das reservas e aumento da produção. Como exemplos de experiências bem-sucedidas, apontam-se as políticas de *abertura petrolera* no Equador e Venezuela, assim como a abertura da Petrobras ao capital privado. “A entrada de investimentos e participantes privados é capaz de estimular melhorias em uma empresa nacional de petróleo, como ocorreu no Brasil”, escrevem (2009, p.429). Já a substituição das políticas liberais por uma orientação nacionalista nos principais exportadores de energia da região é abordada em tons sombrios por FOSS, WAINBERG E VOLKOV (2009, p.451):

É difícil ser otimista sobre o desempenho futuro do setor de upstream em países que estão revertendo algumas ou todas as reformas levadas a cabo na década de 1990 (Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina). O investimento privado pode ser desestimulado e a maior participação estatal, sem concorrência real no setor, pode ter implicações para a eficiência e o desempenho. Os governos são maus tomadores de decisões quando se trata de escolhas na área de tecnologia, meios de estimular as inovações e, de um

modo geral, distribuir o capital em mercados globais dinâmicos de *commodity*.

Já o trabalho do Baker Institute que comentaremos aqui focaliza a atuação das empresas nacionais de petróleo (ENP) em âmbito global. O texto, intitulado *The Changig Role of National Oil Companies in International Energy Markets* (BAKER INSTITUTE, 2007), é o resultado de um estudo extensivo sobre a formação e desempenho das 15 maiores ENPs, em todos os continentes. Seções desse trabalho, especialmente as que se referem à Petrobras e à PDVSA (Petroleos de Venezuela S. A.), voltarão a ser citadas em outras partes da presente tese. Os autores do estudo do Baker Institute expressam, a partir de um ponto de vista liberal, associado aos interesses dos países consumidores do centro do sistema capitalista (EUA, Europa Ocidental e Japão), sua preocupação com os efeitos do nacionalismo de recurso, do qual as ENPs são o principal instrumento, sobre as necessidades do abastecimento global de combustíveis. Preocupam-se, em especial, com o uso da renda petroleira para alcançar objetivos socio-econômicos, como distribuição de renda e desenvolvimento industrial, direcionando para finalidades externas ao setor energético recursos que, na perspectiva do “mercado”, deveriam ser reinvestidos em atividades voltadas para o aumento da produção, conforme consta no estudo do BAKER INSTITUTE (2007, p.2):

Admirably, many governments use NOCs (national oil companies) as a tool to achieve wider socio-economic policy objectives, including income redistribution and industrial development. In addition, many of these emerging NOCs have close and interlocking relationships with their national governments. This close relationship means that geopolitical and strategic aims in addition to purely commercial considerations are factored into foreign investment decisions. Domestically, these emerging national oil companies fulfill various important social and economic functions that compete for capital budgets that might otherwise be allocated to more commercial activities such as reserve replacements and oil production activities. These noncore, noncommercial obligations have imposed costs on NOCs and, in some cases, dilute the incentive to maximize profits, hindering the NOC's ability to raise external capital and to compete at international standards. The result has been stagnation in capacity growth and an inability to maintain or grow the countries' oil production capacity.

Quanto aos nacionalistas, seu pensamento costuma se manifestar de forma fragmentada, restrita ao âmbito de cada país – o que corresponde à própria natureza do nacionalismo, que, por definição, não é uma ideologia universal ou universalizável, como o são o liberalismo e o socialismo (LÖWY, 2000, p.75 e segs.). Na América Latina, as posições do nacionalismo de recursos surgem, historicamente, associadas aos projetos de

desenvolvimento autônomo a partir das primeiras décadas do século XX e, mais tarde, fornecem o alicerce ideológico para a instalação de ENPs em quase toda a região e a nacionalização, total ou parcial, dos empreendimentos petrolíferos na maioria dos países, entre as décadas de 1950 e 1970. Um conceito que unifica as diferentes iniciativas de nacionalismo de recursos ao longo da história latino-americana é o da “soberania energética”, apresentado pelo argentino Gustavo LAHOUD (2005, p. 3) como “*la capacidad de una comunidad política para ejercer el control y la potestad (entendida como autoridad) y para regular de manera racional, limitada y sustentable la explotación de los recursos energéticos, conservando un margen de manobra y una libertad de acción que le permita minimizar los costos asociados a las presiones externas de los actores estratégicos que rivalizan por la obtención de esos recursos*”.

1.5. O direito econômico dos hidrocarbonetos no capitalismo periférico

Em sua principal obra, *Global Oil and the Nation State*, o alemão-venezuelano Bernard MOMMER (2002) aborda as regras para exploração petrolífera a partir do ponto de vista de um país produtor situado na periferia do sistema capitalista e que depende totalmente da renda de suas exportações de petróleo. Trata-se, portanto, de um pensamento elaborado na contra-corrente das idéias dominantes nos estudos da economia energética. Mommer se baseia nos clássicos de David Ricardo sobre a “renda diferencial da terra” para apontar a existência de dois modelos diferentes de governança na exploração do petróleo. O primeiro é o modelo *proprietary*, no qual se enfatizam os direitos do proprietário dos recursos – que é, em quase todos os países do mundo, o Estado – utilizá-los de acordo com sua conveniência. Esse regime de propriedade permite que o Estado obtenha o máximo pagamento em troca do acesso a esses recursos por parte de terceiros – empresas privadas com sede no próprio país ou no exterior. Em contraste com o modelo *proprietary* existe um outro, chamado por Mommer de *não-proprietary*, no qual os dispositivos legais reduzem o direito de propriedade sobre os minerais existentes no subsolo e enfatizam, em vez disso, os direitos das empresas no que diz respeito ao acesso e desenvolvimento dos recursos minerais.

O regime *proprietary* tenderá a maximizar a arrecadação fiscal e evitar o esgotamento dos recursos não-renováveis¹². A extração dos recursos é regida por outros

¹² Há exceções, como a exploração predatória do petróleo mexicano pela empresa estatal Petroleos Mexicanos (Pemex),

critérios que não a lucratividade da empresa exploradora. MOMMER (2002) identifica a existência do modelo *proprietary* nos regimes de exploração petrolífera posteriores à onda de nacionalizações da década de 1970, ocorrida principalmente nas nações que integram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Não se trata de uma mera diferença formal ou legal. A distinção que importa é a que se refere à força relativa da propriedade sobre os minerais. Modelos *proprietários* “fortes” atribuem ao dono da terra o máximo grau de influência (o que inclui o poder de bloquear a exploração dos recursos minerais), enquanto os regimes *não-proprietários* favorecem o acesso, os direitos de posse e a segurança dos investidores envolvidos na extração dos recursos. Um regime *proprietary* permite que o dono da terra exerça plenamente a prerrogativa de decidir quando e como os recursos existentes serão explorados. Já um regime *não-proprietário* considera os minerais como recursos da natureza, à disposição dos empreendedores interessados em explorá-los. Esse modelo desestimula a cobrança de altas taxas de impostos e a imposição de limites à extração dos recursos minerais – o importante, nesse caso, é incentivar a atividade industrial, que gera empregos e benefícios para a nação.

Na prática, os conceitos tendem a co-existir, mas sempre um dos dois irá predominar nos marcos jurídicos que regem o licenciamento da exploração mineral e as taxas cobradas pelo Estado sobre essa atividade. Um sistema *proprietary* tende a limitar a extração. Os empreendimentos extrativos mais duradouros – que apresentam maiores índices r/p , em que r são as reservas e p é a taxa anual de produção – são aqueles em que vigora o regime *proprietary*. Os regimes *não-proprietários* tendem a acelerar a produção e envolvem uma relação reserva/produção menor. É o que Mommer chama de “intensidade da produção”, medida por um indicador criado por ele. Nos países da Opep a intensidade média da produção é de 0,56, medida por esse indicador, enquanto nas reservas britânicas do Mar do Norte, onde se aplica um regime *não-proprietário*, o índice é de 7,87. Ao menos no curto prazo, os regimes *não-proprietários* favorecem os consumidores porque costumam propiciar um suprimento farto de recursos minerais a preços mais baixos. Em contraste, nos regimes *proprietários* os donos procuram prolongar o máximo sua situação de posse dos recursos do subsolo – o ritmo de extração é condicionado apenas pela sua necessidade de conseguir dinheiro. Esse é o comportamento típico dos Estados petrolíferos do Oriente Médio. Os regimes *proprietários* operam com horizontes temporais maiores, enquanto os *não-proprietários* são mais imediatistas – extraem o máximo que podem, na crença de que o que é bom para as empresas também é positivo para a sociedade como um todo.

A partir do estudo da abertura petroleira da PDVSA, Mommer afirma que o maior desafio para os regimes *proprietariais* extremos – aqueles em que tanto os recursos quanto a sua exploração comercial pertencem ao Estado – ocorre nas situações em que as empresas petroleiras estatais desenvolvem uma existência própria e passam a exercer o controle dos recursos sem se submeterem a poderes superiores. Essas empresas, segundo ele, tendem a “engolir” a renda mineral que, de outra maneira, estaria disponível para a taxaço. Elas possuem influência política e maior poder de barganha em sua relação com o governo encarregado de coletar impostos sobre sua atividade. Essa situação gera incentivos para que as empresas procurem, nos seus balanços, diminuir os lucros sobre os quais incidiriam impostos. Elas fazem isso de uma maneira muito simples – inflacionando os custos. Trata-se, assinala MOMMER (1994), de um fenômeno pós-nacionalização. Em sua análise da PDVSA após a nacionalização, em 1976, ele assinala a prática de um comportamento da estatal contrário aos objetivos fiscais do Estado venezuelano.

Na elaboração de Mommer, os Estados produtores de petróleo podem ser vistos como equivalentes aos “senhores de terras” na teoria econômica clássica, enquanto os operadores comerciais – na prática, as empresas petroleiras transnacionais – exercem o papel de “arrendatários”, isto é, atores com um direito menor, derivado e provisório. A narrativa de Mommer se contrapõe à visão predominante entre os empresários, autoridades e especialistas ocidentais, que apresentam os países dotados de recursos minerais como entes relativamente passivos, ansiosos por transformar seu potencial econômico em fonte de riqueza e, portanto, ávidos para atrair investidores os quais, por sua vez, ocupam uma posição no mercado que lhes permite escolher entre projetos de exploração rivais. Para Mommer, o estado produtor é um senhor de terras que pode ou não – mas sempre mediante a obtenção da máxima renda possível – conceder o acesso temporário de operadores comerciais aos seus recursos minerais. Essa mudança de enfoque realça a importância dos *royalties*, ou seja, o percentual cobrado sobre o valor da produção, em detrimento do imposto de renda, a forma de compensação preferida pelas empresas petroleiras que trabalham sob concessão do Estado. Com o imposto de renda, a empresa paga apenas quando e se existe algum lucro. Isso significa que o Estado poderá começar a receber os seus rendimentos depois de anos de extração ou até mesmo, nos casos de projetos com volumes reduzidos de produção ou quando o preço de venda é muito baixo, nunca.

No modelo em que a base é a relação proprietário-arrendatário, o *royalty* é um preço que deve ser pago sempre, qualquer que seja a lucratividade do empreendimento. É uma justa compensação devida ao proprietário pela exaustão gradual dos recursos não-renováveis. Para

o dono da terra, não faz sentido deixar que uma companhia retire seu petróleo sem nenhum pagamento. O proprietário não está preocupado com a lucratividade do empreendimento, mas em obter a máxima remuneração por um recurso em extinção. Os royalties, como Mommer enfatiza, têm a vantagem adicional de serem muito mais fáceis de calcular do que os impostos, cujo pagamento pode ser significativamente reduzido por meio de todo um arsenal de mecanismos contábeis como custos corporativos, transferência de ativos etc. Em seu estudo sobre a *abertura petrolera* no período que antecedeu a ascensão de Hugo Chávez à presidência da Venezuela, MOMMER (1994) mostra como a PDVSA, desde seu início como empresa nacional de petróleo, em 1976, foi gerida como “um Estado dentro do Estado” por dirigentes interessados em minimizar as transferências de receitas para os cofres públicos e em abrir as reservas de petróleo venezuelano às transnacionais, enquanto preparavam o terreno para a privatização da estatal: “Para cada 1 dólar em receita bruta, a PDVSA pagava 71 centavos ao governo venezuelano em 1981, mas apenas 39 centavos em 2000” (p.27). Os royalties são, na prática, uma compensação pelo esgotamento de um recurso não-renovável. É como se o proprietário dissesse: “Ou você me paga o percentual x ou eu então prefiro deixar os meus recursos guardados debaixo da terra.”

Com base no estudo da experiência histórica de vários países (Estados Unidos, México e Venezuela, entre outros), Mommer expressa sua preferência pelos sistemas de governança *proprietariais* e, entre eles, uma preferência pelos sistemas *proprietariais* em que as terras – e, portanto, os recursos minerais – pertencem ao Estado. O centro das suas atenções é a Venezuela. Esse país começou a explorar seu petróleo, no início do século XX, com um sistema de concessões a empresas transnacional submetidas a um regime de cobrança de impostos genérico, ou seja, não específico para o petróleo. Concretamente, vigorava um modelo *não-proprietarial* de exploração. Isso gerou uma expansão febril dos investimentos que rapidamente transformou a Venezuela no maior produtor mundial. Depois que a indústria petroleira estava instalada no país, o esquema liberal de incentivos aos investimentos foi sendo gradualmente substituído por um modelo *proprietarial*. Os *royalties* foram introduzidos, inicialmente na base de 1/6 e mais tarde de um 1/3. Em 1948, a Venezuela se tornou o primeiro país do mundo a adotar a regra dos 50/50 (*fifty-fifty*) como o percentual da repartição do valor do petróleo entre o Estado e as empresas concessionárias. Essa se tornou a base, no mundo inteiro, para a reestruturação dos contratos dos países produtores com as petroleiras transnacionais. A fatia de 50% em favor do Estado era obtida pela soma dos royalties, aluguel da terra e impostos. Dessa maneira um regime *proprietarial* de exploração dos hidrocarbonetos passou a predominar em escala mundial. Em 1958, a Venezuela passou a

espremer com mais intensidade as companhias estrangeiras, cobrando 64% sobre o valor da produção. Nessa altura, a aplicação de um modelo de governança *proprietary* na Venezuela demandava a articulação com outros países produtores, sob pena de naufragar diante de concorrentes oferecendo condições mais vantajosas ao capital internacional. Esse foi, juntamente com a defesa conjunta dos preços, o motivo da formação da Opep, criada em 1960 por iniciativa da Venezuela.

Em trabalho anterior, MOMMER (2000) analisou as perspectivas opostas que influenciam a relação entre, de um lado, as empresas multinacionais e os Estados desenvolvidos consumidores de petróleo, favorável a uma agenda liberal ou *não-propietary* e, do outro, os Estados exportadores situados no campo dos chamados países “em desenvolvimento”. A agenda liberal predominou até o começo da década de 60, quando foi criada a Opep. Iniciou-se, então, uma reviravolta marcada pelo aumento da participação dos países produtores na renda petrolífera até que a maior parte deles optasse pela nacionalização da exploração dos hidrocarbonetos. A reação dos países consumidores desenvolvidos – basicamente, os integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – teve como eixo o aumento da produção no mundo desenvolvido, a redução do consumo, a busca de combustíveis alternativos e o aumento da produção dos países “em desenvolvimento” não-membros da Opep.

De acordo com MOMMER (2000), o desmantelamento do bloco soviético e a globalização fortaleceram a agenda liberal e permitiram o seu aprofundamento, com a privatização de diversas companhias nacionais de petróleo (ENPs) e a abertura do acesso das multinacionais às reservas de matérias-primas em muitos países. Nos casos em que as ENPs se mantiveram como empresas estatais, a estratégia foi associar-se a elas na exploração dos recursos dos países produtores. Os investidores internacionais exerceram influência no sentido de alterar, discretamente, as políticas das ENPs, muitas das quais passaram a agir segundo a lógica de empresas privadas. Tornaram-se, em muitos casos, intermediárias entre o espaço político e econômico doméstico e os interesses dos investidores externos, com os quais adquiriram crescente identidade. É o que ocorreu na PDVSA a partir da década de 1980. Ao mesmo tempo, prossegue MOMMER (2002), a abertura dos países da ex-URSS aos investimentos estrangeiros levou à implantação de uma governança petrolífera extremamente liberal, materializada no Energy Charter Treaty. No final da década de 1990, porém, esboçou-se uma reação em que grande parte dos governos dos países produtores passa a reivindicar o aumento da receita fiscal desses Estados e a retomada do controle soberano sobre os hidrocarbonetos.

1.6. A teoria boliviana do “capitalismo andino”

A mobilização popular contra o controle dos hidrocarbonetos bolivianos por empresas estrangeiras desempenhou um papel central no confronto político que provocou a queda de dois presidentes – Gonzalo Sánchez de Lozada e Carlos Mesa – e abriu caminho para a vitória eleitoral, em dezembro de 2005, do sindicalista indígena Evo Morales, o líder mais destacado da luta contra as privatizações e o modelo político-econômico neoliberal. Desde então, Morales comanda uma coligação heterogênea, em que convivem diferentes projetos de reorganização da sociedade boliviana, em meio às tensões políticas associadas à oposição sistemática dos setores sociais mais conservadores e à ameaça de ruptura da integridade territorial do país por iniciativa das elites brancas que controlam o leste do país a partir do seu reduto em Santa Cruz de la Sierra.

Entre as elaborações teóricas originais presentes no debate político boliviano, destaca-se a idéia do “capitalismo andino”, formulada pelo vice-presidente Álvaro García Linera, ex-guerrilheiro, sociólogo e professor na Universidade Mayor de San Andrés, em La Paz. Apontado como o principal ideólogo do Movimiento al Socialismo (MAS), ele acredita que é possível construir um tipo de modernidade econômica vinculada aos mercados globais, ao desenvolvimento tecnológico contemporâneo a setores empresariais domésticos capitalistas, mas reconhecendo a existência de outras “plataformas da modernidade” existentes na Bolívia: forças comunitárias, artesanais, pequenos produtores de economia mercantil simples e portadores de outra racionalidade de organização do trabalho, do uso do excedente, de sistemas tecnológicos, dos saberes, das formas organizativas e da distribuição da riqueza (GARCÍA LINERA, 2005).

O “capitalismo andino”, na proposta de García Linera, é um modelo de desenvolvimento capitalista que combina o setor moderno da estrutura econômica vigente na Bolívia com o modo de vida e de produção existente nas comunidades camponesas indígenas. Em entrevista jornalística (GARCÍA LINERA, 2005), ele explicou sua proposta:

O capitalismo andino é como imaginar a modernidade no capitalismo por um período mais ou menos de curto prazo, mas no qual o potencial comunitário, artesanal e semimercantil possa desenvolver suas próprias capacidades de geração e distribuição de riqueza, de criação de saberes e de tecnologia. Essa economia de comunidades indígenas, de povoadores pioneiros e pequenos produtores está vinculada ao capitalismo clássico, mas não está triturada, subsumida ou desconhecida brutalmente por essa racionalidade.

García Linera imagina um tipo de modernidade no âmbito do capitalismo em que os segmentos majoritários da vida econômica boliviana – aqueles que foram ignorados, espoliados e humilhados pela modernidade de tipo industrial-capitalista clássico – tenham a capacidade de se auto-organizarem e de prosperar (GARCÍA LINERA, 2005):

É uma falsa utopia pensar que todos os micro-empresários se converterão em empresários. Seguirão trabalhando no nível familiar e no doméstico ao menos pelos próximos 50 anos. A ideia é que eles tenham suporte econômico, acesso a insumos e a mercados de modo a gerar em seu regime econômico, que continuará sendo familiar e artesanal, processos de bem-estar. Provavelmente a mobilidade social será pequena e permaneça em uma economia familiar de pequena e média escala, mas com melhores condições de vida e maior produtividade.

A proposta tem como base sua interpretação da sociedade boliviana como a de um país em que as marcas da colonialidade, entendida como uma relação de dominação que vai além do simples controle político pela metrópole europeia, permanecem presentes na política, na economia, nas relações sociais e na cultura. “Aqui não existe uma nação no sentido pleno, com objetivos e valores compartilhados por todos”, afirmou ele em entrevista ao autor desta tese. “Ao lado de uma sociedade moderna, que fala espanhol e se rege pelo mercado, há outra, estruturada a partir de comunidades indígenas e de costumes tradicionais¹³”.

García Linera atribui a instabilidade política do país às “promessas não cumpridas da modernidade, que acumularam décadas de decepções”. Ele aponta a existência de “um tipo de esquizofrenia” na conduta histórica do Estado boliviano, assentado sobre “regimes normativos e instituições que não possuem correspondência com a colcha-de-retalhos da nossa sociedade que, em sua maioria estrutural, não é nem industrial nem individualizada”. No seu ponto de vista, o país que o MAS herdou dos governantes neoliberais é um “simulacro de modernidade”, o que representa um desafio inédito para quem, como ele, se propõe a levar adiante um projeto de transformação social inspirado pelo marxismo.

Para desagrado dos setores mais ortodoxos da esquerda boliviana, ele não apenas rejeita o “socialismo do século XXI” defendido pelo venezuelano Hugo Chávez, como descarta a possibilidade de implantação de um regime socialista na Bolívia em um horizonte temporal previsível. Sua posição se estriba em dois argumentos (GARCÍA LINERA, 2005):

¹³ “O verdadeiro país parado”, Igor Fuser, *Época*, 12 de agosto de 2002, p. 44-48.

Por um lado, o proletariado é minoritário demograficamente e inexistente politicamente. E não se constrói o socialismo sem o proletariado. Por outro lado, o potencial comunitarista agrário e urbano se encontra muito debilitado. Nos últimos sessenta anos, ocorreu um retrocesso da atividade produtiva das comunidades indígenas e a erosão dos laços comunitários. Continua-se a falar da comunidade, mas ela implodiu internamente e o que subsiste são as estruturas familiares. O potencial comunitário que permitiria vislumbrar a possibilidade de um regime comunitarista socialista no bom sentido do termo passa por potencializar as pequenas redes comunitaristas que ainda sobrevivem e enriquecê-las. Isso tornaria possível vislumbrar em vinte ou trinta anos uma utopia socialista.”

O desafio central, aqui, não é socialização dos meios de produção e sim o que chama de “descolonização do Estado”, tarefa que a Revolução de 1952 deixou de realizar. “É isso o que o movimento indígena está fazendo, essa é a sua grande contribuição”, afirmou, na mesma entrevista. “Para um revolucionário utópico, a descolonização do Estado não é o socialismo, mas para os índios é o acontecimento histórico mais importante que poderia suceder.” Ele define o MAS como o portador de um “novo desenvolvimentismo plebeu”, impulsionador de processos de modernização de linha neodesenvolvimentista no seio da qual as tradicionais clivagens povo/oligarquia e nação/antinação são atravessados por uma etnificação, não excludente, da política (STEFANONI, 2005).

A própria trajetória da luta de massas que levou Morales ao poder revela, na visão de García Linera, os limites do seu potencial emancipatório. “Se não pode haver dominação estatal sem o consentimento dos dominados – algo que se erodiu gradualmente na Bolívia desde os bloqueios de estradas em 2000 – tampouco pode existir uma oposição bem-sucedida sem a capacidade de propor uma ordem alternativa”, escreveu em artigo na *New Left Review* (GARCÍA LINERA, 2006). “Foi precisamente isso que os insurgentes descobriram: eles eram capazes de paralisar o Estado com seus bloqueios mas eram incapazes de avançar um projeto legítimo de poder alternativo.”

Na busca de um projeto nacional viável, a recuperação do controle estatal sobre os hidrocarbonetos, principal item da pauta de exportações do país, desempenha um lugar central. É com a receita da venda do gás natural e do petróleo que Morales está implementando as políticas públicas orientadas para levar a “modernidade” ao campo: hospitais, bônus contra a evasão escolar, planos de alfabetização, estradas, tratores, redução das tarifas de luz e de telefone, documentos de identidade e até a transmissão gratuita dos jogos da Copa do Mundo (STEFANONI, 2007).

No plano das ideias, o processo político boliviano reativou um imaginário desenvolvimentista que promove a utilização das reservas de hidrocarbonetos e minerais para

“industrializar o país” – um objetivo que, por enquanto, permanece apenas no plano das intenções – e emancipá-lo da sina histórica de permanecer como um mero exportador de matérias-primas para as metrópoles capitalistas. O resgate das propostas desenvolvimentistas convive com a ideia, tão cara aos neoliberais, da “disciplina fiscal” – um princípio que o governo tem feito valer na prática, com um superávit orçamentário inédito na história recente e um recorde de reservas internacionais, que alcançaram em 2007 a cifra de 4 bilhões de dólares.

Ao mesmo tempo que se mostra pragmático ao propor aos empresários bolivianos a renegociação da sua relação com o Estado, nos termos de um capitalista com a definição de metas claras de investimento e produção, García Linera causa inquietação nas elites locais ao inserir suas formulações políticas na linhagem do pensamento revolucionário de Karl Marx (GARCÍA LINERA, 2005):

Minha visão está enraizada na leitura de Marx que reflete sobre as possibilidades de transição ao socialismo em sociedades atrasadas e comunitárias. (...) O que eu faço como marxista é avaliar os potenciais atuais de desenvolvimento da sociedade. Nosso objetivo não é o capitalismo andino. Isso é o que se pode fazer hoje para potencializar processos de auto-organização e apontar a auto-afirmação econômica no longo prazo. Isso é o que hoje é preciso fazer na perspectiva da revolução socialista no médio prazo. E essa é uma leitura estritamente marxista.

CAPÍTULO II

2. A PETROBRAS E A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA REGIONAL

2.1. A Petrobras e sua internacionalização

Na atualidade, a presença internacional da Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) carrega a marca de sua dupla condição, como braço do Estado brasileiro e empresa de capital aberto, regida por critérios de mercado e com ações negociadas na Bolsa de Valores de Nova York. Por um lado, a Petrobras é uma “grande multinacional brasileira do petróleo e do gás”, na definição de Haroldo Lima, presidente da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (LIMA, 2008, p.54). Pelo outro lado, é um agente econômico a serviço dos interesses nacionais, tais como definidos pelo Poder Executivo. Está subordinada ao Ministério das Minas e Energia, que nomeia a maioria dos integrantes do seu Conselho de Administração e, por intermédio destes, a sua diretoria e seu presidente.

O duplo caráter da empresa – público e privado – ocorre pelo fato de que a maior parte das ações que conferem o direito de propriedade, ações preferenciais, se concentra em mãos privadas, com expressiva participação de acionistas estrangeiros, ao passo que o poder de decisão, conferido pelas ações ordinárias, pertence à União, representada pelo governo federal. Em 2010, a União detinha 55,7% das ações ordinárias, percentual ao qual se somava a participação acionária do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com mais 1,9%. Os acionistas privados, no entanto, possuíam 61,4% das ações preferenciais, que permitem a participação nos lucros da empresa, enquanto a União detinha apenas 32% dessas ações e o BNDES, outras 7,6%. Ao final de 2010, o governo brasileiro executou uma ampla operação financeira para ampliar o capital da Petrobras e, dentro dele, a parcela da União. Ainda assim, a participação privada ainda é predominante.

Com cerca de 60 mil funcionários, a Petrobras é a maior empresa brasileira. Em 2007, ocupava a 12ª posição entre as empresas petroleiras no ranking mundial das 50 maiores e mais importantes companhias do setor, elaborada pela revista *Fortune*. A Petrobras desempenha múltiplas tarefas relacionadas com o desenvolvimento, a estabilidade macroeconômica e a segurança energética do país. Essas funções interferem, especialmente, na sua política de preços, área em que considerações políticas se sobrepõem àquelas ditadas pelo mercado. No governo Lula, o papel da Petrobras como agente indutor do desenvolvimento, sobretudo no

setor industrial, foi enfatizado, em contraste com a lógica mercantil que predominou no governo anterior. Essa postura implica, entre outras coisas, em priorizar as compras de equipamentos fabricados por empresas instaladas no Brasil. Um exemplo da política de utilizar a Petrobras a serviço de metas de desenvolvimento definidas pelo Estado foi a decisão do governo federal de que a Petrobras deveria encomendar a fabricação da maior parte dos navios destinados à produção do petróleo da camada do pré-sal a estaleiros nacionais (ou estrangeiros instalados em território brasileiro), ainda que a compra dessas mesmas embarcações a indústrias no exterior tivesse um custo menor. O objetivo, nesse caso, era estimular a indústria naval brasileira, com um efeito multiplicador em toda a cadeia produtiva desse segmento econômico. Outro exemplo da interferência estatal nos negócios da corporação é o protagonismo atribuído à Petrobras na execução dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma prioridade no segundo governo de Lula. Do mesmo modo, por ocasião da crise financeira mundial de 2008, quando grande parte do empresariado brasileiro se retraiu na cena econômica para evitar perdas, a Petrobras manteve todos os seus investimentos, de acordo com a política anticíclica adotada pelo governo a fim de combater a recessão.

O presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, comentou a complexa tarefa de agradar simultaneamente os acionistas privados e o governo em uma entrevista à revista *Época*, em 2009:

A Petrobras gosta de desafios, então ela coloca como sua estratégia objetiva a de equilibrar diferentes interesses que, às vezes, são contraditórios. Nós queremos ser os mais queridos dos acionistas, do governo, dos empregados, fornecedores, clientes, da sociedade, então é difícil. Do ponto de vista dos gestores, particularmente da diretoria, isso exige muito mais de nós, porque, de um lado, temos que seguir estritamente todas as regras de governança e todos os regulamentos de uma empresa privada, mais ainda, porque somos uma das 23 empresas do país que seguem estritamente a lei, pois temos ações na Bolsa. Então, temos que seguir todas as exigências de transparência, de respeito aos acionistas, de gestão adequada, de documentação profunda, de certificação das nossas informações, tudo isso atestado, certificado, analisado pela SEC americana, por auditorias externas contratadas para isso. Somos obrigados a fazer isso por lei¹⁴.

Em uma visão diametralmente oposta, o consultor de empresas Adriano PIRES (2010, sem paginação), habitual comentarista de assuntos de política energética na mídia brasileira, encara o duplo caráter da Petrobras como um traço negativo, que prejudica o perfil da empresa na esfera do mercado:

¹⁴ *Época*, Entrevista – José Sérgio Gabrielli, São Paulo, 20 de junho de 2009.

Os conceitos sobre o que quer a Petrobras e o que quer o governo sempre se confundem. A Petrobras vive hoje uma crise de identidade. Não sabe se segue a política desenvolvimentista do governo e se assume como seu principal instrumento, mesmo que assumam riscos e prejuízos para isso, ou se remunera devidamente seus acionistas, como é esperado de uma empresa com capital aberto.

A ambígua lógica público-privada que rege a atuação da empresa se estende ao seu comportamento no plano internacional. Entre as multinacionais de hidrocarbonetos, a Petrobras é uma firma de feições singulares, que desafiam as definições convencionais. Ela integra o grupo das grandes companhias que prospectam, exploram e comercializam petróleo e gás na esfera global, as chamadas empresas internacionais de petróleo (IOCs, na sigla em inglês). Ao mesmo tempo, nasceu e cresceu compartilhando uma série de características com companhias similares no mundo inteiro – as empresas nacionais de petróleo (NOCs), criadas para defender o interesse dos seus respectivos Estados nacionais na exploração e/ou comercialização de combustíveis. A Petrobras foi criada, em 1953, no âmbito de um projeto de desenvolvimento industrial nucleado por políticas setoriais de substituição de importações. Essa estratégia permitiu ao Brasil enfrentar as restrições de uma industrialização muito tardia, em contexto de desvantagem em face de uma dinâmica mundial de internacionalização produtiva do capital (ALVEAL, 1993, p.72). No setor petrolífero, para enfrentar o poder econômico do cartel internacional do petróleo, a implementação desse processo conduziu a uma solução institucional específica de organização econômica: o monopólio estatal, instituído pelo presidente Getúlio Vargas com a famosa Lei 2.004, de 12 de outubro de 1953.

Foi a partir do monopólio estatal exercido pela Petrobras que a indústria brasileira do petróleo iniciou seu desenvolvimento efetivo. Na liderança desse processo durante mais de cinco décadas, a Petrobras imprimiu sua identidade à construção de uma indústria estratégica e de elevado impacto sistêmico. A estatal despontou também como ator de proa de uma experiência que notabilizou o Brasil como uma das mais expressivas economias de crescimento rápido do século XX. No início de sua trajetória, porém, a Petrobras carecia de petróleo próprio, o que levou a empresa a se dedicar às atividades de refino e de importação. O “choque do petróleo”, em 1973, tornou a busca da autossuficiência em energia um objetivo estratégico do regime militar brasileiro. Na época, mais de 90% do petróleo consumido no Brasil era importado – principalmente do Oriente Médio –, com um forte impacto na balança comercial do país, que via a sua dívida externa crescer em uma escala descontrolada. A Petrobras se engajou intensamente, desde então, em trabalhos de prospecção na plataforma

marítima brasileira. O esforço logo deu resultado, com a descoberta, em 1974, do campo de Guaricema, no litoral de Sergipe, seguido pelos grandes campos de Garoupa, no mesmo ano, e de Namorado, ambos no Rio de Janeiro (LEITE, 2007, p.201).

A expansão internacional da Petrobras teve início na busca do mesmo objetivo de abastecimento do mercado doméstico, com a criação, em 1972, da sua subsidiária Braspetro, com a missão de procurar, no exterior, o petróleo não encontrado internamente. Nos seus primeiros cinco anos de existência, a Braspetro realizou trabalhos de pesquisa em sete países, concentrando-se no Iraque, Argélia, Egito e Líbia. De todos esses trabalhos, o mais importante, sem dúvida, foi a descoberta do campo gigante de Majnoon, no Iraque, em 1977. Dois anos depois, porém, esgotou-se o prazo do contrato, antes que o campo entrasse em produção, e essas reservas foram transferidas para a empresa estatal iraquiana. Nos demais empreendimentos, porém, os resultados ficaram abaixo das expectativas. Enquanto isso, a Petrobras continuou investindo em exploração e produção de petróleo em território brasileiro e desenvolvendo tecnologias avançadas para a prospecção em águas profundas, o que lhe permitiu descobrir os primeiros campos gigantes no país, Albacora (1984) e Marlim (1985). Em 2007, 89% do petróleo brasileiro era extraído de poços *off shore*, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Na década de 1990, o Brasil, do mesmo modo que os demais países da América Latina passou por profundas mudanças em sua política econômica devido à influência das ideias neoliberais que tiveram como sua expressão mais emblemática o Consenso de Washington. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a Petrobras passou por uma transformação por efeito da aplicação das políticas liberalizantes que resultaram, entre outras coisas, na privatização da quase totalidade das empresas estatais. A chamada “abertura” do setor de hidrocarbonetos ocorreu por meio de dois instrumentos jurídicos. O primeiro foi a Emenda Constitucional nº 9, aprovada pelo Congresso em 1995, modificando o artigo 177 da Constituição de 1988, relativo ao monopólio do petróleo pela União. Esse monopólio continuou a ser exercido, mas apenas formalmente, pois passou a ser permitido o ingresso de empresas privadas nas atividades petroleiras, desde que com autorização da União, eliminando-se, na prática, o acesso exclusivo da Petrobras às reservas brasileiras. Em 1997, o mercado petroleiro foi, finalmente, desregulamentado, através da Lei do Petróleo nº 9.478, que criou a ANP e viabilizou o ingresso de empresas multinacionais no país. Durante esse período, a proposta de privatização da Petrobras, defendida por políticos conservadores e por setores importantes da mídia, esteve presente no debate político brasileiro, mas acabou sendo descartada por Cardoso, que se comprometeu, em carta encaminhada ao presidente do

Senado, José Sarney, a não privatizar a empresa. Só dessa forma foi possível obter a aprovação da Emenda nº 9. Em uma perspectiva crítica, Sergio Xavier FEROLLA e Paulo METRI (2006, p. 64) condenam a liberalização do setor petrolífero como um atentado aos interesses nacionais brasileiros:

Não ocorreram privatizações, mas formalizou-se a entrega, para empresas estrangeiras, de áreas para exploração de petróleo e gás natural, através de concessões por 30 anos, obtidas em leilões promovidos pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), com direito à posse do produto que for descoberto, podendo inclusive exportá-lo. Dessa forma, se o país precisar desses produtos no futuro, para sustentar a auto-suficiência doméstica, poderá não tê-los mais. Com isso, ocorreu na prática o término do monopólio estatal do petróleo [...].

Como passo seguinte no processo de liberalização, a ANP anunciou, em 1998, que 92% das reservas conhecidas em território brasileiro seriam abertas para licitação (rodadas), de modo a permitir o ingresso de outras companhias a essa atividade. Ao mesmo tempo, os preços dos derivados de petróleo no mercado doméstico foram liberados, a fim de alinhá-los com os preços internacionais (STANGANELLI, 2006, p.202). Nessa época, a Petrobras começa a formar *joint ventures* com companhias petrolíferas estrangeiras na exploração e produção de reservas a ela destinadas. Na prática, porém, mais de 70% das reservas petrolíferas continuou nas mãos da Petrobras. A “abertura” do setor de hidrocarbonetos no Brasil se completou com a venda da maior parte das ações da Petrobras a investidores privados brasileiros e estrangeiros, por meio de uma série de leilões, dos quais o mais importante foi o realizado na Bolsa de Valores de Nova York, em 2000.

A quebra do monopólio estatal do petróleo e a privatização parcial da Petrobras foram acompanhadas pela adoção de uma política agressiva de internacionalização das atividades da empresa, com o foco nos países vizinhos sul-americanos. No *Relatório Anual* da empresa em 1999, a Petrobras estabeleceu como objetivo primordial o de se tornar uma “empresa líder regional” com atividades concentradas na América Latina, a partir do entendimento de que essa região oferecia, por motivos geográficos, uma evidente vantagem competitiva para a empresa brasileira. Nesse documento, enviado aos acionistas, Henrique Reichstul, presidente da Petrobras desde março daquele ano (até o final de 2002), incluiu uma “Mensagem” que deixa explícita a perspectiva empresarial que se implantou na Petrobras durante o governo de Cardoso (PETROBRAS, 1999):

Com a abertura do mercado brasileiro a outras empresas, a Petrobras está vivenciando novos desafios e oportunidades de crescimento, agora atuando

sob o regime de competição. Nesse contexto, a Petrobras passa a buscar o crescimento, no Brasil e no exterior, com o maior retorno possível aos seus acionistas, preparando-se para, na próxima década, tornar-se uma corporação internacional de energia.

Em um intervalo de seis anos, entre 1996 e 2002, a Petrobras conseguiu se fazer presente em todos os países da América do Sul, com exceção das Guianas, tal como mostra a tabela na próxima página. A empresa passou, dessa forma, a desempenhar um papel relevante na integração regional sul-americana, o que aproximou seus objetivos empresariais das metas políticas do governo brasileiro em sua atuação externa.

Tabela 1. Atividades da Petrobras na América Latina.

ATIVIDADES DA PETROBRAS NA AMÉRICA LATINA

Países	Exploração	Produção	Refino	Distribuição	Petroquímica	Gasodutos/ Oleodutos
Argentina	●	●	●	●	●	
Bolívia	●	●				●
Colômbia	●	●		●		
Venezuela	●	●		●		
Uruguai				●		
Equador*	●	●				●
Paraguai				●		
Peru	●	●				
Chile				●		
Cuba	●					

(*) No final de 2010, a Petrobras decidiu encerrar suas atividades no Equador.

Fonte: Petrobras 2010

Os países em que a Petrobras fez seus maiores investimentos foram a Bolívia – tema central da presente tese, a ser abordado em outros capítulos – e a Argentina. A empresa ingressou no mercado argentino em 2000, ao adquirir, mediante um intercâmbio de ativos com a empresa espanhola Repsol, uma refinaria na cidade de Bahía Blanca e uma rede de postos de gasolina da marca EG3, com 700 unidades, num valor total estimado em US\$ 500 milhões. Um lance ainda mais audacioso foi feito em 2002, com a compra da empresa argentina Pérez Companc, que era, até então, a principal companhia energética independente latino-americana, com atividades espalhadas por boa parte da América do Sul e que incluíam tanto a exploração, produção e refino de petróleo quanto a geração, transporte e distribuição

de gás natural e eletricidade (MANSILLA, 2008b). A partir dessa aquisição, a Petrobras passou, automaticamente, a atuar no setor de hidrocarbonetos no Peru, Equador e Venezuela – países onde a Pérez Companc possuía ativos –, em um total de 39 áreas de exploração, além de ampliar sua presença na Bolívia, com a compra das 49% de ações que ainda não controlava na Empresa Boliviana de Refinación, dona das refinarias de Cochabamba e Santa Cruz de la Sierra, as duas únicas no país. Na Argentina, a Petrobras se tornou proprietária, ainda como parte da incorporação da Pérez Companc, de 12,6% das reservas provadas de petróleo e 5,8% das reservas de gás natural, outra refinaria e mais de 100 postos de gasolina. Mais adiante, no mesmo ano, a Petrobras adquiriu também os ativos da Shell (que se retirou de grande parte da América Latina) na Colômbia, Paraguai e Uruguai, e a rede de distribuição da ExxonMobil no Chile.

Conforme enfatiza o especialista argentino Diego Mansilla, a lógica que norteou esses investimentos foi essencialmente uma lógica empresarial, voltada para a diversificação e a integração vertical dos seus ativos externos, aproveitando as oportunidades abertas pela desregulamentação e privatização do setor de energia na região. Na maioria das suas operações no entorno do Brasil, assinala MANSILLA (2008b, sem paginação), a Petrobras agia como qualquer empresa multinacional, e não como um agente estatal:

[...] su participación en Latinoamérica se relaciona más con las actividades de cualquier empresa petrolera internacional, que con intereses de integración del gobierno brasileño. Ya sea por tener concesiones petroleras o por compra de empresas energéticas, la entrada de Petrobras en la región estuvo dirigida hacia la obtención de utilidades, salvo en los casos donde la maximización de ganancias se enfrentaba con los intereses de integración del gobierno brasileño, como en el caso de la exportación de gas boliviano a América del Norte. [...] El hecho de que la Petrobras salga fronteras afuera, no como herramienta de integración sino como forma de ampliar sus negocios, es reconocido por la misma empresa. Su objetivo es “jugar” a nivel de las grandes petroleras integradas (las “mayors”) como ExxonMobil o Royal Dutch Shell.

É importante ressaltar aqui, no que se refere à atuação da Petrobras nos demais países da América do Sul, que a presença da empresa nessa região transcende o seu peso político e econômico ao adquirir uma dimensão simbólica em que convivem traços positivos – sua participação como instrumento do desenvolvimento dos recursos naturais nas nações onde está instalada – e negativos, associados à imagem do Brasil como um país de vocação

hegemônica e, aos olhos dos vizinhos, inclinado a estabelecer relações assimetricamente vantajosas, em proveito próprio.

Os investimentos da Petrobras na América do Sul são influenciados também pela sua função estratégica como peça-chave no abastecimento de energia no mercado doméstico brasileiro (LIMA, 2008, p.112-118; LEITE, 2007, p.336-338; PINTO JR. et al., 2008, p.278-290), o que inclui a oferta de gás natural boliviano por meio do gasoduto que liga o Brasil à Bolívia. Em paralelo à acelerada expansão internacional da Petrobras, a diplomacia brasileira consolidou sua opção pela integração sul-americana como meta prioritária – uma estratégia do início da década de 1990 que visa fortalecer a posição do Brasil perante o desafio da inserção competitiva na economia global

2.2. Da “diplomacia da generosidade” à internacionalização de empresas

No governo Lula, a importância dos vínculos com a América do Sul tem sido ressaltada pela intensificação do comércio e pela busca da consolidação de um polo regional capaz de desenvolver a potencialidade da região num mundo multipolar. Logo no início do governo Lula, em janeiro de 2003, a América do Sul foi definida como a principal prioridade da política externa brasileira, o ponto de partida para uma nova inserção do Brasil no sistema internacional (SOARES DE LIMA, 2008). Em seu discurso de posse como ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim se referiu à ideia de “uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera [como] um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem estar”. Ao longo dos oito anos do mandato presidencial de Lula, a ênfase nas relações com os parceiros sul-americanos e, em especial, as opções políticas adotadas nos marcos dessa orientação diplomática, acabaram por se tornar um dos pontos mais polêmicos da sua gestão. As divergências em torno da política externa nesse período ganharam uma inédita saliência na agenda política cotidiana, com destaque para temas da agenda sul-americana do Brasil, como as relações com o presidente venezuelano Hugo Chávez, os contenciosos com a Argentina no interior do Mercosul, a postura perante o golpe de Estado em Honduras, as conversações com o Paraguai sobre o pagamento pelo acesso à eletricidade da usina de Itaipu e o conflito com a Bolívia a partir do Decreto da Nacionalização das reservas de gás e da renegociação dos contratos entre a Petrobras e o governo boliviano. Essas discussões, estreitamente entrelaçadas com as disputas políticas domésticas, foram polarizadas em dois campos: o dos

partidários da política externa do governo Lula, minoritários entre os chamados “formadores de opinião”, e o dos críticos dessa política – um amplo leque de formadores de opinião, incluindo jornalistas, acadêmicos, políticos, empresários e ex-diplomatas, na maioria dos casos, simpatizantes da orientação diplomática adotada pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso.

Essa clivagem apresenta uma correspondência aproximada com a divisão existente no interior do Itamaraty a propósito de qual seria a linha de inserção econômica internacional mais adequada para o Brasil. Os principais temas da agenda hemisférica (leia-se: relação com os Estados Unidos) e sul-americana, com destaque para as controvérsias em torno da integração regional, envolvendo os projetos da Alca (Área de Livre Comércio das Américas), Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) e Unasul (União das Nações da América do Sul), recebem abordagens divergentes, conforme o posição adotada perante cada um dos polos de pensamento. De um lado, se situam os partidários do liberalismo econômico (ou o “Estado normal”, na classificação de Cervo), tendência que, no Brasil, nunca alcançou uma dimensão extrema, como ocorreu na Argentina durante o governo de Carlos Menem ou na Bolívia no seu período “neoliberal”, de 1985 a 2003. Os liberais, obviamente, tendem a uma política de “aliança preferencial” com os EUA e a um padrão mais amplo de inserção internacional, identificado por boa parte dos autores que tratam do assunto como “autonomia pela integração” (PINHEIRO, 2004, p.61). Esse grupo se mostra mais favorável ao apoio do Brasil aos regimes internacionais vigentes nas mais diversas áreas, o que inclui a liberalização do comércio e das relações econômicas a partir dos princípios de “livre-mercado”, nos termos do Consenso de Washington – o que não significa, necessariamente, segundo os defensores desse ponto de vista, que a adesão deva ocorrer de um modo incondicional, e sim por meio de negociações voltadas para a preservação dos interesses nacionais. Já a segunda corrente, portadora de uma visão de mundo neodesenvolvimentista, enfatiza mais a busca da autonomia na política externa, assume uma postura mais distante em relação aos EUA (o que não se confunde com uma linha de confronto, como a adotada por Chávez) e atribui mais importância à preocupação de caráter político-estratégico, como a cooperação Sul-Sul a busca do multilateralismo no sistema internacional. Conforme a interpretação de Miriam Gomes SARAIVA (2009, p.81):

[...] a visão mais favorável à abertura econômica identifica a parceria com países industrializados como elemento importante para impulsionar o comércio exterior brasileiro e vê o Mercosul como um espaço para diminuir

os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, oscilando, nos piores momentos, entre a defesa de uma área de livre comércio e a aceitação de uma união aduaneira incompleta. Os desenvolvimentistas buscam a integração como mecanismo de acesso a mercados externos e como elemento capaz de impulsionar no sentido de transformações de maior eficiência no sistema produtivo interno, assim como um canal de projeção e fortalecimento da diplomacia brasileira nas negociações econômicas internacionais. Nesse processo, uma integração sul-americana poderia abrir melhores perspectivas para o desenvolvimento da indústria, pois poder-se-iam ocupar espaços vazios deixados pelas limitações das indústrias dos países vizinhos, assim como abrir novas fronteiras comerciais.

Nenhuma das duas visões é incompatível, a princípio, com a ideia da “prioridade” à América do Sul. Ambas as correntes, aliás, compartilham o entendimento de que o Brasil é um país destinado, por todo um conjunto de atributos (sua extensão territorial, a população, a pujança do seu desenvolvimento industrial etc.), a exercer um papel de liderança sobre os vizinhos sul-americanos – e defendem essa meta como um objetivo de política externa (BURGES, 2009, p.38-41). Na prática, porém, cada uma dessas duas principais tendências em que se divide o pensamento de política externa brasileira acaba por abraçar enfoques bem diversos sobre qual seria a melhor maneira de maximizar a posição geográfica do Brasil para favorecer os interesses políticos e econômicos do país. Enquanto a corrente liberal-pragmática entende a integração sul-americana em um sentido “fraco”, como um espaço de acumulação de forças para que o Brasil possa enfrentar em melhores condições os desafios da globalização, a corrente autonomista-desenvolvimentista preconiza uma integração muito mais densa, com vistas à formação de um imenso bloco político-econômico capaz de agir como um único (e poderoso) ator na cena internacional, sob a liderança do Brasil. Trata-se, de acordo com o *brazilianist* Sean W. Burges (2009, p.10), de uma visão que se aproxima bastante do conceito de hegemonia, tal como formulado pelo teórico marxista italiano Antonio Gramsci, em que o *hegemon* alcança tal posição, mais do que pela sua capacidade de exercer a supremacia pela força, pelo sucesso em fazer com que os liderados aceitem suas propostas e iniciativas como se correspondessem ao seu próprio interesse (COX, 2007, p.115). Em uma visão formulada nos marcos da corrente construtivista das Relações Internacionais, Andrew HURRELL (2000) chega a uma conclusão semelhante, assinalando que o status de potência média – objetivo claramente incluído entre as metas da política externa brasileira – depende do reconhecimento por outros, e não apenas de atributos objetivos ou de circunstâncias geopolíticas. Em uma abordagem marxista ancorada nos conceitos da Teoria de Dependência, Ana SAGGIORO GARCIA (2009, p.17) vê objetivos de dominação imperialista nas iniciativas do Brasil no âmbito regional:

[...] Pode-se dizer que o Brasil procura combinar uma estratégia de formação de hegemonia (buscando legitimar sua liderança através de acomodações aos interesses de seus vizinhos e de seu consentimento, no sentido “gramsciano”) com elementos [...] de sub-imperialismo, através da exportação de capital e da política expansionista de suas empresas.

A busca da intensificação dos vínculos com os vizinhos sul-americanos remonta à década de 1990, quando os formuladores de política externa brasileiros passaram a investir fortemente na consolidação do Mercosul como uma espécie de etapa preparatória para o ingresso do Brasil na Alca – ou seja, um espaço onde a indústria brasileira poderia se desenvolver de modo a adquirir condições de competitividade com vistas à integração hemisférica, que era encarada como inevitável, segundo o entendimento geral, e até desejável, na opinião de uma parcela do empresariado brasileiro. Entre os homens que comandam os setores mais dinâmicos da economia brasileira, em especial o *agrobusiness*, a indústria associada ao capital estrangeiro e os grandes grupos financeiros, persiste ainda hoje um sentimento de nostalgia pelo fracassado projeto da Alca. A postura brasileira em relação à Alca, a princípio hesitante, definiu-se em 2000 por uma disposição favorável a partir do discurso de Fernando Henrique Cardoso na 3ª Cúpula Presidencial das Américas, em Quebec, no qual afirmou que a adesão ao acordo hemisférico seria inevitável, cabendo ao governo, apenas, tomar as medidas necessárias para garantir os interesses do país nos pontos mais importantes (GUILHON ALBUQUERQUE, 2005, p. 136-140). Mas as negociações se complicaram nos dois anos seguintes diante da intransigência de Washington em preservar o protecionismo em produtos vitais para as exportações brasileiras, como o aço, os calçados, o suco de laranja e o algodão.

Já no governo Lula, adotou-se uma postura nitidamente contrária à Alca. Na opinião do PT e dos diplomatas “progressistas” alçados ao comando do Itamaraty em 2003, a integração hemisférica, nos termos propostos pelos EUA, significaria a anexação colonial das economias latino-americanas. Finalmente, na conferência de Mar del Plata, em 2005, o projeto estadunidense foi arquivado diante da resistência do Brasil, Venezuela e Argentina. Hoje em dia, os mesmos empresários que no passado defendiam a Alca se queixam de que a opção preferencial pelo Mercosul inviabiliza um acordo de livre-comércio com a União Europeia, cujos termos seriam muito similares aos da frustrada integração com os EUA.

“Não existe na elite brasileira consenso sobre a estratégia a ser adotada em relação à região”, explica o cientista político Ricardo SENNES (2010). “Parte dessa elite apoia um projeto regional amplo, multitemático e baseado em compromissos e instituições políticas,

enquanto outra parte defende um engajamento regional seletivo, voltado a tópicos específicos, mas sem instituições e compromissos profundos.” A ausência desse consenso, na visão de Sennes, impõe limites objetivos ao alcance das iniciativas brasileiras de integração. Na sua análise, esse contexto tem levado a atuação regional do Brasil na América do Sul a se moldar por arranjos pouco institucionalizados, com base em reuniões de cúpula (o que inclui o próprio Mercosul), e projetos com base na noção de “integração econômica rasa”, ou seja, com o foco concentrado em questões comerciais, em detrimento de temas ligados à integração produtiva, financeira e logística. Na prática, a ênfase brasileira acaba por se voltar para empreendimentos pontuais de integração energética e de infraestrutura e, sobretudo, para os investimentos diretos de empresas brasileiras em mercados sul-americanos, com o crescente apoio de agências financeiras estatais, especialmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A internacionalização de empresas se tornou o sinal mais visível do incremento das relações entre o Brasil e o seu entorno geográfico. Os investimentos privados brasileiros na América do Sul apresentaram um incremento substancial nos últimos cinco anos, como expressão de um movimento mais amplo, impulsionado a partir do Estado, de expandir a atuação de empresas nacionais no exterior. A opção foi apresentada por Lula em discurso pronunciado em 2005 no Fórum Econômico Mundial, em Davos:

Uma coisa que eu tenho assinalado sistematicamente aos empresários brasileiros é que não devem ter medo de se converter em empresas multinacionais, em fazer investimentos em outros países, porque isso seria bom para o país¹⁵.

Desde então o entorno sul-americano passou a ser valorizado como espaço prioritário de expansão dos interesses brasileiros, seja por meio da integração viária e energética que já se esboçava com a criação da IIRSA, seja por meio do apoio estatal aos investimentos diretos de grandes empresas. Em 2007, o Brasil atingiu o segundo lugar no ranking dos países em desenvolvimento com investimentos externos, e o primeiro entre os latino-americanos. Naquele mesmo ano, companhias brasileiras destinaram à América Latina 16% do total de US\$ 11,6 bilhões que investiram no exterior. A primeira etapa dessa expansão teve como foco o Mercosul e em especial na Argentina, que abriga atualmente US\$ 7 bilhões em investimentos diretos brasileiros. A transação mais expressiva desse período foi a compra da cervejaria Quilmes pela Ambev, um gigantesco conglomerado resultante da fusão, no início

¹⁵ “Em Davos, Lula defende multinacionais brasileiras”, Agência Brasil, Brasília, 24 de fevereiro de 2005.

da década de 2000, entre as duas maiores empresas brasileiras do ramo, a Brahma e a Antarctica. O segundo ciclo de internacionalização teve como principais alvos o Chile, a Colômbia e o Peru. De acordo com dados oficiais, os estoques de investimentos brasileiros no Chile cresceram mais de 11 vezes entre 2001 e 2006, de US\$ 160 milhões para US\$ 1,8 bilhão. Na Colômbia, o Brasil já é o terceiro maior investidor externo, com forte presença no ramo siderúrgico, sem contar a compra, em 2004, da companhia aérea Avianca pelo grupo Synergy, do empresário boliviano naturalizado brasileiro Germán Efromovich.

O avanço sobre os mercados da América do Sul tem como suporte a mão visível do Estado. Na política externa brasileira, o BNDES exerce um papel estratégico, assim definido pelo seu presidente Luciano Coutinho:

A internacionalização das empresas brasileiras é uma política de Estado a favor da qual devem se utilizar todos os recursos de poder, dos mercados de capitais até os investimentos em infra-estrutura, o desenvolvimento tecnológico e a plena utilização da diplomacia¹⁶.

Para viabilizar a conquista dos mercados vizinhos, o BNDES criou, já em 1997, uma linha de financiamento específico para obras de infraestrutura realizadas por empresas brasileiras na região, tais como hidrelétricas, gasodutos, rodovias, ônibus e linhas de metrô. O aporte financeiro para essas operações cresceu dramaticamente na última década. No primeiro mandato de Lula (2003-2006), o BNDES destinou uma média anual de US\$ 352 milhões para investimentos diretos na América do Sul, 26% mais do que a média nos últimos quatro anos de Cardoso como presidente. No segundo mandato de Lula, iniciado em 2007, essa linha de financiamento teve um aumento de 77% em relação ao primeiro governo, com uma média anual de US\$ 622 milhões, atingindo em 2009 um recorde de US\$ 726 milhões.

O êxito da expansão empresarial é acompanhado pelos ganhos na balança comercial: o Brasil tem acumulado, ano após ano, saldos comerciais crescentes com todos os países vizinhos, com exceção da Bolívia, em virtude das grandes remessas de gás destinadas ao parque industrial de São Paulo. Por um lado, esses resultados são apresentados à opinião pública como prova do acerto da estratégia integracionista – sobretudo porque, ao contrário da pauta de exportações nacionais para a China e a Europa, dominada por *commodities* como a soja e o ferro, os produtos brasileiros destinados aos vizinhos se caracterizam pelo alto valor

¹⁶ *Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras*, Câmara de Comércio Exterior (Camex), e Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Brasília, dezembro de 2009.

agregado, com amplo predomínio de manufaturados. No lado oposto, o desequilíbrio nas trocas gera forte insatisfação entre os parceiros, reavivando antigas preocupações quanto a uma suposta vocação brasileira de exercer um papel “sub-imperialista” na região.

Os políticos “progressistas” no comando da diplomacia de Brasília reconhecem a assimetria como o maior obstáculo no caminho da “integração estrutural” – projeto estratégico adotado pelo governo Lula que enfatiza a busca de vínculos políticos com os países vizinhos e a adoção de uma política industrial comum, em contraste com o enfoque puramente comercial que marcou o Mercosul em sua primeira década de existência. Como uma medida prática para amenizar as assimetrias econômicas, o assessor presidencial Marco Aurélio Garcia anunciou, em 2008, a disposição brasileira de envolver a indústria de outros países sul-americanos na construção dos cerca de 200 navios que, segundo se calcula, serão necessários para explorar as imensas reservas petrolíferas descobertas na plataforma continental brasileira, na chamada área do “pré-sal”¹⁷. Nas suas palavras, demanda criada por essas encomendas iria contribuir para a integração das cadeias produtivas em escala regional, estimulando “o processo de industrialização ou reindustrialização na região”.

Como muitas outras ideias voltadas para o predomínio do aspecto cooperativo sobre a lógica capitalista do lucro, essa permaneceu no plano das boas intenções. Na avaliação consensual dos acadêmicos brasileiros no campo das Relações Internacionais, o projeto progressista do regional-desenvolvimentismo, com base na integração produtiva, enfrenta um obstáculo que até agora tem se mostrado intransponível: a inexistência de disposição da sociedade brasileira, em especial de suas elites empresariais, em arcar com os custos de um processo de integração em moldes europeus, com ênfase na redução dos desequilíbrios (SOARES DE LIMA, 2008).

No caso do Mercosul, onde são evidentes as assimetrias entre a competitividade da indústria brasileira e a argentina, em benefício da primeira, as autoridades brasileiras sofrem uma permanente pressão das organizações empresariais, com destaque para a poderosa Fiesp, sempre prontas a denunciar qualquer concessão às reivindicações argentinas como uma traição aos interesses nacionais. Da mesma maneira, a reação belicosa da oposição conservadora e da mídia brasileira à revisão dos contratos da Petrobras na Bolívia em 2006, após a posse do presidente Evo Morales, assinala claramente os limites que o cenário político brasileiro impõe a um projeto integracionista mais ousado. Qualquer concessão, como ocorreu em 2009, quando o governo de Brasília aceitou rever os termos aviltantes impostos ao

¹⁷ “Países sul-americanos poderão cooperar com produção do pré-sal”, Ivanir José Bortort e Yara Aquino, Agência Brasil, Brasília, 30 de agosto de 2008.

Paraguai por ocasião do tratado para o uso da eletricidade da represa de Itaipu na década de 1980 (CANESE, 2008, p.91-96), já é estigmatizada pela imprensa empresarial com a denominação sarcástica de “diplomacia da generosidade”. Ou, pior ainda, “diplomacia companheira”, uma alusão maliciosa aos laços políticos entre o PT brasileiro e outros governantes de esquerda, muito usada por ex-diplomatas que exerceram posições de destaque na gestão de Cardoso, hoje críticos ferozes da política externa lulista.

A expectativa da ala progressista entre os formuladores da política externa brasileira, no final de 2010, era de que uma vitória eleitoral de Dilma Roussef nas eleições presidenciais tivesse o efeito de debilitar a resistência conservadora a uma agenda mais cooperativa do Brasil na América do Sul. Nas palavras de Marco Aurélio GARCIA (2010, p.164):

O Brasil fez uma opção clara. Não quer ser um país próspero em meio a um conjunto de países pobres e desesperançados quanto a seu futuro. A altivez não é incompatível com a solidariedade. E a solidariedade também serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem efetivamente compreender o que venha a ser.

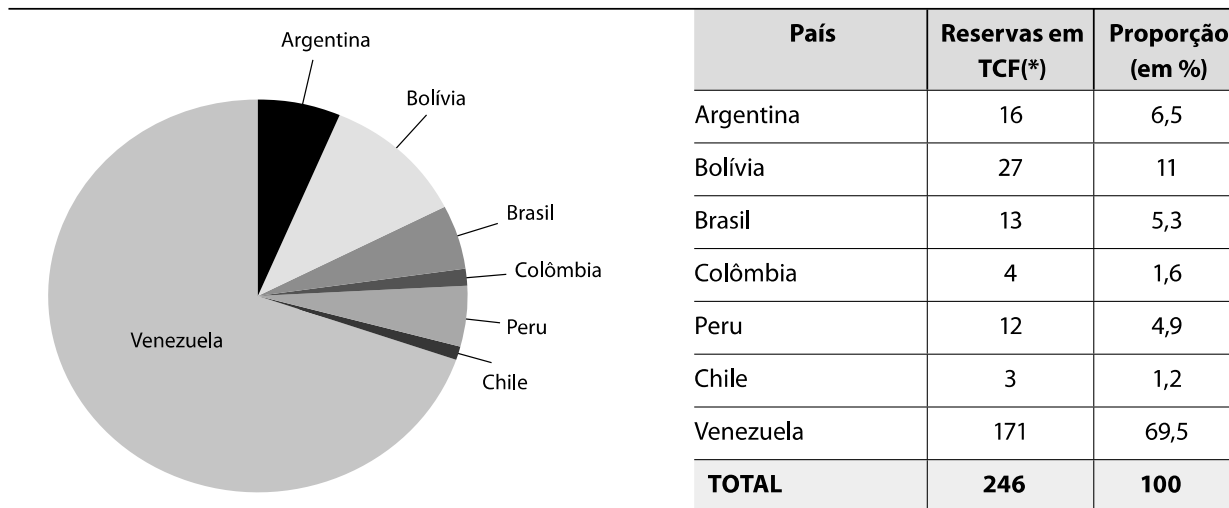
2.3. Integração energética na América do Sul: um dilema político

Poucas ideias se mostram capazes de mobilizar um apoio tão unânime das lideranças políticas e empresariais sul-americanas quanto a da necessidade de uma maior integração energética entre os países da região. Desde governantes conservadores, como o colombiano Gustavo Uribe, até os nacionalistas de esquerda alinhados sob a liderança do venezuelano Hugo Chávez, todos concordam quanto aos potenciais benefícios do aproveitamento compartilhado dos recursos energéticos da América do Sul.

A integração energética é apresentada, consensualmente, como uma meta necessária e possível. A necessidade se vincula às perspectivas de crescimento econômico da região, um desafio que demanda a ampliação da oferta de energia indispensável como insumo básico para os transportes e para o aparelho produtivo. Já a viabilidade de uma estratégia integracionista nesse setor está relacionada, de um lado, com a abundância e a diversidade dos recursos energéticos disponíveis na América do Sul e, do outro, com os potenciais percebidos de complementaridade econômica na utilização da energia em âmbito interestatal.

Tabela 2. Reservas de gás natural na América do Sul (2009)

RESERVAS DE GÁS NATURAL NA AMÉRICA DO SUL (2009)



(*) Trilhões de pés cúbicos

Fonte: U.S. Energy Information Administration – Independent Statistics & Analysis

Apesar de uma situação aparentemente tão favorável, a integração energética avança com enorme lentidão, e em muitos aspectos se encontra simplesmente estagnada. A maioria dos projetos permanece no plano das intenções e das declarações solenes nos encontros oficiais, sem se tornar realidade. Qual seria o motivo?

Falta de capital, certamente não é. Os projetos de energia ocupam, atualmente, o topo da lista das prioridades dos organismos financiadores, em todos os planos: internacional (Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento), regional (Corporación Andina de Fomento, entre outros) e nacional (o brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, tem se destacado como um agente decisivo no financiamento de projetos de infraestrutura física em diversos países sul-americanos).

Tampouco se pode acusar os governos sul-americanos de desatenção perante a questão energética. O tema tem ocupado o centro da agenda em numerosos encontros bilaterais e regionais, e até mesmo uma Cúpula Energética foi realizada, em 2007, com a presença de dez chefes de Estado na Ilha de Margarita (Venezuela). Entre as decisões desse encontro se destaca a criação de um Conselho Energético da América do Sul, integrado pelos ministros da energia de cada país. Esse conselho surgiu envolvido em grandes expectativas, refletindo o consenso entre os participantes da reunião de que a energia é “a pedra de toque para a integração”.

Essa mesma fórmula foi mantida no ano seguinte no evento que resultou na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Entre as tarefas atribuídas à Unasul na ocasião estavam as de identificar atividades, projetos e obras de interesse comum, aumentar o intercâmbio comercial de recursos energéticos e promover a interconexão das redes de eletricidade, de gasodutos e oleodutos, assim como incentivar a produção e exploração de petróleo e gás natural e estimular o desenvolvimento de fontes renováveis e energias alternativas. Na mesma linha, o Mercosul adotou um Acordo de Cooperação Energética, voltado para o desenvolvimento do setor de um modo que respeite as particularidades e as normas internas de cada país.

No plano das intenções gerais, verifica-se, portanto, um aparente consenso. Todos concordam que a integração energética “deve ser utilizada como uma ferramenta importante para promover o desenvolvimento social e econômico e para erradicar a pobreza”, assim como compartilham a premissa de que essa tarefa “envolve como atores principais o Estado, a sociedade e as empresas do setor”. Declarações como essas, que fazem parte do documento aprovado na Cúpula Energética de Margarita¹⁸, se repetem em cada nova reunião de cúpula presidencial. No plano da realidade, contudo, o quadro permanece inalterado. A integração energética sul-americana se resume, atualmente, a uma volumosa coleção de acordos bilaterais e multilaterais de cooperação e associações estratégicas, que raramente saem do papel, e a um limitado conjunto de iniciativas de interconexão na esfera da hidroeletricidade e do gás natural, em sua maioria de alcance geograficamente muito limitado. A única reunião do Conselho Energético realizada nos seus dois primeiros anos de existência (Caracas, em maio de 2008) resultou apenas em novas declarações de intenção, sem resultados concretos. Conforme apontam Ricardo SENNES e Paula PEDROTI (2008, p.528-529),

[...] a pesar de las innumerables iniciativas diplomáticas y de las interconexiones energéticas puntuales, no surgió hasta el momento un régimen energético con carácter regional capaz de promover una progresiva convergencia entre las estrategias y los modelos reguladores ni en el ámbito andino, ni en el del Mercosur, ni en el latino americano.

Para entender os impasses da integração energética sul-americana é preciso ir além da diplomacia e das explicações elaboradas apenas com base na racionalidade econômica, passando a buscar as respostas em outro plano – o da política. Na medida em que se verificam na América do Sul estratégias distintas de desenvolvimento econômico-social e de inserção

¹⁸ “Energia: cúpula sul-americana em busca de complementação”, Humberto Márquez, Inter Press Service (IPS), 17 de abril de 2007.

internacional, nada mais lógico que essas divergências se manifestem também nos enfoques adotados para o setor energético. Os objetivos de política energética na América do Sul estão estreitamente ligados à viabilização dos projetos de desenvolvimento e de elevação dos padrões de vida da população, com a ampliação das oportunidades de acesso aos benefícios da modernidade. “Energia e desenvolvimento econômico caminham juntos, com influências recíprocas”, escreve Antonio Dias LEITE (2007, p.553), pesquisador acadêmico e ex-ministro brasileiro das Minas e Energia. “São inseparáveis as respectivas estratégias nacionais de longo prazo. Para se desenvolver, a economia necessita de mais energia, a qual, por sua vez, requer investimentos de intensidade crescente para atender às novas demandas.”

A influência da energia no desenvolvimento também se manifesta no plano econômico, devido a forte impacto das importações e exportações de recursos energéticos sobre a balança comercial e a receita fiscal, assim como sobre os gastos e os investimentos do Estado. No caso dos países exportadores de energia, como a Venezuela, a Bolívia e o Equador, essas receitas constituem um instrumento chave para políticas voltadas para o bem-estar, a inserção social e o crescimento econômico. O bom desempenho do setor energético também é vital porque é ele quem fornece os insumos básicos para o conjunto do aparelho produtivo. Deve, portanto, “contar com um financiamento satisfatório e é necessário que alcance um desempenho que permita que os processos de produção, distribuição e consumo sejam os mais eficazes possíveis” (ZANONI, 2006, p.177).

As primeiras iniciativas de integração energética na América do Sul ocorrem nos marcos das políticas desenvolvimentistas que predominaram na região durante a maior parte do século, mais precisamente nas décadas finais da vigência desse paradigma de orientação econômica. Na década de 1970, um gasoduto estabeleceu a ligação entre as reservas de gás natural da Bolívia e os centros de consumo doméstico e industrial na Argentina. No norte do continente, estabeleceram-se conexões entre a rede de fornecimento de energia elétrica da Venezuela e da Colômbia, mais tarde estendida ao Brasil, onde o estado de Roraima é abastecido pela hidreletricidade venezuelana fornecida pela represa de Guri. Na década de 1980, o Paraguai se tornou um grande exportador de eletricidade para o Brasil e Argentina, que financiaram a construção de gigantescas represas binacionais na Bacia do Prata: Itaipu (Brasil-Paraguai) e Yaciretá (Argentina-Paraguai). A rede de represas binacionais no Cone Sul se completou, mais tarde, com a usina hidrelétrica de Salto Grande, compartilhada pela Argentina e pelo Uruguai. A década de 1990 foi marcada pelo adensamento das interconexões energéticas no sul do continente. Em 1996, a Argentina começou a exportar gás natural para o Chile, expandindo gradualmente seu fornecimento até atingir o volume de 6,7 bilhões de

metros cúbicos em 2004. Em paralelo, o Brasil e a Bolívia lograram tornar realidade um projeto que remonta ao início do século, com uma série de acordos para a exportação do gás boliviano aos centros industriais do estado de São Paulo e da região Sul por meio do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol). Mais recentemente, no início da presente década, Argentina e Bolívia decidiram ampliar a rede de gasodutos entre os dois países. No norte do continente, inaugurou-se em 2007 o gasoduto binacional Ballenas-Maracaibo, que conduz gás colombiano para a região ocidental da Venezuela, com a possível extensão para o Panamá e outros países da América Central.

O entendimento predominante entre os atores políticos e empresariais, assim como dos analistas especializados, é de que existem possibilidades de ampliar enormemente as atividades de integração energética, a fim de otimizar o aproveitamento da energia e de obter os máximos benefícios da natural complementaridade entre os recursos disponíveis na região. A Venezuela, a Bolívia e, em menor grau, o Peru possuem importantes reservas de gás natural, um recurso precioso para o abastecimento industrial e residencial de países como a Argentina, o Uruguai, o Chile e a Colômbia. O Brasil, que só recentemente se tornou um grande produtor de gás, ainda assim depende em grande medida das importações da Bolívia para suprir as necessidades energéticas do seu enorme parque industrial. Um caso expressivo das vantagens da integração regional é o do Chile, país particularmente desprovido de recursos energéticos próprios, que aumentou a participação do gás natural na sua matriz energética, de 8% em 1996 para 26% em 2005, graças ao fornecimento da Argentina. Já o Brasil, maior mercado de energia da região, usa o gás natural para produzir atualmente 9% da sua energia.

Ao gás natural se agrega o potencial petrolífero da região, que não se limita às imensas reservas da Venezuela, mas inclui como produtores importantes o Equador, a Argentina e a Colômbia, sem falar nas perspectivas de emergência do Brasil, uma potência petrolífera mundial a partir das descobertas na sua plataforma marítima, na camada do pré-sal. Além disso, a região possui um grande potencial hidrelétrico, reservas significativas de urânio e um potencial ainda quase inexplorado de desenvolvimento das chamadas “energias alternativas”, como a solar e a eólica. No campo dos agrocombustíveis, o Brasil se destaca como líder mundial na produção e exportação de etanol e conta com uma participação importante no mercado mundial de bio-diesel – atividade que, nos últimos anos, tem adquirido uma dimensão regional, com a exportação de tecnologia e equipamentos brasileiros para a produção de etanol da cana-de-açúcar em países vizinhos, como o Uruguai e o Paraguai.

Uma proposta que ocupou o primeiro plano das discussões durante a década inaugurada em 2000 foi o projeto da Venezuela de fornecer gás natural a boa parte do continente por meio do Grande Gasoduto do Sul, que a partir daquele país atravessaria o Brasil até chegar à Argentina, com ramificações para o Paraguai e o Chile. O custo dessa obra, estimado em 20 bilhões de dólares, seria financiado pelas exportações de petróleo venezuelano. O projeto deparou, no entanto, com restrições de caráter técnico e ambiental, além da falta de interesse do Brasil. Outro grande projeto atualmente em andamento é a construção de mais uma hidrelétrica binacional no Cone Sul, desta vez numa parceria entre o Uruguai e o Brasil – a represa de Garabí, utilizando as águas do Rio Uruguai.

No que se refere ao aproveitamento dos recursos hídricos para gerar eletricidade, a exploração compartilhada de recursos por países diferentes em amplos espaços geográficos levou à criação da “doutrina do desenvolvimento inter-relacionado dos recursos naturais renováveis e não-renováveis”, que inclui o uso da energia, do solo, da cobertura vegetal e da água de um modo integrado e gerando um fluxo permanente de energia através das fronteiras. Também existem planos para estender linhas de interconexão elétrica entre diferentes países sul-americanos. A Organização Latino-Americana de Energia (Olae) calcula que a integração energética na América do Sul permitiria economizar entre 4 bilhões e 5 bilhões de dólares por ano (OLADE, 2008, sem paginação).

Mas a existência de um conjunto razoável de empreendimentos conjuntos para utilização da energia através das fronteiras ainda é insuficiente para que se possa considerar que exista uma efetiva integração energética na região ou, ao menos, para afirmar que a América do Sul está caminhando rumo a esse objetivo. O analista uruguaio Gerardo HONTY (2006, p.126) define essa limitação de uma forma muito enfática, ao afirmar:

La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político e sin aspiraciones de proyectar un desarrollo regional sustentable. Su objetivo principal es lograr el acceso a las fuentes energéticas disponibles a los precios más bajos. Según la teoría ‘integracionista’ de esta manera se optimizarían los recursos energéticos, entendiendo por esto que en cada momento se toma una fuente de energía más barata, independientemente del país donde se encuentre, por lo cual se hace más ‘eficiente’ todo el sistema. Aunque esto puede ser cierto, si no se acompaña con una política común para la distribución de los beneficios del uso de la energía, entonces resulta en un mero abaratamiento de los costos de producción para las grandes industrias.

Honty constroi seu argumento com base na crítica às políticas neoliberais que passaram a reger os projetos de integração regional a partir da década de 1990 e que, ainda em

grande medida, continuam a exercer influência sobre muitos dos projetos atualmente em discussão ou execução. Como alternativa a um paradigma de integração energética reduzido ao cálculo de custo-benefício em proveito de grandes empresas, ele propõe a busca de “acordos políticos mais profundos, que permitam transcender o imediatismo do preço com a adoção de uma visão de longo prazo”. Isso incluiria, no seu ponto de vista, a internalização dos custos ambientais, padrões comuns de eficiência energética e a igualização das normas sobre a emissão de gases e de efluentes.

Paradoxalmente, o diagnóstico da “interconexão sem integração” é compartilhado por analistas que adotam uma perspectiva oposta à de Honty, ou seja, favoráveis ao aprofundamento das políticas neoliberais do final do século XX. Referindo-se aos recursos energéticos disponíveis, os brasileiros Ricardo Sennes e Paula Pedrotti apontam que os países da região “estão muito longe de utilizar essa fonte latente de integração” (SENNES; PEDROTI, 2008, p.534). Segundo eles,

[...] Existe un escenario de interconexión energética y no de integración, es decir, los intercambios de los insumos entre los países de la región ocurren en el ámbito bilateral, sin que se optimicen los recursos disponibles de la región, ni se planifique en forma integrada a largo plazo.

Outro especialista brasileiro, George LANDAU (2008), atribui o déficit de integração a problemas institucionais, em especial a discordância entre os marcos regulatórios existentes nos diversos países, o que desestimula os investimentos externos. Gera-se, segundo Landau, uma situação de incerteza que debilita a alternativa de buscar a segurança energética por meio da integração regional. As interpretações de Landau e de Sennes e Pedrotti convergem na crítica ao nacionalismo e à retomada de uma atuação assertiva do Estado no setor energético – fenômenos que se manifestaram em diversos países sul-americanos na última década e que, segundo eles, são encarados pela iniciativa privada como obstáculos a um maior envolvimento no setor de energia.

O episódio emblemático da afirmação do nacionalismo no cenário energético da América do Sul – insistentemente lembrado pelos analistas liberais – foi a “nacionalização” do petróleo e do gás natural na Bolívia, a partir de um decreto do presidente Evo Morales em 1º de maio de 2006, afetando os interesses da Petrobras – tema central da presente tese. O contencioso Brasil-Bolívia ilustra de modo emblemático o “novo discurso sobre a energia” que ganha corpo na América Latina (CARRIZO; VELUT, 2007) estruturado a partir da ideia da soberania econômica com base nos recursos disponíveis, cuja exploração deve servir

diretamente aos interesses nacionais. Essa visão entra em choque frontal com o modelo liberal que defende a adoção irrestrita das regras do livre-mercado, em sintonia com a globalização. O fracasso das políticas econômicas estabelecidas a partir do Consenso de Washington, na década de 1990, favoreceu a ascensão de governantes comprometidos com posições nacionalistas na Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador. Nesses países, a reafirmação da “soberania energética” se manifesta em diferentes dimensões: o controle da exploração dos recursos propriamente dita, dos volumes extraídos e eventualmente exportados, dos investimentos em exploração e em infraestruturas de transportes; a determinação dos preços, incluindo a questão chave do diferencial entre, de um lado, os preços de venda aos consumidores domésticos (pessoas físicas e empresas) e, do outro, os preços internacionais; e, finalmente, a questão decisiva da partilha dos lucros obtidos com a atividade (CARRIZO; VELUT, 2007, p.114).

Com a substituição dos governos liberais por novos dirigentes, genericamente designados como “progressistas” ou de “esquerda”, os marcos regulatórios que regiam o setor energético na década de 1990 passaram a ser questionados e, em maior ou menor grau, alterados com a introdução de medidas nacionalistas. Dilemas antes inexistentes, como o que se refere ao ritmo de exploração dos recursos energéticos não-renováveis, ingressaram na agenda, diminuindo a margem de ação dos atores privados. No modelo anterior, os Estados, ao entregar as decisões estratégicas sobre a extração de hidrocarbonetos ao setor privado, em especial a empresas multinacionais, renunciavam à capacidade de controlar o ritmo da extração desses recursos, que passa a se subordinar aos interesses dos grupos que controlam o mercado internacional, em detrimento das estratégias nacionais de longo prazo. Um exemplo expressivo é o que ocorre com os hidrocarbonetos na Argentina após a privatização da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) pelo governo de Carlos Menem, no início da década de 90. As empresas estrangeiras, ao tomarem posse das reservas argentinas, aceleraram o ritmo da extração a fim de maximizar seus lucros no menor prazo possível. O nível de extração petroleira na Argentina, que no período 1980-89 (durante o monopólio estatal) era de 27 milhões de barris anuais, alcançou 39 milhões de barris anuais em 1990-99 – um aumento de 44% com o novo modelo energético, em relação ao antigo modelo de gestão estatal. Nesse mesmo período, o horizonte de vida das reservas petroleiras caiu de 14 anos em 1988 para 8,1 anos em 2005 (DE DICCO, 2006, p. 58).

A crise energética argentina, que teve como principal expressão a queda drástica da produção de gás natural a partir de 2004, exerceu um impacto negativo devastador sobre as perspectivas de integração regional, na medida em que afetou gravemente a segurança

energética do Chile, um país que apresenta um elevado grau de dependência das importações de energia. No dilema entre abastecer o mercado interno, ameaçado pela escassez de gás natural, e cumprir os contratos de fornecimento para o Chile, o governo do presidente Nestor Kirchner escolheu nitidamente a primeira alternativa, ignorando os protestos chilenos. Desde então, o Chile tem recorrido com intensidade crescente às remessas de gás liquefeito de outros fornecedores, com destaque para Trinidad-Tobago e Indonésia. Essa modalidade de gás, transportada por navio, tem um custo bastante superior ao gás obtido diretamente por gasodutos, e demanda a construção de usinas encarregadas de reverter o combustível líquido para sua forma gasosa original. Ainda assim, o governo chileno prefere arcar com esses custos em troca da garantia do abastecimento energético.

Na interpretação da crise chileno-argentina, confrontam-se duas visões opostas. Autores alinhados com o pensamento liberal (GARCÉS, 2009; SENNES; PEDROTI, 2008) atribuem essas dificuldades ao controle dos preços dos combustíveis instituído no governo de Nestor Kirchner (e mantido por sua esposa e sucessora, Cristina Kirchner) por conter a inflação e garantir o acesso de recursos energéticos a preços baixos – “artificialmente” baixos, segundo os críticos liberais – aos consumidores argentinos. A interferência estatal, ao comprimir as margens de lucros, teria levado as empresas privadas que operam o gás argentino a reduzir os investimentos na prospecção de novas reservas, provocando a escassez. Já os autores identificados com a ideia da “soberania energética”, como Diego Mansilla, atribuem o problema à soma de dois fatores: a exploração predatória das reservas de gás pelas multinacionais e a exportação desse recurso sem levar em conta as necessidades do abastecimento doméstico. Segundo ele, desde 1997 se venderam ao exterior mais de 60% do aumento da extração de gás natural argentino, apesar da constante queda nas reservas. Mais além do debate sobre os fatos envolvidos nessa polêmica, cabe ressaltar o abismo conceitual que separa as duas abordagens. De acordo com MANSILLA (2007, p.156), a adoção do modelo neoliberal na Argentina, durante o governo Menem, implicou [...] *la redefinición del rol del petróleo y del gas dentro de la estructura económica, pasando de insumos industriales a commodities para su exportación sin valor agregado, mediante las mismas transformaciones que sufrió el resto del aparato productivo.*

A dimensão energética da integração entre os países da América do Sul se articula institucionalmente, desde 2000, por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada na I Reunião dos Presidentes da América do Sul. A IIRSA prevê enormes investimentos em infraestrutura, mas quase nada foi feito desde então. Especialistas apontam como o maior obstáculo ao progresso da IIRSA fatores políticos

relacionados com a definição do marco regulatório da exploração e transporte dos recursos energéticos (FUSER, 2008b, p.12-14). O debate atual sobre a integração energética registra um choque entre duas visões opostas. A Venezuela propõe um modelo que confere um papel central às empresas estatais, por meio da criação de uma estatal regional. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e alguns governos da região defendem uma função decisiva para a iniciativa privada – alternativa em que a definição de um marco regulatório claro se mostra essencial. No fundo desse debate, situa-se o esforço, liderado pelo governo venezuelano, de ampliar a integração energética sul-americana para garantir a autonomia da região. Em outras palavras: ao invés de direcionar a infra-estrutura (portos, gasodutos) para a exportação de hidrocarbonetos para outros continentes, os países sul-americanos deveriam utilizar esses recursos para o desenvolvimento e industrialização da própria região, a partir de uma política integracionista profunda que ultrapasse, de longe, o âmbito aduaneiro e do livre-comércio (KATZ, 2006, p.74-75).

De acordo com essa argumentação, é equivocado considerar o aumento do consumo de energia como um indicador isolado de desenvolvimento, na medida em que, historicamente, o crescimento do potencial energético não foi acompanhado de uma redução proporcional nos níveis de pobreza. É o que tem ocorrido nas últimas três décadas. Entre 1980 e 2004, o consumo de energia na América Latina duplicou, passando de 247 Mtep (milhões de toneladas equivalentes de petróleo) para 483 Mtep, enquanto os índices de desenvolvimento humano registraram um avanço apenas modesto (HONTY, 2006).

O predomínio da ótica empresarial já se fazia presente, segundo aponta um estudo sobre o tema, antes mesmo da criação da IIRSA, quando a Olade lançou seu documento intitulado *Integración Energética en la América Latina y el Caribe*, de 1996. A Olade propunha uma integração nos marcos do “regionalismo aberto” defendido na mesma época pela Cepal (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina). Nessa perspectiva, a meta era a criação de um bloco econômico voltado para maximizar as oportunidades de competição no mercado mundial, o que implicaria o aumento da oferta de energia, a redução dos seus custos e a garantia de abastecimento sem interrupções. “Em certo sentido, pode-se afirmar que o objetivo seria (...) ampliar à escala continental os ganhos de eficiência e segurança que a integração nacional do setor elétrico brasileiro já teria permitido alcançar”, escrevem Carlos VAINER e Mirian NUTI (2008, p.26).

Nos termos dessa abordagem crítica, não é qualquer integração que pode oferecer “um marco adequado para avançar em uma estratégia sustentável” (HONTY, 2006). Um ponto forte nessa argumentação é a inexistência de estudos prévios à implementação dos projetos

que apontem laços de complementaridade econômica capazes de justificar a implantação de rodovias e hidrovias entre os países envolvidos. Com exceção do gás natural boliviano e dos excedentes hidrelétricos do Paraguai, nenhum dos países do Cone Sul dispõe de recursos energéticos que possam ser negociados – praticamente toda a sua produção está voltada para o consumo doméstico. As reservas gasíferas de Camisea, no Peru, se revelaram muito aquém das expectativas iniciais, e o projeto do “anel energético” no Cone Sul foi descartado como inviável.

Esses fatos reforçam os argumentos que apontam a IIRSA como um conjunto de “corredores” voltados, essencialmente, para a exportação de produtos primários ou bens industrializados de baixo valor agregado. O polêmico complexo hidrelétrico do Rio Madeira, por exemplo, está associado aos planos de implantar um polo agroindustrial na região, com vistas à exportação de soja e de carne bovina. Como alternativa à integração da infraestrutura voltada para o aprofundamento do modelo primário-exportador, Eduardo GUDYNAS (1999) propõe uma concepção de “regionalismo autônomo”, baseado na “complementaridade produtiva das bio-regiões”, na “desvinculação seletiva frente à globalização” e na “construção social da integração”.

Contata-se, a partir desse apanhado das polêmicas em torno da integração energética sul-americana, um leque de pontos de vista divergentes que transcende os atores estatais e os agentes da iniciativa privada, incluindo no debate os meios acadêmicos e os movimentos sociais. Em meio a todas as controvérsias, uma única conclusão consensual pode ser estabelecida: a integração energética – qualquer que sejam os seus parâmetros – é um desafio que não pode ser reduzido às dimensões técnica ou econômica. Depende de decisões políticas a serem alcançadas a partir da correlação de forças entre um diversificado conjunto de atores regionais.

CAPÍTULO III

3. NACIONALISMO, CAPITAL ESTRANGEIRO E HIDROCARBONETOS NA HISTÓRIA DA BOLÍVIA

10.5. A Síndrome de Potosí

A Bolívia é um país rico, mas seus habitantes vivem na pobreza devido à pilhagem dos seus valiosos recursos naturais por interesses estrangeiros ao longo de quase cinco séculos. Entre as ideias presentes na percepção dos bolivianos sobre si mesmos, poucas são tão amplamente compartilhadas quanto essa. A Bolívia, de fato, constitui um caso emblemático dos países que participam da divisão internacional do trabalho como fornecedores de matérias-primas, exportadas em estado bruto ou apenas com um processamento rudimentar, gerando riqueza no exterior enquanto a economia nacional permanece em situação de permanente atraso, dependente das importações, do capital e da tecnologia de nações mais desenvolvidas.

Um símbolo expressivo do destino econômico da Bolívia é a paisagem do Cerro Rico, uma montanha situada nos arredores da cidade de Potosí. Suas entranhas, outrora repletas de prata, foram esvaziadas pelos colonizadores para alimentar a riqueza do império espanhol durante o período colonial. O escritor Eduardo Galeano, em seu famoso livro *As Veias Abertas da América Latina*, apresenta o Cerro Rico – ou “Cerro Pobre”, como o chamam os habitantes locais, com uma amarga ironia – como um exemplo da espoliação secular dos povos indígenas e mestiços. Nos séculos XVI e XVIII, escreve ele, “o rico monte de Potosi foi o centro da vida colonial americana”, ao redor do qual giravam a agricultura chilena, a pecuária argentina, as minas de mercúrio no Peru e a região portuária de Arica, por onde embarcava a prata para Lima, o principal centro administrativo da época. Por volta de 1650, Potosí era uma das cidades maiores e mais prósperas do mundo, com uma população equivalente à de Londres e mais habitantes do que Sevilha, Madri, Roma ou Paris. Com o fim do ciclo da prata, a região foi condenada à decadência e ao abandono, conforme o relato de GALEANO (1977, p.44):

Aquela sociedade potosina, enferma de ostentação e desperdício, só deixou na Bolívia a vaga memória de seus esplendores, as ruínas de

seus templos e palácios, e oito milhões de cadáveres de índios. [...] A Bolívia, hoje um dos países mais pobres do mundo, poderia vangloriar-se – se isso não fosse pateticamente inútil – de ter alimentado a riqueza dos países mais ricos. Em nossos dias, Potosí é uma pobre cidade da pobre Bolívia: 'A cidade que mais deu ao mundo e a que menos tem', como me disse uma velha senhora potosina, envolta num quilométrico xale de lã de alpaca, quando conversamos à frente do pátio andaluz de sua casa de dois séculos. Esta cidade condenada à nostalgia, atormentada pela miséria e pelo frio, é ainda uma ferida aberta do sistema colonial na América: uma acusação ainda viva.

Além da prata, a pauta boliviana de exportações incluía, no final do século XIX, a borracha e o guano – excrementos secos de aves comercializados pelos ingleses como fertilizante e explosivo. Um novo ciclo econômico se abriu, no início do século XX, com a descoberta de grandes jazidas de estanho no altiplano da Bolívia, numa época em que esse mineral alcançava o seu auge, utilizado maciçamente para fabricar as latas utilizadas pelos exércitos para preservar a comida, na Europa e nos Estados Unidos.

A importância econômica do estanho se tornou cada vez maior ao longo da primeira metade do século, o que ampliou a participação da Bolívia no comércio internacional. Em 1909 o estanho já representava 40% das exportações bolivianas, uma proporção que aumentou até atingir 75% quatro décadas depois, em 1949. No entanto, essas crescentes exportações pouco contribuíam para o desenvolvimento da economia nacional. Em primeiro lugar, porque os impostos cobrados pelo Estado eram muito baixos, de 3% a 5% na maior parte do tempo, chegando a 13% em períodos breves. Em segundo lugar, pela concentração dessa indústria em pouquíssimas mãos. Um reduzido grupo de três famílias – Patiño, Hothschild e Aramayo – detinha a quase totalidade da exploração do estanho desde o início do século até a estatização desse minério, em 1952 (ANDRADE, 2007, p.27). Embora fossem bolivianos, os “barões do estanho”, como eram conhecidos, transferiam para o exterior a maior parte dos excedentes gerados pelos seus empreendimentos no país. Seu interesse chegou ao ponto de esses magnatas, com rendas superiores às do Estado boliviano, transferirem a sede de suas empresas para o exterior¹⁹. Essas empresas promoviam a exportação bruta de minérios, sem investir no processamento das matérias-primas em solo boliviano.

Como nos ciclos econômicos anteriores, o desempenho da economia boliviana na era do estanho oscilou ao sabor das altas e baixas das cotações internacionais, alternando-se

¹⁹ Aramayo instalou sua empresa na Suíça, em 1922, e Simon Patiño transferiu a sede dos seus negócios para o estado do Delaware, nos Estados Unidos, onde fundou, em 1924, a Patiño Mines Enterprise Consolidated Inc. (ANDRADE, 2007, p.89).

períodos de bonança e de recessão, até a inexorável decadência dessa *commodity* a partir do final da década de 1950. Sergio ALMARAZ PAZ (1969, p.53), ensaísta e político boliviano, apresentou, em seu influente livro *Petróleo en Bolivia*, publicado pela primeira vez em 1958, a seguinte avaliação sobre o legado da era do estanho:

Bolivia se encuentra al término de un camino recorrido: medio siglo de explotación estañífera han dejado a su paso un país atrasado y empobrecido, una economía que es esencialmente la misma hace cincuenta años. Qué nos dice la experiencia del estaño? Bolivia fue el estaño. Los bolivianos vivieron con la migajas que dejó el estaño. En esta inexorable realidad, economía, política y cultura se desarrollaron – se deformaron – a golpes de estaño.

Inicialmente à sombra do estanho, desenvolveu-se outra riqueza, que no final do século XX se tornaria essencial para a economia boliviana – os hidrocarbonetos. A indústria petroleira ganhou impulso com a entrada no país, em 1921, da multinacional estadunidense Standard Oil, por meio da compra da empresa boliviana que explorava o petróleo na região do Chaco, próxima à fronteira com o Paraguai e com a Argentina. A Standard Oil atuava livremente, sem fiscalização do governo, numa área esparsamente povoada. Comprovou-se, mais tarde, que a empresa exportou ilegalmente petróleo para a Argentina durante muitos anos, por meio de um oleoduto clandestino. Além disso, sonegou impostos e deixou de abastecer adequadamente o mercado de combustíveis no país. Também foi acusada de sabotar o fornecimento de combustíveis às Forças Armadas bolivianas durante a malfadada Guerra do Chaco, contra o Paraguai, entre 1932 e 1935, que deixou como saldo trágico a morte de mais 65 mil bolivianos, numa população de apenas 2 milhões, e a perda de 240 mil quilômetros quadrados de território.

3.1. A “primeira nacionalização” (1937)

O trauma da Guerra do Chaco uniu a nação boliviana pela primeira vez e despertou uma onda de sentimentos nacionalistas. Novas ideias surgiram, entre elas a da valorização do papel do Estado no desenvolvimento dos recursos petroleiros do país. O poder político, até então monopolizado pelas oligarquias, passou para as mãos dos militares em 1935, num golpe de estado que incluía, entre suas justificativas, a defesa de posições nacionalistas. Em resposta às manifestações populares contra a presença da Standard Oil, o governo do coronel David

Toro fundou, em 21 de dezembro de 1936, a empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscal de Bolívia (YPFB). Três meses depois, em 13 de março de 1937, a Bolívia se converteu no primeiro país latino-americano a estatizar sua indústria petroleira, com a nacionalização da Standard Oil, mediante uma indenização de US\$ 1,7 milhão, e a entrega de todos os seus bens à YPFB. O escritor boliviano Carlos Montenegro escreveu que “pela primeira vez na história universal, a mais poderosa empresa do planeta [a Standard Oil] foi moralmente castigada por um Estado” (MONTENEGRO, 1938, apud ORGÁZ GARCÍA, 2005, p.100).

A expropriação da Standard Oil em 1937 se tornou uma das principais referências do nacionalismo petroleiro boliviano, junto com a posterior nacionalização da Gulf Oil, em 1969²⁰. Esses dois eventos são encarados pela ampla maioria dos pesquisadores acadêmicos e atores políticos e sociais bolivianos como marcos históricos em uma luta permanente entre a nação boliviana e as empresas estrangeiras pelo controle dos hidrocarbonetos. Roberto Fernández Terán, professor na Universidad Mayor de San Simón, em Cochabamba, aponta a existência, em toda a história da exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia, de uma tensão entre, de um lado, as companhias transnacionais, em constante busca pelo máximo benefício econômico no prazo mais curto possível, o que se obtém com a exportação dos produtos energéticos, e, do outro lado, o esforço dos setores sociais que procuram exercer a soberania boliviana sobre o setor petroleiro, por meio da afirmação da propriedade sobre os recursos naturais, do aumento das receitas fiscais e do aproveitamento dessa riqueza por uma empresa pública (FERNÁNDEZ TERÁN, 2009, p.23).

O sucesso da YPFB na primeira fase de sua existência fornece até hoje argumento para os que defendem a viabilidade da uma indústria petroleira essencialmente nacional na Bolívia. Nos seus primeiros cinco anos de operação, entre 1937 e 1942, a YPFB conseguiu extrair mais barris de petróleo do que a Standard Oil em seus 15 anos na Bolívia e, em 1954, a empresa estatal alcançou sua principal meta: produzir combustível suficiente para abastecer toda a demanda interna do país (CEDLA, 2005, p.12). É importante observar que a YPFB, desde a sua fundação, detinha o direito legal de controlar, em nome do Estado, todas as atividades de exploração, produção, refino, transporte, armazenagem e exportação dos hidrocarbonetos bolivianos. Qualquer empresa, nacional ou estrangeira, interessada em operar em alguma dessas atividades teria de se colocar sob o controle da YPFB.

²⁰ O presidente Evo Morales, ao discursar no campo gasífero de San Alberto, explorado pela Petrobras, em 1º de maio de 2006, quando anunciou a “nacionalização” dos hidrocarbonetos na Bolívia, definiu esse ato como uma continuação de uma longa luta que inclui a resistência indígena ao domínio espanhol, o heroísmo das tropas bolivianas na Guerra do Chaco e a participação das Forças Armadas nas nacionalizações de 1937 e 1969, assim como as recentes rebeliões populares de 2003 e 2005, conhecidas como a Guerra do Gás” (MORALES, 2007, p.261).

3.2.A “desnacionalização” (1955)

Ironicamente, a revolução de 1952, que introduziu grandes mudanças na economia boliviana com medidas como a nacionalização da indústria do estanho, pôs fim ao monopólio da YPFB sobre a indústria do petróleo no país. Em 1955, o presidente Víctor Paz Estenssoro, invocando a necessidade de atrair capitais externos para reverter o déficit fiscal e acelerar o crescimento econômico, autorizou o retorno das empresas petroleiras transnacionais. Ele alegava, além disso, que a liberalização do setor petroleiro evitaria que o país permanecesse dependente das exportações de um único produto, o estanho.

Com esses argumentos, o governo de Paz Estenssoro aprovou, no ano seguinte, uma nova legislação para o setor de hidrocarbonetos, o Código do Petróleo. Essas leis foram elaboradas pela empresa de consultoria estadunidense Shuster and Davenport, com financiamento do governo de Washington²¹. O Código Davenport, como ficou conhecido, permitia que as empresas estrangeiras explorassem o petróleo boliviano em termos muito vantajosos, pagando ao Estado apenas 18% dos ganhos com a operação (CEDLA, 2005, p.14). Uma vez redigida, a nova legislação petroleira foi aprovada pelo Congresso sem qualquer alteração (PHILIP, 1982, p.79). Nos 12 anos seguintes, ingressaram no país 14 empresas transnacionais do setor petroleiro, entre as quais apenas uma – a Gulf Oil Company, dos EUA – foi bem-sucedida em suas prospecções.

Para os autores ligados à tradição nacionalista boliviana, o Código Davenport e a posterior entrada da Gulf Oil representaram um retrocesso em relação ao exercício da soberania do país sobre os recursos petrolíferos e à garantia de usufruto dos seus benefícios pela sociedade nacional. A defesa da estatal YPFB ocupa o topo da agenda dessa corrente de pensamento. Mirko ORGÁZ GARCÍA (2005, p.107) afirma que a promulgação do Código Davenport, em 1956, assinalou o início da liquidação da YPFB, com a entrega das reservas de hidrocarbonetos a empresas estrangeiras e a drástica redução dos investimentos públicos em equipamentos para a companhia estatal – na avaliação daquele autor, um processo deliberado de desmanche, que ele chama de *tupackamarización*, numa referência ao herói indígena Túpac Amaru, que teve o seu corpo esquartejado pelos colonizadores espanhóis, em 1781. Para ORGÁZ GARCÍA (2005, p.125), “a aprovação do Código Davenport foi o sinal mais

²¹ A consultoria Shuster and Davenport foi contratada pela Missão de Operações dos Estados Unidos, entidade subordinada ao Departamento de Estado, por US\$ 60 mil, com a finalidade de “assessorar” o governo boliviano em assuntos petroleiros (ALMARAZ PAZ, 1969, p.110).

visível da ocupação do país [pelos interesses estadunidenses] e do abandono dos ideais da revolução de 52”.

Já o historiador George Philip sugere, em sua obra clássica *Oil and Politics in Latin America*, que a aprovação do Código Davenport não pode ser atribuída simplesmente ao suposto “entreguismo” dos governos liderados pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), como denunciaram os nacionalistas, mas deve ser entendida dentro do contexto da bancarrota financeira do Estado boliviano no período que se seguiu à tomada do poder em 1952 (PHILIP, 1982, p.457). O declínio das cotações internacionais do estanho teve um forte impacto sobre as contas públicas. Um indicador da crise financeira daí decorrente é o dramático aumento da inflação, estimada em mais de 900% ao ano no período 1954-1956 (MESA et al., 2001, p.668).

O governo de Hernán Siles Zuazo, também do MNR e sucessor de Paz Estenssoro na Presidência, reagiu à crise com um rigoroso programa de estabilização econômica, concebido por funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), com o apoio da embaixada dos Estados Unidos em La Paz. A implementação do plano de ajuste foi entregue a um funcionário do FMI, o estadunidense George Jackson Eder, que se tornou assim a principal autoridade econômica na Bolívia durante o primeiro governo de Siles. Entre as medidas adotadas no Plano de Estabilização, estavam a instauração do câmbio fixo do boliviano (a moeda nacional) em relação ao dólar, o fim dos subsídios aos artigos de primeira necessidade, o fim do controle estatal do comércio exterior e o corte dos gastos e investimentos públicos – o que afetou diretamente a YPFB.

Philip assinala que, na época da revolução de 1952, a YPFB já havia se consolidado como uma empresa petroleira “razoavelmente bem-sucedida”. Sua expertise em exploração era suficiente para ampliar a exploração das reservas bolivianas sem a assistência de técnicos estrangeiros. A estatal, na primeira metade da década de 1950, já havia construído uma rede de oleodutos ligando as principais cidades do país com as regiões produtoras em Tarija e se preparava para realizar o mapeamento completo do potencial petrolífero do país. A produção aumentou seis vezes, de 1.441 barris diários em 1952 para 8.758 em 1956 (PHILIP, 1985, p.455). Tudo isso foi interrompido com o corte dos investimentos da YPFB e a concessão das áreas mais promissoras às empresas transnacionais.

O contexto internacional também reforçava as pressões para a abertura dos hidrocarbonetos bolivianos ao capital externo. De acordo com Philip, a gestão republicana de Dwight Eisenhower introduziu uma mudança sutil, porém significativa, na política estadunidense perante o nacionalismo de recursos na América Latina. Enquanto seus

antecessores democratas adotavam uma postura defensiva, com a recusa de empréstimos aos governos que optavam pelo monopólio estatal do petróleo, a administração Eisenhower (1953-1961) se tornou mais ousada e passou a utilizar a promessa de ajuda financeira para induzir governos latino-americanos a abrir seus territórios às empresas estrangeiras para a exploração de hidrocarbonetos (PHILIP, 1985, p.78-79). Na ocasião do Código Davenport, lembra Philip, o Oriente Médio começava a emitir sinais de insegurança em relação à garantia dos suprimentos de petróleo para o Ocidente, com a nacionalização das instalações da atual British Petroleum no Irã (revertida em 1954 com um golpe militar articulado por agentes estadunidenses da Agência Central de Inteligência, a CIA) e a crise política internacional em torno do controle do Canal de Suez, em 1956. Nesse cenário de incerteza, os estrategistas de Washington passaram a atribuir maior importância às reservas petrolíferas da América Latina. Em mensagem aos seus superiores no Departamento de Estado, um embaixador estadunidense na Bolívia se vangloriava, ao final da década de 1950, de que, depois de intensos esforços diplomáticos, conseguira abrir o setor petrolífero boliviano para a iniciativa privada dos EUA. Uma proeza, em especial, era apontada como merecedora de festejos: com a legislação liberal aprovada em 1956, a Bolívia se tornou, nas suas palavras, “o primeiro país do mundo a desnacionalizar ou reverter uma nacionalização” dos recursos naturais (PHILIP, 1985, p.82)²².

A recompensa estadunidense veio na forma de um rápido aumento da ajuda econômica à Bolívia, que subiu de US\$ 12 milhões em 1955, para US\$ 24 milhões no ano seguinte, 32 milhões em 1961 e US\$ 64 milhões em 1964. Em cada um dos anos compreendidos nesse período, com exceção de 1957 e 1960, a ajuda dos EUA ultrapassou a cobrança de impostos como fonte de receita para as autoridades bolivianas (PHILIP, 1985, p.261). Uma relação de dependência tão estreita teve como efeito inevitável o fato de que a vida política da Bolívia, naquele período, passou a gravitar em torno do dinheiro e dos assessores administrativos enviados pelos EUA. Nesse contexto, assinala Philip, não é de estranhar que as autoridades de La Paz tenham rejeitado todos os apelos dos sindicatos de trabalhadores e dos dirigentes da YPFB em favor de uma recuperação da capacidade produtiva da estatal petrolífera. “Nenhum presidente boliviano iria pôr em risco suas conexões com Washington a fim de agradar a YPFB”, escreveu (p.261).

²² O texto citado por Philip diz textualmente: *“I know that you would be interested to hear that Bolivia’s petroleum industry and the whole land is now wide open for free American enterprise. Bolivia is, therefore, the world’s first country to denationalize or have nationalization in reverse and I am proud to have been able to accomplish this for my country and the administration.”* Infelizmente, o nome do diplomata estadunidense não é revelado.

Em 1960 e 1961, a Gulf Oil descobriu reservas importantes de petróleo e de gás natural nos departamentos (províncias) de Tarija e Cochabamba. Em 1964, o general René Barrientos, que assumira a presidência naquele ano com um golpe militar, outorgou à Gulf a propriedade dessas reservas. Barrientos, um aliado incondicional dos EUA, aproveitou-se da linguagem ambígua do Código Davenport, que não deixava claro se o gás descoberto por empresas estrangeiras pertencia ao Estado ou às empresas. O primeiro contrato para a exportação de gás foi assinado com a Argentina em 1968, e a Gulf Oil aparecia como a principal fornecedora. Naquele mesmo ano se iniciou a construção de um gasoduto ligando a Bolívia ao país vizinho. As obras foram entregues à companhia estadunidense William Brothers. Àquela altura, a Gulf já controlava 80% do petróleo boliviano e 90% do gás natural, tendo sido capaz de expandir as reservas de hidrocarbonetos sob seu controle cinco vezes mais do que a YPFB (ROYUELA CAMBONI, 1996, p.123). Finalmente, em 1972, já durante o governo ditatorial do general Hugo Banzer, o gás natural boliviano começou a ser vendido, num fornecimento que durou até 1999, ou seja, por um período de 27 anos.

3.3. A “segunda nacionalização” (1967)

Como era previsível, a longa série de leis e medidas governamentais em favor das empresas petrolíferas estrangeiras, em particular a Gulf Oil, provocou a reação dos setores nacionalistas da sociedade boliviana. Em setembro de 1969, cinco meses após a morte de Barrientos num acidente de helicóptero, subiu ao poder uma junta militar liderada pelo general Alfredo Ovando Candia, de posições claramente nacionalistas. Uma de suas primeiras decisões depois de assumir a presidência foi anular a legislação petrolífera vigente, com o argumento de que o Código Davenport “não foi redigido por bolivianos, continha disposições contrárias à independência do Estado e que o povo boliviano o havia repudiado, reiterada e categoricamente” (ROYUELA CAMBONI, 1996, p.131). A Gulf respondeu com uma oferta de dividir a receita dos hidrocarbonetos na base de 50/50, mas o governo se recusou a negociar.

O passo seguinte foi a nacionalização da Gulf Oil na Bolívia, anunciada em 17 de outubro de 1969, uma data que o governo boliviano apresentou como o “Dia da Dignidade Nacional”. Com a “segunda nacionalização” dos hidrocarbonetos, como essa decisão se tornou conhecida, o Estado boliviano recuperou o controle sobre 90% das reservas de gás natural do país, que até então se encontravam nas mãos da Gulf. Essas reservas eram

avaliadas em quase US\$ 4 bilhões (CEDLA, 2005, p.17). Diante desses fatos, as empresas petrolíferas internacionais reagiram com um boicote ao petróleo da Bolívia, que custou ao Estado US\$ 14,4 milhões em receitas de exportações. Mas o governo de Candia não pagou qualquer indenização pelas reservas de gás e de petróleo, nem pelos investimentos que a Gulf tinha realizado para descobrir e explorar esses recursos. Em compensação, cedeu às pressões do governo estadunidense para pagar uma compensação à empresa transnacional, no valor de US\$ 78 milhões, pelos equipamentos, imóveis e veículos que a Gulf deixou para trás ao se retirar do país (CEDLA, 2005, p.17)²³.

Na década seguinte, sob a ditadura de Banzer, a YPFB expandiu suas operações graças ao aumento das receitas com base no aumento vertiginoso dos preços internacionais do petróleo, sobretudo a partir do “choque” de 1973. A renda petrolífera foi uma das fontes que financiaram o boom econômico dos anos 70 na Bolívia. A produção petrolífera no período de 1971 a 1978 foi a maior da história. Em 1971, se produziram 40 mil barris/dia, atingindo-se o pico em 1973, com quase 48 mil barris/dia (MESA et al, 2001, p.705).

Essas cifras incluem a produção combinada da YPFB e das empresas estrangeiras que ingressaram no país após a assinatura de um novo marco jurídico para o setor, aprovado pelo regime militar em 1972: a Ley General de Hidrocarburos, que voltava a abrir os recursos petrolíferos do país ao capital externo, preservando ao mesmo tempo as preocupações nacionalistas presentes na nacionalização de 1967. Pela primeira vez, uma lei boliviana estabeleceu normas para a exploração do gás natural (CEDLA, 2005, p.17). Também foram eliminadas as concessões de reservas para investidores estrangeiros, com a adoção dos contratos de operação, pelos quais as empresas estrangeiras poderiam explorar os hidrocarbonetos como sócias da YPFB, que receberia uma participação equivalente a 50% da produção. Entre as companhias transnacionais que ingressaram na Bolívia durante o governo Banzer, com contratos válidos por 30 anos, estão as estadunidenses Tesoro e Occidental, que realizaram as exportações de gás para a Argentina.

²³ Philip avalia que a compensação recebida pela Gulf Oil “foi adequada, senão generosa, na medida em que cobriu não apenas os bens ou valores escriturados que a empresa possuía na Bolívia, mas também todos os seus custos, descontadas as receitas obtidas. Considerando-se que algumas dessas despesas também podiam ser abatidas das taxas cobradas nos Estados Unidos, conclui o autor, “*it appears that Gulf did leave Bolívia with some kind of profit*” (PHILIP, 1985, p.272).

3.4. Os limites do nacionalismo pré-neoliberal

Uma característica que se destaca nas duas nacionalizações decretadas na Bolívia nas décadas anteriores à grande reviravolta neoliberal de 1985 é o fato de que em nenhum dos casos, nem em 1937, com a expropriação da Standard Oil, nem em 1969, com a da Gulf, adotaram-se medidas que impedissem em absoluto a atuação de empresas estrangeiras na exploração dos hidrocarbonetos bolivianos. Nunca existiu monopólio estatal do petróleo (ou do gás) na Bolívia. Essa situação contrasta nitidamente com a experiência internacional das nacionalizações petroleiras, em que, como regra geral, a empresa estatal assumiu totalmente os encargos e os direitos da exploração dos recursos naturais – aliás, foram criadas justamente para isso, em quase todos os casos. O veto à atuação das transnacionais constitui um ingrediente da nacionalização tanto em países latino-americanos (México, Brasil, Peru, Venezuela) quanto no Oriente Médio, onde a única exceção entre os grandes produtores foi o Irã. As medidas anunciadas pelo presidente Evo Morales em 1º de maio de 2006, que mudam as regras do jogo em prejuízo das empresas estrangeiras mas admitem a sua permanência após uma revisão dos contratos, mostram-se, assim, coerentes com a tradição histórica do nacionalismo boliviano.

Qual seria a explicação para o alcance limitado do nacionalismo de recursos na Bolívia? Pode-se imaginar que em nenhum dos dois episódios discutidos acima (1937 e 1969) a expulsão das empresas estrangeiras – não todas, diga-se de passagem, pois em ambos se manteve a presença de investidores externos no país, em projetos de dimensões reduzidas – se deu no contexto de governos “anti-imperialistas”, esquerdistas ou nacionalistas “radicais”, empenhados no confronto com o poder do capitalismo internacional. Ao contrário, os mesmos governantes que romperam os contratos com a Standard e a Gulf fizeram questão de preservar os laços econômicos com os EUA e demais fontes de investimentos para o país, seja mantendo a presença estrangeira em outros ramos da economia (no caso de Toro, na mineração), seja pagando generosas compensações às empresas expropriadas, como ocorreu nas duas nacionalizações anteriores à atual. Mas essa certamente não é uma resposta satisfatória, dado que na maior parte dos países que adotaram o monopólio estatal do petróleo, essa medida também foi fruto da decisão de governantes aos quais se aplica com muito mais conforto o rótulo de “moderados” do que o de “radicais”.

CAPÍTULO IV

10.6.

4. A CONSTRUÇÃO DA INTERDEPENDÊNCIA: OS ANTECEDENTES DO GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL

4.1. A economia do gás natural e a cooperação energética entre o Brasil e a Bolívia

A cooperação entre o Brasil e a Bolívia para o aproveitamento compartilhado das reservas bolivianas de hidrocarbonetos é uma ideia lógica, intuitiva. Ela decorre, por um lado, da natural complementaridade entre a demanda brasileira por fontes energéticas para abastecer suas cidades e indústrias e, pelo outro, da existência, na Bolívia, de recursos muito acima dos padrões de consumo do país. No entanto, os projetos nessa direção se reduziram, durante décadas, aos discursos das autoridades e relatórios dos especialistas. De concreto, nada ou quase nada foi feito. Não é surpreendente, portanto, o clima de ceticismo existente no período das conversações que culminaram com a assinatura dos acordos para a construção do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), em 1993. O diplomata Francisco Mauro Brasil de HOLANDA (2001, p.13) descreveu, com uma pitada de ironia, o estado de espírito predominante por muito tempo nos círculos envolvidos com a política externa brasileira em relação às tentativas de levar adiante a integração gasífera:

Durante muito tempo, o objetivo da introdução em larga escala do gás natural na matriz energética brasileira foi incluído no rol dos empreendimentos fadados a não derem certo. A imagem que logo vinha à mente era a do gasoduto com a Bolívia, eterna sinfonia inacabada.

Só se chegou à decisão definitiva, anunciada no dia 17 de fevereiro de 1993 pelos presidentes Itamar Franco e Victor Paz Zamora em Cochabamba, depois que se vislumbrou uma solução satisfatória para os três desafios simultâneos com que o projeto se deparava:

- a) comprovação de que a Bolívia possuía reservas de gás suficientes para atingir níveis de produção compatíveis com a escala gigantesca da empreitada;
- b) mudança da matriz energética no lado brasileiro a fim de incorporar os suprimentos crescentes de gás importado do país vizinho; e

- c) um acordo para a construção de um gasoduto ligando as reservas no leste boliviano aos consumidores finais no sudeste brasileiro (VIOTTI, 2000).

O gás natural é uma mistura de hidrocarbonetos leves que, à temperatura e pressão atmosféricas ambientes, permanece no estado gasoso (MOUTINHO DOS SANTOS et al., 2007, p.67). Sua produção é obtida em conjunto com o petróleo (gás associado) ou em poços especificamente perfurados para a obtenção de gás – chamado, nesses casos, de gás não associado. Em ambos os casos, o componente preponderante é o metano. O gás natural não associado apresenta os maiores teores de metano, enquanto o gás natural associado apresenta proporções mais significativas de etano, propano, butano e hidrocarbonetos mais pesados (CARDOSO, 2005, p.117). Com frequência, a descoberta de jazidas de gás natural se dá em função da pesquisa exploratória em busca de petróleo. O gás natural combustível fóssil é um substituto eficaz de outras fontes de energia, em particular o carvão mineral e os derivados de petróleo – entre eles, o óleo combustível, utilizado em indústrias e em usinas termelétricas. Pode ser utilizado em múltiplos setores da atividade econômica (PINTO JR. et al., 2007, p.232-233), entre os quais se destacam o industrial (para produzir calor), os transportes (como combustível substituto do óleo diesel e da gasolina), a geração elétrica (substituindo em particular o carvão, o óleo combustível e o diesel) e a petroquímica (como matéria-prima não energética, substituindo a nafta).

Essa é a fonte de energia primária que mais cresce no mundo, com uma participação de 20,5% na matriz energética mundial, a previsão de crescimento anual de 2,6%, o que elevará essa parcela para 30% em 2020²⁴. “O gás natural deve ser a fonte de energia de transição entre um mundo energético já dominado pelo carvão e o petróleo e um outro de maior diversificação das fontes de energia e dominação crescente de fontes renováveis”, prevê Edmilson MOUTINHO DOS SANTOS (2007, p.75), um dos maiores especialistas brasileiros em energia. Por esse motivo, é considerado o “combustível-ponte”, por excelência. Entre as vantagens do gás natural na comparação com outras fontes de energia, destaca-se a possibilidade da sua utilização direta, sem necessidade de refino ou de transformações importantes, como é o caso do petróleo. Além disso, esse combustível dispensa estocagem no local de consumo, sendo consumido imediatamente quando entregue ao consumidor final. Isso representa uma importante vantagem competitiva, dado que os consumidores não precisam investir no armazenamento e imobilizar capital constituindo estoques. Outra vantagem que tem contribuído para a rápida expansão da indústria do gás natural nas últimas

²⁴ Dados da Agência Internacional de Energia (AIE) referentes a 2004.

décadas tem a ver com o seu impacto ambiental, mais reduzido em comparação com as demais fontes fósseis de energia (PINTO JR. et al., 2007).

Mas o gás natural também apresenta desvantagens que complicam o cálculo de custo e benefício da decisão de investir na substituição de outras fontes energéticas por esse combustível. A principal delas diz respeito ao transporte. Devido à sua baixa densidade calórica (uma unidade de energia na forma de gás natural ocupa um volume 1 mil vezes superior ao volume que o petróleo preenche para fornecer a mesma energia), o envio do gás natural em grandes distâncias custa muito caro e exige um alto investimento em infraestrutura de transporte e distribuição. O principal meio de transporte é o gasoduto, que se caracteriza por um elevado custo de investimento, baixa flexibilidade e grande economia de escala. A distância é o principal fator no custo da construção de um gasoduto. Por isso, quanto maior a distância, maior deve ser o volume de gás transportado, a fim de que o empreendimento alcance a escala necessária para amortecer os investimentos feitos durante a construção. De acordo com PINTO JR. et al. (2007, p.238),

[...] os custos de montagem e desapropriação [...] representam de 50% a 60% dos custos totais, e não variam significativamente com o volume de gás transportado, mas apenas com a distância. Esta é a razão fundamental da existência de economias de escala no segmento de transporte de gás por dutos. Ou seja, reduzir os custos médios de transporte significa, em princípio, maximizar os volumes transportados.

Os custos da infraestrutura podem atingir de 50% a 70% do preço de venda ao consumidor. Em compensação, a manutenção e a operação de um gasoduto representam uma despesa relativamente pequena, depois que ele é inaugurado – cerca de 2% do custo de construção. No longo prazo, observa André GHIRARDI (2008), o gasoduto é capaz de reduzir, com uma ampla margem de lucro, os custos da transação, desde que opere por um longo período de maneira contínua, pois é projetado exatamente para essa finalidade. Isso torna o gás natural – uma vez instalada a infraestrutura necessária – altamente competitivo em relação às demais fontes de energia, inclusive a hidrelétrica, que sofre oscilações de acordo com o regime das chuvas, enquanto o abastecimento pelo gasoduto é regular e contínuo. Outra vantagem, em relação à energia hidrelétrica, é que a instalação de um gasoduto ocorre em um prazo muito menor do que o necessário para uma hidrelétrica. Dessa maneira, gasta-se menos tempo para amortizar os custos com a infraestrutura, o que inclui os juros dos empréstimos para financiar a obra.

Quando a distância se mostra tão longa a ponto de inviabilizar um gasoduto (sobretudo, no caso de remessas intercontinentais), existe a opção de recorrer a esse recurso energético como uma *commodity* na forma de GNL (gás natural liquefeito). Nessa modalidade, o gás natural é transformado em líquido, em usinas especiais onde seu volume é reduzido em até 600 vezes, o que exige resfriá-lo à temperatura de 160°C negativos, antes de ser armazenado em tanques criogênicos e, por fim, embarcado em navios metaneiros, próprios para transportar esse material²⁵. Ao chegar ao seu destino, o GNL passa por um processo de regaseificação, novamente em usinas especiais, e só então segue para os consumidores finais. O conjunto dessas atividades consome cerca de 20% da energia contida no gás originalmente processado, o que torna o GNL uma fonte de energia menos eficiente que o gás natural –e particularmente cara (BANKS, 2007, p.173). Além do alto custo, o comprador de gás liquefeito está sempre sujeito às oscilações dos preços no mercado internacional, já que nenhum fornecedor se submete ao risco de estabelecer um preço fixo no longo prazo. Ou seja: à garantia do fornecimento, contrapõe-se a exposição a preços tão voláteis quanto a própria substância que se está adquirindo.

Pode-se argumentar, como faz GHIRARDI (2008), que o abastecimento de gás por meio do GNL traz uma vantagem importante do ponto de vista da segurança energética, na medida em que se evita a dependência de um único fornecedor, como ocorre com os gasodutos. Essa é uma observação procedente. Na prática, porém, o abastecimento por GNL só é adotado por países que, desprovidos de reservas próprias de gás natural suficientes para suas necessidades, se veem, por algum motivo, impossibilitados de receber gás natural por meio de gasoduto(s). É o caso da China, um país sedento por energia, qualquer que seja a sua forma, assim como o do Japão e também o do Chile, após o fracasso do seu projeto de se abastecer com o gás natural importado da Argentina. No continente americano, merece menção o caso de Trinidad Tobago, que se tornou um grande exportador de GNL, sobretudo para o mercado dos Estados Unidos. Em 2005, cerca de 25% do comércio internacional de gás foi realizado por meio da cadeia do GNL e o restante, por gasodutos.

As especificidades do gás natural, quando transportado por dutos, geram “uma integração espacial especialmente rígida, na qual a incorporação de novos espaços se dá no interior de um conjunto relativamente reduzido de possibilidades” (PINTO JR. et al., 2007, p.238). Se, para as operações dentro de um mesmo país, os riscos para as partes envolvidas já são elevados, no comércio internacional de gás natural as implicações de segurança

²⁵ Um navio metaneiro tem a capacidade de transportar até 135 mil metros cúbicos de gás, o que torna viável o deslocamento de grandes volumes até os centros consumidores (CARDOSO, 2005, p.135).

econômica (para o fornecedor) e de segurança energética (para o consumidor) são imensas. O corte ou redução indesejada dos suprimentos pode levar o país importador ao colapso no fornecimento de energia para setores produtivos essenciais e para a sociedade no seu conjunto – o tão temido “apagão”. Por outro lado, a perda de um cliente ou a redução unilateral do volume de compras representa, do ponto de vista da economia nacional do país exportador, uma perda de receita altamente significativa – em determinados casos, a principal. Assim, na escolha entre o GNL e o gasoduto, quando existe essa opção, o fator principal a ser considerado é saber se a importação visa atender uma demanda permanente ou se o objetivo da transação se resume a atender uma carência energética circunstancial, decorrente de um imprevisto ou de uma variação sazonal nos suprimentos de outra fonte energética²⁶. Os gasodutos geram, inevitavelmente, uma situação de forte interdependência entre os países exportadores e os importadores, com evidentes implicações geopolíticas. Essa relação é muito mais estreita do que a existente entre os países importadores de petróleo, de um lado, e pequeno grupo de exportadores, do outro. A interdependência, no caso do gás natural, vai muito além do problema da concentração das reservas em um dos parceiros, uma vez que envolve também o transporte do combustível por dutos, o que inviabiliza a substituição de fornecedores no curto prazo. No caso do petróleo, essa substituição é relativamente fácil. O mesmo ocorre quando o gás natural é fornecido em forma líquida, ou seja, de GNL, um produto que, assim como o petróleo, tem como uma das suas formas de comercialização o mercado *spot*, em que as transações são realizadas de modo instantâneo e não importa a identidade do comprador e a do vendedor. Já no caso dos gasodutos, produtores e fornecedores de energia se veem na clássica situação em que os atores em ambos os lados buscam se precaver com o intuito de reduzir a vulnerabilidade perante a intensa interdependência envolvendo um recurso vital. Além disso, o alto custo de estocagem inviabiliza a formação de estoques estratégicos, o que aumenta a sensação de vulnerabilidade.

Observando-se o cenário energético global na sua evolução histórica, nota-se que a incerteza inerente a esse tipo de interdependência e o alto custo dos investimentos tiveram o efeito de retardar em muitas décadas o pleno aproveitamento econômico do gás natural. Até o início da década de 1970, os preços internacionais do petróleo se mantiveram em patamares

²⁶ Conforme PINTO Jr. et al., (2007, p.242), os custos do transporte por gasodutos têm se reduzido mais rapidamente que os custos da cadeia do GNL. Os custos dos gasodutos caíram em até 60% entre 1985 e 2007, enquanto no caso da cadeia do GNL essa redução foi de 30%, e por um período maior, desde 1978. Como consequência, informa aquele autor, o transporte por gasodutos está se tornando mais competitivo que o gás natural em distâncias superiores a 5 mil quilômetros. Existe, portanto, uma grande pressão do mercado para a redução dos custos na indústria do GNL. Ou seja, o GNL passa a ter de concorrer com o gás trazido por gasodutos de distâncias cada vez maiores.

baixos. Isso relegou o gás natural a um papel secundário no mundo inteiro, com exceção daqueles países onde havia a possibilidade de uma oferta a baixo custo devido à existência de mercados próximos às reservas. Essa situação mudou a partir do choque do petróleo, em 1973, quando os preços da energia dispararam e países industrializados se lançaram em uma busca frenética por combustíveis alternativos a fim de reduzir a dependência das importações de petróleo do Oriente Médio. A valorização do gás nesse período viabilizou os investimentos em infraestrutura, sobretudo na Europa Ocidental, com a construção de um gasoduto para as remessas procedentes da União Soviética (atualmente, da Rússia). Essa circunstância revela um fator permanente na indústria do gás natural: sua dependência do preço de outros recursos energéticos, com os quais ele estabelece uma relação de competição de que irá depender o seu acesso aos mercados consumidores. Ou seja, “o valor de mercado do gás é dado pelo preço dos combustíveis concorrentes. Isso implica que a política de precificação do gás natural depende quase do custo de oportunidade relacionado com o deslocamento de outras fontes energéticas” (PINTO Jr. et al., 2007, p.251).

Devido à sua difusão tardia, tanto no mercado global quanto nos mercados regionais, como o sul-americano, o ingresso do gás natural na cadeia produtiva se dá numa situação de relativa fragilidade. Como regra geral, uma empresa produtora de gás tem apenas um comprador. Esse comprador irá vender o gás a uma ou poucas empresas distribuidoras, as quais, por sua vez, se encarregarão de suprir um pequeno grupo de grandes consumidores. Na eventualidade de que algum ou alguns desses grandes consumidores desista de comprar o gás, a distribuidora não poderá colocar esse volume em outros mercados no curto prazo. Para proteger seus investimentos e se prevenir contra “comportamentos oportunistas” (ESTRADA et al., 1995, *apud* PINTO JR. et al., 2007, p.251) que poderiam ter impacto econômico negativo na cadeia do gás (por exemplo, provocando escassez), a indústria busca contratos de longo prazo e/ou a adoção de estruturas produtivas verticalmente integradas.

Tudo isso reforça a importância do marco jurídico em que se dão as relações de importação e exportação de gás natural, assim como as regras contratuais para a construção e operação dos gasodutos e o contexto político que envolve esse tipo de empreendimento. É o alto grau de incerteza o que leva as empresas a buscar contratos que ofereçam uma margem razoável de garantia contra as oscilações de renda no decorrer das operações. Essas cláusulas são, principalmente, de dois tipos: a) cláusulas de renegociação periódicas, já que a situação pode passar, repentinamente, de mercado comprador (favorecendo os produtores de gás) a mercado vendedor (favorecendo os distribuidores e os consumidores); b) instrumentos de

gestão do risco-volume, do tipo *take or pay* e *ship or pay*²⁷. Essas duas modalidades de contrato, como se verá mais adiante, estão constantemente presentes nas negociações em torno do fornecimento de gás boliviano para o Brasil.

4.2. O gás natural na matriz energética brasileira

A participação do gás natural na matriz energética do Brasil se manteve em proporções muito modestas até o final do século XX. No início da década de 1990, quando começaram as negociações para a construção do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol), o gás natural contribuía com apenas 2% do total da oferta de energia primária, cuja composição se dividia, em partes aproximadamente iguais, entre a hidroeletricidade, o petróleo e a biomassa (lenha e derivados da cana-de-açúcar). O atraso no desenvolvimento dessa indústria se deve a quatro motivos principais: a) a inexistência de reservas significativas conhecidas até a década de 1980; b) o amplo predomínio da hidroeletricidade na matriz energética; c) as condições climáticas no Brasil, que tornam desnecessária a demanda por calefação, desestimulando os investimentos em exploração e desenvolvimento; d) a desestruturação da indústria de gás manufacturado na primeira metade do século XX, em consequência da expansão da rede elétrica; e) desinteresse da Petrobras, que até a década de 90 receava que o ingresso do gás natural deslocasse o óleo combustível (um subproduto inevitável do refino de petróleo) como fonte de energia em indústrias e usinas termelétricas.

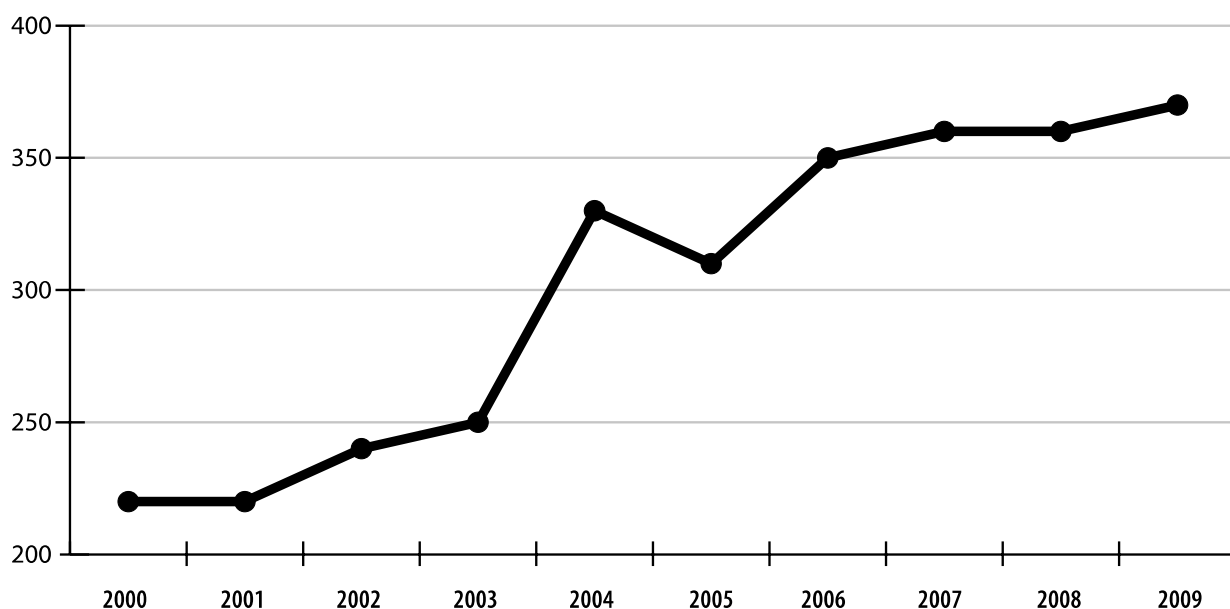
É importante lembrar que as principais cidades brasileiras contavam, a partir do século XIX, com uma rede de distribuição de gás manufacturado, obtido a partir do carvão. De início, esse gás – que não tem nada a ver com o hidrocarboneto conhecido como gás natural – se destinava à iluminação pública, servindo de combustível para os lampiões de rua, que depois seriam recordados com nostalgia. A partir da década de 1930, com a construção das redes gás canalizado, passou também a abastecer as residências, onde era utilizado nos fogões. Progressivamente, o gás manufacturado foi substituído pela eletricidade na iluminação pública e, na segunda metade do século, pelo ingresso do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) como

²⁷ Ambos são contratos de longo prazo elaborados com a finalidade de reforçar o compromisso das partes com os volumes acordados, tanto no que se refere ao fornecimento quanto às compras efetivas. O contrato *take or pay*, protege o fornecedor de gás natural e a gestão das suas reservas. Na prática, funciona assim: se o comprador – uma empresa de distribuição – firmar um contrato em que se compromete a comprar 10 milhões de metros cúbicos/dia de gás natural e, no momento do suprimento físico, retirar um volume menor, ainda assim pagará o correspondente ao total contratado. No caso do *ship or pay*, quem se garante é a empresa transportadora proprietária do gasoduto. Se o fornecedor não honrar os volumes contratados, compromete-se a pagar um valor equivalente à parcela que deixou de ser enviada ao comprador (PINTO JR. et al., 2007, p.252).

combustível para a cocção. Comercializado em botijões, o GLP experimentou uma notável expansão, atingindo uma penetração superior a 90% dos lares brasileiros (MOUTINHO, 2007, p.79). Durante a fase de predomínio do gás manufacturado, constituíram-se grandes empresas estatais como a CEG (distribuidora de gás da cidade do Rio de Janeiro) e a Comgás (Companhia Municipal de Gás, da cidade de São Paulo), ambas privatizadas na década de 90. Essas empresas instalaram sistemas de canalização que, mais tarde, seriam utilizados para o fornecimento do gás natural.

Tabela 3. Reservas provadas de gás natural no Brasil 2000-2009.

RESERVAS PROVADAS DE GÁS NATURAL NO BRASIL 2000-2009 (Em bilhões de metros cúbicos)



Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), *Anuário Estatístico 2010*

As primeiras descobertas de gás natural no Brasil ocorreram em 1956, quando a Petrobras encontrou esse combustível, associado ao petróleo, no Recôncavo Baiano e em Sergipe. Sua exploração se deu em pequena escala, como fonte de energia para duas fábricas de fertilizantes no Nordeste e, mais tarde, para uso petroquímico e térmico do polo de Camaçari, nos arredores de Salvador. Remontam a essa época as primeiras tentativas de introdução do gás natural na matriz energética brasileira, que incluíram negociações fracassadas da Comgás para a importação de GNL (Gás Natural Liquefeito) da Argélia (MOUTINHO, 2007, p.80). A intensificação das pesquisas petrolíferas nas águas litorâneas da bacia de Campos, nos anos 70, levou a novas descobertas de gás, sempre associado ao

petróleo. O impulso decisivo se deu no início da década de 1980, com a descoberta do campo de Merluza, no litoral de Santos, a primeira grande reserva *offshore* de gás natural não associado no país. Esse fato despertou a atenção do governo federal, que constituiu em 1986 um grupo de trabalho para elaborar um plano nacional de gás natural. Seguiu-se, em 1991, uma comissão para a viabilização do gás natural. Na avaliação de Antonio Dias LEITE (2008, p.330), que exerceu o cargo de ministro das Minas e Energia durante o regime militar, “ambas iniciativas não passaram de especulação sobre o que fazer”. Novas descobertas de petróleo com gás associado na bacia de Santos, em águas cada vez mais profundas. Em paralelo, iniciava-se a exploração do gás natural na Amazônia, com as descobertas de reservas confirmadas em Juruá e Urucu, no estado do Amazonas, que começaram a ser exploradas em 1998.

Ainda assim, o aproveitamento do potencial gasífero brasileiro avançou muito lentamente, conforme constata, em livro, Haroldo LIMA (2008, p.115), presidente da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP):

O custo do escoamento do gás encontrado em Campos e Santos era elevado, já que o gás era extraído *offshore*, a despeito da proximidade relativa dos grandes mercados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Isso retardou seu aproveitamento fora das plataformas e justificou sua queima nos campos de produção por muito tempo. Sem tradição no seu uso, sem dispor de demanda que justificasse a construção de gasodutos e sendo majoritariamente associado, a introdução do gás natural no Sudeste do país e, assim, na matriz energética, foi uma decisão tomada somente na década de 90. A existência de um sistema de gás canalizado e a proximidade das reservas foram determinantes para a definição dos primeiros projetos de escoamento nesses dois mercados brasileiros, ponto de partida para a disseminação do uso urbano do gás natural no Brasil.

O atraso no desenvolvimento da indústria do gás no Brasil ocorreu a despeito da fixação de metas ambiciosas pelas autoridades, fortemente empenhadas na substituição dos derivados do petróleo. Em 1986, a então Comissão Nacional de Energia tinha estabelecido uma meta de 12% para a participação do gás natural na matriz energética em 1995. Sem dúvida, um dos principais motivos foi o já referido desinteresse da própria Petrobras, que resistiu até meados dos anos 90 à expansão da indústria (VIOTTI, 2000, p.205; PINTO JR. et al., 2007, p.279). Um dos motivos apontados é a dificuldade, nas previsões da empresa, em lidar com os grandes estoques de óleo combustível que perderiam mercado com a expansão do gás natural – com o agravante de se tratar de um produto com elevados custos de armazenagem e de comercialização difícil no exterior. Somam-se a isso os próprios

obstáculos físicos existentes nesse tipo de empreendimento. Na época, 75% das reservas conhecidas de gás no Brasil estavam situadas no mar, em profundidades muitas vezes superiores a 2 mil metros. Os investimentos necessários para explorar essas jazidas esbarravam na falta de recursos do governo federal, que vivia um período prolongado de cortes orçamentários (HOLANDA, 2001, p.55). Outro motivo, apontado por PINTO JR. et al. (2007, p.279), tem a ver com a própria estrutura administrativa da Petrobras:

A ampliação do uso de gás natural criava dificuldades operacionais e gerenciais inerentes aos investimentos necessários [à Petrobras] para recuperar o gás associado. O fraco estímulo ao desenvolvimento da demanda e o pouco ativismo das companhias de distribuição na expansão das redes contribuem para explicar o desperdício através da queima de volumes expressivos de gás natural.

A mudança que abriu o caminho para a expansão da indústria do gás natural no Brasil ocorreu durante a primeira metade da década de 90, sob o impulso de dois fatores independentes entre si. O primeiro foi o rápido crescimento da produção de gás não associado na bacia de Campos. O volume de produção nessa região do Estado do Rio de Janeiro vinha crescendo lentamente no período de 1985 a 1994, quando passou de 5 milhões de metros cúbicos/dia (mm³/dia) para 7 mm³/dia. A partir de 1994, passou a crescer em ritmo acelerado, acompanhando o aumento da produção de petróleo na Bacia de Campos. Em 1998, a produção nessa área já atingia 12mm³/dia, mantendo-se em uma curva ascendente na década seguinte. Nessa nova realidade, a Petrobras passou a valorizar mais esse recurso energético, aumentando os investimentos em infraestrutura e passando a se interessar pela criação de uma demanda específica. Em paralelo, avançavam as prospecções nas reservas de gás natural na Floresta Amazônica. O campo de Urucu se revelou a segunda maior reserva gasífera no país e a maior em terra, com 49 bilhões de metros cúbicos de gás (ANP, 2002), superada apenas, na época, pela da Bacia de Campos, com 148 bilhões. Embora essa descoberta de gás na Amazônia permaneça como um fato isolado, sua importância maior reside na possibilidade de abastecer Manaus (e as indústrias da sua Zona Franca), assim como outras cidades dessa região, carente de fontes de energia. Em 1998 a Petrobras iniciou a construção de um gasoduto para o envio do combustível até a Manaus.

O outro fator que levou o Brasil a expandir dramaticamente a utilização do gás natural foi o déficit no fornecimento de eletricidade – quase toda, de origem hidráulica – durante os anos 90. Ao longo de toda a década, o país enfrentou o problema de um crescente desequilíbrio entre a oferta de energia elétrica e o aumento do consumo, que se acelerou especialmente após a entrada em vigência do Plano Real, em 1994, quando se registraram

taxas elevadas de crescimento, seguidas de uma desaceleração no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Uma agravante para esse déficit é a baixa eficiência energética da economia brasileira. Ou seja: para cada ponto percentual de crescimento do PIB, o consumo de energia elétrica registra um aumento em escala superior. Entre 1990 e 1994, a expansão de 2,3% no PIB provocou um aumento do consumo de eletricidade de 3,7%. A tendência se manteve no período seguinte, de 1995 a 1997, quando o consumo de energia elétrica aumentou 5,4%, para uma expansão de apenas 3,6% no PIB²⁸. O motivo desse descompasso é a forte participação de setores eletrointensivos, como a siderurgia, o cimento e o alumínio, no conjunto da indústria brasileira.

A escassez de energia na década de 90 tem estreita relação com a mudança dramática na orientação econômica que passa a dominar o cenário político brasileiro, com destaque para o governo federal, a partir da posse do presidente Fernando Collor, em 1990. O paradigma do Estado desenvolvimentista, em vigor no Brasil desde a década de 30, é substituído pelos preceitos do neoliberalismo, com a adoção de um novo paradigma que Amado Luiz Cervo denomina “Estado normal” (CERVO, 2008, p.76-82). Assim como em todo o restante da América Latina (com exceção de Cuba), a agenda das políticas públicas no país passa a se organizar em torno da abertura comercial, da atração de investimentos externos, das privatizações, da austeridade fiscal e da mudança do papel do Estado na economia, com a renúncia às suas funções de planejador e empreendedor para se limitar, em última instância, à garantia da estabilidade macroeconômica e do cumprimento dos contratos. Nenhuma atividade que possa ser entregue à iniciativa privada deve permanecer sob o controle estatal.

A reformulação do setor de energia foi incluída entre as prioridades das “reformas estruturais”, executadas sob o estrito monitoramento do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). A energia elétrica, na época, era gerada em mais de 90% por usinas hidráulicas, operadas por uma rede de empresas federais e estaduais sob a coordenação da Eletrobrás. Com o aproveitamento de suas imensas bacias hidrográficas, com centenas de rios permanentes e caudalosos, espalhados por todas as regiões, o Brasil se tornou líder mundial em hidroeletricidade, fornecida em grande escala e baixo custo, e ainda com a vantagem adicional de se tratar de uma fonte energética renovável, obtida a partir de um recurso natural gratuito – a água das chuvas. Esse sistema se expandiu sem cessar até a década de 1980, quando a dupla crise da dívida externa e da inflação interrompeu o fluxo dos investimentos estatais em geração de energia. A necessidade de dólares para o pagamento dos

²⁸ Dados do Plano Decenal de Expansão 1998-2007 da Eletrobrás, citados por HOLANDA (2001, p.56).

credores externos levou sucessivos governos a utilizarem a capacidade de endividamento das empresas elétricas para captar empréstimos no mercado financeiro internacional. Ao mesmo tempo, a política de combate à inflação impediu sistematicamente que as tarifas de eletricidade fossem reajustadas pelos seus valores reais. Isso levou o setor, antes saudável, a uma situação de déficit permanente e incapacidade de se autofinanciar, o que serviu de argumento para os defensores da sua privatização (SAUER, 2002, p.122-123).

O Programa Nacional de Desestatização do governo de Fernando Collor, de 1991, abriu o caminho para a mudança da matriz energética, com o projeto da construção de usinas térmicas privadas, abastecidas por gás natural. O uso da energia térmica no Brasil vinha em declínio desde meados dos anos 60, como uma consequência, de um lado, da baixa qualidade do carvão brasileiro e do alto custo da sua extração e, do outro, da inexistência de gás natural em volumes significativos (LEITE, 2007, p.295). A descoberta de reservas de gás natural na Bacia de Campos, conforme já mencionado, ajuda a explicar a retomada do interesse por esse insumo energético, mas apenas em parte, mesmo porque o potencial conhecido na época era claramente limitado. A outra parte da explicação reside nas vicissitudes da privatização do setor hidrelétrico, em especial no que diz respeito ao seu segmento mais estratégico, o da geração de energia. A expectativa do governo era de que as privatizações das empresas geradoras de hidroeletricidade expandissem rapidamente a oferta de energia, com novos projetos. Mas as empresas estrangeiras que ingressaram no setor se limitaram a operar as instalações pré-existentes, adquiridas em condições financeiras muito vantajosas, em vez de imobilizar recursos vultuosos e de retorno demorado na expansão da capacidade de geração elétrica das usinas. Enquanto o governo brasileiro suspendia os investimentos no sistema energético, à espera de que o ingresso do capital estrangeiro começasse a dar frutos, as empresas estrangeiras recém-instaladas se limitavam a gerir o patrimônio privatizado em benefício próprio, sem gerar uma oferta adicional de energia. Conforme explica o engenheiro Joaquim Francisco de CARVALHO (2002, p. 104),

[...] Os novos donos das antigas estatais não estão investindo o suficiente na expansão do sistema, pois isso conflita com a meta empresarial de maximizar os lucros para remetê-los aos acionistas no exterior. Os estrategistas do Planalto não previram isso e ignoraram que, pela lógica dos investidores, o caminho mais curto para maximizar lucros é enxugar investimentos e aumentar tarifas.

Em lugar da hidroeletricidade, os investidores estrangeiros preferiam a geração térmica de energia, que proporciona um retorno mais rápido²⁹, apesar do custo mais alto, inclusive porque envolve a compra de combustível – gás, carvão ou algum derivado de petróleo. Na medida em que ficou evidente a incapacidade de elevar a oferta de energia a partir das usinas hidrelétricas recém-privatizadas ou em processo de privatização, verificou-se o fortalecimento das propostas que apresentavam as usinas térmicas e o uso industrial do gás natural como solução para o déficit de eletricidade que se esboçava desde o início da década e culminou em 2000/2001 com os “apagões” e o dramático recurso ao racionamento de energia – algo que não ocorria no Brasil desde a década de 50.

As mudanças institucionais voltadas para o aumento da participação do gás na matriz energética começaram a se esboçar com a formação, em 1990, de uma comissão que elaborou por encomenda do governo federal um relatório, divulgado no ano seguinte, intitulado *Reexame da Matriz Energética Nacional*. Esse relatório, divulgado 2 de abril de 1991, propunha o ingresso de novos investimentos, que deveriam “ser parcialmente cobertos por aportes adicionais de capital de risco e por financiamentos externos ao setor”. Entre as propostas feitas no relatório se destaca o aumento da participação do gás natural na matriz energética para um mínimo de 4,5% em 2000 e 6% em 2010. Criou-se pouco depois, em 18 de julho de 1991, um novo grupo de trabalho, denominado Comissão para o Aproveitamento do Gás Natural, com a tarefa de criar uma política específica para o setor gasífero. A Comissão do Gás, como ficou conhecida, divulgou em 30 de março de 1992 o seu relatório final, que duplicava as metas para a participação do insumo na matriz energética nacional: 9,8% em 2000 e 12% em 2010 (HOLANDA, 2001, p.93). Com o objetivo de criar uma demanda para o gás natural, a comissão propôs a sua utilização nas frotas de ônibus e de caminhões, em substituição ao óleo diesel, a construção de usinas para geração térmica de energia e a difusão desse insumo para o abastecimento industrial e residencial.

Somente nesse momento é que as conversações entre os governos do Brasil e da Bolívia para a construção de um gasoduto, que se arrastavam por quase vinte anos, ganharam um sentido de urgência, resultante de um intenso e renovado interesse de ambas as partes. O lado brasileiro encarava o gás boliviano como a única fonte de suprimento capaz de abastecer as usinas térmicas com as quais os governantes esperavam atrair capitais externos e enfrentar o déficit de energia. Todas as alternativas imagináveis – carvão vegetal, energia nuclear,

²⁹ As usinas hidrelétricas demandam mais de cinco anos até o início das operações comerciais, enquanto as usinas térmicas começam a funcionar em menos de três anos (LEITE, 2007, p.293).

derivados da cana-de-açúcar – se mostravam inadequadas, por diferentes motivos³⁰. Já o lado boliviano precisava, desesperadamente, de um comprador para o seu gás natural diante do declínio e iminente encerramento das exportações para a Argentina, que perdeu o interesse pelas remessas bolivianas a partir da descoberta e exploração de reservas gasíferas próprias, na década de 1980.

O mercado brasileiro, aos olhos dos governantes bolivianos, representava a promessa de resolução de um duplo problema. As vendas de gás proporcionariam, em primeiro lugar, as divisas indispensáveis para garantir a estabilidade da sua economia num período difícil em que as receitas públicas dependiam da assistência de instituições internacionais, das remessas dos imigrantes e das exportações ilegais de cocaína. Em segundo lugar a Bolívia, assim como o Brasil, estava envolvida em um ambicioso programa de reformas neoliberais, e, tal como o país vizinho, esperava atrair investidores estrangeiros para o setor energético – no caso, a indústria de hidrocarbonetos, em processo de privatização. Mas quem iria investir em um produto sem comprador? O mercado internacional de energia, superabastecido na época, desestimulava a busca de clientes extra-regionais eventualmente dispostos a comprar o gás boliviano na forma de GNL. E a opção lógica de vender para o Chile, um país em permanente carência de recursos energéticos, se tornava inviável devido ao contencioso territorial pendente desde a Guerra do Pacífico (1879-1882). Em síntese, o Brasil “caiu do céu” como uma solução para o problema da Bolívia, e vice-versa. O interesse mútuo, formado com base na fria racionalidade econômica, é que destravou as negociações para o gasoduto e o ingresso da Petrobras na Bolívia – bem mais do que um eventual interesse brasileiro em promover a integração regional ou em ajudar um vizinho em apuros, dois motivos constantemente invocados pela retórica do Itamaraty, mas que encontram débil sustentação nos fatos.

No caso brasileiro (a evolução do tema no lado boliviano será tratada em outra seção do presente capítulo), o governo se empenhou intensamente pela expansão do gás natural como fonte energética, ao mesmo tempo que promovia, em ritmo acelerado, a privatização do setor elétrico. Esse esforço atendia às recomendações do Banco Mundial e também às propostas apresentadas em um estudo sobre a reestruturação do sistema energético brasileiro apresentado no final de 1997 por um grupo de trabalho liderado pela empresa inglesa de consultoria Coopers & Lybrand. Além das privatizações, o relatório desse grupo defendia o deslocamento da ênfase na geração de energia, com a participação crescente das usinas

³⁰ Citando dados da Petrobras, o empresário Eliezer Batista escreveu que “mesmo no cenário mais otimista”, o suprimento doméstico de gás ficaria 35 milhões de metros cúbicos por dia abaixo da demanda no ano 2000. “As reservas de gás da Bacia de Campos não são suficientes nem mesmo para a demanda de Minas Gerais e do Rio de Janeiro” (BATISTA, 1997, p.66-67, *apud* HOLANDA, 2000, p.55).

térmicas. Numa iniciativa paralela, o governo estadual de São Paulo e a poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) desenvolveram uma campanha junto aos industriais paulistas para promover a adoção do gás natural como insumo energético, com razoável sucesso.

Enquanto isso, a Petrobras, antes relutante a ingressar no mercado do gás natural devido à preocupação com os excedentes de óleo combustível, foi levada pela orientação do governo federal a se envolver intensamente na ampliação da oferta desse insumo energético no mercado brasileiro e, mais do que isso, a se tornar o seu principal ator (VIOTTI, 2000, p.205). Para pavimentar o acesso do gás boliviano ao mercado brasileiro, a Petrobras iniciou uma política de reajuste dos preços do petróleo que incluiu a eliminação do subsídio ao óleo combustível. A mudança de postura da parte da Petrobras e das autoridades de Brasília imprimiu nova dinâmica nas negociações com a Bolívia. O compromisso brasileiro de importação de gás natural, estabelecido no contrato inicial de compra e venda assinado em 1992 pelos presidentes da YPFB e da Petrobras para se situar no volume inicial de 8 milhões de metros cúbicos diários, crescendo gradualmente até alcançar 16 milhões no oitavo ano de operação do gasoduto, foi ampliado dramaticamente em 1998 para 30 milhões de metros cúbicos diários.

Apesar de tudo, as expectativas depositadas no gás natural como alternativa à hidroeletricidade não se confirmaram, ao menos no período que corresponde ao segundo mandato de Cardoso, de 1998 a 2002, e ao início do funcionamento do Gasbol, inaugurado em 1999. Os tão esperados investidores estrangeiros, supostamente ávidos para aplicar seus capitais na construção de usinas térmicas, não se concretizaram. “O relevante elenco de concessões e privilégios oferecidos pelo governo não foi capaz de atrair os investimentos”, escreveu Ildo SAUER (2002, p.204). Na realidade, os incentivos à atração de empresas transnacionais no setor gasífero brasileiro alcançaram bons resultados, mas apenas no setor de distribuição, situado na interface com o mercado consumidor – ou seja, a “bilheteria” do sistema, posição onde os riscos são quase inexistentes. A principal empresa distribuidora de gás no Brasil, a Comgás, de São Paulo, foi arrematada por um consórcio entre a Shell e a British Gas, em 14 de abril de 1999, com um ágio superior a 100% do lance mínimo. Mas no ponto mais estratégico do sistema de energia, as usinas termelétricas, o programa permaneceu empacado no desinteresse dos investidores. A resistência se deve às próprias características do sistema energético brasileiro, que manteria – ainda por muito tempo, na melhor das hipóteses – a hidroeletricidade como o seu alicerce principal. Isso significa que, independentemente das intenções do governo, as usinas de energia térmica permaneceriam em uma função

secundária, como geradoras de eletricidade nos períodos em que a falta de chuvas provocasse uma queda na potência das hidrelétricas. Já nos períodos de chuvas, elas ficariam desligadas, sem proporcionar lucros. Essa constatação afastou os investidores, que passaram a reivindicar junto ao governo garantias de contratos de longo prazo, com preços garantidos (BENJAMIN, 2004, sem paginação).

A abrupta desvalorização do real em janeiro de 1999, logo após a reeleição de Cardoso, eliminou um dos pilares da política de introdução das usinas térmicas – a estabilidade cambial. Como as importações de gás boliviano (iniciadas pouco depois, com a inauguração do Gasbol) eram pagas por um valor fixado em dólares, a vantagem do abastecimento barato simplesmente evaporou, de um dia para o outro. Para piorar as coisas, o preço do petróleo – ao qual o gás boliviano é indexado – iniciou, nesse mesmo período, o seu movimento de alta que prosseguiria ao longo da década seguinte, até a crise de 2008. Esses dois fatores, desvalorização da moeda brasileira e alta dos preços em dólar, levaram as empresas transnacionais a aumentar ainda mais as suas exigências junto ao governo brasileiro para investir nas termelétricas: entre outras coisas, queriam que o BNDES financiasse os novos projetos em até 70% e que a União assumisse os riscos cambiais em todas as operações. Os impasses, sempre renovados, paralisaram as decisões. Na avaliação de César BENJAMIN (2004), “criou-se um gritante descompasso entre a velocidade de desmonte do modelo anterior, que era de lebre, e a velocidade com que se conseguia fazer avançar a implantação do novo modelo, que simplesmente empacara”.

Em 24 de fevereiro de 2000, diante do iminente colapso no fornecimento de eletricidade³¹, o Ministério das Minas e Energia (MME) lançou o Programa Prioritário de Termelétricas (PPT), que previa a construção, em ritmo acelerado, de 49 termelétricas (das quais 43 abastecidas a gás natural), com uma potência instalada 17.401 megawatts, o equivalente a 1,5 vezes a usina de Itaipu (ALVES FILHO, 2003, p.118). O PPT foi um fracasso estrondoso. Mais uma vez, a implementação esbarrou na relutância das empresas privadas (na maioria, estrangeiras), que apresentaram novas exigências para entrar no negócio. Além disso, surgiram dificuldades para a compra de turbinas no mercado internacional, saturado de encomendas (LEITE, 2008, p.321). Somente em julho de 2001 é que o sistema das termelétricas de emergência foi finalmente acionado, agora com metas mais modestas. Das 49 usinas inicialmente previstas, apenas 28 foram instaladas. Ainda assim, isso

³¹ Em 30 de novembro de 1999, os principais reservatórios situados na região Sudeste/Centro-Oeste estavam com 19,7% da capacidade, enquanto os do Nordeste estavam com 15,9% e os do Norte com 24%. Apenas os do Sul conservaram nível aceitável, de 66,2% (LEITE, 2007, p.320).

só foi possível porque, conforme relata João ALVES FILHO (2003, p.119), os riscos da operação foram plenamente assumidos por duas empresas estatais: a Eletrobrás, que garantiu a compra da energia gerada, em condições privilegiadas e a longo prazo, e a Petrobras, que garantiu o gás e assumiu o risco cambial, participando fortemente como acionista em todas as 28 termelétricas, com exceção de três.

Naquela altura, o Gasbol já estava em pleno funcionamento, e a Petrobras se via diante de uma nova e inesperada despesa: os contratos com a cláusula *take or pay*, pelos quais se fazia necessário pagar pelos excedentes de gás não vendidos no mercado brasileiro. Mas, como resultante de longo prazo, a presença do gás natural na economia brasileira se tornou um fato consumado, assim como a dependência do Brasil em relação ao gás importado da Bolívia – e a da Bolívia em relação às receitas das exportações de gás para o Brasil.

4.3. Os vínculos entre Brasil, Bolívia e Argentina no setor dos hidrocarbonetos

O marco inicial da cooperação entre Brasil e Bolívia no campo dos hidrocarbonetos é o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, firmado em 25 de fevereiro de 1938, no Rio de Janeiro. Na ocasião, foi assinado também o tratado que viria se concretizar na ferrovia que liga a cidade brasileira de Corumbá, no atual Mato Grosso do Sul, a Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. Por lá circulou durante décadas o famoso “trem da morte”, frequentado por gerações de jovens brasileiros a caminho do Lago Titicaca e de Macchu Picchu, hoje substituído por um seguro e confortável comboio turístico. Já o acordo sobre o petróleo, que previa a participação de empresas brasileiras para a exploração de reservas bolivianas em parceria com a estatal YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), permaneceu apenas no papel. Entre os percalços, vale mencionar a intensa campanha de grupos opositoristas bolivianos contrários ao acordo. Tal campanha, conforme o relato de Maria Luiza Ribeiro VIOTTI (2000, p.190), “inspirava-se em teses de cunho fortemente nacionalista [...] para arguir que os tratados com o Brasil representavam a entrega de riquezas bolivianas e correspondiam a desígnios expansionistas por parte do Brasil”.

Em 1955, o presidente boliviano Victor Paz Estenssoro denunciou o tratado de 1938, alegando que a área destinada ao Brasil era oito vezes maior do que a reservada à YPFB e que, além disso, não tinha sido explorada por 17 anos. O objetivo de Paz Estenssoro era abrir aquele território para empresas estadunidenses, no contexto da abertura da Bolívia ao capital

estrangeiro a fim de equilibrar sua balança de pagamentos e enfrentar a queda dos preços do estanho no mercado internacional (MONIZ BANDEIRA, 2006, p.60-62).

As conversações bilaterais foram retomadas no ano seguinte, por iniciativa do presidente Juscelino Kubitschek. O interesse brasileiro era assegurar o abastecimento de combustível indispensável ao desenvolvimento industrial do país, que contava somente com a produção de petróleo do Recôncavo Baiano, equivalente a 5% do consumo nacional. Agregou-se, pouco depois, uma nova preocupação do governo brasileiro, nesse caso de caráter geopolítico. O receio era de que, com a descoberta de petróleo em Duran e Madrejones, região boliviana fronteira com a Argentina, a produção pudesse escoar pelo Rio da Prata. Essa hipótese, no contexto da rivalidade estratégica existente na época, era considerada pelos militares brasileiros como um risco de segurança nacional. As negociações com a Bolívia culminaram, em 1958, nas Notas Reversais aos Acordos de Roboré, firmados trinta anos antes. Designou-se novamente uma área em território boliviano a ser explorada por empresas brasileiras, com um detalhe significativo: somente empresas privadas, o que impedia a participação da Petrobras. Mais uma vez, o acordo permaneceu letra morta, diante da incapacidade ou falta de disposição das empresas brasileiras selecionadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), na época sob a presidência do embaixador Roberto Campos. Mais tarde, durante o governo do presidente João Goulart, os Acordos de Roboré foram alvo de objeções levantadas por congressistas brasileiros insatisfeitos com o fato de a Petrobras ter sido excluída da exploração do petróleo boliviano. “O cerne da questão residia nas dúvidas se o Brasil conseguiria manter o desejado controle sobre as operações de forma a assegurar que as empresas que viessem a explorar petróleo na Bolívia tivessem compromisso real com o suprimento do mercado brasileiro em condições vantajosas” (VIOTTI, 2000, p.191). Na prática, a única empresa estrangeira a operar no setor de hidrocarbonetos na Bolívia foi a Gulf Oil, conforme já mencionado.

Até então, todas as conversações giravam em torno do petróleo, já que o gás só se tornou um recurso econômico significativo para a Bolívia na década de 1960. A primeira manifestação do interesse brasileiro pelo gás boliviano surgiu em 1965, já no regime militar, em um documento que o Ministério do Planejamento, sob a chefia do mesmo Roberto Campos, enviou ao Conselho de Segurança Nacional. Nele, defendia-se a construção de um gasoduto para viabilizar importações de gás da Bolívia. Essa produção, em mãos da Gulf Oil, ainda se encontrava num estágio incipiente. O projeto evoluiu para a ideia da construção de uma usina siderúrgica multinacional na região da fronteira, abastecida com o gás boliviano e voltada por o atendimento dos mercados de todos os países do Cone Sul, que se associariam

ao empreendimento (VIOTTI, 2000, p.193). Essa foi a primeira vez que os bolivianos expressaram seu interesse no aproveitamento industrial do gás em parceria com o Brasil, em lugar de sua simples exportação como insumo energético. Mas persistiam dúvidas do lado brasileiro, especialmente da parte da Petrobras, que, já naquela época, preocupava-se com o risco de redução do mercado doméstico para o óleo combustível. Os estudos foram suspensos quando veio a público, em 1967, a informação de que a Bolívia já mantinha negociações avançadas com a Argentina para o fornecimento de gás, sabendo-se, então, que as reservas bolivianas não seriam suficientes para atender a ambos os mercados (VIOTTI, 2000, p.194).

Seria um exagero supor que houve, naquele período, uma competição entre o Brasil e a Argentina pelo acesso aos suprimentos do gás boliviano. A Argentina já tinha desenvolvido um mercado doméstico para o seu próprio gás natural muito antes de surgir a possibilidade de importar esse combustível da Bolívia (MARES, 2004, p.5). Na segunda metade da década de 60 a produção argentina de gás estava em queda e o regime militar tinha receio de que a escassez provocasse o descontentamento da classe média e do empresariado industrial. Além disso, o Gasoduto Comodoro Rivadavia, ligando o norte argentino a Buenos Aires, se encontrava sub-utilizado devido ao declínio das reservas naquela região. Nada mais natural, pois, do que buscar suprimentos na Bolívia. Em 1968, os dois países assinaram um contrato para o envio de gás boliviano durante vinte anos – 4 milhões de metros cúbicos nos primeiros quatro anos e 4,5 milhões de metros cúbicos durante o tempo restante. Para transportar o gás, decidiu-se construir um gasoduto (conhecido pela sigla Yabog) ligando Rio Grande, na Bolívia, à rede argentina de gasodutos em Salta, num percurso de 441 quilômetros. A empresa estatal Gas del Estado firmou o contrato pelo lado argentino, enquanto a parte boliviana era representada por duas empresas: a estatal YPFB e a estadunidense Gulf Oil³². A nacionalização da Gulf Oil na Bolívia, em 1969, não interrompeu a construção do gasoduto, que começou a operar em 1972.

O Brasil, em contraste com a Argentina, dispunha de opções energéticas. Num período de apenas seis anos, entre 1964 e 1972, a participação da hidroeletricidade entre as fontes de energia primária no país quase duplicou, passando de 13% para 24%. A rápida expansão da energia hidráulica levou o regime militar brasileiro a dar prioridade à aproximação com o Paraguai, que culminou no Tratado de Itaipu, em 1973³³. Ainda assim, o Brasil manteve o

³² Na prática, a participação da YPFB era uma mera formalidade, já que 90% das reservas de onde viriam as exportações estavam em mãos da Gulf Oil – um fato que estimulou os protestos contra a empresa estadunidense na Bolívia (ORGÁZ, 2005, p.114-115).

³³ A usina de Itaipu começou a ser construída em 1975 e a gerar eletricidade em 1984. Embora a propriedade seja compartilhada pelo Brasil e pelo Paraguai em partes iguais, por meio da Binacional Itaipu, 95% da energia

interesse em aprofundar as relações econômicas com a Bolívia. De acordo com o pesquisador estadunidense David R. Mares, as iniciativas de aproximação atendiam a preocupações geopolíticas, ligadas à disputa com a Argentina por influência no Cone Sul, e ao interesse brasileiro de manter os recursos energéticos bolivianos como uma reserva potencial para o futuro (MARES, 2004, p.5). A Bolívia, por sua vez, voltou a dar importância à integração energética com o Brasil a partir da notícia de que a Argentina, em 1972, descobrira reservas substanciais de gás em seu próprio território, e tenderia a diminuir o seu entusiasmo pelas importações de gás boliviano (VIOTTI, 2000, p.194).

Nesse meio-tempo, um evento de grande importância, infelizmente pouco valorizado na literatura sobre a história da política externa brasileira, veio influenciar as relações entre o Brasil e a Bolívia. Conforme relata o historiador Luiz Alberto MONIZ BANDEIRA (2003, p.416-417), o golpe militar que derrubou o governo esquerdista do general Juan José Torres, deflagrado em 19 de agosto de 1971 sob a liderança do coronel (depois general) Hugo Banzer, “contou com aberto apoio logístico do Brasil, cujos aviões militares, sem ocultar as insígnias nacionais, descarregaram fuzis, metralhadoras e munições em Santa Cruz de la Sierra, enquanto tropas do II Exército, comandado pelo general Humberto Melo, estacionavam em Mato Grosso, prontas para intervir na Bolívia (onde alguns destacamentos penetrariam), se necessário fosse”. Na avaliação de Moniz Bandeira, “o Brasil, cujo regime militar passara a orientar-se pelo nacionalismo de direita, não podia admitir, em sua vizinhança, experiências de esquerda, que viessem estimular a chamada subversão e obstaculizar, externamente, a expansão dos seus interesses econômicos”³⁴.

O apoio brasileiro à ascensão de Banzer ao poder facilitou a aproximação entre as duas ditaduras militares. Poucos meses depois, em 31 de janeiro de 1972, num encontro com o governante boliviano, o presidente Emílio Garrastazu Médici manifestou a disposição do Brasil de comprar 12 mil barris diários de petróleo cru boliviano pelo prazo de dois anos (VIOTTI, 2000, p.195). Cogitava-se também da participação da Braspetro na pesquisa e lavra de hidrocarbonetos na Bolívia. Das conversações aí iniciadas resultou o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial, assinado por ocasião do encontro dos presidentes Ernesto Geisel e Banzer em Cochabamba, em 22 de maio de 1974. Esse acordo tinha três tópicos principais: a) a exportação de 2,5 bilhões de metros cúbicos anuais de gás natural

produzida se destina ao mercado brasileiro. O Tratado de Itaipu, assinado quando o Paraguai estava sob a ditadura do general Alfredo Stroessner, viria a ser questionado no governo do presidente Alfredo Lugo, que tomou posse em 2008.

³⁴ ORGÁZ (2005, p.125), ao comentar a orientação nacionalista do governo de Torres, observa que “esse foi um processo político detido em 1971 pela ditadura banzerista, com a cumplicidade dos Estados Unidos, do Brasil e dos setores conservadores da Bolívia”.

boliviano para o Brasil; b) a ajuda brasileira para a instalação de um polo industrial de desenvolvimento no sudeste da Bolívia, abastecido com o gás natural da região, e que incluiria uma siderúrgica, uma fábrica de fertilizantes e uma fábrica de cimento; c) a abertura do mercado brasileiro para os produtos oriundos desse novo complexo industrial boliviano (VIOTTI, 2000, p.195; MARES, 2004, p.5).

O tema da industrialização dos recursos naturais bolivianos como alavanca para o desenvolvimento econômico apareceu aí, pela primeira vez, em um acordo de cooperação energética com outro país. A traumática experiência histórica dos ciclos da prata e do estanho, valiosos recursos minerais que se esgotaram sem produzir benefícios duradouros para a sociedade, deixou uma marca profunda na consciência das gerações de bolivianos que chegaram à idade adulta a partir da segunda metade do século XX – um sentimento coletivo que transcende, em alguma medida, a clivagem ideológica entre esquerda e direita. Na medida em que a descoberta de reservas gasíferas alimentou a percepção de que o país contava com uma nova e promissora riqueza, começou a prosperar a ideia de que seria inadmissível, e até criminoso, permitir que o triste destino dos tesouros do passado se repetisse com o gás natural.

A primeira proposta de utilização industrial do gás natural foi formulada por uma comissão de especialistas formada em 1966 por iniciativa do presidente René Barrientos. A Comissão para o Estudo e Aproveitamento do Gás definiu o gás natural como “verdadeiro baluarte” para o desenvolvimento industrial e o progresso econômico da Bolívia e propôs uma estratégia de longo prazo na exploração desse recurso, com ênfase na sua preservação para o futuro. O uso dos excedentes de gás, de acordo com o relatório dessa comissão, deveria ser planejado nos marcos de uma política de industrialização do país, em lugar de serem exportados “incondicional e indiscriminadamente” em nome de vantagens “aparentes e temporais”. O documento, parcialmente reproduzido pelo jornalista Mirko Orgáz García, afirma em seu trecho mais substancial (COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y APROVECHAMIENTO DEL GAS, 1966, apud ORGÁZ, 2005, p.115-117):

Racionalmente, la tendencia debe ser la de exportar junto con el gas productos elaborados y semielaborados, derivados del gas natural, a mercados de países vecinos que se encuentran bajo la influencia de nuestros centros de producción. La exportación del gas natural como simple materia prima debe estar condicionada a una compensación mediante la cual el país beneficiado con la materia prima ceda a Bolivia mercados fronterizos que nos permitan instalar industrias petroquímicas a base de gas natural con carácter regional, ya sea que ellas produzcan materias semielaboradas o productos petroquímicos.

Segundo Mirko Orgáz, esse documento foi engavetado por Barrientos em função das estreitas ligações do então presidente com a Gulf Oil. Na época, a empresa petroleira estadunidense conseguiu que o governo boliviano interpretasse o Código Davenport, ambíguo em relação aos direitos das empresas estrangeiras quanto à exploração do gás natural, de um modo que permitiu o ingresso da Gulf nesse ramo dos hidrocarbonetos. Mas o relatório permaneceu como uma referência para controvérsias futuras. Sua importância foi ressaltada pelo maior expoente político do nacionalismo de esquerda boliviano dos anos 60/70, Marcelo Quiroga Santa Cruz. Na época exercendo um mandato de deputado, Quiroga se referiu ao relatório da Comissão para o Estudo e Aproveitamento do Gás como uma demonstração, oriunda do próprio Estado, de que era necessário impulsionar a industrialização da riqueza mais importante do país (QUIROGA SANTA CRUZ, sem data, p.34, *apud* ORGÁZ, 2005, p.117-118). Mais, tarde, como ministro da Minas e Petróleo no governo militar-nacionalista de Ovando Candia, em 1969, Quiroga comandou a campanha pela nacionalização da Gulf.

O nacionalismo de recursos, defendido com paixão pela esquerda boliviana, também se fez presente, historicamente, no pensamento político dos oficiais das Forças Armadas, quase todos de direita, desde os tempos da Guerra do Chaco, inclusive entre os que constituíam a base de apoio à ditadura de Banzer. Tal como o regime militar brasileiro na mesma época, Banzer combinava a repressão implacável à esquerda, o alinhamento internacional com os Estados Unidos e a abertura ao capital externo com a manutenção de um “projeto nacional” em moldes desenvolvimentistas, cujo pilar mais importante era a industrialização. Em sua gestão, como em nenhuma outra, antes ou depois, a estatal YPFB recebeu forte estímulo do governo e uma ampla margem de autonomia administrativa. A empresa, que exportava petróleo para o Chile³⁵ e gás para a Argentina, ostentava uma situação financeira saudável, ainda que seus lucros ficassem bem abaixo do que corresponderia ao volume de produção, devido aos subsídios concedidos aos derivados de petróleo no mercado interno (PHILIP, 1982, p.464-465).

Mas o acordo Banzer-Geisel de 1974, à semelhança dos anteriores, ficou apenas nas intenções. Dois motivos são apontados como causas do fracasso. Do lado boliviano, o projeto de exportar gás para o Brasil se tornou o alvo de uma intensa campanha nacionalista liderada por Marcelo Quiroga, que chamou o documento firmado pelos dois presidentes de “Ata de Capitulação Nacional”. Do lado brasileiro, a alta dos preços do petróleo e seus derivados eliminaram o entusiasmo com o projeto, que tinha sido negociado em 1972, ainda no governo

³⁵ Utilizava-se, para isso, o oleoduto Sica-Arica, contruído pela Gulf Oil.

Médici, quando o cenário no mercado petrolífero internacional era muito mais favorável a um projeto com esse, em que a peça central era a importação de gás. Além disso, o Brasil se dedicava na época à implantação de sua própria indústria petroquímica e de fertilizantes. A compra de produtos similares bolivianos, nesse contexto, só se justificaria por motivos geopolíticos, mas não econômicos.

A rejeição da esquerda nacionalista boliviana aos acordos com o Brasil requer um esforço maior de entendimento. A interpretação liberal-conservadora, na Bolívia, atribui o fracasso da iniciativa “à ferrenha oposição interna liderada pelos grupos mais recalcitrantes da esquerda nacional, que acusaram Banzer de entreguista, sustentando que o gás devia ser utilizado integralmente para o desenvolvimento interno” (MESA et al., 2001, p.707). À primeira vista, os fatos parecem dar razão ao que afirmou, em outro contexto, Irving ALCARAZ, autor liberal segundo o qual “é difícil conceber um acordo mais favorável aos interesses bolivianos” (2001, p.201, *apud* ORGÁZ, 2004). Com efeito, na comparação com os contratos para a venda de gás que a Bolívia assinou com o Brasil vinte anos mais tarde, os acordos Banzer-Geisel de 1974 tinham três vantagens para o lado boliviano que não voltariam a se repetir: a) a inclusão de um projeto de industrialização do gás e exportação de produtos com valor agregado; b) a exploração das reservas gasíferas por uma empresa estatal boliviana, a YPFB, que receberia o valor dos recursos exportados; c) o fim de dependência de um único cliente – no caso, a Argentina, tal como futuramente o Brasil – como mercado comprador do gás.

Ainda assim, faltava considerar um aspecto decisivo: seria o gás boliviano capaz de atender, ao mesmo tempo, o mercado externo, as demandas internas relacionadas com o abastecimento doméstico e os planos (sempre adiados) de industrialização do país? Marcelo Quiroga, que estava exilado em Lima, já como líder de uma das vertentes do Partido Socialista, enviou em 1974 um telegrama a Banzer pedindo que lhe fosse permitido o retorno à Bolívia, apenas pelo tempo necessário para provar os efeitos nefastos da venda de gás que os governos brasileiro e boliviano se apressavam a consolidar (ORGÁZ, 2004, p.147). Diante da negativa, Quiroga investigou o assunto em profundidade e, três anos mais tarde, publicou o livro *Oleocracia o Patria*, cujo foco é uma crise demolidora do convênio Banzer-Geisel, com base na ideia de que “os recursos naturais renováveis são o pão de hoje e a fome de amanhã”. O autor condenava a falta de planejamento para o uso da riqueza do gás para o desenvolvimento do país e a decisão de exportar esse recurso sem conhecer a dimensão das reservas bolivianas – que, segundo cálculos feito à época, seriam insuficientes para atender aos dois mercados. Banzer era acusado de se submeter aos interesses do Brasil, país ao qual

Quiroga atribuía a intenção de expandir seu espaço econômico-político até o Pacífico, às expensas da soberania boliviana (QUIROGA SANTA CRUZ, 1982, p.202). A discussão transcorria em um ambiente conspirativo, em que não faltavam denúncias sobre ocultação dos dados sobre as verdadeiras reservas pelo governo boliviano, acusado de agir em cumplicidade com as empresas petroleiras e o serviço secreto dos Estados Unidos. Na inexistência de estudos mais aprofundados sobre esse tema, vale a pena assinalar que a campanha liderada por Quiroga só pode ser entendida dentro do contexto da resistência de amplos setores do espectro político boliviano à ditadura de Banzer. Nesse sentido, como aponta VIOTTI (2000, p.197), “as manifestações contra os acordos com o Brasil confundiam-se, por vezes, com reivindicações de retorno a um governo constitucional”.

Um evento que pode ter influenciado o regime banzerista a desistir de levar adiante a integração energética com o país vizinho foi a tentativa de golpe militar deflagrada em junho de 1974, apenas duas semanas após a assinatura dos acordos gasíferos com o Brasil. A sublevação foi encabeçada pelo coronel Gary Prado, o mesmo oficial que, sete anos antes, comandou a expedição militar responsável pela captura e assassinato do líder guerrilheiro Ernesto Che Guevara. Apesar do fracasso do movimento golpista, cuja principal justificativa era impedir a venda de gás ao Brasil, Banzer desacelerou imediatamente as conversações para levar adiante o negócio (ORGÁZ, 2004, p.154-155). A interpretação corrente é que o recuo se deve ao receio de desagradar setores nacionalistas nas bases de apoio ao governo (MESA et al., 2002, p.707). As conversações entre o Brasil e a Bolívia prosseguiram, mas sem a menor pressa de qualquer dos lados. Em 25 de outubro de 1978, a Petrobrás e a YPF reafirmaram o acordo assinado quatro anos antes, com uma diferença significativa – abandonou-se o projeto de construção do polo industrial na Bolívia (VIOTTI, 2000, p.196).

O anúncio se deu em meio à turbulência que marcou a cena política boliviana após a derrubada de Banzer, em julho de 1978, iniciando-se um período de golpes militares e eleições contestadas que só terminaria com a posse de Hernán Siles Zuazo, da União Democrática Popular (UDP), em 1982, para exercer um mandato presidencial obtido nas urnas em 1980, mas frustrado por uma das muitas quarteladas que se sucederam naqueles anos. Ainda em 1978, a UDP havia tomado posição contrária à exportação do gás para o Brasil nos termos do acordo Banzer-Geisel, por considerar que afetaria a disponibilidade para atendimento da demanda interna, comprometendo os projetos industriais da Bolívia no longo prazo (VIOTTI, 2000, p.196). Em 17 de julho de 1980, no golpe de Estado que levou ao poder o general Luis García Mesa, foi assassinado Marcelo Quiroga Santa Cruz, aos 49 anos, depois de ser preso e torturado por militares que tomaram de assalto a sede da Central

Operária Boliviana (COB), em La Paz. O governo brasileiro, no mandato do general João Figueiredo, prosseguiu as negociações com uma Bolívia sob a ditadura de um general repudiado internacionalmente por suas atrocidades e pelas ligações com o narcotráfico, como se nada de anormal estivesse se passando. Em setembro de 1980, já com García Mesa instalado no poder, a Petrobrás e a YPFB reiniciaram as conversas para o cumprimento dos acordos do gás. Segundo VIOTTI (2000, p.198), García Mesa mostrava interesse em acelerar as diversas medidas relativas à construção do gasoduto antes mesmo de ser concluído o processo de certificação das reservas bolivianas.

Naquela altura, o fornecimento de gás boliviano para a Argentina já tinha entrado em declínio, depois de atingir o apogeu em 1978, quando foram exportados 225 milhões de pés cúbicos de gás diários (MESA et al., 2002, p.705-706). A importância do gás na economia boliviana foi crescendo até superar a metade da receita total de exportações. Mas o mercado gasífero argentino evoluiu de um modo diverso do que previam ambos os governos na ocasião dos acordos para a construção do gasoduto, que começou a operar em 1972. Novas reservas descobertas na Argentina, ao final da década de 70, expandiram rapidamente a produção doméstica a preços mais baixos do que o gás boliviano, que deixou de ser competitivo. Logo surgiram divergências entre as autoridades dos dois países, culminando com uma revisão contratual em termos desvantajosos para a Bolívia. No novo acordo, assinado em 1987, a Argentina conseguiu uma redução de 20% no preço do gás e foi autorizada a pagar, do valor restante, 80% em divisas e 20% em produtos, como o trigo (MARES, 2004, p.7). Embora o contrato tenha expirado em 1992, os dois governos acertaram sucessivas prorrogações, com o fornecimento a preços bem menores, para garantir uma fonte de receitas para a Bolívia até o início das exportações para o Brasil. Ao longo dos 27 anos do relacionamento, a Bolívia vendeu quase 50 bilhões de metros cúbicos de gás para a Argentina, num valor total de US\$ 4,3 bilhões, pelo preço médio de US\$ 2,21 por milhão de BTU (MARES, 2004, p.7).

A redemocratização boliviana de 1982 trouxe de volta à agenda política o debate sobre os acordos de gás assinados com o Brasil no governo Banzer. O interesse brasileiro no negócio se mantinha, mas o assunto estava longe de constituir uma prioridade no período final do mandato de Figueiredo. Na Bolívia, “as posições variavam desde a defesa da venda pura e simples do gás à venda associada ao desenvolvimento de projetos alternativos, ou ainda à tese mais radical da não concretização do acordo com o Brasil a fim de manter as reservas para os projetos de industrialização boliviana” (VIOTTI, 2000, p.199). O tema do gás foi abordado, por iniciativa boliviana, no encontro de Figueiredo com o presidente Hernán Siles Zuazo em Santa Cruz de la Sierra, de 7 a 9 de fevereiro de 1984. O acordo de 1974 foi confirmado e

voltou-se a mencionar o polo industrial, mas em termos vagos. Na prática, evitou-se qualquer compromisso, ao mesmo tempo em que se concordou em manter o assunto na pauta, para futuras conversações. O agravamento da crise política e econômica na Bolívia, de um lado, e o processo de transição à democracia no Brasil que culminou com a posse de um presidente civil, do outro, fizeram com que o tema da integração energética entre os dois países só fosse retomado mais tarde, num cenário bastante diverso.

CAPÍTULO V

5. AS REFORMAS NEOLIBERAIS E O INGRESSO DA PETROBRAS NA BOLÍVIA

5.1. O choque neoliberal de 1985

As negociações iniciais entre o Brasil e a Bolívia em torno da construção do Gasbol e da exploração dos hidrocarbonetos bolivianos pela Petrobrás ocorreram no período de crise econômica e estagnação que na América Latina ficou conhecido como a “década perdida” – a de 1980/1989, marcada pela crise terminal do modelo nacional-desenvolvimentista na região. Na Bolívia, assim como no Brasil, a redemocratização política, com o retorno dos militares aos quartéis, se deu num contexto de opções extremamente limitadas no terreno da economia, o que veio a frustrar as expectativas de expansão dos direitos sociais e da melhoria das condições de vida da maioria desfavorecida (BORON, 1994, p.7-48).

O retorno à democracia na Bolívia tem como marco a data de 1982, com a posse do presidente Hernán Siles Zuazo, que havia sido impedido de exercer o mandato que conquistou nas eleições de 1979 e 1980. O novo governo herdou uma economia totalmente desorganizada, em meio à crise da dívida externa, ao descontrole dos gastos públicos e a uma crescente fuga de capitais. O Produto Interno Bruto (PIB) diminuiu todos os anos entre 1981 e 1986, e somente em 1982 registrou uma queda de 9,2%. Siles Zuazo, sem contar com uma base política estável (a União Democrática Popular era uma aliança de 20 organizações de esquerda e de grupos não filiados a qualquer partido), governou sob a dupla pressão da Central Operária Boliviana (COB), com demandas salariais inviáveis, e das entidades empresariais, que utilizavam a crise com argumento em favor de uma nova agenda para o país, voltada para a redução do papel econômico do Estado, a abertura comercial e a privatização das empresas estatais. Naquele período, o único setor da economia boliviana que prosperou foi o da produção de pasta de coca e de cocaína – um negócio ilegal que chegou a movimentar valores comparáveis aos das exportações oficiais. A inflação de 23.000% entre 1984 e 1985 (um recorde mundial), a escalada dos confrontos sociais e a inadimplência da dívida externa assinalaram o colapso do governo de Siles Zuazo. Sem capacidade de resolver os problemas do país e sem apoio da comunidade financeira internacional, o presidente teve

como única alternativa a convocação de eleições em 1985, um ano antes do término do seu mandato.

Aquelas eleições, realizadas em 14 de julho de 1985, inauguraram um novo período na história boliviana, não apenas por trazerem de volta ao poder o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), o mesmo partido que havia governado o país entre a revolução de 1952 e o golpe militar de 1964, mas, principalmente, por abrir o caminho para mudanças profundas da condução da economia. O líder histórico do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), Victor Paz Estenssoro, assumiu o governo, em seu terceiro mandato presidencial, apesar de ter sido o segundo colocado no voto popular³⁶. Isso foi possível graças a uma coligação legislativa do MNR com um partido de inspiração social-democrata, o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR, na sigla em espanhol), já que a Constituição da época entregava a decisão eleitoral ao Congresso quando nenhum dos candidatos conquistasse a maioria absoluta no primeiro turno. Apenas três semanas após a posse, Estenssoro iniciou uma virada de 180 graus em relação aos princípios nacionalistas que haviam orientado seu partido até então, colocando em prática o programa de reestruturação neoliberal mais radical na América do Sul, denominado Nova Política Econômica (NPE). Na precisa avaliação dos pesquisadores canadenses Benjamin KOHL e Linda FARTHING (2007, p.122), “o MNR utilizou seu capital simbólico como arquiteto da Revolução de 1952 para restabelecer a autoridade estatal depois de um longo período de instabilidade, ao mesmo tempo que introduzia políticas que corroíam fundamentalmente os ganhos da revolução”.

Lançada com o anúncio do Decreto Supremo 21.060, a NPE eliminou as políticas protecionistas em vigor desde 1952, aboliu o controle do câmbio de divisas, reduziu drasticamente os gastos públicos, liberalizou o mercado de trabalho, abriu o país aos investimentos diretos estrangeiros, fechou as estatais deficitárias e iniciou a privatização em setores estratégicos da economia, como eletricidade, telecomunicações e hidrocarbonetos. A Bolívia foi um dos primeiros países onde se aplicaram tais medidas, mais tarde sistematizadas num conjunto de propostas conhecido como Consenso de Washington. O impacto da NPE no combate à hiperinflação foi quase milagroso: em poucos meses a taxa inflacionária caiu para o índice anualizado de 9%. A Bolívia se converteu num símbolo da capacidade do neoliberalismo em alcançar a estabilidade macroeconômica.

Mas o sucesso das políticas de “ajuste estrutural” cobrou um preço amargo aos trabalhadores bolivianos. Mais de 27 mil mineiros perderam o emprego no primeiro ano da

³⁶ O candidato mais votado foi o ex-ditador Hugo Banzer, à frente do partido que criou após deixar o poder, a Ação Democrática Nacional (ADN).

NPE, enquanto nas fábricas foram eliminados 35 mil postos de trabalho no período de cinco anos e outros milhares de funcionários públicos foram demitidos (DUNKERLEY, 2007, p.147-158). A economia ingressou numa fase de desindustrialização, com a significativa redução da diversidade produtiva, ao mesmo tempo que o trabalho informal se ampliou até atingir 68% da população ativa urbana. No início, a NPE enfrentou uma encarniçada resistência do movimento sindical, que organizou greves e manifestações. Estenssoro reagiu com uma repressão implacável. O estado de sítio foi decretado e forças militares foram enviadas para dissolver uma marcha de mineiros a caminho de La Paz. Mais de cem sindicalistas foram punidos com o “exílio interno” em uma remota região amazônica. Mas o golpe mais devastador contra o movimento popular foi o fechamento das minas de estanho onde se concentrava o sindicalismo mineiro, a espinha dorsal da COB.

5.2. Os interesses brasileiros e a suposta “vocação exportadora” da Bolívia

As políticas neoliberais transformaram radicalmente a economia dos hidrocarbonetos na Bolívia. No período que se estende da decretação da NPE, em 1985, até 1997, o ano do início da construção do Gasbol, o setor de gás natural e petróleo se liberalizou em escala crescente, com o aumento dos incentivos à entrada das empresas estrangeiras e a gradual redução da presença do Estado nas atividades produtivas, até a quase completa substituição da empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) por empresas privadas, todas elas estrangeiras.

Conforme explica André GHIRARDI (2009, p. 151-152), assessor da presidência da Petrobras,

[...] um dos argumentos centrais em favor da privatização era que os recursos auferidos pelo Estado com a venda de seus principais ativos produtivos, entre eles as empresas petroleiras, contribuiria decisivamente para abater a dívida pública e assegurar a geração de um superávit fiscal suficiente para o pagamento dos juros dos títulos negociados em mercado aberto. Dentro desse plano, a indústria de energia em geral, e o segmento de petróleo e gás especificamente, tinham papel importante como geradores de excedentes exportáveis que garantissem o serviço dos compromissos financeiros decorrentes da reestruturação da dívida pública.

Inicialmente, a estatal petrolífera YPFB foi poupada das privatizações. Na interpretação dos economistas bolivianos Pablo Poveda Ávila e Álvaro Rodríguez (2006, p.148), o motivo era de natureza fiscal. Com o fim das contribuições da mineradora estatal Comibol aos cofres públicos, o governo federal passou a encarar as exportações de petróleo e gás natural como a sua principal fonte de financiamento. Essa política foi incorporada à legislação boliviana no Decreto Supremo 21.060, que, juntamente com as demais medidas voltadas para estabilização econômica e as reformas neoliberais na Bolívia, estabeleceu a obrigatoriedade de a YPFB transferir 65% de seus ganhos para o Tesouro Geral da Nação (TGN). Essas transferências foram essenciais para estabilizar a economia boliviana naquele período, mas limitaram terrivelmente a disponibilidade de recursos para o reinvestimento produtivo por parte da YPFB. O impacto sobre a empresa estatal foi gravíssimo, já que, por suas próprias características, a indústria dos hidrocarbonetos necessita de vultosos investimentos para ampliar as reservas disponíveis à exploração. A obrigatoriedade da transferência das receitas da YPFB para o governo central impediu a empresa estatal de ampliar as reservas e a produção de hidrocarbonetos. Essa deficiência se tornaria um dos argumentos para a sua privatização, que, aliás, já fazia parte do projeto neoliberal desde o início. Não por acaso, uma das condições estabelecidas pelo FMI para reestruturar a dívida externa boliviana, em 1985, foi a proibição de novos investimentos públicos na YPFB.

Tabela 4. Contribuição da YPFB às receitas fiscais (1985-1994)

CONTRIBUIÇÃO DA YPFB ÀS RECEITAS FISCAIS (1985-1994)

Ano	Repasse da receita com Petróleo e gás (em US\$ milhões)	Repasse da YPFB como percentual do orçamento
1985	456,8	59,3%
1986	163,8	37,2%
1987	245,8	49,2%
1988	292,8	55,2%
1989	275,3	47,7%
1990	322,0	55,0%
1991	376,0	48,6%
1992	335,8	37,9%
1993	403,5	44,6%
1994	334,5	41,2%

Fonte: Pablo Ramos, Revista CDAN, nº 28, 2000, com base em dados da YPFB, apud TAHBUB (2010)

O maior problema com que o governo boliviano se defrontou ao implantar o modelo neoliberal foi a necessidade premente de encontrar mercados para o principal produto de exportação do país, ameaçado com o declínio da demanda da Argentina por gás natural. Isso explica o interesse manifestado por Estenssoro, assim como por congressistas e líderes empresariais da Bolívia, em retomar as conversações sobre a venda do gás ao Brasil. Em outubro de 1985, a Chancelaria boliviana propôs a reativação dos acordos de cooperação econômica com o Brasil que haviam sido firmados entre os presidentes João Batista Figueiredo e Hernán Siles Zuazo no ano anterior. Mas o esforço do governo Estenssoro em retomar o assunto encontrou uma resposta fria das autoridades de Brasília: “[...] o interesse pelo gás boliviano havia praticamente desaparecido em decorrência da descoberta de campos gasíferos promissores em Campos e Santos” (VIOTTI, 2000, p.200).

Veio à tona, aqui, uma faceta das relações Brasil-Bolívia que, apesar de sua fundamental importância, ainda está longe de ser esclarecida na literatura disponível: o peso relativo das duas dimensões da conduta do governo brasileiro – o interesse político e o interesse econômico – em relação ao país vizinho. O presente trabalho defende o ponto de vista de que o Gasbol só se tornou viável a partir do momento em que os interesses econômicos, vinculados em primeiro lugar à crise energética da década de 1990 (que já se prenunciava ao final dos anos 80) e em segundo lugar às condições vantajosas oferecidas pelo governo boliviano aos investidores estrangeiros no setor de hidrocarbonetos, predominaram sobre as considerações políticas, tais como a cooperação com a estabilidade e o desenvolvimento da Bolívia e a expansão da integração regional e da influência geopolítica brasileira na América do Sul.

Vale a pena ressaltar a ausência, nessa questão, de qualquer cálculo estratégico relacionado à antiga disputa com a Argentina por influência no Cone Sul, segundo os enfoques tributários da corrente realista das Relações Internacionais e dos teóricos da Geopolítica que chegaram a conquistar muitos seguidores entre os oficiais das Forças Armadas do Brasil³⁷. No período crucial em que as autoridades brasileiras avaliaram os custos e os benefícios da compra do gás boliviano, o enfoque conspiratório com base na ideia da competição regional por influência estava em pleno declínio. Na avaliação do diplomata Francisco Mauro Brasil de HOLANDA (2001, p.89), que endossamos aqui, a formulação da

³⁷ Para a influência da Geopolítica no pensamento militar brasileiro, ver *A Escola Geopolítica Brasileira* (COSTA FREITAS, 2004).

política brasileira para a América do Sul realizou, na década de 1980, a transição de uma “ótica geopolítica”, para outra ótica, “geoeconômica”:

[...]as rivalidades alimentadas por ambições de poder e prestígio, muito comuns nos regimes militares existentes à época, foram relativizadas, cedendo parcialmente espaço a um quadro de maior distensão nas relações entre os países da região. Por sua vez, essa maior distensão viabilizou a implementação de projetos de integração centrados na busca de sinergias, com forte ênfase na racionalidade econômica e no controle do impacto ambiental.

Ao predomínio da racionalidade econômica, ponto central na avaliação de Holanda, contrapunham-se as obrigações políticas do Estado brasileiro perante uma Bolívia em apuros. A também diplomata Maria Luíza Ribeiro Viotti³⁸ relata o esforço do governo Figueiredo em atender ao pleito boliviano pela consumação dos acordos anteriores sobre o gás. Entre outras iniciativas, cogitaram-se a instalação de termelétricas no Estado do Mato Grosso do Sul, assim como o desenvolvimento de projetos siderúrgicos naquela região. O gás natural seria transportado de Santa Cruz de la Sierra a Corumbá por um gasoduto de 560 quilômetros de extensão, praticamente todo em território boliviano. “Ressalta desses esforços a clara constatação de que a questão era considerada pelo governo brasileiro de uma perspectiva eminentemente política, com o objetivo de assegurar à Bolívia receitas de exportação capazes de ajudar o governo boliviano a enfrentar uma situação econômica extremamente adversa”, escreveu VIOTTI (2000, p.201). Estaria o governo de Brasília realmente disposto a levar adiante uma proposta de grande envergadura apenas para socorrer o país vizinho ou tudo não passaria de uma construção retórica destinada a preservar as aparências? A vontade política presente nessas iniciativas era, visivelmente, escassa. As propostas de integração energética formuladas pelo Brasil naquela época, desvinculadas que estavam da dinâmica econômica do próprio país, tinham aparentemente muito mais a ver com o interesse de sinalizar a disposição em cooperar com o país vizinho.

Significativamente, as propostas apresentadas pelo Brasil envolviam um nível de importação de gás natural boliviano muito inferior ao indicado pela Bolívia como necessário para viabilizar o fornecimento ao mercado brasileiro. Isso dificultou tremendamente o avanço das negociações, com a agravante, apontada por Viotti, de que a Petrobras não se dispunha a assegurar ao lado boliviano a compra de gás para o mercado de São Paulo, o qual pretendia atender com o gás natural da Bacia de Campos e posteriormente com o gás de Santos.

³⁸ Na ocasião da entrega da presente tese, em maio de 2011, Viotti exercia o cargo de embaixadora do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU).

A relutância brasileira em importar gás boliviano só se alterou mais tarde, durante o mandato presidencial de José Sarney (1985-1990), quando o governo estadual paulista passou a mostrar interesse na utilização do gás natural para abastecer novas áreas industriais a serem criadas no interior do Estado de São Paulo, como parte de uma política de reduzir a concentração de fábricas na capital. Essa nova disposição levou Sarney a La Paz para a assinatura, em agosto de 1988, de um acordo para a compra de gás boliviano pelo Brasil em um volume mínimo inicial de 3 milhões de metros cúbicos diários (mmcd), por um período de 25 anos. O acordo incluía o compromisso brasileiro de importar da Bolívia produtos derivados do gás natural e a cooperação entre as estatais de eletricidade dos dois países para a venda de energia elétrica gerada pelo gás boliviano ao Brasil (VIOTTI, 2000, p.203). Nessas duas medidas, os acordos bilaterais voltavam a contemplar a antiga aspiração dos bolivianos ao beneficiamento do seu recurso natural, com a geração de produtos de maior valor agregado em vez da simples exportação do gás *in natura*, como insumo energético – uma demanda tipicamente desenvolvimentista que foi abandonada pelos governantes bolivianos neoliberais posteriores em favor de uma lógica mercantil, voltada para o puro comércio de matérias-primas.

Os acordos de 1988 começaram implementados, embora em câmera lenta. Apenas um ano depois, em 27 de julho de 1989, foram assinados os contratos entre as respectivas empresas estatais, a Empresa Nacional de Eletricidad (Ende), da Bolívia, e a Eletrobrás e Eletrosul, brasileiras, para o fornecimento de eletricidade, e entre a YPFB e a Interbrás, para a compra de derivados do gás natural (uréia e polietileno). A previsão era que em 1994 o gás boliviano começaria a fluir para o Brasil, no volume de 3 milhões de metros cúbicos diários (mmcd) para a geração de energia elétrica. Outra parcela da produção gasífera, estimada em 1 mmcd, seria processada em território boliviano para a produção de eletricidade e de insumos industriais a serem vendidos a estatais brasileiras. Como assinala Viotti (2000, p. 204), o acordo se revestia de “características inéditas, ao configurar projeto pelo qual a Bolívia venderia, não matérias-primas, mas energia e produtos industrializados, e o faria por meio da instalação de um polo industrial na fronteira, consolidando ali sua presença econômica e sua soberania”.

A intenção brasileira de colaborar na industrialização do gás boliviano – na hipótese de ser mais do que mera retórica – pode ser considerada o último suspiro de um sonho desenvolvimentista até então embutido, com ênfase maior ou menor, no projeto de integração energética entre os dois países. Essa preocupação desapareceria, sem deixar vestígio, com o

triunfo e consolidação do projeto neoliberal nos dois lados da fronteira³⁹. No final de 1989, a vitória de Fernando Collor nas eleições brasileiras deu impulso à revisão da política energética, já comentada aqui, e pavimentou o caminho para o surgimento de uma relação de interdependência em moldes neoliberais, que envolveu mudanças significativas nas diretrizes da Petrobras. O governo Collor flexibilizou os “objetivos antes prevaletentes de busca da autossuficiência a qualquer custo, buscando valorizar critérios de eficiência e competitividade” (VIOTTI, 2000, p. 205). A estatal foi forçada a deixar de lado suas reticências em relação ao desenvolvimento do mercado do gás natural no Brasil e a se integrar ao projeto da incorporação do gás boliviano à matriz energética nacional. Abandonou-se a política da defesa do óleo combustível brasileiro, com a gradual redução dos subsídios a esse combustível de modo a abrir espaço para o ingresso de um produto energético alternativo ou complementar.

Do lado boliviano, as reformas liberais inauguradas por Estenssoro se aprofundaram no governo de seu sucessor, Jaime Paz Zamora, do MIR, que assumiu a presidência, em 1989, graças aos votos dos congressistas da ADN, o partido de Banzer, e governou até 1993. Nesse governo, foi sancionada a Lei nº 1.182, de 1990, conhecida como Lei dos Investimentos, que outorgou maiores garantias à iniciativa privada, nacional e estrangeira, e eliminou as restrições para a entrada e saída de capitais. Por meio dessa lei, que atribuiu às empresas estrangeiras instaladas na Bolívia o mesmo *status* concedido às empresas nacionais, o governo pretendia aliviar o temor dos investidores de fora em relação a medidas intervencionistas como o controle de preços e a nacionalização de empresas.

As facilidades concedidas ao capital estrangeiro no setor petrolífero se ampliaram ainda mais com nova Lei de Hidrocarbonetos, de número 1.994, promulgada por Paz Zamora, também em 1990. Essa lei estabeleceu os contratos de “risco compartilhado” – na prática, o regime de concessões – com o setor privado e ofereceu maiores garantias aos investidores privados, especialmente às empresas estrangeiras, que atuam na área petrolífera. A YPFB foi excluída definitivamente das fases essenciais da indústria do petróleo e do gás, convertendo-se em um “mero administrador de contratos, sem intervenção no processo produtivo” (ORGÁZ, 2004, p.158-159). Na sua parte fiscal, a Lei nº 1.994 estabelece um imposto de 50% sobre o lucro líquido das empresas privadas com contratos de “risco compartilhado” para a exploração de hidrocarbonetos. Como grande novidade, criaram-se os “contratos de

³⁹ Significativamente, as estatais bolivianas envolvidas nos acordos de 1988 seriam privatizadas na década seguinte, quando passaram às mãos do capital estrangeiro, ao mesmo tempo que a Petrobras abriria seu capital acionário, tornando-se uma empresa de propriedade mista e a Eletrobrás seria em grande medida esvaziada com a privatização do setor elétrico brasileiro.

associação”, que permitiam a realização de investimentos conjuntos entre uma companhia privada e a YPFB, com a estatal, na prática, cobrindo e garantindo o retorno realizado pelo contratista.

As negociações entre o Brasil e a Bolívia prosseguiram, mas já despojadas de qualquer viés desenvolvimentista. O foco se concentrava no fornecimento do gás como insumo energético para o mercado brasileiro. Chama a atenção a naturalidade com que esse fato foi tratado nas obras de diplomatas brasileiros produzidas nos anos que antecederam o ressurgimento do nacionalismo de recursos na Bolívia. Maria Luiza Ribeiro VIOTTI (2000, p.205) se limita a registrar que “voltou-se [...] a considerar a importação do gás *in natura*, no espírito dos primeiros entendimentos sobre a matéria [...] na década de 70”. HOLANDA (2001, p.125), ao justificar a escolha da Bolívia como fornecedora de gás natural para o Brasil⁴⁰, menciona uma suposta “vocação econ mica (*da Bolívia*) como exportador de hidrocarbonetos”. Qualquer semelhança com a velha teoria liberal das “vantagens comparativas” é, certamente, mais do que mera coincidência. Os demais argumentos apresentados por Holanda em apoio   decisão são os seguintes:

a) a avaliação de que a Bolívia, “a julgar pelo histórico de sua relação gasífera com a Argentina, pode ser considerada um parceiro pontual e confiável”;

b) os efeitos da interdependência sobre a Bolívia, salientando “o pesado golpe econ mico que representaria para a economia boliviana uma eventual interrupção nas suas receitas de exportação gasífera”; e, por fim,

c) a “circunstância de que as reservas gasíferas bolivianas parecem ter remotas possibilidades de penetração em mercados extrarregionais”.

Cabe assinalar, aqui, o vívido contraste entre o enfoque pragmático de Holanda, em trabalho realizado no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em 1999 e publicado dois anos depois, com   ênfase que sua colega do Itamaraty, Maria Luiza Ribeiro Viotti, atribui a um componente cooperativo na conduta brasileira. Em texto publicado em 2000, e destinado à comunidade acadêmica, VIOTTI (2000, p.208), sem deixar de assinalar as vantagens que o Brasil teria com a expansão da oferta energética e os benefícios ambientais, enfatiza os ganhos da Bolívia, com a oportunidade de geração de riqueza e de atração de

⁴⁰ No final dos anos 80, o Brasil desenvolveu negociações paralelas com a Argentina com vistas à importação de gás natural por um gasoduto que ligaria a província argentina de Entre R os   cidade brasileira de Porto Alegre . O projeto naufragou devido a divergências sobre os preç os. No entanto, industriais brasileiros citados por MARES (2004, p.18) atribuem o fracasso   sabotagem da Petrobras, na época ainda dedicada a preservar o seu óleo combustível contra a concorrência externa.

investimentos no setor de hidrocarbonetos, e, sobretudo, o significado dos acordos para a política externa brasileira:

A compra e venda de gás natural é um projeto que transcende as características de uma mera operação comercial. Por sua longa duração e por sua natureza estratégica, tende a estabelecer uma ligação mais profunda entre o país que vende e o que compra. O projeto de gás entre o Brasil e a Bolívia tenderá, pois, a enriquecer todo o espectro do relacionamento bilateral e a contribuir para o processo de integração na sub-região, que já se beneficia com a associação da Bolívia ao Mercosul.

5.3. O Gasbol, as leis neoliberais e a mudança do papel da Petrobras

O impulso decisivo para a construção do Gasbol se deu em 17 de fevereiro de 1993, no encontro entre os presidentes Jaime Paz Zamora e Itamar Franco, em Cochabamba. O contrato contém os elementos fundamentais do Acordo sobre Venda de Gás ao Brasil (Gas Supply Agreement, GSA), que entrou em vigor em 1996. Definiu-se, então, que o gasoduto se estenderia de Rio Grande, na Bolívia, até Campinas, no Estado de São Paulo, passando por Puerto Suárez, na fronteira entre os dois países, percorrendo uma distância de 557 km em território boliviano e 2.593 km em território brasileiro. Nos termos estabelecidos, a Bolívia forneceria gás ao Brasil pelo período de vinte anos em remessas progressivamente maiores, passando do volume inicial de 8 milhões de metros cúbicos por dia (mmmc/dia) para 16 milhões de mmmc/dia após os primeiros oito anos de vigência do contrato. O preço-base do gás boliviano foi definido em US\$ 0,90 por British Thermal Unit (BTU) na entrada do gasoduto. Quanto aos prazos, o contrato firmado no encontro entre os dois presidentes previa o início das obras do gasoduto em 1995, com o início do funcionamento em 1997. O projeto se cumpriu, mas com dois anos de atraso – um período marcado por intensas negociações em torno de temas como o preço do gás, o volume de exportação, o trajeto e a capacidade do gasoduto e a participação acionária nas partes boliviana e brasileira do empreendimento, até que, em 1997, as obras finalmente tiveram início.

No primeiro governo de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), as autoridades bolivianas pressionaram por preços mais altos para o gás e pelo aumento do volume das exportações (MARES, 2004, p.20). O objetivo era garantir um preço final semelhante ao do gás que estava sendo vendido à Argentina, e que oscilava entre US\$ 1,20 e US\$ 1,25 por milhão de BTU. Já o Brasil resistiu às propostas de aumento, argumentando que era

necessário que os preços do gás fossem competitivos com os do óleo combustível vendido no mercado interno, uma vez que esse era o insumo energético que o produto importado deveria substituir. A exemplo do contrato entre a Bolívia e a Argentina, acordou-se que o valor do gás vendido ao Brasil seria reajustado periodicamente a partir das variações no preço de três tipos de óleo combustível no mercado internacional. Essa fórmula consta nos termos definitivos do GSA, estabelecidos em 1996.

Os negociadores brasileiros acreditavam que a indexação do gás ao preço internacional dos óleos combustíveis seria favorável ao Brasil, pois o mercado global de petróleo se encontrava num período de preços baixos – e acreditava-se que essa situação iria perdurar. Isso não ocorreu. Na virada do século, iniciou-se uma prolongada tendência de alta dos preços do petróleo, o que beneficiou a Bolívia de um modo inesperado⁴¹. Outro fator que afetou negativamente o Brasil nas transações com o gás boliviano foi a forte desvalorização do real a partir de 1999, justamente a época em que o gasoduto entrou em operação. Como o preço do gás era fixado em dólar, os custos em real tiveram aumento significativo.

Durante as conversações que antecederam a inauguração do Gasbol, as disputas em torno do preço e do volume do gás se resolveram, parcialmente, com a adoção das cláusulas *take or pay*, pela qual o Brasil é obrigado a pagar pelos volumes de gás a serem fornecidos nos termos do contrato, mesmo que não queira ou não possa adquiri-los, e *ship or pay*, que, inversamente, estabelece sanções em dinheiro à Bolívia para o caso de não cumprimento dos seus compromissos de remessa do gás (PINTO et al., 2007, p.252). As pressões do governo boliviano para o aumento das compras brasileiras coincidiram com a tentativa de mudança da matriz energética brasileira na década de 1990, com o aumento significativo da participação do gás, conforme já foi exposto. O consumo de gás no Brasil, de fato, expandiu-se significativamente naquele período, com um crescimento médio anual de 12,4% entre 1995 e 2000 (BEN, 2006). Assim, não foi difícil a Sánchez de Lozada convencer a parte brasileira a aumentar seus compromissos de compra de gás na escala desejada por ele. O volume inicial de 8 mmmc/dia estabelecido em 1993 foi dobrado no ano seguinte para 16 mmmc/dia, e mais tarde para 20 mmmc/dia, com a meta de alcançar 30 mmmc/dia em 2004. Para isso, decidiu-se ampliar o diâmetro do gasoduto, que passou a ter 32 polegadas. Duas empresas foram criadas para operar o gasoduto. Do lado boliviano, a GasTransBoliviano (GTB), controlada pela empresa Transredes que, por sua vez, era controlada inicialmente pela Enron

⁴¹ No final de 2004, o preço médio de venda do gás boliviano ao Brasil era de US\$ 2,20 por milhão de BTU, mais que o dobro dos valores acertados em 1996, e ainda assim bem menos do os preços vigentes na Europa e na América do Norte.

(estadunidense) e pela Shell (anglo-holandesa), que ingressaram no negócio a partir da “capitalização” (na prática, privatização) do segmento de transportes de combustíveis da YPFB, em 1994. Do lado brasileiro, a operação ficou a cargo da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG), controlada pela Petrobras⁴².

Tabela 5. Empresas acionistas por ramal do gasoduto Bolívia-Brasil.

EMPRESAS ACIONISTAS POR RAMAL DO GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL

Ramal boliviano		Ramal brasileiro	
Gás Transboliviano (GTB)	Participação (%)	Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (%)	Participação (%)
Empresa	%	Empresa	%
Transredes (Enron/ Shell e outras)	51%	Transredes (Enron/Shell e outras)	12%
Shell	7%	Shell	4%
Enron	17%	Enron	4%
Petrobras	11%	Petrobras	51%
British Gas	2%	BBPP Holding	29%
El Paso	2%		
TOTAL	100%	TOTAL	100%

Fonte: TERÁN (2009)

A inauguração do Gasbol, em julho de 1999, coincidiu com o início da fase aguda da crise energética brasileira, que viria culminar com os “apagões” de 2001. Sua entrada em funcionamento se mostrava, portanto, como um evento promissor, ao proporcionar um aumento colossal da oferta de gás natural. No entanto, os esforços de introdução do gás boliviano na matriz energética brasileira ficaram muito aquém das metas almejadas – algo que só foi percebido claramente com o fracasso do Programa Prioritário de Termelétricas, lançado pelo Ministério das Minas e Energia em 2000. O resultado é que, nos primeiros anos de funcionamento do Gasbol, a cláusula *take or pay* foi utilizada constantemente em prejuízo da Petrobras, que chegou a pagar por 17 mmmc/dia quando a importação efetiva se situava no nível de 11 mmmc/dia (LEITE, 2007, p.408).

As perdas da Petrobras decorrentes de evoluções inesperadas em três facetas relevantes do empreendimento – preços, câmbio e volume de remessas – eram compensadas, com folga, pelas condições favoráveis que a empresa brasileira encontrou no lado boliviano, como se verá a seguir.

⁴² Também participam da TBG as empresas Broken Hill (australiana), a British Gas e a Tenneco Gas (estadunidense).

5.4. A privatização dos hidrocarbonetos bolivianos e o projeto do “Triângulo Energético”

As negociações em torno da venda do gás boliviano para o Brasil e a construção do gasoduto, ao longo da década de 1990, se articularam com um processo paralelo de liberalização do setor de hidrocarbonetos na Bolívia, que levou a Petrobras a controlar, na primeira metade da década seguinte, a maior parte das reservas bolivianas de gás. Nessa posição econômica estratégica a Petrobras se tornou a principal empresa instalada naquele país, respondendo em 2006, às vésperas da “nacionalização” decretada pelo governo de Evo Morales, por 18% do PIB boliviano e 24% da arrecadação fiscal. A partir da inauguração do Gasbol, as exportações bolivianas de gás passaram a representar o principal item do comércio exterior do país e a principal fonte de receitas tributárias para o país – uma situação que permanece ainda hoje.

A posição de preeminência da Petrobras no cenário econômico boliviano foi alcançada no contexto das reformas neoliberais e, em particular, durante o mandato presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada (ou Goni, como é chamado no Bolívia), que privatizou todas as empresas estatais, inclusive a YPFB, e ofereceu amplos benefícios – inclusive, fiscais – para as empresas estrangeiras dispostas a ingressar no país e a preencher o espaço que antes pertencia ao setor estatal.

O Gasbol e o contrato de exportação de gás para o Brasil eram elementos centrais no projeto privatizante de Sánchez de Lozada, que elaborou sua estratégia para o setor petrolífero com base numa fórmula que seus assessores – e, em seguida, a imprensa – chamaram de “triângulo energético”: a) uma nova legislação para os hidrocarbonetos, de modo a liberalizar o setor e torná-lo mais atraente para os capitais estrangeiros; b) a “capitalização” (na prática, privatização) da empresa estatal YPFB; e c) a construção do gasoduto com o Brasil, com o objetivo de obter um mercado para a exportação do gás natural (ORGÁZ, 2004, p.170).

O ingresso da Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás natural na Bolívia – que teve como marco mais expressivo a criação da empresa Petrobras Bolívia, em 1996, com sede em Santa Cruz de la Sierra – foi um dos pilares da privatização da economia boliviana. Nesse processo, cada um dos vértices do “triângulo” se articulava diretamente com os outros dois (GANDARILLAS, 2008, p.72-75). Em um dos vértices, realizou-se em 1997 a “capitalização” da YPFB, que consistiu em desmembrar as principais áreas de negócios da estatal e transformá-las em empresas de capital aberto sob o controle de companhias estrangeiras. Com a “capitalização”, as principais operações petrolíferas no território boliviano

(exploração, produção e transporte) foram entregues a empresas transnacionais em troca de compromissos de investimento impossíveis de serem controlados pelas autoridades bolivianas.

Para viabilizar esse negócio foram introduzidas – e aí está o segundo componente do “triângulo” – mudanças significativas na legislação boliviana a fim de ampliar legalmente a proporção dos hidrocarbonetos em mãos das empresas estrangeiras e excluir a participação da YPFB de qualquer empreendimento no setor. Entre os principais benefícios concedidos aos investidores externos no novo marco jurídico, estavam a concessão da propriedade dos hidrocarbonetos na lavra (“boca de poço”, na expressão criada na Bolívia especialmente para designar essa modalidade inédita de apropriação dos recursos naturais) e a drástica redução do chamado *government take*, ou seja, a parcela cobrada pelo Estado (impostos e *royalties*) sobre as receitas da comercialização do petróleo e do gás, conforme será explicado mais adiante.

Finalmente, o “triângulo energético” estabeleceu como uma das suas metas, o terceiro vértice, a exportação do gás natural para o Brasil, a fim de começar o processo de consolidação da Bolívia como centro energético da América Latina. A construção do gasoduto entre os dois países tinha, portanto, na sua origem, pelo lado boliviano, a ideia de que o início da exportação maciça de gás para o mercado brasileiro inauguraria um ciclo de exportação intensiva de gás e de petróleo para o resto do continente.

As medidas tomadas por Sánchez de Lozada começaram a ser preparadas antes mesmo de sua eleição para a presidência. Já em 1993, durante o governo de Paz Zamora, um grupo de trabalho financiado pelo Banco Mundial se reunia na Secretaria Nacional de Energia com vistas à elaboração de uma nova Lei de Hidrocarbonetos, que concedesse vantagens tributárias ainda maiores às empresas estrangeiras. Essa iniciativa, denominada Programa de Assistência em Gestão no Setor de Energia (ESMAP, na sigla em inglês), contava com a participação de vários funcionários e consultores do Banco Mundial, sob a direção de Chakib Khelil, um especialista em privatizações. Promoveram-se, na época, reuniões sigilosas com representantes das empresas estrangeiras que atuavam no setor petrolífero boliviano, a partir de um esboço de legislação que só viria a ser conhecido pelo público mais de dois anos depois. Entre outras tarefas, a equipe da Esmap avaliou as reservas bolivianas de petróleo e gás natural e apresentou propostas sobre quais áreas específicas deveriam ser entregues às empresas privadas (ESMAP, BANCO MUNDIAL, 1996).

Sánchez de Lozada, um partidário fervoroso das privatizações, defendeu durante a sua campanha presidencial de 1993 a venda parcial das seis maiores empresas estatais, entre as quais a YPFB. Essa proposta resultou na Lei de Capitalizações (nº1.544), de 21 de março de

1994, que autoriza a venda das empresas estatais de hidrocarbonetos (a YPFB), telecomunicações (a Entel), aviação (o Lloyd Aereo Boliviano), as geradoras de eletricidade (Ende) e as estradas de ferro. Essas empresas representavam, na ocasião, 12,5% do PIB e respondiam por 60% da arrecadação fiscal – sendo que apenas o petróleo e o gás eram responsáveis por quase 50% das receitas estatais (KOHL; FARTHING, 2007, p. 182).

A “capitalização” das estatais bolivianas sofreu importantes mudanças entre a sua formulação original, durante a campanha eleitoral, e o formato definitivo, ao se tornar lei. De acordo com o projeto inicial, denominado *Plan de Todos*, o Estado reteria 51% das ações dessas empresas e as distribuiria entre os cidadãos bolivianos com mais de 21 anos de idade. As ações restantes (49%) seriam vendidas a empresas estrangeiras por meio de um mecanismo muito peculiar: em vez de pagar diretamente ao governo por essas ações, os compradores se comprometeriam a duplicar o valor patrimonial de cada empresa no prazo de sete anos. Esse plano incluía a expectativa de que, uma vez elevado o valor dessas empresas, os novos proprietários usariam esses fundos como lastro para obter nos mercados financeiros internacionais empréstimos que duplicariam novamente o capital disponível para financiar as atividades das companhias “capitalizadas”.

Na campanha eleitoral, Sánchez de Lozada assegurava que não iria privatizar as estatais: ao contrário, elas permaneceriam como propriedade pública, fortalecidas pelo ingresso de novos capitais (ORGÁZ, 2004, p. 186). O *Plan de Todos* calculava que a maciça injeção de capitais impulsionaria o crescimento do PIB dos 4% registrados em 1993 para 11% em 1997, com a criação de 287 mil novos empregos e a melhoria dos salários de outros 212 mil trabalhadores (KOHL; FARTHING, 2007, p.180-181).

Logo depois de eleito, Sánchez de Lozada mudou as regras da “capitalização”. A proposta inicial de que o Estado ficasse com a maioria das ações foi abandonada diante da insistência dos investidores estrangeiros interessados no negócio. Eles pressionaram para obter a maioria das ações e o controle total das empresas⁴³. Na sua forma final, a “capitalização” envolveu a entrega de 50% das ações a empresas estrangeiras, que assumiram o controle da gestão. A outra metade se dividiu da seguinte forma: 48% das ações foram entregues à responsabilidade de duas Administradoras de Fundos de Pensões (AFPs), empresas privadas formadas, por sua vez, por consórcios de empresas estrangeiras

⁴³ As empresas estrangeiras negociaram com o governo um Contrato de Administração, o qual permitiu que aquelas tivessem autonomia absoluta no processo de tomada de decisões. Além disso, criou-se uma relação simbiótica entre os executivos das empresas capitalizadoras e os administradores dos fundos de pensões, os bancos Zurich e Bilbao Vizcaya, que agiam como se não devessem satisfações aos proprietários dos ativos, ou seja, o povo boliviano (SANNÁ PINTO, 2009).

(majoritárias) e sócios bolivianos (minoritários). As AFPs receberam a tarefa de gerir as ações das empresas “capitalizadas” em nome do conjunto dos cidadãos e de distribuir uma parcela da receita por meio do Bonosol, uma pensão anual vitalícia de cerca de US\$ 250 a ser paga a todos os bolivianos com mais de 65 anos de idade. Os remanescentes 2% de capital acionário ficaram em mãos dos funcionários das empresas “capitalizadas”, que optaram por transformar os seus fundos previdenciários em ações. Na prática, a Lei da Capitalização, como se tornou conhecida, promoveu o surgimento de um novo agente econômico na Bolívia, as empresas “capitalizadas”, formadas a partir das condições vantajosas que o governo oferecia: alta rentabilidade, mercados cativos e normas jurídicas favoráveis.

Em 1997, os ativos mais importantes da YPFB foram divididos em três empresas “capitalizadas”: Andina e Chaco, encarregadas da exploração e produção de hidrocarbonetos, e Transredes, voltada para o setor de transportes. A Andina e a Chaco herdaram as reservas provadas de petróleo e gás natural que antes pertenciam à YPFB (cada uma das duas novas empresas recebeu 11 campos de hidrocarbonetos), enquanto a Transredes recebeu os gasodutos e os oleodutos. Em meio a ruidosos protestos, essas três empresas foram entregues em 1997 à gestão do capital estrangeiro, que se tornou proprietário de 50% das ações em cada uma delas, de acordo com a lei. A Chaco, comprada inicialmente pela empresa estadunidense-holandesa Amoco e depois adquirida pela BP (na época, British Petroleum), tornou-se o principal produtor de GLP e gás natural para o mercado interno boliviano. A Andina foi arrematada por um consórcio de empresas argentinas liderado pela Pluspetrol e, mais tarde, transferida ao controle acionário da petroleira espanhola YPF-Repsol (constituída com base nos ativos da empresa estatal argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales, privatizada em 1999, durante o governo do presidente Carlos Menem). A Transredes foi comprada por um consórcio entre a empresa estadunidense Enron e a anglo-holandesa Shell. “Na realidade”, escreveu Roberto FERNÁNDEZ TERÁN (2009, p.49), “os bolivianos foram despojados de um patrimônio coletivo que tinha custado muito dinheiro e o sacrifício coletivo de várias gerações”.

Tabela 6. Composição de gás na Bolívia (2004)

CAMPOS DE GÁS NA BOLÍVIA (2004)

Campos, operadora e sócios	Volume em TCF(*)	Participação acionária (%)	Nacionalidade
SAN ALBERTO E SAN ANTONIO	20,57	100	
Petrobras Bolivia (operadora)		35	Brasil
TotalFinaElf		15	França
Andina (Repsol-YPF)		50	Espanha
ITAÚ	10,39	100	
TotalFinaElf (operadora)		41	França
ExxonMobil		34	EUA
British Gas		25	Reino Unido
MARGARITA	13,59	100	
Maxus (Repsol-YPF(operadora)		37,5	Espanha
British Gas		37,5	Reino Unido
Union Texas		25	EUA
OUTROS			
Andina (Repsol-YPF)		2,68	Espanha
Chaco (British Gas / Amoco)		2,08	Reino Unido / EUA
Outros com menos de 2 TCF		2,99	
TOTAL	52,3		

(*) Trilhões de pés cúbicos
 Fonte: VILLEGAS (2004)

Na primeira fase das “capitalizações”, ainda permaneceram nas mãos da YPFB residual as unidades de refino, distribuição e comercialização. Mais tarde, em 1999, no governo de Hugo Banzer, as refinarias da YPFB se tornaram propriedade da Empresa Boliviana de Refinación, formada pela Petrobras e pela companhia argentina Pérez Companc, comprada em 2002 pela Petrobras. Dessa maneira, a empresa brasileira se tornou a única proprietária das refinarias de petróleo Gualberto Villaroel (em Cochabamba) e Guillermo Elder Bell (em Santa Cruz de la Sierra). O objetivo atribuído às empresas “capitalizadas” do setor de exploração e produção (a Chaco e a Andina) era aumentar a produção de hidrocarbonetos, em especial o gás natural a ser exportado para o Brasil, conforme explica MORA CONTRERAS (1998, p.19, apud GARCÍA MOLINA, 2008, p. 150):

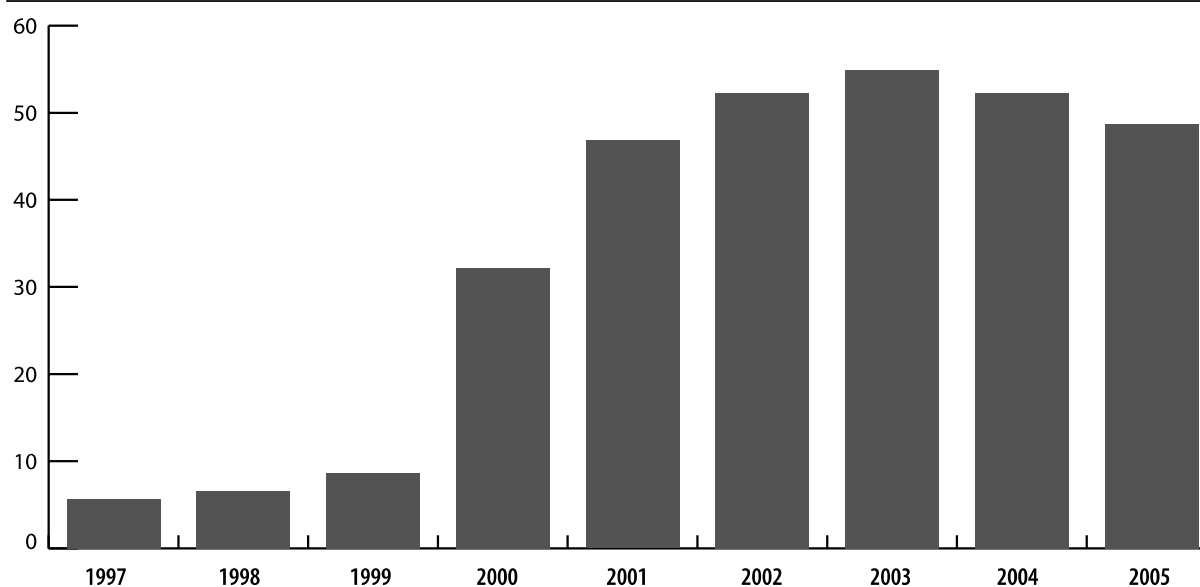
El marco regulatorio de la capitalización no parece estar diseñado únicamente en función del mercado interno boliviano, que es muy pequeño, unos treinta mil barriles diarios de crudo e treinta millones de pies cúbicos diarios de gas natural, aproximadamente. Su estrategia estaba orientada más bien hacia la atracción de inversiones internacionales para incrementar la exploración e producción de hidrocarburos, destinados al mercado exterior, potencialmente importante y creciente.

Portanto, a “capitalização” da YPFB estava destinada a expandir a produção de gás natural da Bolívia para suprir no futuro o mercado do Mercosul. O objetivo das empresas “capitalizadas” em extração e produção era aumentar a produção de hidrocarbonetos, em particular do gás natural, para exportá-lo a São Paulo; e o objetivo da Transredes era construir a parte boliviana do projeto de gasoduto Bolívia-Brasil. A Bolívia esperava obter assim algo em torno de 330 milhões de dólares anuais pelo conceito de *royalties* e impostos aos lucros das empresas petroleiras, coisa que finalmente não ocorreu porque, como se verá mais adiante, a percentagem dos *royalties* diminuiu significativamente.

Tabela 7. Reservas de gás natural na Bolívia (1997-2005)

Reservas de gás natural na Bolívia (1997-2005)

(em TPC – trilhões de pés cúbicos)



Fonte: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), com base em dados da YPFB

Apesar da privatização de todos os seus ativos relevantes, a YPFB não foi extinta. Ela permaneceu com a função de administradora dos contratos assinados antes da “capitalização”, incluindo muitos dos contratos de “risco compartilhado”. A YPFB “residual”, como passou a ser chamada, recebeu ainda a tarefa de supervisionar as atividades entregues às empresas

“capitalizadas” e foi mantida como proprietária das áreas não incluídas na “capitalização”, com o direito de reivindicá-las no futuro sob outras modalidades, mas sem retomar atividades diretas em exploração e/ou produção (ORGÁZ, 2004, p. 165).

5.5. Os novos contratos e as concessões da Petrobras

Dois anos depois da privatização (ou “capitalização”) do patrimônio da YPF, o governo de Sánchez de Lozada deu um novo passo no processo de desnacionalização do petróleo e do gás natural com a promulgação, em 30 de abril de 1996, da Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689, aprovada pelo Legislativo, sem maiores objeções, a partir de projeto enviado pelo presidente. Essa lei trouxe duas mudanças extremamente polêmicas, que passariam a ser denunciadas pelos críticos da privatização como expressões mais evidentes da conduta “entreguista” dos governantes neoliberais em relação aos recursos naturais bolivianos. Na primeira dessas mudanças, a Lei nº 1.689 estabeleceu que a exploração e produção de hidrocarbonetos seria realizada exclusivamente por meio de empresas privadas (na realidade, estrangeiras), mediante contratos de “risco compartilhado”. A justificativa do governo boliviano era de que apenas as companhias petroleiras estrangeiras contavam com recursos suficientes para realizar os investimentos necessários (MARIACA, 2009, p.12). Esses contratos de “risco compartilhado” equivaliam aos contratos de concessão, tradicionais na indústria petroleira mundial desde o início do século XX, quando as empresas norte-americanas e europeias adquiriram o controle das ricas reservas em territórios coloniais e países dependentes e semicoloniais no Oriente Médio, Sudeste Asiático e América Latina. No novo marco jurídico adotado na Bolívia em 1996, os contratos assinados anteriormente pela YPF com empresas privadas sob o regime de “associação” ou “operação” teriam de ser convertidos para a modalidade de “risco compartilhado”.

É importante assinalar que uma parcela significativa do setor de hidrocarbonetos da Bolívia tinha permanecido à margem da “capitalização”. A partir da Lei de Hidrocarbonetos nº 1.194, que iniciou a liberalização do setor petrolífero ainda no governo de Jaime Paz Zamora, diversas empresas estrangeiras tinham se instalado na Bolívia sob o regime de “associação”, como sócias da YPF na exploração de reservas de gás natural e/ou petróleo. Essas empresas pagavam ao Estado uma taxa, denominada Impuesto a las Utilidades, equivalente a 40% sobre o lucro líquido (MARIACA, 2009, p.13). A produção era integralmente entregue à YPF, que então calculava a remuneração das empresas

contratantes, depois de descontada a parte que cabia à estatal e os impostos devidos. Ao todo, 22 empresas operavam no país nessas condições, entre as quais a Petrobras, a francesa Total e a estadunidense Maxus.

A segunda das mudanças no marco jurídico dos hidrocarbonetos introduzidas pela Lei nº 1.689 se refere a uma nova classificação para as reservas de petróleo e/ou gás natural, ao estabelecer uma diferença entre os poços “novos” e os “existentes”. Trata-se de um critério de classificação inédito, sem precedentes na indústria petrolífera em qualquer região do mundo. Por essa nova legislação, designaram-se como “novos” os campos de hidrocarbonetos que iniciassem a produção a partir da promulgação da lei, enquanto os campos classificados como “existentes” eram aqueles que já se encontravam em produção naquela data.

Para cada uma das duas categorias, passava a ser aplicado um regime fiscal distinto. Às empresas responsáveis pela atividade petrolífera nos campos “novos” caberia entregar ao Estado 18% do valor da produção – uma parcela extremamente reduzida, pelos padrões internacionais, e inferior aos 50% dos contratos que vigoravam desde a Lei de Hidrocarbonetos anterior, adotada no governo de Paz Zamora. Esses 18% deveriam ser calculados de acordo com a seguinte fórmula (MARIACA, 2009, p.13-14):

11% - *Regalía*⁴⁴ *Departamental* (em benefício dos departamentos, ou seja, as províncias)

1% - *Regalía Nacional Compensatória* (em benefício do governo central)

6% - Participação devida à YPFB.

Já os campos “existentes” estavam sujeitos a um pagamento total de 50%, compostos pelos mesmos 18% aplicados aos campos “novos”, mais 19% a título de Participação Nacional e 13% de *Regalía Complementar*, essas duas últimas parcelas destinadas ao Tesouro nacional⁴⁵. Observe-se que toda a perda de arrecadação recaiu sobre o orçamento do governo nacional, enquanto que as receitas obtidas pelos departamentos onde se situam as principais regiões produtoras permaneceram intocadas. Esse fato tem a ver com as estreitas relações entre o governo federal – especialmente nos mandatos presidenciais de Sánchez de Lozada, Hugo Banzer e Jorge “Tuto” Quiroga – e as elites políticas e econômicas do leste do país,

⁴⁴ Palavra em espanhol equivalente a *royalties*.

⁴⁵ Na realidade, a Lei nº 1.689 previa mais um imposto, o Surtax, adotado supostamente para compensar a perda de 32% na arrecadação do Tesouro Geral da Nação com a redução da cobrança tributária de 50% para 18%. O Surtax deveria ser aplicado aos “campos grandes”, no momento em que atingissem a sua “máxima capacidade”. O problema é que esse imposto jamais foi regulamentado (nunca houve, por exemplo, uma definição do que se entende por “campos grandes” nem por “máxima capacidade”), motivo pelo qual se tornou impossível de ser aplicado.

sobretudo nas províncias de Santa Cruz e Tarija, que abrigam as principais reservas de petróleo e gás natural.

Mas a Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689 ainda recebeu mais uma correção jurídica, de modo a oferecer vantagens ainda mais generosas para os investidores externos, com a adoção, menos de dois meses depois, da Lei de Hidrocarbonetos nº 1.731, de 26 de junho de 1996. O novo texto legal alterava a lei anterior em um único ponto: o critério para a classificação dos campos petrolíferos “novos” e “existentes”. Agora, só permaneceriam sob o título de “existentes” os campos em produção cujas reservas fossem classificadas como “provadas”, isto é, reconhecidas e medidas por alguma empresa certificadora internacional. Já os demais campos seriam considerados “novos”, ainda que se encontrassem em plena produção. A medida valeria também para as reservas a serem descobertas no futuro. Dessa maneira, cerca de 85% das reservas de gás natural em território boliviano – incluindo os campos que, operados por empresas estrangeiras, já exportavam sua produção – foram automaticamente classificados na categoria de “campos novos”, o que, na prática, significou uma redução da cobrança de seus impostos e taxas de 50% para 18%. Entre esses campos supostamente “novos” estavam as principais reservas gasíferas bolivianas então conhecidas – os campos de Margarita (operado pela espanhola Repsol-YPF), Itaú (pela francesa Total), e San Alberto e San Antonio (Sábalo), operados pela Petrobras.

Com a ampliação das reservas de gás realizada sob o estímulo do novo marco normativo e da perspectiva da exportação para o Brasil a partir da inauguração do gasoduto, em 1999, a proporção dos campos “novos” se ampliou de um modo espetacular nos anos seguintes, a tal ponto que, em 2002, apenas 2,4% das reservas gasíferas em produção na Bolívia eram classificadas como “existentes”. Um cálculo do Ministério dos Hidrocarbonetos feito em 2001, no governo de Jorge Quiroga, assinala que as perdas para o Tesouro Geral da Nação em consequência das modificações nas leis de hidrocarbonetos superaram, desde 1997 até aquela data, a quantia de 3.152 milhões de dólares (GANDARILLAS, 2008, p.75).

A partir da nova legislação, as empresas estrangeiras que já operavam na Bolívia antes da “capitalização” da YPFB (entre elas, a Petrobras) converteram seus contratos anteriores para a modalidade de “risco compartilhado” (concessão). Dessa forma, adquiriram uma posição privilegiada até mesmo em relação às empresas similares que participaram da privatização dos ativos da estatal boliviana. Enquanto essas tinham a obrigação de compartilhar seus ganhos com os cidadãos bolivianos devido à necessidade de entregar 48% dos lucros das “capitalizadas” Andina, Chaco e Transredes às Administradoras de Fundos de

Pensões (AFPs), as empresas “convertidas” (entre elas, a Petrobras) se limitavam ao pagamento de *royalties* no valor de 18% da produção – nada mais.

A profunda transformação do regime jurídico para os hidrocarbonetos operada no governo de Sánchez de Lozada se completou com o Decreto Supremo 24.806, promulgado em 4 de agosto de 1997, apenas dois dias antes de entregar a Presidência ao seu sucessor, Hugo Banzer. Em uma das decisões mais polêmicas da história boliviana recente, o presidente entregou a propriedade dos recursos petrolíferos às empresas estrangeiras a partir do momento da sua extração. Trata-se de uma medida que, na avaliação de muitos analistas, contradiz frontalmente a Constituição do país vigente na ocasião (VILLEGAS, 2004, p. 73; MARIACA, 2009, p. 17). O Decreto Supremo 24.806 mantém a norma jurídica segundo a qual o Estado é proprietário das reservas de gás natural, mas estabelece que isso só é válido enquanto elas se encontram embaixo da terra. De acordo com a nova lei, essas mesmas reservas se tornam propriedade das empresas contratantes (na prática, as transnacionais) no momento da lavra (“boca de poço”), isto é, quando afloram à superfície durante o processo de produção. Na avaliação de diversos críticos, como Carlos VILLEGAS (2004, p.73), que se tornaria a principal autoridade responsável pelos hidrocarbonetos no governo de Evo Morales,

[...] el gobierno de Sánchez de Lozada, al conferir los derechos de propiedad de los hidrocarburos a las empresas petroleras, vulneró la estructura institucional o pirámide jurídica nacional porque, en primer lugar, el decreto n° 24806 contradice plenamente el Artículo 139 de la CPE⁴⁶ y, en segundo lugar, porque la Ley 1.689 les concede a los contratistas plena libertad para la comercialización, el transporte, la refinación y la exportación de hidrocarburos. En términos aún más concretos, el mencionado decreto y la citada ley permiten la apropiación del excedente hidrocarbúfero por la parte de las empresas petroleras y condenan al Estado a percibir, únicamente, los beneficios que provienen de los impuestos y tributos”.

5.6. Os benefícios obtidos pela Petrobras com a polêmica reclassificação das reservas de hidrocarbonetos

A polêmica reclassificação dos campos de petróleo e gás natural, adotada nas leis de hidrocarbonetos n° 1.689 e n° 1.741, em abril e junho de 1996, beneficiou as companhias

⁴⁶ Constitución Política del Estado, cujo artigo 139 afirma textualmente o seguinte: “Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable y imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado.”

petroleiras estrangeiras e, entre elas, particularmente a Petrobras. Graças a essa mudança jurídica, a empresa brasileira ampliou em grande escala sua participação nos lucros obtidos nos megacampos gasíferos de San Alberto e San Antonio (Sábalo), por ela operados. Esses dois megacampos respondem por cerca de 60% do gás natural exportado pela Bolívia e pela quase totalidade do volume despachado pelo Gasbol.

Em uma coincidência significativa, a adoção de um regime de impostos altamente favorável às empresas estrangeiras se deu no mesmo período em que foram assinados os contratos entre a Petrobras e a empresa estatal YPFB para a construção da parte boliviana do Gasbol, conforme mostra o cronograma seguinte:

Tabela 8. O ingresso da Petrobrás na Bolívia e a abertura do setor de Hidrocarbonetos no Governo de Goni (cronologia)

O INGRESSO DA PETROBRAS NA BOLÍVIA E A ABERTURA DO SETOR DE HIDROCARBONETOS NO GOVERNO DE GONI (cronologia)

21/2/1994	O presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni) promulga a Lei de Capitalização 1.544, que determina a fragmentação das estatais, entre elas a petroleira YPFB, para posterior privatização.
28/4/1996	A Petrobras obtém a aprovação do governo boliviano para operar os megacampos gasíferos de San Alberto e San Antonio, em parceria com a Andina (controlada pela Repsol-YPF) e a TotalFinaElf.
30/4/1996	Goni promulga a Lei de Hidrocarbonetos 1.649, que estabelece 1) a presença obrigatória de empresas estrangeiras na exploração e produção de petróleo e gás natural por meio de contratos de “risco compartilhado”; 2) a diferença entre a cobrança de impostos nos poços de hidrocarbonetos considerados “novos” e “existentes”.
26/6/1996	Uma nova Lei de Hidrocarbonetos, de número 1.731, reclassifica os poços de hidrocarbonetos de tal maneira que 85% das reservas bolivianas (inclusive as operadas pela Petrobras) passam a ser consideradas “novas” e, portanto, sujeitas a uma cobrança fiscal menor, de apenas 18%.
13/7/1996	A Petrobras se compromete a arcar com um financiamento de 280 milhões de dólares para a construção do trecho boliviano do Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol).
16/8/1996	Assinatura do contrato final entre a YPFB e a Petrobras para a construção do Gasbol.
4/8/1997	Dois dias antes de deixar o governo, Goni assina o Decreto Supremo 24.806, que confere às empresas petroleiras privadas a propriedade do gás e do petróleo extraídos no momento da lavra (“boca de poço”).

A introdução da figura dos campos de hidrocarbonetos “novos”, regidos por um regime fiscal altamente favorável às companhias estrangeiras, tinha o claro objetivo de ampliar os atrativos para os investimentos no gás boliviano com vistas à sua exportação, sobretudo ao mercado brasileiro (VILLEGAS, 2004, p.83). Contudo, faltou transparência em todo o conjunto de medidas adotadas pelo governo boliviano em favor das empresas multinacionais. O resultado é que o ingresso da Petrobras na exploração, produção, comercialização, transporte e distribuição do gás boliviano se deu em meio a uma nuvem de

suspeitas e de denúncias, muitas delas ainda não esclarecidas, que mais tarde iriam reforçar a campanha nacionalista contra a privatização dos hidrocarbonetos e, no governo de Evo Morales, dariam fundamento à adoção de medidas legais contrárias aos interesses da empresa e à decisão oficial de abrir um inquérito sobre supostas irregularidades cometidas no período anterior.

A desconfiança em relação à Petrobras tem como objeto principal o processo que permitiu à empresa brasileira adquirir o controle dos megacampos de San Alberto e San Antonio e sua exploração em condições fiscais privilegiadas, com o pagamento ao Estado boliviano de apenas 18% do valor dos hidrocarbonetos extraídos do subsolo. Em uma avaliação compartilhada por muitos outros autores qualificados, Carlos VILLEGAS (2003, p.42; 2005, p. 148-149) escreveu que a Petrobras definiu seu comportamento perante a liberalização dos hidrocarbonetos bolivianos a partir de informações privilegiadas obtidas junto a técnicos e executivos da empresa estatal boliviana. Essa relação nebulosa é o que explica, segundo ele, o fato de a Petrobras ter-se mantido à margem da “capitalização” da estatal boliviana, em contraste com outras empresas estrangeiras que arremataram os ativos da YPFB oferecidos aos investidores privados.

Na visão de Villegas, as relações da Petrobras com a YPFB nos anos que antecederam a “capitalização” (ocorrida em 1996) fornecem indícios suficientes para se supor que a empresa brasileira tinha conhecimento da presença de reservas importantes de gás em San Alberto e San Antonio muito antes que essas informações viessem a público. Por isso, teria preferido garantir o acesso às reservas mais importantes por meio de contratos de “risco compartilhado”, esquivando-se da obrigação de compartilhar quase a metade de seus ganhos com os cidadãos bolivianos, de acordo com as regras da “capitalização”. Sobre esse ponto, VILLEGAS (2005, p.148-149) afirma:

La privatización del sector hidrocarburoso nacional le permitió a la empresa estatal brasilera obtener la propiedad de los megacampos de gas San Antonio y San Alberto en condiciones notablemente favorables, tanto así, que no se puede descartar que Petrobras – por su permanente relación con YPFB, antes de la privatización – conocía la información técnica que señalaba la existencia de cuantiosas reservas de gas en los campos señalados, especialmente San Alberto.

Entre as supostas irregularidades cometidas em benefício da Petrobras, a mais importante diz respeito à classificação dos megacampos de San Alberto e San Antonio como “novos” – e, portanto, favorecidos por uma cobrança fiscal de apenas de 18% –, embora o

gigantesco potencial gasífero de suas reservas já fosse conhecido com muita antecedência. Essas reservas foram entregues pelo governo boliviano à Petrobras⁴⁷, por meio de um contrato de “risco compartilhado” com a YPFB, em 28 de abril de 1996, ou seja, apenas dois dias antes de ser promulgada a Lei de Hidrocarbonetos 1.689, estabelecendo a diferença de regime tributário entre as reservas “novas” e as “existentes” (GANDARILLAS, 2008, p. 80-81). Menos de dois meses depois, a empresa brasileira se viu favorecida por uma nova medida legal, a Lei 1.731, de 26 de junho, que classifica como “novas” 85% das reservas gasíferas do país, inclusive os polêmicos megacampos de San Alberto e San Antonio, e mantendo na condição de “existentes” apenas aquelas (raras) que já tivessem sido oficialmente certificadas por alguma empresa internacional especializada. Essa reclassificação, como ponderam KOHL e FARTHING (2007, p.196), reduzia o risco econômico das empresas petroleiras, mas “aumentava o risco político na medida em que a população poderia reagir, tal como ocorreu, furiosamente perante o que considerou uma entrega dos recursos naturais do país”.

Justamente naquele período, o governo boliviano se encontrava em apuros diante do risco de fracasso do projeto de construção do ramo boliviano do Gasoduto Bolívia-Brasil – uma obra de responsabilidade das transnacionais Enron (estadunidense) e Shell (anglo-holandesa), que ao se tornarem sócias da YPFB em 1994, haviam se comprometido a obter o financiamento para a construção do gasoduto em território boliviano. Passados quase dois anos, o financiamento prometido ainda não tinha se concretizado e o presidente Sanchez de Lozada, que sempre mostrou uma predileção especial pelos negócios com a Enron, pediu à Petrobras para ingressar no empreendimento do gasoduto. Foi assim que, em 26 de julho de 1996, a Petrobras anunciou sua participação no financiamento, para o qual contribuiu com 280 milhões de dólares, viabilizando dessa maneira a inauguração do Gasbol em 1999.

Com base nas informações disponíveis, é impossível saber se o atrativo adicional da reclassificação dos campos influenciou a decisão da Petrobras de assumir os encargos financeiros da construção do trecho boliviano do Gasbol ou se a empresa brasileira teria tomado essa iniciativa de qualquer maneira, diante do risco de naufrágio desse projeto, de importância vital para o abastecimento energético do Brasil. O fato é que a proximidade

⁴⁷ Devido à impossibilidade de cumprir com os custos financeiros da exploração e produção do gás natural nesses dois megacampos, a Petrobras vendeu uma parcela de sua participação acionária para a empresa francesa Total, de tal modo que, ao ser aprovado o contrato de “risco compartilhado”, em 1996, a YPFB possuía 50% das ações, a Petrobrás, 35%; e a Total, 15%. No ano seguinte, com a privatização da YPFB, a parte da empresa estatal boliviana foi assumida pela empresa “capitalizada” Andina, formada por um consórcio de empresas argentinas e espanholas (Pérez Companc, Pluspetrol e Repsol), com participação dos fundos de pensão que operavam na Bolívia. Mais tarde, com a reestruturação do mercado argentino de hidrocarbonetos, a Repsol assumiu o controle da Andina e, portanto, de 50% das ações de San Alberto e San Antonio. A Petrobras continuou, porém, como operadora, ou seja, responsável pelas tarefas de exploração e produção dos campos.

temporal entre os dois eventos ressaltou ainda mais a aparência nebulosa da concessão das maiores reservas gasíferas bolivianas à Petrobras em condições extremamente benéficas e, mais do que isso, sob um argumento (o de que se tratava de um campo recém-descoberto) em contradição com uma realidade facilmente verificável.

Desde 1960, quando se iniciaram as prospecções gasíferas em San Alberto, no departamento de Tarija, até 1996, a YPFB já tinha perfurado nove poços naquela área. Em abril de 1990, a estatal boliviana descobriu o campo SAL X-9, que apresentava reservas prováveis de 5,8 trilhões de pés cúbicos (TPCs) de gás (MARIACA, 2003, p.7). A perfuração feita pela YPFB alcançou a profundidade de 4.518,5 metros, suficiente para comprovar a presença de um enorme reservatório de gás natural, mas não foi feita uma avaliação técnica que permitisse declarar essas reservas como “provadas”. Pouco depois, os engenheiros bolivianos descobriram um novo poço, SAL X-10, com reservas de gás detectadas após uma perfuração de 4.345 metros.

Na ocasião, o presidente Jaime Paz Zamora comemorou publicamente a proeza, afirmando que o campo descoberto pela YPFB iria proporcionar uma renda de mais de 2 bilhões de dólares anuais para a Bolívia durante duas décadas, resolvendo os problemas econômicos do país. Mais tarde, em agosto de 1995, dirigentes da YPFB manifestaram a convicção de que a empresa estatal boliviana teria condições de colocar os campos de San Alberto e San Antonio em produção num prazo máximo de sete anos, caso contasse com a infraestrutura necessária (MARIACA, 2003). Nesse período a empresa brasileira vinha fazendo gestões para assumir a operação dos dois campos, mas esbarrava na resistência das autoridades em La Paz. O principal entrave ao ingresso da Petrobras nesse empreendimento era a relação que o governo boliviano fazia entre a aprovação do início da exploração dos blocos e o atendimento de suas reivindicações em relação ao projeto do gasoduto – notadamente, o compromisso de compra, pelo Brasil, de quantidades de gás maiores do que as definidas nos acordos iniciais de 1993.

Quando a Petrobras assumiu o controle do campo de San Alberto, em 1996, o empreendimento lá instalado pela YPFB já produzia e comercializava petróleo e mantinha uma pequena produção de gás, como resultado da abertura de poços exploratórios que permitiram o acesso às grandes estruturas produtoras de Huamampampa I e Huamampampa II. O que a empresa brasileira fez em 1998, ao iniciar seus trabalhos, foi retomar a perfuração do poço SAL X-10, que tinha sido deixado incompleto pela YPFB, da profundidade de 4.354 metros até os 5.220 metros onde foi possível atingir as reservas. Então a “descoberta” foi anunciada, oficialmente. O mesmo ocorreu com o poço SAL X-9, onde a Petrobras precisou

apenas fazer uma perfuração adicional de 46 metros para alcançar um imenso reservatório de gás. Novos poços, perfurados em seguida, evidenciaram a enorme riqueza do campo de San Alberto, cujas reservas totais foram estimadas em 11,2 TPC, garantindo o cumprimento do contrato de exportação para o Brasil. Na mesma época, a Petrobras anunciou também a descoberta de reservas de gás no campo de San Antonio (atualmente, chamado de Sábalo), a 100 quilômetros de distância. Esses poços, altamente produtivos, integram a mesma província gasífera de Huamampampa.

As denúncias contra a Petrobras no caso de San Alberto e San Antonio ganharam destaque junto à opinião pública boliviana no processo de revisão do marco jurídico dos hidrocarbonetos ocorrido após a queda de Sánchez de Lozada, em outubro de 2003, quando foi forçado a renunciar ao seu segundo mandato presidencial em consequência de uma insurreição popular que se tornou conhecida como a “guerra do gás”. Seu sucessor na presidência da Bolívia, Carlos Mesa, ordenou uma investigação para determinar as circunstâncias em que ocorreu a descoberta dos poços SAL X-9 e SAL X-10 e verificar se, pelas leis vigentes, eles deveriam ser considerados “novos” ou “existentes”. O relatório apresentado no dia 28 e junho de 2004 pelo físico Francisco Zaratti, ex-chefe da Superintendência de Hidrocarbonetos⁴⁸, concluiu, em termos ambíguos, que as reservas hidrocarboníferas do campo de San Alberto eram “legalmente novas” (pois ainda não estavam em produção em 1996, quando foram promulgadas as leis nº 1.649 e nº 1.731), mas “tecnicamente existentes”, uma vez que – “sem qualquer dúvida”, segundo o relatório – foram descobertas pela YPFB em 1990, bem antes da “capitalização” e da mudança do marco regulatório para o petróleo e o gás natural. Zaratti, que elaborou seu relatório na condição de Delegado Presidencial para a Revisão e Melhora da Capitalização, um cargo com status ministerial, recomendou que o governo negociasse com as petroleiras que detinham participação no campo uma compensação financeira equivalente ao pagamento de 50% sobre o volume de hidrocarbonetos que já eram conhecidos antes de 1996. Jornais bolivianos noticiaram, na época, que essa compensação financeira poderia chegar a US\$ 1,9 bilhão. Nem a Petrobras nem a diplomacia brasileira reagiram ao relatório de Zaratti.

⁴⁸ Órgão criado pelo governo boliviano durante o processo das “capitalizações”.

5.7. As denúncias de ilegalidade dos contratos da Petrobras

Os brasileiros – diplomatas, executivos da Petrobras, jornalistas – costumam reagir com indignação às acusações de que a empresa teria cometido ilegalidades na sua atuação na Bolívia anterior ao processo de revisão dos contratos com as empresas estrangeiras, iniciado no governo de Carlos Mesa e aprofundado, de forma conflituosa, a partir da ascensão de Evo Morales à presidência, em 2006. Trata-se de um tema complexo, na medida em que durante todo o período chamado de neoliberal o comportamento da Petrobras se deu mediante o aval e a concordância das autoridades bolivianas – elas próprias acusadas de violar leis do próprio país, em especial a Constituição. Por outro lado, essas denúncias não podem ser simplesmente descartadas como pura retórica, com finalidades políticas instrumentais, ou expressão de “ressentimentos” associados à assimetria, geralmente desfavorável, que marca as relações a Bolívia com o mundo exterior. Ao contrário, um exame dos documentos críticos à atuação das empresas estrangeiras no setor de hidrocarbonetos naquele país revela a existência de argumentos consistentes, que merecem ser levados em consideração. Os temas relativos a condutas ilegais, irregulares ou anti-éticas que envolvem a Petrobras podem ser agrupados nos seguintes tópicos:

a) Efeitos fiscais da classificação das reservas, apontada como ilegal ou, no mínimo ilegítima. Quando se observa a polêmica da reclassificação dos poços, em claro benefício da Petrobras e de outras empresas estrangeiras, constata-se que a definição dos megacampos de San Alberto e San Antonio (Sábalo) como “novos” ou “existentes” na ocasião das mudanças jurídicas de 1996 possui implicações fiscais muito concretas. Se essas reservas fossem consideradas como “existentes”, a Petrobras e seus sócios nos dois empreendimentos arcariam com uma carga impositiva equivalente a 50% do valor produzido entre 1999 e 2006 (quando o Decreto de Nacionalização, no governo de Morales, mudou efetivamente as regras do jogo). Mas, como esses campos eram definidos como “novos”, a cobrança se limitou a 18%. Os ganhos adicionais (e ilegítimos, de acordo com os críticos) Petrobras e suas sócias nos dois campos (Total e Repsol) são de grande vulto. Somente a reclassificação do campo San Alberto como “novo” teria representado para a Bolívia uma perda de 2 bilhões de dólares nos primeiros seis anos de operação (ORGÁZ, 2005, p.137).

b) Ausência de aprovação dos contratos de “risco compartilhado” com empresas petrolíferas estrangeiras pelo Congresso Nacional, tal como determina a Constituição vigente

na ocasião da assinatura desses contratos. De fato, nenhum dos 77 contratos firmados entre a YPFB e as empresas transnacionais nos marcos das leis de hidrocarbonetos nº 1.689 e nº 1.731 foi referendado pelos parlamentares. No entanto, o artigo 58 da Constituição Política do Estado que vigorou até 2009 inclui claramente entre as atribuições do Poder Legislativo “autorizar e aprovar a contratação de empréstimos que comprometam as rendas gerais do Estado, assim como os contratos relativos à exploração das riquezas nacionais”. Por esse motivo, todos os 77 contratos – inclusive os que se referem às concessões que permitem à Petrobras explorar, como empresa operadora, os megacampos de San Alberto e San Antonio – poderiam ser considerados ilegais, nulos de pleno direito. O especialista Mirko ORGÁZ (2005, p.138) comenta, com ironia, que não obstante sua condição irregular, as empresas estrangeiras têm o descaramento de invocar o princípio da “segurança jurídica” quando veem seus interesses ameaçados e ameaçar com processos internacionais para defender seus privilégios sobre o gás.

c) O direito da propriedade dos recursos petrolíferos a partir da sua extração, atribuído às empresas do setor pelo Decreto Supremo 24.806, promulgado em 4 de agosto de 1997 pelo presidente Sánchez de Lozada. Esse decreto, elaborado com a assistência técnica das empresas petroleiras, contradiz frontalmente a Constituição, segundo diversos analistas (VILLEGAS, 2004, p. 73; MARIACA, 2009, p. 17). A sutileza embutida na questão é que o DS 24.806, embora reafirme a norma jurídica segundo a qual o Estado é proprietário das reservas de gás natural, estabelece que isso só é válido enquanto elas se encontram embaixo da terra. Em conformidade com essa nova peça de legislação, as reservas se tornam propriedade das empresas contratantes (na prática, as transnacionais) na “boca do poço”, isto é, no momento da lavra, quando afloram à superfície durante o processo de produção. Na avaliação de Carlos Villegas, apresentada num dos textos de referência mais importantes para o debate sobre o marco jurídico do petróleo e do gás, não apenas o DS 24.806 está em contradição com a Carta Magna, mas também a Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689, já comentada no presente trabalho. De acordo com VILLEGAS (2004, p.73),

[...] el gobierno de Sánchez de Lozada, al conferir los derechos de propiedad de los hidrocarburos a las empresas petroleras, vulneró la estructura institucional o pirámide jurídica nacional porque, en primer lugar, el decreto N° 24806 contradice plenamente el Artículo 139 de la CPE⁴⁹ y, en segundo lugar, porque la Ley 1.689 les concede a los

⁴⁹ Constitución Política del Estado, cujo artigo 139 afirma textualmente o seguinte: “Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable y imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la

contratistas plena libertad para la comercialización, el transporte, la refinación y la exportación de hidrocarburos. En términos aún más concretos, el mencionado decreto y la citada ley permiten la apropiación del excedente hidrocarburífero por la parte de las empresas petroleras y condenan al Estado a percibir, únicamente, los beneficios que provienen de los impuestos y tributos”.

d) A validade da previsão de arbitragem internacional em caso de controvérsias entre as autoridades bolivianas e as empresas transnacionais. Na perspectiva dos críticos do marco jurídico neoliberal (ORGÁZ GARCÍA, 2005, p.137), o Decreto Supremo 24.806, ao estabelecer tribunais internacionais como árbitros para a resolução de controvérsias entre o Estado e as empresas petroleiras, violou o artigo 24 da Constituição. Esse artigo afirma que as empresas e súditos estrangeiros estão submetidos às leis bolivianas, sem que em nenhum caso possam invocar situação excepcional nem apelar a reclamações diplomáticas. Igualmente o artigo 135 reafirma o fato de que todas as empresas estrangeiras que operam em território boliviano serão consideradas nacionais e estarão submetidas à soberania, às leis e às autoridades da Bolívia.

e) Violação das normas éticas e jurídicas que coíbem a corrupção e o tráfico de influências, especificamente no que diz respeito à conduta dos funcionários públicos do setor de petróleo e gás natural. Uma das facetas mais questionáveis do processo da privatização dos hidrocarbonetos bolivianos foi a intensidade que se praticou o sistema conhecido como “porta giratória” – aquele em que executivos com altos cargos e acesso a informações estratégicas transitam entre o setor público e o privado, dando margem a suspeitas de favorecimentos ilícitos às empresas particulares, em que vigoram salários incomparavelmente mais elevados, e em prejuízo dos interesses público⁵⁰s.

De fato, a lista de executivos graduados do Estado boliviano no setor de hidrocarbonetos, e em especial na YPFB, que foram contratados por transnacionais petroleiras logo após deixarem a condição de funcionários públicos é extensa e sua divulgação extrapola os propósitos do presente trabalho. Mas vários desses casos envolvem diretamente a Petrobras. O mais notório deles, alvo de denúncias veiculadas pela imprensa boliviana, refere-se a Arturo Castaños, que deixou o cargo de presidente da YPFB em 5 de agosto de 1997 e

propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforma la Ley.” (BOLIVIA, Constitución Política del Estado, 1956).

⁵⁰ “La Danza de Millones”, Jorge Aramayo Montes, *Indymedia – Qollasuyu Invi Iyambae Bolivia*, La Paz, 4 de julho de 2004.

Disponível na internet em: <http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2004/07/10095.shtml>

quatro dias depois, em 9 de agosto, tomou posse como representante oficial da Petrobras na Bolívia, com um salário mensal de 25 mil dólares. Mais tarde, tornou-se diretor corporativo da empresa brasileira. Durante sua gestão na YFPB, Castaños atestou que os megacampo de San Alberto e San Antonio, operados pela Petrobras, se enquadravam na condição de poços “novos”. Também foi ele quem negociou o contrato final de venda do gás ao Brasil e o traçado do gasoduto. Em sua defesa, Castaños afirma que foi contratado devido à sua capacidade profissional. Outro caso noticiado de forma crítica pela imprensa boliviana se refere ao executivo Hugo Peredo, que foi presidente da YFPB em 2001 e 2002 e assumiu em 2003, na Petrobras Bolívia, o cargo de diretor de Novos Negócios e Estratégia.

Outro ponto da atuação da Petrobras que suscitou questionamentos de caráter ético diz respeito a pagamentos feitos pela empresa brasileira que nada tinham a ver com as suas tarefas regulares. Em 2004, eclodiu na imprensa boliviana um escândalo em torno dos pagamentos feitos à YFPB pela Petrobras e pela Total, entre outras companhias, para o custeio de cursos de capacitação, despesas gerais e remuneração de consultores. Na visão da pesquisadora boliviana Patrícia MOLINA (2006, p.97),

aún que en esse momento la Ley no estableciera mucho al respecto, resulta muy poco ético que una empresa que se autodefine ‘com una enorme responsabilidad social y profundamente preocupada com la preservacion del médio ambiente’ realice este tipo de practicas.

CAPÍTULO VI

6. AS MULTINACIONAIS PETROLEIRAS PERANTE A CRISE ESTATAL E A ASCENSÃO DE UM “NACIONALISMO PLEBEU”

6.1. Petrobras, neoliberalismo e as assimetrias Brasil-Bolívia

O intenso envolvimento da Petrobras nos conflitos em torno das regras para a indústria dos hidrocarbonetos na Bolívia é uma consequência direta e inevitável do papel central que a multinacional brasileira e as exportações de gás para o Brasil passaram desempenhar na economia boliviana a partir de 1996, com a privatização da estatal YPFB, o início das operações da Petrobras Bolivia e o acordo definitivo para a construção do gasoduto entre os dois países. A atuação da Petrobras Bolivia, como empresa integrada presente em toda a cadeia dos hidrocarbonetos, abarca a prospecção, extração, refino, comercialização, transporte e varejo de petróleo e gás natural. Em 2005, quando foi aprovada uma nova legislação boliviana para os hidrocarbonetos, de cunho mais nacionalista, controlava 45,9% das reservas prováveis e provadas de gás em território boliviano e 39,5% das reservas de petróleo. Seu faturamento representava cerca de 18% do PIB da Bolívia e a participação da empresa nos impostos arrecadados constituíam cerca de 24% das receitas fiscais. A Petrobras Bolivia, com sede em Santa Cruz de la Sierra, era, de longe, a maior empresa do país⁵¹. Naquele mesmo ano, as remessas de gás natural para o Brasil responderam por 34% das exportações totais.

O ingresso da Petrobras na Bolívia está estreitamente associado às reformas neoliberais implantadas a partir de 1985, e que afetaram de forma mais direta o setor de hidrocarbonetos a partir do primeiro governo de Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), entre 1993 e 1997. Essas reformas favoreceram a empresa brasileira de três maneiras mutuamente complementares: a) a privatização da estatal boliviana YPFB, abrindo espaço para o controle do setor de petróleo e gás natural por companhias transnacionais; b) a entrega à Petrobras e seus sócios de dois dos três maiores campos gasíferos bolivianos, San Alberto e San Antonio (Sábalo), oficialmente classificados como “novos”, com as vantagens fiscais daí decorrentes,

⁵¹ Com as mudanças na cena econômica boliviana iniciadas com o Decreto de Nacionalização (de 1º de maio de 2006), a estatal Yaciminetos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) retomou a sua posição como a maior empresa no país.

embora na realidade o volume das suas reservas já fosse conhecido; c) a adoção, no governo de Sánchez de Lozada, de um regime impositivo altamente favorável às transnacionais petrolíferas, em prejuízo das receitas do Tesouro Geral da Nação. Conclui-se, portanto, que o esquema neoliberal na Bolívia era totalmente funcional aos interesses da Petrobras, na medida em que contribuiu para a sua política de internacionalização dos negócios e a conquista da liderança no setor de energia em âmbito latino-americano. A recíproca também se mostra verdadeira: sem a existência do mercado brasileiro como destino das exportações do gás boliviano – algo que só se tornou possível com a construção do gasoduto – a Bolívia dificilmente teria conseguido atrair investidores estrangeiros para a privatização de sua estatal mais importante, além de se privar de uma fonte vital de receitas externas, oriundas do gás enviado ao Brasil.

A implantação da Petrobras no espaço econômico boliviano se deu em um ritmo muito rápido, a partir da fundação da Petrobras Bolivia, em 1995, e se aprofundou com a compra das duas refinarias do país, privatizadas em 2001, e, no ano seguinte, com a incorporação dos ativos da transnacional argentina Perez Companc. No final de 2005, quando Evo Morales foi eleito presidente com a promessa de “nacionalizar” o setor de hidrocarbonetos, a Petrobras Bolivia controlava os seguintes empreendimentos:

- operação dos campos de San Alberto e San Antonio, no departamento de Tarija, responsáveis pela maior parte do gás natural⁵² exportado ao Brasil pelo Gasbol, com 35% das ações, em sociedade com a empresa “capitalizada” Andina (controlada pela espanhola Repsol-YPF), dona de 50%, e a francesa TotalFinaElf (mais tarde, apenas Total), com os 15% restantes;
- concessões para a exploração dos campos de hidrocarbonetos de Rio Hondo, em parceria com a Total na base de 50%; de Ingree, com 100%; e mais 20% do campo de Monteagudo, operado pela Maxus, subsidiária da Repsol-YPF;
- a propriedade, por meio da Empresa Boliviana de Refinación (EBR), uma subsidiária da Petrobras Bolívia, das duas refinarias de petróleo existentes no país, a de Gualberto Villaroel, em Santa Cruz, e Guillermo Elder Bell, em Cochabamba, com uma capacidade de refino de 60 mil barris de petróleo diários, utilizada na produção de gasolina, lubrificantes e asfalto;

⁵² O campo de San Alberto tinha em 2004 dois módulos, cada um com capacidade para processar 6,6 milhões de metros cúbicos diários (mmcd) de gás natural, enquanto o campo de San Antonio (Sábalo) tinha capacidade inicial de 3 mmcd e a possibilidade de alcançar um total de 14 mmcd (VILLEGAS, 2004, p.143-144).

- participação de 25% no mercado boliviano de distribuição de combustíveis, com 92 estações de serviço (equivalentes aos postos de gasolina no Brasil), espalhadas por todo o país;
- propriedade e operação, por meio da empresa Transierra (em que tem como sócios a Total e a Andina) do Gasoduto Yacuiba-Río Grande (Gasyrg), de 431 km, construído para transportar gás natural dos campos de San Alberto e San Antonio até a estação de compressão de Río Grande, onde o combustível se conecta com o Gasoduto Bolívia-Brasil.

No que se refere à exportação de gás ao país vizinho, a Petrobras exercia (e ainda exerce) uma dupla função, como vendedora (na Bolívia) e compradora (no Brasil) do mesmo combustível. Essa posição privilegiada, como apontou VILLEGAS (2004, p.149), outorgou à empresa brasileira um forte peso nas renegociações do contrato de compra e venda anteriores à queda do governo Mesa, quando o governo do Brasil pressionava a Bolívia para reduzir os preços e flexibilizar as cotas mínimas de importação de gás previstas na cláusula do *take or pay*. As negociações – suspensas pelo lado brasileiro logo após a queda de Goni, reiniciadas no governo de Carlos Mesa e novamente interrompidas, dessa vez em definitivo, com a queda de Mesa e a crise institucional boliviana – ocorreram num contexto de forte assimetria em favor do Brasil, a partir do próprio fato, recorrentemente lembrado por analistas, diplomatas e executivos do lado brasileiro, de que, apesar da interdependência energética entre os dois países, na realidade os custos de um corte nesse relacionamento seriam bem mais elevados para a Bolívia do que para o seu gigantesco vizinho. Em palavras simples: a Bolívia precisa muito mais do mercado e dos investimentos brasileiros do que o Brasil precisa do gás boliviano.

Tal assimetria caracteriza não apenas as relações entre os dois países, mas a própria relação entre a Petrobras e a Bolívia. É difícil encontrar, em mais de um século de história das empresas transnacionais, algum paralelo com a descomunal influência econômica, política e social que a Petrobras exerce na Bolívia. Pode-se comparar sua presença, talvez, com a da United Fruits na Guatemala da primeira metade do século XX (GRANDIN, 2006), ou a da Anglo-Persian Oil Company (atual BP) no Irã dos tempos anteriores ao do governo de Mossadegh, derrubado em 1953 num golpe articulado a partir de um complô anglo-estadunidense (KINZER, 2004). Mas, ainda assim, a proximidade geográfica do Brasil, que se traduz na interligação física por meio do gasoduto, amplifica a situação de dependência boliviana em um patamar que só encontra equivalente na dependência a que está submetido o Paraguai, igualmente perante o Brasil, a partir da Binacional Itaipu (CANESE, 2008). Isso,

sem contar a escala das operações da Petrobras no cenário doméstico da Bolívia e o peso de suas múltiplas atividades naquele país.

Tamanha desigualdade só poderia suscitar, do lado mais fraco, o boliviano, uma percepção de injustiça, que se combinou com a memória histórica da pilhagem colonial e imperialista do país para produzir um caudaloso anseio de revolta, concretizado nas jornadas insurrecionais de outubro de 2003 e junho de 2005. Não se trata de um mero “ressentimento”, como sugere a abordagem reducionista que impregna o discurso brasil-cêntrico, mas de uma postura política racionalmente orientada para a afirmação dos interesses nacionais bolivianos. Essa postura recuperou capacidade de mobilização na década passada ao apelar, com sucesso, para noções de forte apelo popular, como a independência, a soberania e a dignidade. Os bolivianos reagem à relação de desigualdade que os atores brasileiros chamam de “integração energética” do mesmo modo que outros povos latino-americanos submetidos a vínculos assimétricos, como se pode constatar nas provocativas declarações de Andrés Soliz Rada, em entrevista concedida a um jornal brasileiro quando já tinha deixado o cargo de ministro dos Hidrocarbonetos no governo de Evo Morales:

Quero esclarecer que tenho um profundo carinho e respeito pelo povo brasileiro. Infelizmente, suas classes dirigentes carecem, quase sempre, de uma visão latino-americana que permita alcançar um desenvolvimento harmônico da região. Preferem, ao contrário, que o Brasil esteja rodeado de países fracos, para obrigá-los a aceitar as imposições de Brasília. [...] Por isso, é possível adequar a meu país o que dizem os mexicanos sobre os EUA: “A desgraça da Bolívia reside em estar longe de Deus e muito perto do Brasil”. Essa é a relação que pretendemos mudar com a nacionalização, para que entre Brasil e Bolívia pudessem existir relações mais fraternas, harmoniosas e equilibradas⁵³.

6.2. A interdependência gasífera como um caso de *path dependency*

O peso avassalador da Petrobras na economia boliviana – principal investidor e principal importador em um país carente de capital e tecnologia, com um mercado interno subdesenvolvido – produz, do lado boliviano, um duplo efeito: de um lado, o desejo de mudança que ganhou expressão prática na bandeira da “nacionalização” dos hidrocarbonetos; do outro, uma sensação de impotência diante dos custos elevadíssimos que um confronto com o Estado e o capitalismo brasileiros inevitavelmente causaria. A retomada do projeto

⁵³ “Brasil sabia que haveria ‘novas regras de jogo’, diz boliviano”, *Zero Hora*, Porto Alegre (RS), 30 de setembro de 2006.

nacionalista na Bolívia da década de 2000 se deu nos marcos da estrutura econômica e jurídica herdada do neoliberalismo e, em particular, da obra colossal de engenharia econômica executada no primeiro mandato presidencial de Goni – o “triângulo energético”, que mudou simultaneamente o aparato produtivo do país (com a adoção do gás natural como principal produto de exportação), o modelo de propriedade (privatização da YFPB) e a inserção internacional (com o foco na interdependência com o Brasil, de que a Petrobras é o agente). Após nove anos de vigência da Lei de Hidrocarbonetos 1.689 e do Decreto Supremo 24.806 os dois instrumentos jurídicos que viabilizaram o redesenho da economia nacional em 1996, a opinião amplamente majoritária da sociedade boliviana, assim percebida não apenas pelas manifestações públicas mas também pelo referendo de julho de 2004, inclinava-se para uma avaliação negativa do modelo neoliberal. Mas, naquela altura, o modelo já estava plenamente implantado, viabilizando – bem ou mal – a sobrevivência do Estado, por meio das receitas de exportação geradas a partir de contratos e investimentos do período anterior. Os atores políticos bolivianos engajados na busca de uma mudança de sentido nacionalista (moderada ou radical) se viram, assim, na condição de reféns de um estado de coisas que as forças domésticas conservadoras, em aliança com os interesses estrangeiros, apresentavam como irreversível.

Um conceito particularmente útil para a compreensão do dilema boliviano (que perdura até hoje) é o da *path dependency*, utilizado na ciência política para assinalar os limites na capacidade decisória dos atores em função de constrangimentos impostos por decisões tomadas no passado, de tal modo que qualquer mudança significativa na orientação das políticas, embora desejável, se vê bloqueada pelos elevados custos da ruptura com a trajetória pré-estabelecida. De acordo com James MAHONEY (2000), a *path dependency* se aplica a fenômenos da esfera política, econômica ou social cuja explicação reside em algum fato ocorrido nos momentos iniciais de uma dada sequência histórica. Esse fato inicial produz certas vantagens que se reproduzem por longos períodos, gerando uma dinâmica em que os acontecimentos que se sucedem a partir dele mantêm uma relativa estabilidade, protegida por uma força inercial que se projeta no tempo. Os atores se vêem prisioneiros de uma lógica pré-estabelecida, que projeta novos eventos numa reação em cadeia, inviabilizando alternativas que poderiam se mostrar mais eficazes (MAHONEY, 2000). Como aponta Margaret LEVI (1997, p.28) em suas reflexões sobre a *path dependence*

[...] *once a country, organization, or individual starts down a track, the costs of reversal are very high. There will be choice points, but the entrenchments of certain*

institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice” (LEVI, 1997, p.28, apud KAUP, 2010, p.124).

O conceito da *path dependency* se mostra particularmente útil no estudo das características sócio-econômicas dos países periféricos inseridos na economia mundial a partir da exportação de produtos primários. Esses países, ricos em recursos naturais, mas desprovidos de tecnologia e capital na escala necessária para desenvolver sua exploração, tornam-se dependentes de investimentos de empresas estrangeiras, de empréstimos contraídos junto a bancos e organismos internacionais e do acesso aos mercados para seus produtos de exportação. Os contratos e os acordos que regem essa modalidade de inserção internacional são, geralmente, firmados em contextos de crise econômica e/ou carências materiais crônicas, em que a margem de escolha do país hospedeiro se apresenta fortemente limitada. A vigência da nova relação econômica propicia ganhos imediatos, sobretudo na comparação com o cenário desfavorável no período anterior. Mais tarde, quando os efeitos negativos da assimetria se manifestam e ganham corpo propostas de ruptura com o modelo de inserção externa vigente, os custos da mudança se mostram insuportáveis, e a situação – agora percebida como desvantajosa – se perpetua, não mais pelos ganhos que produzem, mas pela própria inércia gerada a partir da decisão inicial.

Em trabalho que recorre ao conceito de *path dependence* para avaliar os dilemas atuais da Bolívia, o pesquisador Brent Z. Kaup ressalta os limites que o contexto da globalização neoliberal dos últimos 25 anos impõe às propostas nacionalistas da esquerda boliviana. Nesse país, o único instrumento de que o Estado dispunha para exercer o controle sobre seus recursos energéticos era a empresa estatal YPFB, que foi desmembrada e privatizada na década de 1990. E o gás natural, explorado e exportado por empresas estrangeiras (uma das quais, a Petrobras, constitui ao mesmo tempo a porta de acesso para o principal mercado consumidor), tornou-se a espinha dorsal de toda a atividade econômica. Uma vez alienada a capacidade de influência estatal sobre os aspectos centrais da inserção do país na economia global, como recuperar esse controle sem colocar em risco a própria sobrevivência econômica nacional? Referindo-se ao elevado grau de controle que as empresas transnacionais adquiriram sobre os mercados de produtos primários, KAUP (2010, p.125) afirma que

[...] while scholars have identified these changes, they have given less attention to the potential path dependencies that are arising with this neoliberal turn, particularly from natural-resource-led development. Increases in international demand and investment in primary commodity sectors lead to new transport routes. Decentralization has given both transnational and local actors different levels of power. As states have

privatized and marketized their primary commodity sectors, they have given transnational investors control over the extraction, transport, and use of their natural resources. Seeking long-term contracts and investment security, transnational firms have also forced states to operate in a global arena controlled by international law and assortment of trade agreements. All of these changes can enhance the difficulties resource-rich peripheral countries face in attempting to alter their socioeconomic trajectories.

A situação de impasse vivida pela Bolívia ao deparar com os conflitos gerados pelo caso específico de *path dependence* associada ao “triângulo energético” deu origem a percepções diametralmente opostas das relações do país com a Petrobras (e demais investidores estrangeiros em energia) por parte dos setores nacionalistas locais, de um lado, e dos atores brasileiros envolvidos com o assunto, do outro. Do lado boliviano, é inevitável a disseminação de uma postura de inconformismo perante uma relação econômica desigual, em que as possibilidades de desenvolvimento nacional se veem bloqueadas por contratos cujos principais beneficiários se situam no exterior. Um exemplo significativo da imagem da empresa brasileira junto a grande parte da opinião pública e dos atores políticos na Bolívia se encontra no livro *La Guerra del Gas*, de Mirko ORGÁZ (2004, p.231). Na visão do autor, as transnacionais petrolíferas

[...] se convirtieron en un verdadero superestado que maneja a discrecionalidad sus políticas de exploración, explotación y comercialización, sin el menor control del Estado. Alrededor de ellas giran tecnócratas del Gobierno, partidos liberales, grupos oligárquicos intermediarios del negocio, operadores técnicos y medios de comunicación. [...] Estos consorcios han extendido sus tentáculos por todos os niveles de la sociedad boliviana; sus propósitos son justificar la Capitalización y apoyar la exportación del gas a precios irrisorios y humillantes para la nación.

Para Orgáz, o conjunto dos empreendimentos articulados em torno do gás boliviano tem como objetivo essencial a pilhagem da Bolívia, a exemplo das práticas predatórias adotadas no passado na exploração da prata pelos colonizadores espanhóis e do estanho pela aristocracia mineradora. E os gasodutos construídos para exportar o gás constituem a versão contemporânea das “veias abertas” (GALEANO, 1978) por onde se escoam as “últimas riquezas” do país. “*En síntesis, Petrobras y el conjunto de transnacionales vienen desarrollando una política agresiva para saquear la última riqueza de los bolivianos*” (ORGÁZ, 2004, p.230).

Já o ponto de vista brasileiro presente nas relações com a Bolívia no período estudado pode ser desdobrado em três atitudes mentais que se complementam mutuamente: a) acreditar

que a Bolívia possui uma “vocação natural” para exportar matérias-primas energéticas (HOLANDA, 2001); b) dissociar o atraso econ mico boliviano (e, em particular, sua evidente incapacidade de assumir de imediato todas as tarefas ligadas ao negócio do gás) do próprio contexto que permitiu o ingresso da Petrobras e demais transnacionais no país; c) considerar que o gasoduto, a explora o das reservas e as compras de gás pelo Brasil constituem uma espécie de “bote salva-vidas” para a sociedade boliviana, incapaz de sobreviver por si mesma se não fossem os investimentos e o mercado proporcionados pela interdependência gasífera.

Frequentemente, a postura brasileira diante dos impasses na rela o com a Bolívia é apresentada na perspectiva de quem se sente injustiçado, não só com as acusa es de “subimperialismo”, mas com qualquer iniciativa boliviana voltada para corrigir ou atenuar o que é sentido pelos cidadãos do país vizinho como um desequilíbrio em favor do Brasil. É o que expressa o economista André Ghirardi, assessor da presidência da Petrobras, num dos raros documentos em que a perspectiva da empresa se expressa publicamente, ainda que na forma de um texto de responsabilidade individual. Comentando a renegocia o dos contratos já durante o governo de Morales, GHIRARDI (2009, p.165) expressa o sentimento brasileiro em termos que beiram o desabafo:

De parte da Petrobras havia percep o de que, da parte boliviana a negocia o estava centrada exclusivamente nas atividades dentro do território boliviano, e não levam em considera o todos os investimentos que a Petrobras teve que fazer na Bolívia e no Brasil para encontrar, produzir e transportar o gás, além de desenvolver mercado, e que esses investimentos, que durante alguns períodos tiveram que ser sustentados com perdas, que ainda não haviam sido recuperadas. Havia na maioria dos técnicos brasileiros o sentimento de frustra o de um grande e longo esforço de investimento para viabilizar o comércio de gás entre os dois países.

Pode-se afirmar, sem temeridade, que   também esse o pensamento predominante no Itamaraty, apesar da tradicional discri o dos seus funcionários, treinados para manter uma atitude respeitosa em rela o aos países estrangeiros e evitando qualquer frase que possa ser interpretada como manifesta o de arrogância, sobretudo em contextos em que as rela es bilaterais são marcadas por uma assimetria favorável ao Brasil. No caso das rela es Brasil-Bolívia, sabemos, por fontes informais, que existe grande insatisfa o com a falta de reconhecimento dos bolivianos à Petrobras por ter transformado a Bolívia em um ator central do cenário energético sul-americano, graças ao gasoduto e aos contratos de compra e venda do gás natural. Nesse quesito, o mínimo que a diplomacia brasileira tem a comentar, ainda que a portas fechadas, é que o tratamento dado ao Brasil e seus representantes na Bolívia nem

de longe corresponde ao aporte positivo que a Petrobras e o negócio do gás levou ao país vizinho.

O enfoque adotado no âmbito da Petrobras e do Itamaraty destaca, em linhas gerais, os seguintes pontos:

- a) os investimentos estrangeiros só vieram à Bolívia devido à construção do gasoduto e à garantia do mercado brasileiro para o gás boliviano;
- b) a Petrobras chegou à Bolívia em um contexto de total ausência de alternativas econômicas viáveis, com uma economia dependente de donativos de entidades filantrópicas e de empréstimos a fundo perdido concedidos por organismos internacionais, um Estado em crônico desequilíbrio fiscal, um mercado interno precário e um parque produtivo obsoleto, com um leque restrito de produtos exportáveis e uma forte presença do contrabando e do narcotráfico;
- c) graças à Petrobras, a Bolívia inverteu seu crônico déficit comercial com o Brasil, ampliando suas exportações até o ponto de alcançar um modesto superávit nas trocas internacionais;
- d) a Petrobras é um fator de modernização e dinamismo na economia boliviana, gerando empregos (conforme enfatiza Ghirardi no artigo citado, a empresa contava em 2005 com 1.500 empregos, 95% deles bolivianos), aplicando projetos de “responsabilidade social” e introduzindo melhorias de diversos tipos, como o modelo brasileiro dos postos de gasolina que oferecem múltiplos serviços aos motoristas;
- e) a assimetria entre os dois países é um fato inevitável e não necessariamente negativo para a Bolívia, que teria muito mais a ganhar do que a perder com a opção pelo estreitamento dos seus vínculos econômicos com o Brasil.

Em suma, na visão brasileira, os bolivianos agem com ingratidão, ao deixarem de reconhecer em toda a sua dimensão o aporte brasileiro para a economia da Bolívia, e até com certa irracionalidade, na medida em que desdenham as supostas vantagens do adensamento de suas relações com o Brasil. Com esse conjunto de ideias fortemente entranhado no pensamento dos atores brasileiros que estabeleceram negociações com a Bolívia no período estudado, entende-se a reação de perplexidade e resistência perante a retomada do nacionalismo petroleiro no quadro das mobilizações indígena-populares que colocaram em xeque o modelo neoliberal a partir da Guerra da Água em 2000.

6.3. A crise do modelo neoliberal

O ressurgimento das mobilizações populares na Bolívia após a implantação da hegemonia neoliberal nos anos 80 surpreendeu os analistas que, nos meios acadêmicos, diplomáticos, jornalísticos ou em organizações internacionais, atribuíam um caráter irreversível ao modelo de Estado e de sociedade instaurado a partir da Nova Política Econômica. A relativa estabilidade do sistema político, que os analistas liberais viam como uma virtude da democracia boliviana e um sinal de fortaleza do modelo econômico implantado em 1985, fora obtida por meio de um mecanismo de “pactos de governabilidade” entre os três principais partidos: Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), Ação Democrática Nacional (ADN) e Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). Os recorrentes pactos, baseados na distribuição de cargos públicos e na tolerância perante atos de corrupção, permitiram a formação de cinco governos consecutivos entre 1985 e 2002 – e acentuaram, no longo prazo, o desprestígio total do sistema político (ARZE, 2009, p.268). Em uma análise representativa do enfoque acadêmico predominante até a virada do século, o cientista político René MAYORGA (2002) apontou, em tom elogioso, a vigência, pela primeira vez na história do país, de “um sistema multipartidário moderado, oposto qualitativamente ao que predominou no momento da transição democrática, que era um sistema multipartidário altamente fragmentado e polarizado”. De acordo com Sartori, o sistema multipartidário moderado tem como características uma distância ideológica relativamente leve entre os partidos grandes, uma tendência à formação de coligações entre os partidos de posições distintas e uma competição partidária eminentemente centrípeta (SARTORI, 1982, p.201 e segs.).

A interação entre esses três partidos se dava nos marcos de um sistema político que MAYORGA (2002) define como “presidencialismo parlamentarizado” e que tem, como característica principal, uma regra eleitoral que faz com que, na ausência de uma maioria absoluta nas eleições, o presidente seja escolhido pelo Congresso, que deve optar entre os dois candidatos mais votados nas urnas. Na prática, foi isso o que aconteceu nas quatro sucessivas eleições entre 1985 e 1997. Os acordos interpartidários efetuados entre o primeiro turno (voto popular) e o segundo turno (eleição do presidente pelos parlamentares) garantiu a base de apoio do Executivo.

Ao mesmo tempo que favorecia a governabilidade, esse sistema diluiu a identidade ideológica e programática dos três partidos principais, que passaram a convergir em direção à centro-direita, com o apoio irrestrito às políticas de modernização liberal da economia e do

Estado. Novas forças políticas, de corte populista e/ou personalista, emergiram em desafio ao condomínio político MNR-ADN-MIR, mas essas tentativas tiveram fôlego curto, conforme analisa QUINTANA TABORGA (2005, p.7):

A instauração do ciclo da “democracia pactuada” que se expressou na rotação contínua do poder durante 18 anos, monopolizado por três partidos [...], permitiu a reprodução de cinco gestões de governo que, apesar dos seus matizes, operaram sob a mesma lógica neoliberal com o foco na transferência de competências do setor público ao privado.

O sistema partidário boliviano, aparentemente sólido, tinha dois pontos fracos. Em primeiro lugar, a já assinalada tendência à anulação das diferenças ideológicas, o que deixava a oposição ao modelo econômico sem representação efetiva no sistema partidário. Em segundo lugar, a exclusão da população indígena. “O sistema de partidos não foi capaz de integrar a multiplicidade das clivagens étnico-culturais e as demandas de uma nação majoritariamente indígena” (RENÉ MAYORGA, 2002). No longo prazo, esse sistema, baseado na distribuição de cargos públicos entre apadrinhados e na tolerância perante atos de corrupção, contribuiu para acentuar o desprestígio das autoridades e tornar mais precária a própria governabilidade que tanto se almejava preservar (ARZE, 2009, p. 268).

A crise do modelo neoliberal se tornou evidente a partir de 2000, com a eclosão de revoltas populares contra a privatização do fornecimento de água e, mais tarde, contra a exportação de gás natural por um gasoduto através do Chile. O surgimento de um movimento popular com bandeiras nacionalistas e antiliberais teve como pano de fundo a percepção de que as chamadas “reformas estruturais” perpetuavam a situação de miséria da maioria da população e a profunda desigualdade social. A “capitalização”, executada em nome da modernização do aparelho produtivo e do saneamento das finanças públicas, acabou por produzir resultados opostos. A perda de fontes de receita – como decorrência do fechamento e privatização das empresas públicas – levou o Estado a uma situação de permanente insolvência, impondo ao governo um problema permanente em obter recursos para financiar o déficit fiscal. Para enfrentar essa situação, aplicou-se, por um lado, a contenção dos gastos públicos, com a privatização de serviços prestados pelo Estado à população; por outro lado, colocou-se em prática uma severa reforma tributária, com prioridade aos impostos sobre o consumo, que afetam principalmente os setores sociais que vivem dos salários (ARZE, 2009, p.269-270). Na impossibilidade de alcançar o equilíbrio fiscal, a Bolívia se torna um país fortemente dependente da ajuda externa, que em 1999 representou 30% das despesas governamentais, em um montante equivalente a 7% do PIB (KLEIN, 2003, p.250).

De 1997 a 2002, o endividamento da Bolívia aumentou de 3,3% para 8,7% do PIB, o que significa que, a cada ano, uma parcela maior do orçamento estatal passou a ser empregada no pagamento da dívida em vez de proporcionar serviços como saúde e educação. Em 2002, a Bolívia devia pagar mais de US\$ 496 milhões pela sua dívida externa, o equivalente a 16% do orçamento total do país. (SHULTZ, 2008, p.141) Enquanto isso, o crescimento econômico do país se situava muito abaixo das projeções otimistas do governo. O PIB cresceu uma média de 1% em 1999 e 2000, subindo ligeiramente em 2001 e 2002. As débeis condições econômicas em escala global impediram a expansão da economia boliviana, que cresceu menos de 3% em 2003, alcançando 3,5% em 2004. A Bolívia sofria também o impacto provocado pela destruição de milhares de hectares de coca, como resultado da política de erradicação forçada da folha de coca no governo de Hugo Banzer e que era apoiada pela guerra contra as drogas nos EUA.

Na ausência de benefícios das políticas neoliberais aplicadas nos anos 90, os movimentos indígenas e sociais começaram a desafiar a aliança entre o Estado e as firmas transnacionais a fim de alterar a trajetória sócio-econômica do país. Como um padrão recorrente em toda a América Latina, novas formas de organização social entraram em cena em lugar dos sindicatos tradicionais, cuja resistência se havia debilitado sem parar desde 1985. Na Bolívia, os povos indígenas (quíchuas e aimarás, principalmente) e os agricultores da coca (*cocaleros*) formaram grupos organizados em torno de temas específicos, a partir de perspectivas diferentes, porém complementares.

No novo ciclo de lutas sociais iniciado na virada do século, dois movimentos tiveram um papel chave: os *cocaleros* do Vale do Chapare, no departamento (província) de Cochabamba, e aimarás do Altiplano, a região onde se situa La Paz. A coca é uma planta de uso milenar entre os indígenas bolivianos, que mascam as suas folhas como um meio de enfrentar a fome e o frio. Exportada clandestinamente para traficantes colombianos, a planta trouxe ao país, entre o início da década de 1980 e a segunda metade da década seguinte, uma média de US\$ 500 milhões por ano, cerca de 8% do Produto Interno Bruto. Sua principal área de cultivo se situa na região do Chapare, onde garante a sobrevivência de cerca de 35 mil famílias. A repressão estatal a esses *cocaleros* ocorreu a partir de pressões do governo dos Estados Unidos, que defende a erradicação dos cultivos de coca como parte de sua campanha internacional contra as drogas, apesar de todas as evidências de que essa medida em pouco ou nada altera o ingresso de cocaína em território estadunidense. Sucessivos governos bolivianos

ensaiaram erradicar a coca e convencer os agricultores do Chapare a substituí-la por cultivos como abacaxi e palmito. Fracassaram pela falta de mercados alternativos viáveis⁵⁴.

Em 1997, Hugo Banzer, o ex-ditador que retornou à presidência pelas urnas, lançou o Plano Dignidade, operação militar financiada pelos EUA com o objetivo de extirpar, por meio do uso da força, toda a coca plantada na Bolívia, com exceção de uma quantidade restrita cultivada perto de La Paz, em Yungas. Banzer formou, com ex-policiais e militares da reserva, um destacamento de 300 homens, a Força Tarefa Especial, que ficaria famoso pela truculência. Os *cocaleros*, sem outra fonte de sobrevivência, travaram uma luta feroz. Ao fim, em 2001, o governo anunciou que praticamente não existiam mais plantações ilegais no Chapare. Dos 50 mil hectares ocupados pelo cultivo de coca, só restariam cerca de 600. Os EUA gastaram US\$ 130 milhões anuais nessa operação, em que morreram cerca de duzentos camponeses (comparados a três vítimas fatais entre as forças de segurança). A resistência projetou em escala nacional a figura do carismático e inteligente Evo Morales (SIVAK, 2008, p.31-51). Filho de mãe aimará e pai quíchua, Morales emigrou para o Chapare e logo estava à frente do sindicato dos *cocaleros*. Em 1997, foi eleito deputado, mas perdeu a cadeira em janeiro de 2002, acusado de incitar a violência.

A outra vertente fundamental da resistência ao neoliberalismo se desenvolveu na região montanhosa do oeste boliviano, entre as comunidades indígenas quíchuas e, principalmente, aimarás. Embora a Bolívia seja um país predominantemente indígena⁵⁵, os integrantes dessa maioria étnica foram historicamente mantidos à margem da participação na vida pública e nas instituições estatais, ao mesmo tempo em que, no plano social, eram submetidos a uma situação de marginalidade, pobreza e discriminação. O ressurgimento recente da identidade indígena como estratégia de atuação política ocorreu em meio ao vazio deixado pelo declínio dos sindicatos operários e dos partidos de inspiração marxista que disputaram o centro da esfera pública boliviana desde a década de 1940.

⁵⁴ Sobre a coca e os *cocaleros* na Bolívia, a principal obra de referência disponível no Brasil é *Movimento Cocalero na Bolívia* (URQUIDI, 2004).

⁵⁵ No Censo de 2001, 62% da população boliviana com mais de 15 anos de idade se auto-identificou como indígena (KOHL; FARTHING, 2007, p.249).

6.4. A Guerra da Água e o surgimento de um “nacionalismo plebeu”

O atual ciclo de mobilizações indígenas tem como alicerce a rede de sindicatos camponeses e associações locais organizadas em todo o país a partir de 1970. A Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), formada nessa época, agrupava cerca de 15 mil sindicatos camponeses em 1975. Essa entidade ganhou protagonismo a partir da promulgação, durante o governo de Sánchez de Lozada, de uma nova legislação agrária que facilitava a compra e venda de propriedades rurais – mudança interpretada pelas lideranças indígenas como uma ameaça às aldeias tradicionais (*ayllus*). A expansão dos latifúndios nas “terras baixas” do leste do país abriu uma nova frente de conflitos agrários, aos quais se agregou a resistência dos indígenas do Altiplano à privatização de recursos naturais, em especial os mananciais de água, como explica ORGÁZ (2004, p.250):

La privatización de las condiciones de vida mostró los grados de deshumanización, explotación irracional y apropiación del trabajo y las riquezas naturales del país por transnacionales oligopólicas, a través de un Estado diseñado por y para ellos vía Capitalización. La mercantilización del agua propiciará la fusión de sujetos de diversas historias y estructuras sociales, es decir, la reconstitución del lo nacional popular contra el Estado neoliberal.

Sob a liderança de Felipe Quispe, a CSUTCB adotou, na segunda metade da década de 1990, formas de luta mais incisivas, como as marchas até La Paz e, principalmente, o bloqueio de estradas como meio de pressão sobre as autoridades. Toda essa articulação se deu, em uma fase inicial, à margem dos partidos políticos e dos processos eleitorais. Pouco a pouco, porém, ocorreu uma convergência de grande parte desses ativistas em direção ao Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), que se constituiu no contexto dessas lutas. Há um consenso entre estudiosos em apontar o episódio da Guerra da Água, como ficou conhecido o grande conflito em torno da privatização da empresa estadual de recursos hídricos em Cochabamba, que atingiu seu ponto culminante em abril de 2000, como o marco inicial da ofensiva dos movimentos sociais – e das forças de esquerda, em seu conjunto – contra as políticas neoliberais (HYLTON; THOMSON, 2007; KOHL; FARTHING, 2007). Em setembro de 1999, a empresa municipal de fornecimento de água foi privatizada em favor da empresa Águas del Tunari, controlada

pela multinacional estadunidense Bechtel e pela empresa italiana Edison. Ao mesmo tempo, o governo de Banzer aprovou a Lei de Serviços Básicos (Lei nº 2.029), que tratava a água como uma mercadoria igual a qualquer outra e anulava as associações comunitárias criadas em diversos departamentos para administrar esse serviço. Ambas as medidas atendiam ao pedido feito pelo Banco Mundial em junho de 1997, quando a instituição multilateral prometeu ao presidente Sanchez de Lozada um abatimento de US\$ 600 milhões em troca da privatização da água no país inteiro.

Em Cochabamba, a entrega desse serviço a atores privados levou, de imediato, a um aumento de até 300% nas tarifas de água, o que provocou uma reação popular de dimensões inesperadas. Entrou em ação, naquele contexto, uma nova forma de articulação social, flexível e multissetorial: a Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida, que reunia associações de moradores, sindicatos de cocaleros, entidades camponesas e indígenas, ativistas políticos de esquerda, grupos de operários e de cidadãos de classe média. Dessa maneira, segundo a avaliação de Pablo STEFANONI e Hervé DO ALTO (2006, p.24),

[...] se conseguía, por un lado, superar el estado de precariedad organizativa y simbólica derivado de la crisis de la COB (en tanto instancia articuladora de demandas sociales) y, por el otro, se comenzaba a poner en circulación la discusión sobre el significado del patrimonio público y de los recursos colectivos frente a la ola privatizadora.

O confronto em Cochabamba teve início em janeiro de 2000, quando a *Coordinadora* passou a bloquear estradas como meio de pressionar as autoridades para a abertura de negociações. Em fevereiro, uma marcha com milhares de participantes tentou ocupar a praça central da cidade e foi reprimida por forças policiais, que deixaram dezenas de feridos. Ainda assim, os manifestantes conseguiram ocupar a praça, transformando-a em quartel-geral dos movimentos sociais no que passou a ser conhecido como a Guerra da Água. O impasse se prolongou ainda por vários meses e a *Coordinadora*, respaldada por um referendo em que 96% de 48 mil moradores da região se pronunciaram pela anulação do contrato com a empresa Águas del Tunari, lançou um ultimato ao governo federal no qual exigia, além da reestatização dos serviços de água na cidade, a modificação da Lei 2029. Ao se esgotar o ultimato, em abril, os ativistas declararam greve geral por tempo indeterminado e o bloqueio geral das estradas. Uma multidão ocupou a sede da administração municipal e os escritórios da Águas del Tunari. Mas o governo federal e os parlamentares situacionistas se recusaram a voltar atrás, sob o argumento de que um recuo na política de privatizações provocaria uma fuga dos investidores estrangeiros – o que não deixa de ser verdade.

A opção do governo foi pela repressão, com a declaração do estado de sítio em Cochabamba. No dia 8 de abril, forças policiais e militares tomaram a cidade de assalto, em meio a uma feroz resistência dos ativistas, sob a liderança da Coordenadora. Os intensos confrontos culminaram com a morte de um jovem de 17 anos, Victor Hugo Daza, atingido por um disparo de fuzil. A notícia provocou comoção popular, encorajando milhares de novas adesões aos protestos. As forças repressivas acabaram recuando para os quartéis e o centro da cidade caiu em mãos dos manifestantes. Ao mesmo tempo, em La Paz, eclodia um motim de 10 mil policiais, que reivindicavam um aumento salarial de 100%. O conflito deixou o governo sem meios para impor o estado de sítio, pois necessitava mobilizar os militares contra a sublevação dos policiais. Em meio à confusão, os militares de patentes inferiores também se amotinaram por aumento de salários. Enfraquecido, Banzer anunciou, no dia 9 de abril, a anulação do contrato da privatização da água, mediante o pagamento de uma indenização de US\$ 25 mil às empresas Bechtel e Robinson. No mesmo dia, 100 mil pessoas, reunidas na praça central de Cochabamba, aprovaram o acordo entre a *Coordinadora* e os emissários do governo federal.

A Guerra da Água foi a primeira vitória dos movimentos populares depois de uma década e meia de vigência do modelo neoliberal. Esse fato inaugurou o ciclo de mobilizações sociais cujo eixo se deslocou, logo em seguida, para as comunidades indígenas do Altiplano, que replicaram a tática do bloqueio de estradas. Os aimarás se insurgiram com base em uma extensa lista de reivindicações, em que se destacavam a revogação das leis neoliberais relacionadas com a posse da terra e o uso da água, assim como o fim das campanhas policial-militares de erradicação da coca. Em setembro e outubro de 2000, o bloqueio de estradas deixou a cidade de La Paz isolada do restante do país durante dez dias, sem receber suprimentos – uma situação que evocou a lembrança do histórico do cerco da capital por rebeldes aimarás liderados por Tupac Katari, em 1781. Mais uma vez, Banzer cedeu à pressão do movimento indígena e revogou a privatização das nascentes de água que abastecem os municípios dos arredores de La Paz.

Foi nesse país conflagrado, com um aparelho de Estado impotente diante do avanço de movimentos sociais de novo tipo, que a Petrobras Bolívia iniciava a operação do Gasbol, em funcionamento desde o ano anterior, em 1999. Ao mesmo tempo, a empresa brasileira ampliava o controle do setor de hidrocarbonetos na Bolívia, por meio de um agressivo processo de aquisições no qual incorporou ao seu patrimônio duas refinarias, quase uma centena de postos de gasolina e uma rede de distribuição de combustíveis. A partir do gasoduto, do controle das maiores reservas gasíferas bolivianas e das importações crescentes

de gás natural pelo mercado brasileiro, a Petrobras colocava em marcha sua “primeira experiência integrada de negócios fora do Brasil”, conforme afirmou, com orgulho, o gerente para o Cone Sul da Petrobras no período estudado, Décio Oddone⁵⁶. Em olhar retrospectivo, percebem-se os limites da compreensão dos agentes brasileiros durante a fase de implantação do empreendimento. Nas ruas, a Bolívia se dilacerava, com o repúdio popular à pilhagem dos recursos naturais pelas empresas estrangeiras. Nos gabinetes, executivos brasileiros (e de outros países) consolidavam e aprofundavam uma presença comercial e extrativista que, aos olhos dos bolivianos, constituía a expressão mais visível da exploração abusiva dos seus recursos. Mas nada disso alterava os planos dos “investidores”, convencidos que estavam da irreversibilidade das reformas neoliberais. Nesse ponto de vista, as rebeliões populares como a Guerra da Água, os bloqueios de estradas por indígenas em confronto direto com as autoridades estatais, os violentos confrontos entre *cocaleros* e policiais, tudo isso representava apenas um “passado” que inevitavelmente desapareceria de cena com o avanço irresistível do capitalismo global e seu modelo liberal de organização da economia e da cena política.

Na avaliação de Álvaro García Linera, a vitória indígena-popular na Guerra da Água e nos bloqueios de estradas em 2000/2001 marca a abertura de um período que ele classifica, em referência à elaboração teórica marxista sobre as lutas sociais na Europa do século XIX, como uma “época revolucionária” (GARCIA LINERA, 2004). A “época revolucionária”, tal como definida por Marx e Engels, é um período de intensa atividade política, caracterizada pela presença simultânea de um conjunto de fatores que, segundo o autor citado, se fazem presentes, em escala crescente, na Bolívia da primeira metade da década de 2000: a) o desafio aberto de amplos setores das classes subalternas à autoridade estatal; b) a busca, por esses setores mobilizados, ou de grande parte deles, da conquista do poder político; c) a adesão de parcelas cada vez maiores da sociedade a essa perspectiva de transformação radical; d) a incapacidade dos governantes em neutralizar as aspirações políticas dos setores sociais em conflito com o *status quo*.

O fenômeno que marca o início de uma ofensiva (“revolucionária”, na concepção de García Linera) contra o modelo econômico-político neoliberal instaurado em 1985 é a mudança do eixo reivindicatório dos movimentos sociais, que ultrapassam o estágio das reivindicações dispersas – a defesa do cultivo da coca, as demandas agrárias, a luta pelo acesso a serviços básicos como o fornecimento de água – para abraçar, a partir de 2002, uma

⁵⁶ Entrevista concedida em 2007 à pesquisadora Danielle Nogueira, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (NOGUEIRA, 2007, p.170).

bandeira central capaz de unificar os anseios de todos os setores sociais que se sentem injustiçados, excluídos ou prejudicados: a nacionalização dos hidrocarbonetos e, em especial, do gás natural. O eixo ideológico é a contradição entre a nação e o imperialismo, ou, em outros termos, a nação e a antinação (STEFANONI; DO ALTO, 2006, p.60). Essa redefinição do foco das mobilizações populares pode ser explicada pela soma de dois fatores. O primeiro é percepção generalizada de que existe um vínculo essencial entre, de um lado, a adoção de um modelo econômico com base na privatização dos hidrocarbonetos e na sua exportação intensiva por empresas estrangeiras e, do outro, o agravamento das condições de vida, o descalabro econômico-social e a falta de perspectivas para a Bolívia na virada entre décadas de 1990 e 2000. “Quanto mais gás o país produzia, mais pobre ficava”, definiu o autor estadunidense Benjamin DANGL (2007, p.96). O segundo fator, decorrente do primeiro, é a ideia de que a salvação do país depende da recuperação do controle da sociedade sobre seus recursos, especialmente o mais valioso deles – o gás natural.

É o que aponta, claramente, GARCIA LINERA (2009, p. 324), ao explicar de onde teria surgido a ligação – inimaginável anteriormente – entre as reivindicações indígenas e a defesa nacionalista do gás:

El levantamiento indígena y popular de abril y septiembre de 2000 en contra de la privatización de los recursos hídricos en los valles cochabambinos y el altiplano aymara (la llamada "guerra del agua") mostró que los recursos naturales forman parte fundamental del sistema de reproducción cultural y material de las comunidades agrarias, y por tanto cualquier intento de mercantilización de expropiación privada de esos recursos colectivos ataca directamente la estructura material y simbólica de las comunidades campesinas indígenas. Esto hace de la defensa y control colectivo de ciertos recursos naturales un principio básico de la preservación histórica y de la continuidad del régimen social de las comunidades.

Em um enfoque semelhante, STEFANONI (2003, p.66) aponta o surgimento de um “nacionalismo plebeu” em que os movimentos indígenas rearticulam a questão da identidade cultural a partir de um discurso nacionalista renovado em que a auto-representação do índio boliviano se vincula aos temas da “descolonização do Estado” e da nacionalização dos recursos naturais. Nesse novo discurso, os movimentos indígenas incorporam a denúncia do caráter “entreguista” das elites nacionais (brancas e mestiças) e recuperam uma trajetória histórica nacionalista que começa com a nacionalização dos hidrocarbonetos pelos governantes militares na década de 1930, passa pela Revolução de 1952 e prossegue com o novo ciclo de militares nacionalistas do final da década de 1960 e início dos anos 1970, sob os presidentes Alfredo Ovando e Juan José Torres. Nessa linha de explicação, “*ahora no se trata*

del nacionalismo que tenía el mestizaje como horizonte sino de un nuevo nacionalismo que plantea la `unidad en la diversidad` e identifica a los indígenas como los mejores defensores de la nación” (STEFANONI; DO ALTO, 2006, p.25-26).

6.5 A crise da economia neoliberal boliviana e a Guerra do Gás

A redefinição ideológica dos movimentos sociais bolivianos, em particular os movimentos indígenas, ocorre em um contexto de estagnação da economia boliviana, agravamento da dívida externa e acirramento das divergências no seio do bloco partidário dominante, em que cada um dos três partidos principais (MNR, MIR e ADN) trata de jogar sobre os adversários a “culpa” por um cenário econômico-social cuja marca mais saliente é a falta de perspectivas. A expectativa de que as reformas neoliberais aplicadas a partir de 1985 trouxessem à Bolívia os investimentos necessários para dinamizar a vida econômica e um período prolongado com altas taxas de crescimento deu lugar a uma amarga decepção.

Na realidade, os investimentos externos se limitaram ao setor de serviços e à produção de bens primários destinados à exportação, desprezando a instalação de unidades industriais. Dos US\$ 2 bilhões investidos nas empresas “capitalizadas”, a maior parte foi destinada a bens intensivos em capital fabricados no exterior, com escasso efeito multiplicador sobre a economia boliviana. Em 1996, quatro das empresas “capitalizadas” se encontravam entre os seis maiores importadores da Bolívia (KOHL; FATHING; 2007, p.185).

O rápido aumento na produção de hidrocarbonetos teve pouco impacto na geração de empregos. Um dado significativo: os tubos de aço utilizados na construção do gasoduto Bolívia-Brasil foram importados da Argentina, Brasil e Coreia do Sul, e o investimento de US\$ 435 milhões não chegou a gerar diretamente mais de 600 empregos permanentes (KOHL; FATHING, 2007, p.187). Em vez da prometida criação de meio milhão de novos postos de trabalho, a “capitalização” das estatais representou a demissão de 70% dos funcionários da estatal YPFB, a maior do país. Do mesmo modo, também foram frustradas as expectativas de que o ingresso de investidores trouxesse novas tecnologias ou viabilizasse a agregação de valor aos hidrocarbonetos por meio da produção de derivados do petróleo ou do gás natural. É o que afirmam Gretchen GORDON e Aaron LUOMA (2008, p.98):

Las compañías extranjeras que tomaron control de la industria hidrocarburífera de Bolívia encontraram más beneficioso exportar el

gas natural como materia prima barata para ser procesada por sus afiliados en Argentina y Brasil. Por no estar obligados a hacer debido a lo que estipulaban los contratos, nunca invirtieron en el mejoramiento de la infraestructura doméstico o en capacitación técnica. Las dos refinerías más importantes del país que operan hoy, por ejemplo, fueron construídas por YPF antes de la capitalización y no han sido mejoradas considerablemente desde entonces.

Olhando o cenário a partir de um ponto de vista brasileiro, André Ghirardi chega a conclusões semelhantes, ao escrever que “de maneira geral, a privatização da indústria de energia trouxe aos países da região grandes fluxos de capital para compra de controle acionário das empresas estatais, mas quase nada para novos investimentos que aumentassem a capacidade do parque produtivo local” (GHIRARDI, 2009, p.152).

Muitas empresas investiram apenas em atividades exploratórias que poderiam ser deduzidas dos impostos ou de obrigações contratuais. Além disso, beneficiaram-se de um dos custos de produção mais baixos do mundo, conforme deixou claro, em uma frase que provocou indignação entre os bolivianos, o executivo espanhol Roberto Maella, presidente da Repsol na Bolívia: “Os lucros da indústria do petróleo e do gás na Bolívia são muito altos. Para cada 1 dólar investido, uma companhia petroleira ganha 10 dólares”⁵⁷. Devido ao alto risco da atividade petroleira, o negócio é considerado atraente para as multinacionais quando ganham três dólares para cada dólar investido (SOLÍZ RADA, 2004, p.335). Investimentos que significassem aportes de dinheiro novo, como estudos sismológicos, foram deixados de lado (KAUP, 2010, p.133). Na busca imediatista da maximização dos lucros, as empresas petroleiras investiram pouco na busca de novas reservas, como afirma KAUP (2010, p.134) em estudo feito durante o governo de Evo Morales:

While it was widely believed that exploration investment had drastically decreased after nationalization, exploration investment actually peaked in 1998 and began to fall thereafter. The declining rates of new exploration in the industry have led to recent declines in production. While some critics have attributed the decrease in exploration to nationalization, the Morales administration inherited an industry in which exploration activities were already declining and thus production and reserve levels that were bound to surpass their natural limits. As a result, it immediately faced the difficulties associated with finding new reserves and bringing them into production.

⁵⁷ A afirmação foi feita durante o II Congresso Latino-americano e do Caribe de Gás e Eletricidade, que se realizou entre 22 e 24 de abril de 2002 em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, segundo os jornais bolivianos, entre os quais o *La Prensa*, de La Paz, de 5 de maio de 2002.

As empresas estrangeiras de hidrocarbonetos limitaram seus investimentos mais expressivos aos anos de 1998 e 1999, conforme aponta VILLEGAS (2004, p.81). A partir de 2000, o volume de recursos investidos na Bolívia diminuiu drasticamente, sobretudo no que diz respeito às novas prospecções de petróleo e gás natural, reduzidas a uma escala mínima. Mais grave do que isso, a própria queda dos investimentos se converteu em um instrumento de pressão política sobre o governo para que tomasse decisões favoráveis aos interesses das empresas estrangeiras em projetos de diversificação dos mercados de exportação do gás natural. É o que ocorreu, especificamente, no polêmico projeto de construção de um gasoduto em direção ao Pacífico para o envio de remessas de gás natural com destino ao México e aos Estados Unidos.

O plano de exportação do gás natural que se tornou o estopim para a “Guerra do Gás”, como ficou conhecido o grande levante popular de setembro/outubro de 2003, começou no governo de Banzer, em 1997, e foi levado adiante pelo seu sucessor, Jorge “Tuto” Quiroga. O projeto de exportar gás boliviano para os EUA através do Chile seria executado pelo Pacific LNG, um consórcio organizado em junho de 2001 e que reunia a British Gas (BG), a British Petroleum (BP) e a Repsol-YPF. Essas empresas controlavam o campo de Margarita, onde se situa a maior reserva de gás da Bolívia, e planejavam exportar, por meio do Pacific LNG, 36 milhões de metros cúbicos diários (mmcd) de gás para os EUA durante 20 anos. A exportação ocorreria, em uma primeira etapa, através de um gasoduto ligando as reservas gasíferas do departamento boliviano de Tarija ao porto de Patillos, no Chile. Nesse porto seria construída uma usina destinada a liquefazer o gás antes de embarcá-lo em navios metaneiros em direção ao México, onde esse combustível seria regasificado e enviado para os EUA.

De acordo com Carlos Arze, diretor do Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), um dos centros de pesquisas mais respeitados do país, o Pacific LNG permitiria que o gás fosse vendido nos EUA por um valor 20 vezes superior à quantia paga ao governo boliviano na forma de royalties (DANGL, 2007, p.121). Devido aos altos custos do transporte e refino, o gás seria comprado como matéria-prima na Bolívia ao preço de US\$ 0,18 por milhar de pés cúbicos e, ao final do trajeto, vendido na Califórnia por algo entre US\$ 3,50 e US\$ 4,0 por milhar de pés cúbicos. Na prática, o Pacific LNG pagaria à Bolívia menos da metade do que a Petrobras pagava por volumes equivalentes de gás remetidos ao Brasil.

Do ponto de vista puramente econômico, o Chile era uma opção melhor do que a saída por um porto peruano, conforme se chegou a cogitar, já que a rota chilena era bem mais curta e, portanto, centenas de milhões de dólares mais barata – inclusive porque as taxas de juros para investimentos no Chile eram menores (KOHL; FARTHING, 2007, p.277). Outra

vantagem desse trajeto diz respeito às necessidades domésticas de gás no Chile – país com uma carência crônica de energia. Isso abriria um novo mercado para as exportações bolivianas. No entanto, o projeto envolvia, desde o início, graves problemas de política externa, que remontam à Guerra do Pacífico (1879-1884), quando a Bolívia perdeu seu acesso ao Pacífico. Até hoje, as relações entre os dois países ainda não se normalizaram e recuperação de uma “saída para o mar” permanece como uma demanda de todos os governos de La Paz, expressando um sentimento vivo na população boliviana.

Desde que veio a público, no início de 2002, o projeto do Pacific LNG foi tratado pelos movimentos sociais como um ato de “traição nacional”, nos termos usados por Evo Morales em entrevista ao autor deste trabalho, em reportagem para a revista *Época*⁵⁸. Essa visão era compartilhada por amplas parcelas da opinião pública, acima das preferências partidárias ou ideológicas. Os bolivianos, de um modo geral, consideraram a planejada venda do gás natural para o Chile como um novo “Cerro Rico”, depois de séculos de espoliação dos recursos naturais do país por mãos estrangeiras. O Movimiento Al Socialismo (MAS) começava naquele período a atuar como partido político. A legenda, que pertencera originalmente a um grupo inexpressivo, foi obtida em 1999 (comprada, segundo alguns) por líderes de entidades indígenas, sindicais e camponesas que necessitavam de um instrumento político para a participação nas disputas eleitorais e o acesso à política institucional. O novo partido surgiu como o herdeiro de diferentes tradições da esquerda boliviana: o indianismo radical da década de 1970, o nacionalismo da Revolução de 1952, fortemente associado à defesa dos recursos naturais bolivianos contra as empresas estrangeiras, e o marxismo, cuja influência sobre os sindicatos de trabalhadores está incorporada ao discurso e ao pensamento de um grande número de militantes (STEFANONI; DO ALTO, 2006, p.57-62). A própria denominação original Movimiento Al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)⁵⁹ indicava não se tratar de um partido tradicional, e sim da expressão institucional de todo um conjunto extremamente amplo e diversificado de entidades e ativistas do movimento social que se encontravam até então à margem da cena política.

Morales se destacou desde o início como o principal dirigente do MAS, e a perseguição que sofreu como líder dos *cocaleros* do Chapare acabou por projetá-lo como uma personalidade de prestígio nacional, inimigo intransigente dos governantes neoliberais e dos partidos políticos representativos da elite. O envolvimento direto da Embaixada dos EUA e

⁵⁸ “O verdadeiro país parado”, Igor Fuser, *Época*, São Paulo, 12 de agosto de 2002, p. 44-48.

⁵⁹ No presente trabalho, a organização será tratada simplesmente como MAS, para o bem da fluência e também porque é dessa forma que ela é mencionada na mídia e no discurso político corrente.

dos agentes estadunidenses da Drug Enforcement Agency (DEA) nas campanhas de erradicação da coca – em especial, o Plan Dignidad, do governo Banzer, que tinha como meta a “coca zero” – deu à militância de Morales e dos *cocaleros* um sentido anti-imperialista que facilitou, a partir de 2001/2002, a mudança do eixo político do MAS de uma simples defesa da coca para uma plataforma nacionalista e anti-neoliberal muito mais abrangente, com o foco na “recuperação” dos hidrocarbonetos pela sociedade boliviana. A ascensão do MAS foi beneficiada também pela Lei de Participação Popular, com a introdução do voto uninominal para o Legislativo e a criação de centenas de novos municípios nas zonas rurais. Essa novidade permitiu ao movimento indígena-camponês o acesso a vários governos municipais e a cargos parlamentares em âmbito nacional.

As eleições presidenciais de junho de 2002 propiciaram a oportunidade decisiva na trajetória do MAS rumo ao poder político. Morales se lançou em campanha com o apoio entusiástico das bases sindicais e a adesão de um grande número de antigos militantes, entre os quais o seu candidato a vice, o jornalista Antonio Peredo, de origem guevarista e irmão de Inti e Coco Peredo, que participaram da guerrilha na Bolívia ao lado de Che Guevara (STEFANONI; DO ALTO, 2006, p.69-70). O líder *cocalero* contou, além disso, com a ajuda involuntária do embaixador dos Estados Unidos, Manuel Rocha. Em uma clara alusão a Morales, o diplomata ameaçou restringir o ingresso de produtos têxteis bolivianos no mercado dos EUA em caso de vitória de um candidato “beneficiado pelo narcotráfico”. A partir desse momento, a campanha do MAS se concentrou na denúncia da ingerência estadunidense, e seu candidato cresceu nas pesquisas eleitorais. Apurados os votos, Morales ficou em segundo lugar, com 20,4% dos votos, apenas 1,6% a menos do que o candidato mais votado, Gonzalo Sanchez de Lozada, do MNR. Na nova composição do Congresso, o MAS emergiu como a segunda maior bancada, com 27 dos 130 deputados e oito dos 27 senadores, mas essa não foi a única proeza alcançada pela esquerda: Felipe Quispe, do Movimiento Indígena Pachakutik (MIP), importante dirigente dos aimarás do Altiplano e principal rival de Morales na disputa pela liderança dos movimentos sociais, obteve 6% dos votos nas eleições presidenciais e também se elegeu deputado. Sobre o significado histórico dessa votação, GARCÍA LINERA (2004, p.430) assinalou o que ela tinha de inédito, pois “índios e trabalhadores fizeram o que nunca tinham feito em toda sua história eleitoral: votaram pelos próprios índios, mostrando até que ponto a revolução cognitiva promovida pelos movimentos sociais havia transformado radicalmente os esquemas mentais da população empobrecida”.

No segundo turno do pleito presidencial, realizado apenas com o voto dos congressistas recém-eleitos, em julho de 2002, o MAS e o MIP optaram pela abstenção, sem

se compor com nenhum dos partidos tradicionais. Essa postura principista deixou o caminho aberto para a eleição de Sánchez de Lozada, que retornou à presidência à frente de uma aliança com o MIR. Mas a situação econômica e social do país se deteriorava rapidamente e em pouco tempo a vitória se voltaria contra Goni e todo o modelo político-econômico vigente. O novo presidente tomou posse em meio a um cenário de estagnação econômica e desencanto com os magros resultados do modelo neoliberal de que ele próprio foi o principal arquiteto, como o formulador da Nova Política Econômica, em 1985. Nos 17 anos transcorridos desde então, o PIB *per capita* boliviano permaneceu praticamente inalterado, e as exportações cresceram apenas 19%, enquanto a população aumentou 33%. A proporção de trabalhadores sem emprego regular, sobrevivendo na “economia informal”, subiu de 58% para 68%. Em 2002, a taxa oficial de desemprego era três vezes maior do que a registrada em 1990, a economia amargava o seu quinto ano consecutivo em recessão e o déficit na balança de pagamentos se situava em torno dos US\$ 600 milhões por ano (HYLTON; THOMSON, 2007, p.107).

A alta vulnerabilidade externa da economia boliviana – herança inevitável do período da desnacionalização – limitou tremendamente a margem de manobra de Goni em sua última passagem pelo governo. Quando o novo presidente acenou com uma trégua no confronto com os *cocaleros*, ao propor uma suspensão temporária nas campanhas de erradicação da coca, foi obrigado a recuar diante de um veto *de facto* imposto pelo emissário do governo de George W. Bush à Bolívia, Otto Reich, que ameaçou cortar a ajuda estadunidense ao país (HYLTON; THOMSON, 2006, p.108). Assim, a política de linha dura contra os *cocaleros* foi levada adiante, tal como no governo de Banzer, provocando, como reação, uma nova onda de bloqueios de rodovias em que as correntes indígenas lideradas por Morales e por Quispe juntaram forças contra o esforço de Goni de fazer valer o “princípio da autoridade”, conforme apregoava.

No início de 2003, um episódio que ficou conhecido como “fevereiro negro” trouxe à tona a situação de extrema fragilidade econômica do governo de Goni, assim como a erosão acelerada de sua base de apoio político. Uma missão do FMI viajou a La Paz para avisar que era hora de o governo boliviano assumir uma posição “firme” e enfrentar o problema crônico do déficit público com ações decididas. O Fundo exigiu que o déficit de 8,5% do PIB fosse reduzido em quase um terço, no prazo de um ano, até atingir a proporção de 5,5%, como condição para a Bolívia receber um pacote de ajuda no longo prazo. Para alcançar essa meta, o governo teria de efetuar uma combinação de cortes orçamentários e aumentos de impostos no valor de US\$ 250 milhões, o equivalente a 8% do orçamento do país (SHULTZ, 2008,

p.142). Funcionários bolivianos de alto escalão, entre eles o vice-presidente Carlos Mesa, argumentaram que uma medida tão drástica seria insustentável, tanto política quanto economicamente, com o risco até mesmo de levar o país a uma convulsão social. Impassíveis, os emissários do FMI explicaram que nunca dão ordens aos países, mas apenas conselhos. Na prática, as autoridades bolivianas se viram sem opções exceto seguir as recomendações do FMI – caso contrário, ficariam sem a ajuda de que o governo tanto necessitava para sobreviver. Chegou-se a cogitar um aumento nos impostos cobrados às empresas petrolíferas multinacionais, mas a medida enfrentou a oposição do ministro dos Hidrocarbonetos, que acabava de regressar de uma viagem ao México, onde se reunira com os responsáveis pelo consórcio Pacific LNG. Segundo ele, o aumento dos impostos poderia tornar inviável o plano de exportar gás boliviano para a Califórnia. Em entrevista ao pesquisador Jim SHULTZ (2008, p.145), o vice-presidente Mesa expôs de um modo surpreendentemente claro – para alguém na sua posição – como as empresas petrolíferas recorriam ao argumento da “segurança jurídica” para bloquear qualquer alteração nas regras fiscais adotadas na ocasião do auge das reformas neoliberais:

La gran coartada, el gran argumento de las empresas transnacionales es la seguridad jurídica. El momento en que tú modificas tu régimen de impuestos estás cambiando las reglas del juego que establecieron la posibilidad de que esas empresas vinieran a invertir en Bolivia. Con otro conjunto de reglas menos predecibles, ellos dicen, no nos hubiéramos arriesgado en venir aquí. Esto [...] enviaría la señal: “no vengas a invertir en Bolivia porque te dicen una cosa y después hacen otra”.

Cedendo às pressões, Goni anunciou, no dia 9 de fevereiro de 2003, um imposto adicional de 12,5% sobre os salários superiores a US\$ 110 por mês, o equivalente a dois salários mínimos. O *impuestazo*, como a medida se tornou conhecida, provocou uma onda de repúdio popular. Ainda que 90% dos bolivianos se encontrassem fora da faixa de cobrança do imposto, a medida foi interpretada como uma indicação de que o governo pretendia equilibrar o orçamento à custa dos assalariados. Evo Morales rejeitou o imposto e convocou a população à desobediência civil. O apelo encontrou eco entre os policiais de La Paz, que estavam em greve contra o atraso no pagamento e exigiam um reajuste salarial de 40%. Os policiais se amotinaram contra o governo e trocaram tiros com os militares no centro de La Paz, num confronto que deixou 14 mortos. Em meio aos tumultos, manifestantes incendiaram as sedes dos três partidos políticos de linha neoliberal – MNR, MIR e ADN –, o escritório do vice-

presidente da República e dois ministérios⁶⁰ (HYLTON; THOMSON, 2007, p.109). Na cidade periférica de El Alto, onde moram centenas de milhares de indígenas que imigraram das zonas rurais para sobreviver com empregos precários e trabalho informal em La Paz, jovens enfurecidos destruíram a prefeitura municipal e as empresas públicas de água e eletricidade. Ao final do conflito, que deixou 29 mortos, Goni voltou atrás e retirou o *impuestazo*, ao mesmo tempo que atribuiu o ocorrido a uma suposta tentativa golpista do MAS.

Àquela altura, a defesa do gás natural contra os interesses externos já despontava como o tema capaz de unificar os bolivianos descontentes, tanto na cidade quanto no campo. A frase “*El gas no se vende*” – referência ao projeto do gasoduto para exportação através do Chile – se tornou, a partir do *impuestazo*, a palavra de ordem que, gritada nas ruas a plenos pulmões, iria impelir multidões à luta contra um governo cada vez mais isolado da sociedade. Para uma quantidade cada vez maior de bolivianos, o gás passou a ser encarado como uma palavra mágica, um símbolo de todas as riquezas perdidas no passado – a prata, a borracha, o estanho – e todo o progresso possível no futuro. GARCÍA LINERA (2004, p.434) definiu com precisão o sentido que o gás natural assumiu para a maioria da população boliviana no momento em que o modelo político e econômico neoliberal perdia toda a sua legitimidade:

La defensa del gas es, a su modo, un plebiscito movilizadado en contra de un esquema que ha entregado la conducción económica a la inversión extranjera. La gente en las calles y las carreteras, los indígenas y profesores (...) comprenden por experiencia propia de los últimos años que la transnacionalización de la economía no les va a redituvar ningún beneficio y, al contrario, hay toda una intuición colectiva de que dejando el negocio del gas bajo propiedad de empresas extranjeras, se perderá quizá la última oportunidad de aprovechar las riquezas públicas (porque el gas es una riqueza pública), para beneficio de aquellos que son los dueños originarios de estos territorios.

A campanha pela nacionalização do gás ganhou impulso depois dos conflitos do *impuestazo*, sob a liderança de uma entidade que surgiu logo após a posse presidencial de Goni: a Coordinadora Nacional para la Defensa y Recuperación del Gas (CNDRG), constituída com base no antecedente da Coordinadora para la Defensa del Agua em Cochabamba. A CNDRG foi formada inicialmente por 21 organizações sociais, sob o comando de Evo Morales e de Filemón Escobar, um veterano sindicalista de origem

⁶⁰ Por sorte, as principais empresas petroleiras, entre elas a Petrobras, estão sediadas em Santa Cruz de la Sierra, onde nunca ocorreram tumultos nessa dimensão.

trotskista, eleito senador em 2002 pelo MAS. As manifestações pela “defesa do gás” se tornaram frequentes em 2003, agregando a esse tema o combate à erradicação da coca e a exigência da convocação de uma Assembleia Constituinte destinada a “refundar” a Bolívia a fim de remover o caráter “colonial” do Estado e garantir plenos direitos à maioria indígena.

A série de acontecimentos que levou à renúncia de Goni começou com um fato que pouco tinha a ver com a Guerra do Gás. No dia 20 de setembro, o governo despachou um forte contingente militar para resgatar um grupo de turistas estrangeiros retidos em meio aos bloqueios de estradas que os aimarás liderados por Quispe realizavam na região rural do Altiplano em protesto contra a prisão de um dirigente indígena local. A operação militar deixou cinco mortos, entre os quais uma menina de oito anos, atingida por um tiro disparado pelo exército que entrou pela janela de sua casa. A indignação contra a violência das forças repressivas deu alento a uma onda de mobilizações em todo o país. E o tema do gás se destacou como o catalisador da insatisfação popular sob a influência da manifestação realizada na véspera, em Cochabamba, quando a CNDRG reuniu 40 mil pessoas para protestar contra o consórcio Pacific LNG e o planejado gasoduto através do Chile. Os movimentos sociais adotaram, então, um conjunto de quatro reivindicações importantes sobre os hidrocarbonetos, que ficariam conhecidas como a “Agenda de Outubro”:

- a) o controle da indústria dos hidrocarbonetos pelo governo;
- b) a adoção de um programa de industrialização do gás;
- c) a revisão das leis sobre hidrocarbonetos emitidas por Goni em seu mandato presidencial anterior; e
- d) a realização de um referendo sobre a exportação do gás (GORDON; LUOMA, 2008, p.101).

Essa plataforma uniu um amplo leque de forças sociais: camponeses indígenas aimarás e quíchuas, *cocaleros*, sindicalistas, organizações de moradores dos bairros pobres, especialmente na enorme cidade dormitório de El Alto. Os protestos contra o plano de exportação do gás paralisaram o país, com bloqueios de estradas em todas as regiões. Centenas de mineiros iniciaram uma marcha de Oruro a La Paz. Uma greve geral, convocada pela Central Obrera Boliviana (COB), irrompeu na capital, que logo passou a sofrer a escassez de alimentos e de gasolina. No dia 11 de outubro, o governo mobilizou o Exército para romper pela força os bloqueios de estradas e deter a marcha dos mineiros sobre a capital. A cidade de El Alto foi militarizada. Enquanto isso, o isolamento político do presidente se acentuava. Goni se recusava a dialogar com os movimentos sociais, que segundo ele queriam “governar a partir das ruas e não do Congresso ou das instituições” (DANGL, 2007, p.124).

Mas essas mesmas instituições se mostravam incapazes de apontar um caminho para a solução do confronto. No Congresso, os partidos tradicionais se reúnem a portas fechadas, excluindo os parlamentares opositores – atitude que reforça ainda mais a opção pelas ruas.

O momento decisivo ocorreu quando Goni, em 12 de outubro, ordenou às tropas abrir fogo sobre manifestantes a fim de garantir a passagem de caminhões com combustíveis de El Alto a La Paz, a qualquer custo. A operação militar deixou 26 mortos. A partir de então, a palavra de ordem da nacionalização do gás foi substituída pela exigência da renúncia do presidente. De todo o país, colunas de manifestantes – muitos deles, armados – se deslocaram para La Paz. O vice Carlos Mesa rompeu com Goni, afirmando ser contra o derramamento de sangue. Sua atitude, ao se distanciar de um mandatário que perdia rapidamente sua escassa legitimidade, abriu espaço para uma saída constitucional. Naquela altura, a classe média, em escala crescente, aderiu ao apelo pela derrubada do presidente. Intelectuais, artistas e sacerdotes iniciaram greves de fome por todo o país. Ainda assim, o embaixador dos Estados Unidos, David Greenlee, reafirmou no dia 13 de outubro o apoio do governo Bush a Goni. “Estamos preocupados pelo ataque à democracia e à ordem constitucional na Bolívia”, declarou o embaixador. “Paus e pedras não são uma forma de protesto pacífica”⁶¹. O secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), César Gaviria, também ofereceu seu apoio “franco e decidido” ao presidente boliviano. No dia seguinte, 14 de outubro, a administração Bush reiterou seu apoio a Goni, advertindo que nenhum outro governo seria reconhecido pelos EUA.

Sem outra base de sustentação exceto a Embaixada estadunidense e o dispositivo militar, Goni lançou, no dia 15 de outubro, um apelo ao “diálogo nacional” com base em três pontos: um referendo consultivo para a exportação do gás, revisão da Lei de Hidrocarbonetos e convocação de uma Assembleia Constituinte. Era tarde demais. Para a nação mobilizada, a única saída era a renúncia do presidente. No dia 16, uma multidão de 300 mil pessoas ocupou a Praça San Francisco, no centro da capital, enquanto esperava a chegada de novas colunas de milhares de manifestantes, vindos das regiões mineiras e das aldeias indígenas, dispostos a tomar pela força o palácio presidencial. Os protestos se tornaram uma insurreição. Representantes das embaixadas do Brasil e da Argentina emitiram notas pedindo a renúncia de Goni. Finalmente, no dia 17 de outubro, quando o total de mortes em dois meses de conflito já somava 67 pessoas, o presidente enviou ao Congresso um fax com seu pedido de

⁶¹O Departamento de Estado dos Estados Unidos declarou: “*La comunidad internacional y los Estados Unidos no van a tolerar ninguna interrupción del orden constitucional y no reconocerán a cualquier régimen que sea el resultado de procedimientos antidemocráticos*” (GORDON; LUOMA, 2008, p.102)

renúncia e embarcou em um avião rumo a Miami. Naquela mesma noite, Carlos Mesa – um personagem apartidário, historiador, dono de uma rede de empresas de comunicação e famoso como radialista e apresentador de um *talk show* na TV, convidado a integrar a chapa de Goni devido ao seu prestígio – tomou posse como presidente, de acordo com o procedimento constitucional. Nas ruas, os manifestantes comemoraram a queda de Goni e se dispersaram, enquanto os seus líderes falavam na necessidade de uma “trégua” para dar ao novo presidente a possibilidade de atender às demandas dos movimentos sociais. Em um balanço sintético desses eventos, os pesquisadores Gretchen GORDON e Aaron LUOMA (2008, p.103) escreveram:

La Guerra del Gas de 2003, que derrocó al gobierno, trataba sobre algo más que sólo el gas del país. Era un rechazo al sistema político que se había transformado en dar alegremente la bienvenida a una política económica escrita en otro lugar para el beneficio de otros. Mientras el antiguo sistema político y económico estaba siendo despojado de su última legitimidad, los movimientos sociales que habían dirigido las protestas presentaron su propia agenda. Fue conocida como la Agenda de Octubre e incluía la nacionalización de los hidrocarburos, la convocatoria de una asamblea constituyente que reescribiera la Constitución Política del Estado, y un juicio de responsabilidades a Sánchez de Lozada por las muertes de septiembre y octubre de 2003.

CAPÍTULO VII

7. DEFENDENDO AS “REGRAS DO JOGO” EM UM PAÍS EM ESTADO DE REBELIÃO

7.1. O governo Mesa e a revisão parcial das regras neoliberais

As jornadas de outubro de 2003 modificaram substancialmente o cenário político da Bolívia, com a introdução de ao menos quatro elementos novos, que afetaram de modo importante os investimentos estrangeiros na área dos hidrocarbonetos. Em primeiro lugar, a insurreição popular contra o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni) confirmou e fortaleceu a disposição de grande parte da sociedade boliviana de defender a qualquer custo os seus recursos econômicos naturais, endossando uma tendência que já vinha se manifestando, em intensidade crescente, desde a Guerra da Água em Cochabamba, no ano 2000. Em segundo lugar, o desenlace vitorioso da Guerra do Gás deixou evidente que tinha se tornado impossível tomar decisões políticas de alcance nacional à margem da vontade popular. Uma terceira consequência foi o aprofundamento da crise dos partidos políticos tradicionais e da própria institucionalidade estabelecida – o Congresso, o Judiciário e o Executivo. O pacto entre os partidos pró-neoliberalismo, que havia garantido desde 1985 a governabilidade em um país recordista em golpes de Estado, desmanchou-se de modo irreparável, ao ponto de levar facções do núcleo dominante da política boliviana a buscar, em momentos críticos, a aliança com forças antissistêmicas, na disputa com seus rivais dentro do próprio *establishment*. Por fim, o levante de outubro, que o renomado historiador mexicano-argentino Adolfo Gilly não hesitou em definir como uma “revolução” (GILLY, 2004), enfatizou a urgência de reorganizar o país por meio de uma Assembleia Constituinte. Essa palavra de ordem, associada à ideia de que seria necessário “refundar” a república para pôr fim ao elitismo que sempre impediu o acesso da maioria indígena à plena cidadania, está estreitamente ligada a uma definição sobre o regime de exploração e comercialização dos hidrocarbonetos, conforme assinalou o jurista Carlos ROMERO BONIFAZ (2004, p.18) em artigo publicado no início do governo Mesa:

[...] La política del gas requiere también ser articulada al proceso de la Asamblea Nacional Constituyente en la medida en que se necesitan afrontar los problemas estructurales del país y orientar su desarrollo con base en la

recuperación efectiva de los sectores estratégicos de la economía, puesto que nos es posible la soberanía política sin independencia económica. El gas definirá el futuro de más de 8,5 millones de bolivianos, por tanto, todas las definiciones deben adoptarse con verdadero compromiso nacional.

Foi nesse contexto que Carlos Mesa assumiu a presidência da Bolívia, às 22h30 de 17 de outubro de 2003, com apoio unânime do Congresso, uma vez lida a renúncia de Sánchez de Lozada, que havia abandonado o país naquela mesma tarde. Mesa formou seu gabinete com personalidades independentes, num esforço para diminuir o poder dos partidos tradicionais. Em seu discurso aos congressistas, apresentou três compromissos que correspondiam à Agenda de Outubro: a) rever a Lei de Hidrocarbonetos promulgada por Goni em 1996 e elevar os impostos sobre o petróleo e o gás natural de 18% a 50%; b) realizar um referendo para definir o que o país queria fazer com os hidrocarbonetos; c) aceitar o pedido da oposição de convocar uma Assembleia Constituinte (KOHL; FARTHING, 2007, p.283-284).

Mesa compartilhava a visão de mundo liberal do seu antecessor, do qual se afastou por discordar do uso da repressão contra os movimentos de protesto. Não buscava uma ruptura profunda com as políticas vigentes, nem considerava que esse fosse um caminho viável, já que, desde a posse, viu-se sob a pressão das empresas petroleiras e das instituições financeiras internacionais para que preservasse a orientação adotada pelo Estado boliviano em 1985, com a Nova Política Econômica. Quando o corpo diplomático apresentou suas credenciais, no dia 21 de outubro, o embaixador estadunidense David Greenlee informou ao novo presidente que qualquer reversão das políticas neoliberais e da erradicação da coca poderia significar uma ameaça para a continuidade do apoio dos EUA. Na mesma ocasião, segundo relato da imprensa boliviana, o embaixador da Espanha, preocupado com as ameaças potenciais à Repsol, advertiu Mesa de que o governo teria de garantir a propriedade das empresas internacionais⁶².

O novo presidente tomou posse com o apoio tácito do MAS, cujo líder, Evo Morales, utilizava seu prestígio para obter decisões governamentais favoráveis às demandas do movimento popular, como a suspensão das campanhas repressivas contra os *cocaleros* (HYLTON; THOMSON, 2007, p.118). Ao mesmo tempo, o MAS se organizava para disputar as eleições municipais de 2004, nas quais conquistou um grande número de prefeituras, fortalecendo-se com vistas à futura disputa presidencial. Porém, no tema crucial dos hidrocarbonetos, Mesa mostrava pouca disposição a uma mudança de rumo radical. Ao mesmo tempo em buscava um aumento da participação estatal na renda do gás e do petróleo,

⁶² *La Razón*, La Paz, 22 de outubro de 2003.

descartava o termo “nacionalização” e, em especial, recusava-se a adotar qualquer medida que implicasse a revisão dos contratos com as empresas estrangeiras, por temor de afugentar os investidores e perder o apoio das instituições financeiras internacionais, de cuja ajuda seu governo era dependente.

Em entrevista (HARNECKER; FUENTES, 2008, p.54)., um dos principais dirigentes do MAS no seu período inicial, Santos Ramírez, resumiu as relações entre a agremiação política de Evo Morales e o presidente Mesa:

[...]Lo primero que hicimos fue proponerle al Presidente Mesa que cumpliera con la agenda que ya el pueblo boliviano había determinado en octubre: la recuperación y nacionalización de los hidrocarburos, la Asamblea Constituyente, el cambio del modelo económico, a lo que se agregaba en esa nueva coyuntura el juicio de responsabilidades al ex presidente, Gonzalo Sánchez de Lozada. Inicialmente, el señor Carlos Mesa fue muy tibia, digamos, nos dijo que el era simplemente un gobierno de transición para convocar nuevas elecciones e que no adoptaría ninguna agenda, sino que iba a trabajar esa transición. Pero, posteriormente, la respuesta fue muy diferente, dijo que la presión de los organismos internacionales, la presión particularmente de Estados Unidos, no le permitía tomar esa agenda, y menos cumplirla. El nos dijo: “Si ustedes se pusieran mis zapatos, seguramente entenderían de lo que estoy hablando, las consecuencias económicas serían fatales para Bolivia.

Mesa governou em meio a um intenso fogo cruzado. De um lado, os movimentos sociais pressionavam pelo cumprimento da Agenda de Outubro com a retomada das greves de protesto e bloqueio de estradas. Do outro, articulava-se a resistência de um bloco conservador, que argumentava com base no risco de que qualquer medida nacionalista na área dos hidrocarbonetos afastaria os investidores estrangeiros – o que, dada a forte dependência do país em relação aos capitais externos, implicaria em aprofundar a crise econômica. Para estreitar ainda mais a margem de manobra do governo, surgiu, durante o governo Mesa, um poderoso movimento dirigido pelo setor empresarial e pela elite política do departamento de Santa Cruz, o centro da indústria dos hidrocarbonetos, reivindicando autonomia e maior controle sobre os recursos econômicos da região.

No plano externo, Mesa sofreu uma enorme pressão do FMI para garantir o respeito aos contratos sobre hidrocarbonetos vigentes e para forçar o governo boliviano a mover-se rapidamente para exportar o gás. Ao mesmo tempo, a cobrança pelo pagamento da dívida externa boliviana continuava a ser uma prioridade das instituições financeiras internacionais. Tais pressões reduziram diretamente a capacidade do governo da Bolívia de amenizar os efeitos sociais da crise econômica. Em junho de 2005, 28% do PIB foi destinado ao

pagamento da dívida externa. O FMI e o Banco Mundial advertiram reiteradamente que o governo boliviano, altamente dependente de ajuda externa, perderia apoio se nacionalizasse o gás ou adotasse qualquer outra medida contrária aos investidores estrangeiros ou aos acordos de liberalização comercial. Mesa reconheceu publicamente que sem a cooperação internacional, equivalente na época a 9% do PIB, o governo não poderia nem sequer cobrir os gastos básicos, entre eles os salários do setor público.

Nesse cenário de asfixia econômica e agitação social, qualquer tentativa das autoridades no sentido de ampliar a agenda neoliberal provocaria forte oposição e minaria ainda mais a estabilidade política (KOHL; FARTHING, 2007, p.288). Mesa governou sob um fogo cruzado. De um lado, manobrava para aliviar as pressões dos movimentos sociais e dos seus representantes parlamentares (as bancadas esquerdistas do MAS e do MIP). Do outro, enfrentava as empresas petrolíferas (entre elas, a Petrobras), que agiam como um bloco na oposição a qualquer mudança nos marcos jurídicos da indústria dos hidrocarbonetos, e no plano externo, a postura intransigente dos EUA. Em meio à situação política e social altamente explosiva que a Bolívia viveu entre outubro de 2003 e julho de 2005, a diplomacia do governo de George W. Bush mantinha seu foco na demanda da erradicação dos cultivos de coca. A figura de Evo Morales, em particular, era encarada com obsessiva preocupação pelos representantes de Washington. Funcionários da embaixada dos EUA em La Paz acusaram Morales de receber dinheiro da guerrilha colombiana e do presidente venezuelano Hugo Chávez, chegando ao ponto de comparar o futuro presidente boliviano a Osama Bin Laden. Os *cocaleros* – que enfrentavam os policiais treinados pelos agentes estadunidenses da DEA utilizando, na maioria das vezes, apenas pedras e facas – foram chamados de “talibãs andinos” (KOHL; FARTHING, 2007, p.289). Tudo isso seria apenas ridículo se a Bolívia não se encontrasse tão dependente dos EUA, país que continuava a exercer influência decisiva sobre as instituições financeiras responsáveis pela ajuda econômica ao país e pela renegociação de sua dívida externa.

Com as mãos atadas pela pressão internacional, o máximo que Mesa conseguiu avançar no cumprimento da Agenda de Outubro foi a revogação, em 3 de fevereiro de 2004, do Decreto Supremo 24.806, assinado por Goni em 1996, que entregava às empresas de petróleo estrangeiras a propriedade dos hidrocarbonetos extraídos em território boliviano. Morales aplaudiu a medida, o que lhe valeu duras críticas de setores da esquerda. No tema – delicadíssimo – da revisão das leis sobre o petróleo e o gás, Mesa se viu obrigado a cumprir sua promessa de submeter a questão a um referendo, mas redigiu as perguntas de modo a evitar que a nacionalização se apresentasse claramente como uma alternativa aos eleitores.

O resultado foi um referendo com cinco perguntas ambigüamente formuladas, que se realizou em 18 de julho de 2004. As cinco perguntas eram as seguintes (MESA, 2008, p.158):

1. Você concorda com a revogação da Lei de Hidrocarbonetos nº 1.689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?
2. Você concorda com a recuperação da propriedade de todos os hidrocarbonetos na boca de poço para o Estado boliviano?
3. Você concorda com a refundação da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando a propriedade estatal das ações das bolivianas e bolivianos nas empresas petroleiras capitalizadas, de maneira que possa participar em toda a cadeia produtiva dos hidrocarbonetos?
4. Você concorda com a política do presidente Carlos Mesa de utilizar o gás como recurso estratégico para conseguir uma saída útil e soberana ao Oceano Pacífico?
5. Você concorda que o gás boliviano seja exportado nos marcos de uma política nacional que
 - garanta o consumo de gás das bolivianas e bolivianos;
 - fomenta a industrialização do gás em território nacional;
 - cobre impostos e/ou royalties às empresas petroleiras, chegando a 50% do valor da produção do petróleo e do gás em proveito do país;
 - destine os recursos da exportação e industrialização do gás principalmente para a educação, a saúde, as estradas e os empregos?

De acordo com o pesquisador Marwan TAHBUB (2010, p.247), do Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), importante ONG especializada em recursos naturais, com sede em Cochabamba, as cinco perguntas foram redigidas intencionalmente para garantir uma resposta positiva:

Para calmar los reclamos populares con respecto a la nacionalización de los hidrocarburos, en lugar de realizar un referendun sencillo y claro respecto al tema, recabando la opinión favorable o en contra de la nacionalización, se la ingenió para plantear cinco preguntas intrincadas y complejas que incluyen la cuestión de la nacionalización pero junto con otras cuestiones que si bien formaban parte del debate nacional, abarcaban cuestiones fuera de la temática de la nacionalización.

Quatro meses antes da votação do referendo, o FMI anunciou que um empréstimo de 150 milhões de dólares – algo de que as autoridades bolivianas necessitavam

desesperadamente para equilibrar o orçamento – dependeria dos resultados da consulta, advertindo que uma resposta negativa à exportação do gás “não seria entendida pelos governos” que apóiam a Bolívia (GORDON; LUOMA, 2007, p.105). O referendo foi apresentado tanto por Mesa quanto por Morales como uma vitória da democracia participativa, apesar da abstenção em torno dos 40%. O resultado da votação traduziu o amplo repúdio dos bolivianos às políticas neoliberais do período de 1985 a 2003, mas, ainda assim, foi insuficiente para apontar com clareza a preferência popular em relação a uma nova política petrolífera. Enquanto as três primeiras perguntas alcançaram índices de mais de 90% para a resposta “sim”, nas duas últimas – justamente aquelas para as quais Morales e o MAS fizeram campanha em defesa do “não” – a alternativa “sim” obteve menos da metade do total de votos, pois a maioria dos eleitores deixou essas questões em branco ou optou por anulá-las. O fracasso do governo para vencer nessas perguntas em todos os departamentos (províncias) demonstrou que Morales era capaz de mobilizar os setores populares da cidade e do campo (KOHL; FARTHING, 2007, p.289).

Em vez de produzir um consenso, o referendo acirrou ainda mais as divergências sobre os hidrocarbonetos, ao colocar o governo em aberto confronto com as organizações populares que provocaram a queda de Goni e a rediscussão das políticas públicas em relação ao gás natural. Num último esforço para alcançar um compromisso, o MAS renunciou à demanda de uma nacionalização imediata, insistindo, em lugar disso, na modificação dos contratos existentes com as empresas transnacionais a modo de elevar a combinação de impostos e *royalties* até a proporção de 50%. Na realidade, era essa mesma a posição do MAS, que ia gradualmente clarificando seu ponto de vista sobre o tema. Mesa, porém, fez de tudo para impedir qualquer mudança que pudesse desagradar os investidores estrangeiros. De acordo com o seu projeto para uma nova Lei de Hidrocarbonetos, as empresas pagariam *royalties* de 18% e um adicional de 32% de impostos sobre os lucros apenas depois que fossem contabilizadas e descontadas todas as suas despesas, enquanto o MAS insistia em que os *royalties* e os impostos somassem 50% do valor da produção na própria lavra. O MAS argumentava que, na medida em que os custos de produção na Bolívia se encontravam entre os mais baixos do mundo, a nova fórmula ainda ofereceria um ganho justo às empresas petrolíferas, ao mesmo tempo em que o aumento na arrecadação fiscal garantiria mais recursos para os cofres públicos. Os defensores dessa posição reforçavam seu ponto de vista lembrando a má fama das empresas petrolíferas de manipular os dados de modo a inflar artificialmente os custos, de tal maneira que um imposto direto sobre a produção seria o único meio de garantir uma contabilidade apropriada.

Outro ponto do projeto de Lei de Hidrocarbonetos apresentado por Mesa que causou enorme polêmica foi o fato de a proposta deixar essencialmente inalterados todos os contratos existentes com as empresas estrangeiras. Em lugar disso, o presidente pretendia adotar uma fórmula complexa que aumentaria os impostos sobre os hidrocarbonetos em alguns campos de petróleo e/ou gás natural, dependendo do seu tamanho, deixando outros sem modificações. Já o MAS defendia a revisão imediata de todos os contratos, sem exceção, com a cobrança de 50% em todos os campos de hidrocarbonetos. O debate foi travado em um ambiente político de grande confusão, marcado pela multiplicidade de pontos de vista. Quando Mesa encaminhou sua proposta ao Congresso, surpreendeu-se com a falta de apoio. Os partidos conservadores rejeitaram o projeto presidencial por considerar que contrariava demasiadamente os interesses das empresas, o que poderia afugentar os investidores estrangeiros, enquanto a bancada do MAS apresentou o seu próprio projeto de lei. Do lado de fora do Congresso, movimentos sociais como a cada vez mais influente Federación de las Juntas Vecinales (Fejuve), porta-voz das entidades de moradores de El Alto, pressionavam por medidas mais radicais, especialmente a expropriação dos empreendimentos estrangeiros em petróleo e gás natural⁶³. Por discordar dessa proposta, Morales acabou sendo expulso da *Central Obrera Boliviana* (COB), liderada por Jaime Solares.

Depois de um prolongado impasse, Mesa surpreendeu o país, no dia 6 de março de 2005, apresentando ao Congresso seu pedido de renúncia. Tratava-se, claramente, de uma manobra para conquistar apoio político. No plano imediato, Mesa foi bem-sucedido. Os congressistas conservadores, que até então mantinham uma postura oposicionista, solidarizaram-se com o presidente, que também recebeu o apoio dos principais jornais e redes de rádio e televisão. A renúncia foi rejeitada pela unanimidade dos congressistas, inclusive as bancadas de esquerda, do MAS e do MIP, que justificaram seu voto pelo temor de que o vazio institucional abrisse o caminho para um golpe de direita, protagonizado pelas forças conservadoras com base em Santa Cruz de la Sierra, cada vez mais ativas. Mesa permaneceu no cargo, mas não mais como um personagem independente – demitiu os ministros considerados “progressistas” e passou o período final de seu mandato presidencial alinhado aos partidos tradicionais, que viviam um acelerado declínio. Nas eleições municipais realizadas em dezembro de 2004, apenas o MNR, entre as legendas ligadas ao modelo

⁶³ Em janeiro de 2004, a Fejuve se saiu vitoriosa no episódio que ficou conhecido como a “Segunda Guerra da Água”, uma greve de três dias pela revogação do contrato para o fornecimento de água e esgoto aos municípios de El Alto e La Paz pela empresa Águas de Illimani, uma subsidiária da multinacional francesa Suez, que tinha ingressado na Bolívia após a privatização da empresa estatal Samapa, em 1997. Como resultado dessa mobilização, o contrato com a Suez foi rompido e o serviço voltou às mãos da Samapa, reconstituída.

neoliberal, apresentou um desempenho razoável, embora se mostrasse dividido em facções inconciliáveis. O MIR, fragmentado, praticamente desapareceu da cena política, enquanto a ADN se dissolveu, deixando o ex-presidente Jorge “Tuto” Quiroga como o herdeiro das antigas bases de apoio a Hugo Banzer (falecido, de câncer, em 2002). Em contraste, o MAS foi o partido com maior votação nacional, 18% do total.

Mesa, de mãos atadas pelos seus compromissos com os políticos conservadores e com as empresas petroleiras, prometeu ao FMI, ainda no mês de março, que não renegociaria os contratos de petróleo e gás natural (GORDON; LUOMA, 2007, p.127). No próprio discurso da sua primeira renúncia, Mesa (KOHL; FARTHING, 2007, p.289) admitiu claramente a situação de dependência da Bolívia e se mostrou resignado diante as pressões de atores externos – entre os quais incluiu, significativamente, o “Brasil”:

Quiero enfatizar que la Ley de Hidrocarburos propuesta por el señor Evo Morales es inviable e imposible. Por qué digo esto de modo categórico? [...] Su ley es una ley que la comunidad internacional no aceptará y que las petroleras llevarán a un arbitraje... Está claro, todo el mundo nos ha dicho: Brasil nos lo dijo. España nos lo dijo, el Banco Mundial, Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, Inglaterra y toda la comunidad europea... El momento en que una sola empresa petrolera presentase una demanda contra la Ley de Hidrocarburos, los Estados Unidos podrían decidir que es imposible continuar con sus programas de ayuda y la Unión Europea podría congelar la asistencia a nuestro país.

7.2. A Lei de Hidrocarbonetos 3.058: reversão das regras do período neoliberal

Finalmente, no dia 7 de maio de 2005, depois de tensas negociações, o Congresso aprovou uma nova Lei Geral de Hidrocarbonetos, de número 3.058, que expressava uma posição intermediária entre os projetos de Mesa e do MAS. A nova legislação determinava a renegociação dos contratos em um prazo de 180 dias e estabelecia um imposto adicional de 32%, o Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), além dos *royalties* já existentes de 18%, totalizando uma carga tributária de 50% sobre o valor bruto da produção. A quantia arrecadada por meio desse novo imposto seria dividida entre as regiões departamentais da Bolívia (províncias), municípios, universidades, comunidades indígenas, Exército, polícia e o Tesouro Geral da Nação.

Na realidade, tratava-se de uma lei bastante moderada, muito distante da experiência histórica das nacionalizações em outros países produtores de petróleo ou mesmo na Bolívia em 1936 e 1969, quando os empreendimentos externos foram expropriados. Ainda assim, o

Banco Mundial e o FMI rejeitaram de imediato o novo marco jurídico para os hidrocarbonetos, advertindo que poderia causar uma fuga dos investimentos estrangeiros – argumento que ganhava o apoio crescente dos movimentos autonomistas do leste do país, especialmente no departamento de Santa Cruz. As petroleiras multinacionais, inconformadas com a revisão dos contratos (e com o aumento da carga impositiva sobre o petróleo e o gás), ameaçaram recorrer a tribunais internacionais.

Mesa recorreu a diversas manobras para encontrar um meio de reescrever a Lei dos Hidrocarbonetos de modo a torná-la mais palatável às empresas estrangeiras. Em desafio aos trâmites constitucionais, manteve o documento em suas mãos pelo máximo tempo possível. Nem assinou nem vetou o novo texto legal, até que, por decurso de prazo, a decisão foi transferida para o presidente do Senado, Hormando Vaca Díez, que finalmente deu validade jurídica à Lei Geral de Hidrocarbonetos 3.058, no dia 17 de maio de 2005, sem o apoio do presidente da República.

Em uma perspectiva oposta, a nova lei também enfrentava o repúdio dos movimentos sociais, que a consideravam uma distorção dos resultados do referendo e uma traição à Agenda de Outubro. As críticas se concentravam no fato de que as mudanças adotadas permaneciam muito aquém do objetivo da nacionalização (entendida, historicamente, como confisco e expulsão das petroleiras transnacionais), além de se mostrarem insuficientes para viabilizar a reconstrução da empresa estatal. Embora a lei permitisse à YPFB participar de cada passo da cadeia produtiva, não concedia a ela a autoridade nem os recursos necessários (GORDON; LUOMA, 2008, p.107). A crítica “de esquerda” à Lei 3.058 reconhecia a existência de avanços importantes na recuperação da soberania boliviana sobre os hidrocarbonetos, em especial o retorno da propriedade estatal sobre a produção no momento da lavra (“boca de poço”), que havia sido anulada no governo de Goni, mas concluía que, apesar disso, a propriedade real continuava nas mãos das empresas transnacionais. É o que afirmam os economistas Pablo Poveda Ávila e Álvaro Rodríguez, em livro publicado pelo Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrário (Cedla): *“La comercialización, el transporte, la refinación, el amacenaje, la industrialización y la distribución continúan bajo la actividad principal de agentes privados, de la misma manera que la política liberal lo diseñó, desde 1996”* (POVEDA; RODRÍGUEZ, 2006, p.18).

Um fato inesperado acabou por precipitar os acontecimentos, apressando o fim do período liberal na história recente boliviana: mesmo após a promulgação da Lei 3058, Mesa adotou uma interpretação que a tornava, na prática, sem qualquer efeito prático. Segundo ele, a nova lei seria válida apenas para os futuros contratos de exploração e produção de

hidrocarbonetos. Essa atitude significava manter a vigência dos acordos feitos no governo de Goni com as empresas transnacionais – entre elas, a Petrobras – por prazos de até mais de vinte anos, conforme o período de validade dos contratos. A recusa de Mesa em aplicar a Lei de Hidrocarbonetos recém-aprovada por um Congresso de maioria conservadora reacendeu a revolta popular, rompendo definitivamente a instável trégua que os movimentos sociais haviam concedido ao governo após a insurreição vitoriosa de outubro de 2003.

O novo levante foi iniciado simultaneamente, no dia 24 de maio de 2005, pela Fejuve, ao convocar um *paro cívico* por tempo indeterminado em El Alto, e pela CSUTUB, liderada por Román Loayza (dirigente do MAS), que lançou um apelo às comunidades indígenas e camponesas para pressionarem o governo a aplicar a nova legislação para os hidrocarbonetos e convocar Assembleia Constituinte. Em duas semanas, as marchas e greves que paralisaram El Alto e La Paz já tinham se espalhado para as cidades de Sucre, Potosí e Cochabamba (HYLTON; THOMSON, 2007, p.123-124). Em meio às demandas presentes nessa escalada de protestos, destacava-se, com importância crescente, a bandeira da nacionalização, percebida pelo sentimento popular como a síntese mais perfeita da Agenda de Outubro. Morales e o MAS, que até aquele momento enfatizavam a necessidade do aumento da carga impositiva sobre as transnacionais petroleiras, descartando qualquer proposta que pudesse ser encarada como expropriação ou expulsão dos investidores estrangeiros, abraçaram a palavra de ordem da nacionalização, sem, contudo, modificarem o seu ponto de vista sobre o assunto.

Enquanto a mobilização popular crescia e se radicalizava, em La Paz se travava uma luta caótica pelo poder. No dia 6 de junho, quando a ligação terrestre da Bolívia com quatro dos cinco países limítrofes estava cortada pelos manifestantes e a imprensa contabilizava 119 bloqueios de estradas no país inteiro (KOHL; FARTHING, 2007, p. 292), Mesa apresentou sua renúncia ao Congresso, pela segunda vez, agora definitiva. Paradoxalmente, o presidente que chegou ao poder como resultado de uma “guerra do gás” estava sendo expulso do palácio por outra “guerra do gás”, promovida pelos mesmos atores (STEFANONI; DO ALTO, 2006, p.82). Pela Constituição, o sucessor seria o presidente do Senado, Hormando Vaca Díez (do MNR), e na sequência o presidente da Câmara, Mario Cossío (do MIR), ambos integrantes da coligação partidária conservadora que chegou ao governo junto com Goni. Diante do risco de que o poder retornasse às mãos dos “políticos de sempre”, bolivianos de diferentes condições sociais se somaram aos protestos para exigir que nenhum dos dois assumisse a presidência. No mesmo dia 6 de junho em que Mesa apresentou seu pedido de renúncia, o centro de La Paz foi tomado por uma multidão de mais 400 mil pessoas, em sua maioria de origem aimará, procedentes de El Alto. A eles se somavam outras centenas de milhares de *paceños*.

Trabalhadores mineiros assinalavam sua presença exibindo bananas de dinamite e muitos oradores falavam em tomar de assalto o palácio presidencial e demais edifícios públicos (HYLTON; THOMSON, 2007, p.124-125). Com a capital ocupada pelos manifestantes, o Congresso não conseguiu se reunir para tratar da sucessão presidencial. No leste do país, índios guaranis tomaram sete campos de gás, pertencentes a duas transnacionais: BP-Amoco (britânica) e Repsol YPF (espanhola).

O risco iminente de uma guerra civil levou Mesa a lançar um apelo a Vaca Díez e Cossío para que abrissem mão da presidência em favor de um acordo, sugerido pela Igreja Católica, para a antecipação das eleições gerais. Cossío anunciou que não tinha intenção de assumir a presidência, mas Vaca Díez se mostrava determinado a exercer seu direito constitucional. No dia 9 de junho, transferiu o Congresso para Sucre, cidade que compartilha oficialmente com La Paz a condição de capital, em uma derradeira tentativa de reunir os parlamentares e tomar posse como presidente. Mas os movimentos sociais também se dirigiram para Sucre, fechando o aeroporto local de modo a impedir a chegada dos congressistas. Nesse momento, a coligação conservadora que dominava o Congresso se rompeu, abrindo espaço para que o poder fosse transferido ao presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodríguez Veltzé, que era o próximo na linha sucessória, depois de Vaca Díez e Cossío. Aprovou-se também a antecipação das eleições, convocadas para se realizarem em um prazo de seis meses. Na avaliação de Stefanoni e Do Alto, “...*el resultado fue vivido como una especie de empate por los sectores movilizados: no se logró la nacionalización pero, al menos, se evitó el regreso de la vieja política. O dicho de otro modo: se evitó que la segunda guerra del gas habilitara el regreso al poder de los expulsados por la primera*” (STEFANONI; DO ALTO, 2006, p.83).

7.3. Brasil-centrismo, crise e *business as usual*

Os principais atores brasileiros nas relações bilaterais com a Bolívia – diplomatas, executivos da Petrobras, autoridades e políticos ligados à política externa – permaneceram nos primeiros anos da década de 2000 em permanente descompasso no que diz respeito ao entendimento das mudanças de dimensões históricas vividas pela sociedade boliviana a partir do ressurgimento dos movimentos sociais populares. Sem dúvida, uma parcela significativa dos problemas no relacionamento bilateral nesse período pode ser atribuída a um déficit de compreensão, pelo lado brasileiro. Na Bolívia da virada do milênio, multidões de indígenas,

camponeses, moradores de bairros periféricos e trabalhadores urbanos desempregados ou subempregados ingressaram na cena política no papel de protagonistas, desafiando um modelo econômico que tinha no seu centro a exportação de gás natural para o Brasil e o controle dos hidrocarbonetos por empresas estrangeiras, com destaque para a Petrobras. Da defesa da água (contra sua privatização por transnacionais) e da coca (contra as campanhas de erradicação impulsionadas a partir dos Estados Unidos), o foco se deslocou para o gás natural, encarado como a “última riqueza nacional” após a pilhagem da prata e do estanho. Uma bandeira de contornos práticos indefinidos resumia os anseios de amplas parcelas da sociedade boliviana em relação aos hidrocarbonetos: “nacionalização”.

Enquanto isso, o Itamaraty e a Petrobras mantinham, perante a Bolívia, uma postura de *business as usual*. Durante o período transcorrido entre o desfecho da Guerra da Água (abril de 2000) e a primeira Guerra do Gás (outubro de 2003), as preocupações brasileiras em relação ao país vizinho se concentraram em um único tema: o esforço em convencer o governo boliviano a renegociar o Acordo de Compra e Venda do Gás Natural, com vistas a reduzir o preço e a quantidade dos volumes importados através do gasoduto. Na ocasião da assinatura desse acordo, em 1996, a expectativa do governo brasileiro era importar rapidamente grandes volumes de gás boliviano para enfrentar a crise no fornecimento de eletricidade, nos marcos de uma estratégia que tinha como principal instrumento a instalação de uma rede de termelétricas, quase todas privadas. Mas a capacidade de consumo não se expandiu na escala prevista. De um lado, o cenário econômico recessivo ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso provocou uma redução da demanda pela eletricidade que seria fornecida pelas termelétricas. Do outro, os investimentos na geração de energia hidrelétrica aumentaram a oferta de eletricidade no mercado brasileiro.

No início da década de 2000, as importações de gás pelo Gasbol se situavam em níveis muito inferiores aos volumes estabelecidos pelo contrato. O preço do gás foi o principal assunto tratado por Cardoso nas conversas com Goni durante sua viagem a La Paz, em junho de 2001⁶⁴. Na ocasião, FHC visitou os principais campos operados pela Petrobras, San Alberto e San Antonio (Sábalo). No ano seguinte, o presidente da Petrobras, Francisco Gros, encontrou-se com Goni, buscando a flexibilização dos volumes exportados pela Bolívia nos termos da regra do *take or pay*, juntamente com uma redução no preço do combustível. Os acordos assinados entre a Petrobras e a YPFB estabeleciam uma fórmula de cálculo do preço com base em uma “cesta” com os valores de três tipos de óleo combustível (*fuel oil*)

⁶⁴ *South American Business Information*, “Fernando Henrique to negotiate gas price in Bolivia”, June 19, 2001.

comercializados no mercado global. Ocorre que, desde 1999, quando o gasoduto entrou em operação, os preços internacionais dos hidrocarbonetos registraram uma alta significativa, puxada pela forte valorização do petróleo. Em dois anos, de 1999 a 2001, o gás boliviano comprado pelo Brasil passou, em preços cobrados na fronteira, de US\$ 1,43 por milhão de BTU para US\$ 1,85 (VILLEGAS, 2004, p.128-129)⁶⁵ Na conversa com Cardoso, o presidente boliviano se mostrou disposto a negociar uma redução no preço desde que, como contrapartida, o Brasil se comprometesse a ampliar as compras de gás – algo que, do ponto de vista da Petrobras e das autoridades brasileiras, estava totalmente fora de cogitação.

A troca de governo no Brasil após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 manteve inalterada a política brasileira em relação à Bolívia. Ao contrário do que se poderia imaginar, o acesso do PT às instâncias de formulação e execução da política externa – fato que se expressou, ostensivamente, com a posse de Marco Aurélio Garcia, dirigente petista estreitamente vinculado à política externa, no cargo de assessor presidencial para assuntos internacionais – pouco alterou o quadro geral de falta de familiaridade dos atores estatais brasileiros com os movimentos sociais bolivianos e seus líderes, em rápida ascensão. Antes da Guerra do Gás, o PT não mantinha qualquer contato com o MAS ou qualquer de seus dirigentes. O interlocutor do partido na cena boliviana era o Movimiento Bolivia Libre (MBL), grupo dissidente do MIR que integrou várias coligações governamentais no período neoliberal, e especialmente seu secretário-geral, Antonio Aranibar, ministro boliviano das Relações Exteriores nos governos de Banzer e de Goni, cargo que também ocuparia, durante breve período, na gestão presidencial de Mesa. Era Aranibar o representante boliviano nas reuniões do Foro de São Paulo⁶⁶, do qual foi um dos fundadores.

No período conflituoso que antecedeu a Guerra do Gás, a diplomacia brasileira em relação à Bolívia manteve o mesmo foco herdado da gestão de Celso Lafer no Itamaraty: os preços e volumes do gás natural. O assunto foi tratado no encontro entre Lula e Goni realizado em Brasília em abril de 2003, e concluído sem que os dois presidentes chegassem a um entendimento⁶⁷. Naquela ocasião, os termos contratuais obrigavam o Brasil a pagar por uma cota mínima de 14 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia, mas essas

⁶⁵ Em 2003, o ano da Guerra do Gás, o preço havia atingido US\$ 2,17. É importante assinalar que, pelas normas então vigentes para a repartição da renda dos hidrocarbonetos, a maior parte desse aumento era embolsada pelas transnacionais petroleiras, entre elas a Petrobras, enquanto o Estado boliviano ficava com uma parcela relativamente pequena.

⁶⁶ O Foro de São Paulo é uma articulação internacional de partidos e movimentos políticos de esquerda e centro-esquerda em âmbito latino-americano, fundada em 1991 em uma reunião organizada pelo PT.

⁶⁷ “Preço do gás assusta governo brasileiro”, *O Estado do Paraná*, 29 de abril de 2003.

importações atingiam, no máximo, a marca de 11 milhões. Para o ano seguinte, 2004, a cota de importação prevista no contrato se ampliaria para 18 milhões. Os técnicos brasileiros argumentavam que as despesas adicionais da Petrobras com o pagamento do gás não consumido pelo Brasil, conforme a cláusula do *take or pay*, encareciam essa matéria-prima e inviabilizavam a sua utilização pela indústria e pelos setores de geração de energia e de transportes. Além disso, a necessidade do gás na matriz energética brasileira havia se tornado menor, devido à decisão do governo Lula de cancelar a construção da maior parte das usinas termelétricas planejadas na gestão de seu antecessor. A discussão do assunto terminou em impasse, sem que o presidente boliviano cedesse às pressões brasileiras para rever os preços do gás. Um grupo de trabalho binacional foi criado para tratar da questão energética. A representação brasileira nesse grupo ficou a cargo da ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, que insistiu após o encontro na necessidade de que o grupo encontrasse mecanismos para reduzir o preço do gás, sem alterar os volumes previstos nos contratos⁶⁸.

O diplomata brasileiro Pedro Miguel da Costa Silva, que serviu na embaixada brasileira em La Paz na primeira metade da década de 2000, admitiu que durante o período que se estende entre a assinatura dos acordos para o comércio e exploração do gás da Bolívia até a eclosão da Guerra do Gás e a derrubada de Sánchez de Lozada, a Petrobras era o ator que tomava as decisões relativas aos negócios relacionados com o gás no país vizinho, com ampla margem de autonomia e pouca ou nula interferência do governo federal. Entrevistado para a presente tese, ele afirmou o seguinte (COSTA SILVA, 2011, entrevista pessoal):

Sobre a parte dos investimentos e seus objetivos, acho que você tem que perguntar aos colegas da Petrobras, que tinha um plano estratégico para a Bolívia e para outros países da região. Essas decisões de investimento não foram do governo. O governo pode até ter participado de parte do processo decisório ou das negociações, ou ter sido informado de alguns dos investimentos, mas a minha percepção é que quem conduziu o processo de investimentos foi a empresa. E tenha presente, também, que alguns dos investimentos foram solicitados pelos próprios bolivianos. Foi isso que aconteceu no caso das refinarias.

Em uma análise retrospectiva das relações Brasil-Bolívia, chama atenção a insistência brasileira em reduzir suas despesas com as importações de gás no momento em que a sociedade boliviana se dilacerava em uma crise que já havia demonstrado todo o seu potencial

⁶⁸ “Brasil e Bolívia criam grupo de trabalho para discutir política energética”, Agência Brasil, 28 de abril de 2003.

explosivo no episódio do *impuestazo*, ocorrido apenas dois meses antes do encontro Lula-Goni. A Bolívia se encontrava em estado de bancarrota financeira, sem recursos para honrar seus compromissos externos. E o governo brasileiro, que assumiu com a promessa de priorizar a integração sul-americana, colocou-se a uma prudente distância da posição que se espera de um líder regional – um ator com disposição e capacidade de arcar com os custos da liderança (SOARES DE LIMA, 2008, p.89-95).

É verdade que, naquela ocasião, o presidente boliviano retornou ao seu país com o perdão de US\$ 51 milhões da sua dívida pública com o Brasil e com o aval para um financiamento de US\$ 600 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras de infraestrutura. Mas esses ganhos, modestos diante da gravidade da situação econômico-social boliviana, estavam muito abaixo da ajuda que se poderia esperar de vizinho enormemente mais rico e poderoso, comprometido – ao menos na retórica dos seus diplomatas – com o objetivo de contribuir para a estabilidade e o desenvolvimento da Bolívia.

Meses depois, quando a eclosão da Guerra do Gás colocou de uma forma dramática a questão da estabilidade democrática da Bolívia na ordem do dia, o Brasil pouco podia oferecer para amenizar a crise, exceto a pressão diplomática por uma saída constitucional para o impasse político no país vizinho. Naqueles dias caóticos, o governo brasileiro esteve muito longe de se empenhar na defesa do governo de Goni, em contraste com o apoio ostensivo da diplomacia estadunidense ao presidente boliviano, conforme já foi abordado. Já no episódio do *impuestazo*, em fevereiro de 2003, o Itamaraty tinha emitido uma nota moderadíssima, em que defendia o “caminho do diálogo” e manifestava a esperança de que “a paz possa ser prontamente restabelecida e que os atuais conflitos se resolvam no respeito às instituições democráticas”. Não se via, naquele momento, qualquer manifestação de solidariedade do Brasil a um governo que, para todos os efeitos, constituiu-se legitimamente com base em eleições democráticas. Uma explicação plausível é a percepção que a diplomacia brasileira tinha de Goni como um presidente que encarava os EUA, e decididamente não o Brasil, como o parceiro preferencial da Bolívia, tal como se viu no escancarado favorecimento à Enron nas conversações sobre a construção e operação do gasoduto. Do mesmo modo, o consórcio Pacific LNG jamais suscitou qualquer demonstração de simpatia dos atores estatais brasileiros, inclusive porque, além de aproximar politicamente a Bolívia dos EUA, o que poderia no longo prazo viabilizar o ingresso boliviano na Alca, trazia entre os seus efeitos imediatos um redirecionamento dos vínculos da Bolívia para o oeste, no sentido oposto ao do Brasil.

Em outubro, na Guerra do Gás, o Brasil (juntamente com a Argentina) propunha uma “solução pacífica” para os conflitos no país vizinho⁶⁹, enquanto o governo de George W. Bush defendia firmemente a manutenção de Goni na presidência. Uma missão conjunta de representantes dos presidentes do Brasil e da Argentina foi enviada a La Paz para dialogar com os vários atores políticos e indicar a Goni preocupação com a escalada de violência. Já os EUA, assim como a Organização dos Estados Americanos (OEA), presidida naquele momento pelo colombiano Cesar Gaviria, permaneciam solidários com Goni. A linha adotada pela diplomacia brasileira era clara: equilibrar a defesa dos interesses econômicos do Brasil e do projeto de integração energética com o interesse em preservar a estabilidade política na Bolívia. Tudo isso, sem dar a impressão de ingerência indevida nos assuntos de um país vizinho. Já a postura dos EUA era bem diferente. Somente no dia 16 de outubro, quando a situação do presidente boliviano se tornara insustentável, o Departamento de Estado divulgou uma nota que aproximava Washington da postura brasileira e argentina, ao deslocar a ênfase da defesa do mandato presidencial para o respeito às normas constitucionais⁷⁰ – o que, na prática, significava um sinal verde para a posse de Carlos Mesa. No dia seguinte, Goni renunciou e fugiu para os EUA.

Logo depois da queda de Goni, o governo brasileiro voltou a manifestar interesse em retomar as negociações sobre o preço e o volume do gás. Mas a precária situação política na Bolívia levou o governo brasileiro a suspender as tratativas, preferindo acompanhar os acontecimentos e avaliar as condições de governabilidade sob o novo presidente. A intenção de dar algum respaldo ao governo boliviano em um período difícil ficou clara na viagem que o chanceler Celso Amorim fez a La Paz, logo após a posse de Mesa, para transmitir mensagem de apoio e anunciar, na área energética, a disposição brasileira de atender aos pleitos bolivianos pendentes, em especial a demanda do pagamento de valores relativos ao *take or pay* pela Petrobras. Na realidade, as preocupações de Brasília com o contrato do gás já não eram tão agudas, graças ao aumento do consumo industrial e residencial a partir de uma campanha realizada pela Petrobras com vistas a ampliar o mercado para as importações bolivianas (SAUER, 2011, entrevista pessoal). Pela primeira vez desde que começou a importar gás natural da Bolívia, o Brasil ultrapassou, no final de outubro de 2003, o volume

⁶⁹ Em nota oficial divulgada em 14 de outubro de 2003, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) defende a necessidade do diálogo entre o governo boliviano e a oposição e afirma esperar que “a crise seja resolvida de forma pacífica, em conformidade com os compromissos democráticos assumidos pela Bolívia no Mercosul”. Ver *O Estado de S. Paulo*, “Itamaraty manifesta preocupação com a Bolívia”, 14 de outubro de 2003.

⁷⁰ A nota do Departamento de Estado afirma: “A comunidade internacional e os Estados Unidos não vão tolerar nenhuma interrupção da ordem constitucional e não reconhecerão qualquer regime que seja o resultado de procedimentos antidemocráticos”.

mínimo previsto no contrato, de 18 milhões de metros cúbicos diários. Na prática, isso significa que o país deixou de pagar pelo gás que não consumia, como tinha ocorrido nos quatro primeiros anos de vigência do contrato de importação de gás. Esse aumento de consumo foi impulsionado por dois fatores: a) a reativação da atividade econômica, com o fim da recessão que marcou o segundo mandato presidencial de FHC; b) um acordo privado (*hedge agreement*) entre a Petrobras Bolívia e Repsol-YPF, de um lado, e a Petrobras (matriz), do outro, para reduzir em cerca de 30% o preço do gás natural aos distribuidores no mercado brasileiro⁷¹.

Também a demanda brasileira de redução dos preços do gás perdeu importância naquele período, pois, com a elevação das cotações dos hidrocarbonetos em escala global, a simples manutenção dos valores previamente definidos já representava um barateamento do combustível. A Bolívia ainda tentou, sem sucesso, elevar os preços cobrados à Argentina – que tinha voltado a importar gás boliviano durante a crise energética de 2003/2004 – para, em seguida, utilizar esse novo patamar como referência para os valores na venda ao Brasil. Mas a Argentina rejeitou as pressões da Bolívia (que pretendia fixar o preço em US\$ 3,60 por milhão de BTU) e manteve, no final de 2004, o preço de US\$ 2,08 por milhão de BTU, quase igual aos US\$ 2,00 por milhão de BTU que era pago pelo Brasil.

O Brasil se mostrou disposto, logo nos primeiros meses do governo Mesa, a apresentar uma “agenda positiva” nas suas relações com a Bolívia, como uma maneira de amenizar o desgaste da imagem do país e, em particular, da Petrobras, alvo crescente das campanhas oposicionistas, voltadas contra as multinacionais, especialmente no setor de hidrocarbonetos. Entre as iniciativas para incrementar o auxílio do Brasil ao desenvolvimento do país vizinho, destacava-se o projeto de construção de um polo gás-químico em Puerto Suárez, município boliviano na fronteira com o Brasil, de modo a atender o anseio boliviano pela agregação de valor ao gás natural. O projeto, com investimentos em torno de US\$ 1,5 bilhão, teria como objetivo a produção de polímeros, combustíveis líquidos e fertilizantes. Como a Braskem (empresa privada da qual a Petrobras é acionista, juntamente com a construtora Odebrecht) já desenvolvia estudos para a implantação de um empreendimento do mesmo tipo, as duas empresas estabeleceram nesse projeto uma parceria, que mais tarde incluiu também a Repsol-YPF. Mesa mostrou enorme interesse pelo empreendimento, insistindo sempre que o polo

⁷¹ “Gás natural da Bolívia pode ter redução de 30% no preço”, *Gazeta Mercantil*, 17 de dezembro de 2003. O governo boliviano não perdeu *royalties* com a queda de preço, já que a Petrobras continuou pagando a mesma quantia pela importação, conforme o acordo entre os dois países, diretamente à estatal boliviana YPFB. Os produtores da Bolívia passaram a receber da YPFB o mesmo valor pago antes da redução do preço e a devolver a diferença diretamente à Petrobras.

fosse instalado em território boliviano. Mas a iniciativa esbarrava na percepção, pelos atores não-bolivianos, de que existia incerteza quanto à segurança jurídica dos investimentos. Assim o empreendimento permaneceu congelado, à espera da definição da nova Lei de Hidrocarbonetos na Bolívia.

Era justamente esse o assunto que galvanizava a sociedade boliviana desde a Guerra do Gás, conforme já foi exposto na seção anterior. Tanto a Petrobras quanto a diplomacia brasileira se empenharam, no período que antecedeu aos debates parlamentares sobre os hidrocarbonetos, em não atizar a animosidade contra a empresa, retratada no debate público como um vampiro que suga as riquezas da Bolívia (“um anjo de asas negras”, na definição do presidente da COB, Jaime Solares). Nos bastidores, os executivos da Petrobras e os diplomatas brasileiros se dedicaram a um trabalho de *lobby*, discreto e intenso, junto ao Ministério dos Hidrocarbonetos e ao próprio Mesa. Essa atividade se coordenava com a campanha de propaganda midiática movida pela Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH)⁷², com sede em Santa Cruz, para convencer os congressistas e a opinião pública de que a adoção de medidas prejudiciais às empresas petroleiras causaria danos graves à economia boliviana, agravando a situação de pobreza e subdesenvolvimento do país.

De acordo com relatos publicados na imprensa boliviana, Mesa negociou em janeiro e fevereiro de 2004 com os representantes das petroleiras os termos da nova Lei de Hidrocarbonetos. O presidente teria apresentado, confidencialmente, diversos esboços de legislação para serem avaliados por representantes das petroleiras e até mesmo pela Embaixada do Brasil. A Petrobras sempre procurou ocultar os contatos oficiais, mas as evidências tornavam os desmentidos uma tarefa penosa. Arturo Castaños, ex-presidente da YPFB que se tornou representante da Petrobras junto às autoridades bolivianas poucos dias após deixar o cargo, deu margem a comentários jocosos na imprensa ao estabelecer uma sutil diferença entre “negociações” e “conversações”, para se referir às consultas entre a empresa brasileira e o presidente boliviano “*Nunca se ha negociado, si se ha dialogado pero nunca se ha negociado; sólo hubo conversaciones*”, afirmou à imprensa.

A opção de Mesa por negociar com as empresas, negligenciando os movimentos sociais, contribuiu para aprofundar seu isolamento político, conforme aponta Carlos Villegas, intelectual boliviano que se destacou naquele período pelos sólidos fundamentos de suas críticas às posições do governo na questão dos hidrocarbonetos⁷³. Ele condenou, em termos

⁷² A Petrobras Bolívia é afiliada a essa entidade.

⁷³ Villegas se tornou o principal quadro do governo de Evo Morales na área dos hidrocarbonetos, como ministro encarregado desta pasta, depois ministro do Desenvolvimento e, atualmente, presidente da YPFB.

duros, o fato de que o presidente estava preparando a nova lei no âmbito restrito das instâncias governamentais, sem consultar os demais setores mobilizados da sociedade em busca de um acordo nacional. Mais grave ainda, ressaltou VILLEGAS (2004, p. 223-224),

[...] el gobierno decidió presentar y discutir su proyecto de ley, en primer lugar, com las empresas petroleras extranjeras, lo que nos señala que sus contenidos se definirán en función del grado de aceptación de estas empresas. No debería ser necesario señalar que las transnacionales del petróleo y el gás nunca en la historia asociaron sus intereses a los de los países en los que operan; debería estar absolutamente claro que estas empresas actúan em base a um solo propósito: precautelar y defender a ultranza sus márgenes de ganancia.

Nessas negociações, que envolviam também as demais petroleiras representadas pela CBH, esboçou-se um acordo pelo qual as empresas aceitariam a vigência de um novo imposto, a ser aplicado de forma progressiva na medida em que se expandisse a produção de gás e de petróleo em cada campo específico, em troca da inclusão na nova Lei de Hidrocarbonetos de dispositivos que garantissem a segurança jurídica e a estabilidade das “regras do jogo”⁷⁴. Essa fórmula, no entanto, situava-se muito aquém das demandas dos movimentos sociais e da opinião pública como um todo, movida por um entusiasmo nacionalista em plena ascensão.

Os atores brasileiros envolvidos no assunto (diplomatas e Petrobras) mantiveram, na maior parte do tempo em que duraram essas discussões, o cuidado em evitar atitudes que pudessem configurar ingerência nos assuntos internos bolivianos. Essa cautela foi parcialmente deixada de lado no momento em que se tornou claro que as chances de Mesa impedir a aprovação de uma lei prejudicial à empresa brasileira eram remotas. Durante todo o período transcorrido entre a posse de Mesa, em outubro de 2003, e a aprovação pelos congressistas de uma Lei de Hidrocarbonetos claramente nacionalista, em março de 2005, as esperanças da Petrobras estiveram depositadas no presidente boliviano e em suas hesitantes manobras. Em 21 de julho de 2004, dois dias após o referendo em que as propostas do presidente Mesa foram aprovadas, o diretor da Área Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró, declarou que todos os investimentos da subsidiária da empresa na Bolívia estavam mantidos, incluindo o projeto do polo gás-químico. “Estamos numa situação muito confortável”, declarou Cerveró, vocalizando a interpretação de que as medidas aprovadas na

⁷⁴ “Petroleras aceptan impuesto y Surtax”, *El Diario*, La Paz, 24 de enero de 2004.

consulta popular, como o aumento da taxaço sobre o gás boliviano, s  teriam efeito para os novos contratos a serem firmados naquele país – exatamente como pretendia Mesa⁷⁵.

7.4. Petrobras na Bolívia: uma multinacional igual às outras?

Quando se compara o comportamento da Petrobras com o das multinacionais petrol neas na Bolívia, constata-se a existência de diferenças significativas na atitude da empresa brasileira perante a crise e, ao mesmo tempo, uma coincidência no tocante aos objetivos mais gerais do setor privado multinacional dos hidrocarbonetos. A Petrobras sempre demonstrou maior cautela e discricão, atitude acompanhada de gestos significativos dos atores estatais brasileiros em apoio a Mesa. Um conjunto de motivos, certamente, exerceu influência para essa linha de conduta, entre os quais:

- a) a evidente preocupa o com a estabilidade institucional da Bolívia – se a crise culminasse em golpe de Estado ou conflagra o civil, os efeitos para o Brasil seriam desastrosos: corte no fornecimento de gás, refugiados, aumento do narcotráfico, instabilidade regional e impasse na política de integra o sul-americana;
- b) b) a posi o privilegiada do Brasil como mercado praticamente exclusivo para as exporta es de gás (um monop nio, na linguagem econ mica), o que, ao menos em teoria, conferia um extraordinário poder de barganha à Petrobras;
- c) c) o não-envolvimento da empresa brasileira com a “capitaliza o” da YPFB tenderia, também no plano das suposi es, a reduzir o impacto de eventuais medidas nacionalistas.

Nos meses que antecederam o referendo de julho de 2004, a embaixada brasileira e a Petrobras mantiveram encontros frequentes com as principais lideranças políticas da Bolívia para discutir a política energética do país. “Houve, sim, reuniões (dos representantes brasileiros) com o governo e com as forças políticas”, confirmou o diplomata Pedro Miguel da COSTA SILVA (2011, entrevista pessoal). “A ideia da Petrobras era obter uma lei equilibrada para seus interesses e que permitisse manter e expandir os negócios. Foram muitas as minutas e versões. No final, a decisão foi tomada pelo governo Mesa sem consulta às empresas”, ressaltou.

⁷⁵ “Referendo não afeta investimentos da Petrobras na Bolívia”, Pedro Casado, *Gazeta Mercantil*, 21 de julho de 2004.

A partir desses contatos, os agentes brasileiros chegaram à conclusão de que seria inevitável a adoção de medidas nacionalistas pelo governo boliviano, em prejuízo das transnacionais petroleiras e do que entendiam serem os interesses do Brasil. Essa avaliação os levou a endurecer o discurso, na crença de que apenas as conversas de bastidores seriam insuficientes para produzir resultados compatíveis com os interesses do Estado brasileiro e da Petrobras. No dia 16 de julho de 2004, véspera do referendo, o embaixador do Brasil em La Paz, Antonino Mena Gonçalves, advertiu que uma elevação da cobrança de royalties em 50% seria considerada inaceitável pela empresa brasileira⁷⁶. Essa declaração assinala uma mudança do discurso brasileiro, que a partir de então se distanciou do tom conciliador adotado nos primeiros nove meses do governo Mesa para assumir publicamente um tom de pressão que, em certos momentos, oferece justificativas plausíveis aos que acusavam o lado brasileiro de fazer chantagem ou ameaças.

Essa atitude era compartilhada pelas demais petroleiras. Em 9 de setembro de 2004, a Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), falando em nome do grupo das grandes transnacionais do setor, condenou o projeto de lei apresentado pelo presidente Mesa, que previa, entre outras coisas, o aumento da arrecadação fiscal para 50% dos ganhos (entre impostos e *royalties*) e o restabelecimento da estatal YPF. De acordo com a CBH, a legislação proposta pelo presidente boliviano equivalia a um confisco e representaria uma ruptura unilateral de contratos, violando direitos adquiridos. “*No estamos de acuerdo*”, afirmou Carlos Kieffer, presidente da entidade. “*Cualquier migración en cualquier parte del mundo se hace voluntariamente, de otra manera y como lo plantea este proyecto de ley y el discurso que se ha dado, es obligatorio y eso es confiscatorio*”⁷⁷.

No dia seguinte, 10 de setembro, o jornal *El Deber*, de Santa Cruz, informou que Mesa abriria uma nova rodada de negociações com as transnacionais, especialmente a Petrobras e a Repsol-YPF, para introduzir mudanças no projeto de lei. De acordo com o jornal, o presidente boliviano buscava até mesmo a participação de Lula na busca de um consenso entre o governo e as empresas. Falando em nome do Brasil, o embaixador Gonçalves manifestou disposição de diálogo, sem criticar diretamente o projeto de lei. “*Es intención del Gobierno hablar con Petrobras y Repsol y llegar a decisiones de mutuo beneficio para mostrar una señal clara e inequívoca al resto de las compañías petroleras, para avanzar positivamente en la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos*”, disse ele ao jornal *La Prensa*, de La Paz.

O governo de Mesa, naquele ponto do conflito que dividia a sociedade boliviana, já não ocultava sua fragilidade e, mais do que isso, buscava transformar a própria impotência em

⁷⁶ “Brasil no pagará 50% de regalías petroleras al país”, *El Diario*, La Paz, 16 de julho de 2004.

⁷⁷ “Empresas petroleras califican de confiscatoria la ley de Mesa”, *La Razón*, La Paz, 9 de setembro de 2004.

argumento para bloquear medidas legais mais duras contra os investidores externos. Foi o que fez o ministro da Presidência,⁷⁸ José Galindo, em 9 de setembro de 2004, quando, em uma advertência voltada para o público doméstico, declarou que a Bolívia não teria condições de enfrentar julgamentos arbitrais em tribunais internacionais caso as empresas petrolíferas cumprissem a ameaça de acionar judicialmente o Estado boliviano pela cobrança de um imposto adicional aos hidrocarbonetos e pela obrigação de trocar os contratos de risco compartilhado por novos contratos a serem estabelecidos pela lei⁷⁹.

De acordo com o assessor presidencial Marco Aurélio Garcia, que se encontrou com líderes de movimentos sociais e representantes do governo boliviano em sua viagem a La Paz em novembro de 2004, eram três os focos de preocupação da Petrobras naquele período: a) o risco de que, na nova legislação, os contratos de concessão fossem transformados em contratos de prestação de serviços; b) a remuneração da Petrobras, pois, embora o projeto de Mesa deixasse uma margem de rentabilidade de 50%, outro projeto em debate, defendido por Morales, reduzia essa margem⁸⁰; e c) as regras para a “migração” dos contratos a fim adequá-los à nova legislação. Nas conversas com os bolivianos, Garcia insistia para que as mudanças nos contratos ocorressem de forma negociada, e não compulsória⁸¹.

Até o final de 2004, os atores brasileiros ainda apostavam na possibilidade de que Mesa tivesse sucesso em conduzir o debate sobre os hidrocarbonetos para um resultado que atendesse os interesses das petrolíferas. O evento que mudou a percepção brasileira foi o bloqueio da capital boliviana, em janeiro do ano seguinte, por aimarás que, sob a liderança de Felipe Quispe, reivindicavam a reestatização dos serviços de água e esgoto no departamento de La Paz, privatizados em favor da empresa Águas de Illimani, de propriedade da multinacional francesa Suez Lyonnaise des Eaux. Mesa se recusou a utilizar a força militar para restabelecer a autoridade estatal e acabou por atender à demanda dos indígenas. A Segunda Guerra da Água, como esse confronto se tornou conhecido, terminou com a revogação do contrato.

A leitura brasileira do episódio foi de que a Bolívia caminhava rapidamente para uma situação de ingovernabilidade, com um governo cada vez menos capaz de exercer o controle sobre os acontecimentos, uma opinião pública crescentemente nacionalista e um Legislativo formado por congressistas que, diante do dilema entre preservar os compromissos do Estado

⁷⁸ Cargo equivalente, no Brasil, ao de ministro-chefe da Casa Civil.

⁷⁹ “Gas: Mesa busca el apoyo de Petrobras y Repsol”, *El Deber*, Santa Cruz de la Sierra, 10 de setembro de 2004.

⁸⁰ Se os royalties fossem estabelecidos em 50%, a carga tributária total ficaria bem mais alta, considerando os demais impostos aplicados sobre a indústria dos hidrocarbonetos.

⁸¹ “Nova legislação na Bolívia preocupa Petrobrás”, *Gazeta Mercantil*, Lu Aiko Ota, 2 de novembro de 2004.

boliviano com investidores externos e garantir sua própria sobrevivência cedendo ao sentimento popular hostil às transnacionais petroleiras, escolhiam claramente a segunda alternativa. Nesse contexto, a embaixada do Brasil trocou a tática do silêncio em público e conversações de bastidores por um discurso mais duro, construído em torno da ideia de que qualquer decisão que afetasse significativamente os interesses da Petrobras na Bolívia seria respondida com atitudes drásticas da parte da empresa e do governo brasileiro.

A mudança de tom – e, sem dúvida, de estratégia – ficou evidente nas declarações do embaixador do Brasil em La Paz, Antonino Mena Gonçalves, ao admitir publicamente, pela primeira vez, as pressões que o governo brasileiro vinha fazendo sobre o gabinete de Mesa e os congressistas bolivianos contra a adoção de uma Lei de Hidrocarbonetos que restringisse os lucros e a autonomia da Petrobras. Um elemento central nesse discurso era definir qualquer medida que significasse alguma perda para a empresa como um “confisco”. Em entrevista concedida em La Paz no intervalo de uma reunião com o chanceler Celso Amorim, o embaixador afirmou: “Se alguém investiu e é, de alguma maneira, confiscado, alguém tem de pagar por isso⁸²”. Gonçalves revelou que não eram apenas as petroleiras que exerciam pressão sobre o governo e outros atores políticos bolivianos, pois os esforços para influir na nova legislação boliviana sobre hidrocarbonetos incluíam também instituições internacionais como o Banco Mundial, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nas palavras do embaixador brasileiro, a adoção de uma lei de cunho nacionalista poderia ser “um golpe duro” para os bolivianos, pois afastaria os investidores estrangeiros.

Quando Mesa apresentou pela primeira vez sua renúncia, em março de 2005, esse gesto foi encarado pela diplomacia brasileira como uma jogada inteligente, que poderia restabelecer a governabilidade e abrir caminho para uma legislação mais compatível com os interesses das petroleiras, tal como era o desejo do presidente boliviano. A reação de Brasília em apoio a Mesa apresentou um vivo contraste com a atitude distante adotada, menos de dois anos antes, na crise que culminou com a renúncia de Goni. Na crise de 2005, o governo brasileiro procurou influir nos acontecimentos ao mostrar ostensivamente “preocupação” com o cenário institucional na Bolívia, de modo a reforçar a posição do presidente. Em entrevista coletiva concedida em Brasília, Garcia afirmou que o presidente Lula estava preocupado com os riscos de desestabilização do governo boliviano e enfatizou que esse era igualmente o sentimento dos governantes de outros países vizinhos. “Eu conversei com o vice-chanceler

⁸² “Legislação da Bolívia pode afetar Petrobras”, *Valor Econômico*, 7 de janeiro de 2005.

argentino e com o chanceler uruguaio, e decidimos desencadear uma série de ações no sentido de ajudar a Bolívia a voltar à normalidade, sempre respeitando a autodeterminação do povo boliviano”, informou⁸³. Garcia enfatizou a “solidariedade” do Brasil diante da crise boliviana e insistiu, especialmente, na necessidade de evitar a desestabilização do governo Mesa. “Nós sempre procuramos pautar a nossa conduta pelo respeito às instituições e pelo fato de que esses problemas deveriam ser resolvidos estritamente nos quadros constitucionais e legais, e não simplesmente pela pressão das ruas, ainda que a pressão das ruas seja respeitada”, declarou Garcia.

Mesa superou momentaneamente a crise, ao obter o apoio dos congressistas pela permanência no cargo, ainda que as bancadas do MAS e do Movimento Indígena Pachakutik (o MIP, de Felipe Quispe) tenham se ausentado da votação. Imediatamente, Lula enviou mensagem parabenizando o seu colega boliviano, a quem chamou de “meu querido amigo”⁸⁴. Poucos dias depois, em 16 de março, Mesa sofreu uma grave derrota, com a aprovação, pela Câmara dos Deputados, de um projeto de Lei de Hidrocarbonetos com medidas bem mais restritivas às empresas petroleiras do que as previstas na versão que ele tinha enviado para a apreciação dos congressistas. Do ponto de vista da Petrobras, o texto aprovado continha claros elementos confiscatórios e violava os compromissos vigentes com as empresas petroleiras. Entre esses elementos se destacavam três: a) mudança obrigatória do contrato em prazo de 180 dias; b) aumento da carga impositiva total de 35% a 70%, dependendo dos volumes de hidrocarbonetos produzidos; c) perda, pelas empresas, do direito de comercializar livremente a produção. Ainda na véspera da votação pelos deputados, o presidente da Petrobras, José Eduardo Dutra, tinha feito declarações em tom conciliador, reafirmando o interesse da empresa em continuar operando na Bolívia e dizendo acreditar que, ao final das discussões, se chegará a uma lei que “preserve o interesse do povo boliviano e garanta retorno para os investidores, porque, em última instância, é isso que interessa a todos”⁸⁵. Essa tentativa de influir na decisão dos congressistas bolivianos se revelou inútil.

Os apelos feitos em favor dos interesses da Petrobras não foram atendidos – e, analisando os fatos retrospectivamente, nem poderiam, dado o quadro de radicalização do cenário político boliviano, em que o protagonismo já deixara de ser exercido pelos atores institucionais (o presidente, o Congresso, os partidos formais, o Judiciário) e se deslocara para

⁸³ “Crise na Bolívia preocupa a todos os países da região, diz Marco Aurélio Garcia”, Nelson Motta, Agência Brasil, 7 de março de 2005.

⁸⁴ “Lula parabeniza Mesa por confirmação na Presidência”, *Gazeta Mercantil*, 9 de março de 2005.

⁸⁵ “Petrobras continuará operando na Bolívia, garante Eduardo Dutra”, Keite Camacho, Agência Brasil, 15 de março de 2005.

as ruas, as praças e, em um elemento típico da realidade boliviana, também as estradas. A Bolívia ingressava numa fase revolucionária em que a nacionalização dos hidrocarbonetos (bandeira cujo conteúdo jamais foi formulado de forma consensual pelas forças políticas engajadas na oposição ao governo de Mesa) constituía o principal eixo de mobilização popular. Nesse contexto de pré-guerra civil, a preocupação dos atores estatais brasileiros tinha como foco a manutenção de uma “ordem” que beneficiava particularmente as empresas estrangeiras, entre elas a Petrobras.

É impressionante, na leitura que os agentes estatais brasileiros faziam da situação boliviana, a maneira como se sentiam confortáveis na posição de simples observadores, ignorando o papel da Petrobras como a maior empresa na Bolívia, seu controle sobre a maior parcela das reservas e da produção de hidrocarbonetos e a influência do Brasil como comprador e operador do principal produto de exportação do país. Esse enfoque brasilocêntrico limitou o apoio que o Brasil poderia ter prestado ao seu grande aliado, Carlos Mesa. Se a Petrobras e a diplomacia brasileira tivessem mostrado uma postura mais flexível no debate sobre a mudança nas regras jurídicas para os hidrocarbonetos, é possível que o presidente, com uma margem de manobra mais folgada, se mostrasse capaz de enfrentar com sucesso o desafio do nacionalismo popular, aprovando uma legislação com amplo apoio no Congresso e, dessa maneira, preservando seu cargo até o final do mandato. Mas os atores brasileiros, com sua intransigência, acabaram por se tornar mais uma entre as diferentes fontes de pressão sobre o governo boliviano, em um momento particularmente delicado. Predominou, no lado brasileiro, uma visão de curto prazo, que privilegiou a defesa estreita dos interesses corporativos da Petrobras, interpretados em grande medida em um plano contábil, em detrimento de objetivos mais amplos da política externa brasileira, supostamente focada na integração regional. No final das contas, as mesmas concessões brasileiras que talvez tivessem esvaziado a crise boliviana, ao menos parcialmente, acabaram sendo feitas, em condições políticas mais desfavoráveis, no ano seguinte, após o Decreto de Nacionalização promulgado pelo governo de Evo Morales.

Naqueles dias críticos do primeiro semestre de 2005, o Estado brasileiro e a Petrobras mantiveram a linha de conduta praticada desde o início da crise, reagindo à radicalização política na Bolívia com o endurecimento crescente das suas posições. A correspondência entre esses dois elementos fica evidente na cronologia do confronto político boliviano e das ações dos atores brasileiros. No dia 31 de março, a ministra Dilma Rousseff elevou o tom do discurso brasileiro, ao afirmar, pela primeira vez, que a aprovação da Lei de Hidrocarbonetos em discussão na Bolívia, com elevação da cobrança dos *royalties* para 50%, provocaria o fim

dos investimentos brasileiros naquele país. “Esperamos que essa situação ainda se reverta e que esse tributo não seja aprovado. Se for, torna inviáveis novos investimentos na Bolívia”, advertiu Rousseff⁸⁶. Até então, a Petrobras e o governo brasileiro haviam apenas manifestado “preocupação” com aquela lei. Na mesma entrevista, a ministra lembrou que a aprovação do novo marco jurídico para os hidrocarbonetos bolivianos já tinha deixado em suspenso o projeto do polo gás-químico binacional que seria construído na fronteira entre os dois países – o mesmo que o governo de Lula tinha se comprometido a construir como um gesto de solidariedade à nação vizinha, em prol da estabilidade e da integração energética na América do Sul. “Não há regras claras. Há incertezas e isso impossibilita a continuidade do investimento”, ressaltou Rousseff, acrescentando que tinha esperança em uma reversão das decisões bolivianas.

José Eduardo Dutra, falando na condição de presidente da Petrobras, foi ainda mais explícito em condicionar a implantação do complexo gás-químico binacional à adoção de mudanças no projeto boliviano de Lei dos Hidrocarbonetos, de modo a não prejudicar os interesses da empresa brasileira. Em audiência televisionada da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado da Bolívia, concedida nas vésperas da votação da nova lei pelos senadores, Dutra fez afirmações duras, assim relatadas pelo jornal *El Diario*, de La Paz⁸⁷:

[...]Petrobras tiene una presencia muy importante en Bolivia’, señaló Dutra. ‘Yo recibo informes diarios de nuestros gerentes y hay muchas cosas que no están claras.’ Según el ejecutivo, Petrobras a la fecha ha invertido más de US\$ 2.000 mn en Bolivia, lo que da cuenta de un 40% del PIB industrial del país, y controla un 95% de los suministros de productos refinados al mercado local. [...] Un proyecto grande que podría verse afectado por la situación política es la propuesta planta de petroquímicos de US\$ 1.000mn que se ubicaría en la región fronteriza brasileño-boliviana, sostuvo. Ya se decidió el concepto básico del proyecto y el inicio de su producción está programado para el 2010-2011, agregó Dutra. [...] Dutra dijo, no obstante, que espera que el Senado modifique el proyecto de ley a niveles tributarios más aceptables, luego que el presidente Carlos Mesa logró contar con el apoyo de los políticos locales para realizar cambios a dicho proyecto. “Nuestra esperanza es que los bolivianos logren un equilibrio entre los intereses de la población, garantizando un retorno justo para la exploración de sus reservas de los hidrocarburos, y los intereses de los inversionistas.”

⁸⁶ “País pode não investir na Bolívia”, *O Estado de S.Paulo*, 31 de março de 2005.

⁸⁷ “Presidente: Petrobras estudia debate sobre ley de hidrocarburos”, *El Diario*, 5 de abril de 2005.

Apesar dessa advertência, o Senado boliviano aprovou a nova Lei de Hidrocarbonetos, desencadeando a crise política que culminaria, dois meses depois, com a renúncia de Mesa. Nesses dois meses, marcados por um confronto político-social à beira da insurreição, os efeitos da crise boliviana se fizeram sentir sobre o aparelho produtivo brasileiro, afetado pelo risco de interrupção da remessa de gás natural em consequência da ocupação de algumas instalações do complexo gasífero boliviano por manifestantes favoráveis à “nacionalização”⁸⁸. Mais do que em qualquer outro momento das relações bilaterais até então, o brasil-centrismo se manifestou na sua plenitude. Enquanto as autoridades brasileiras anunciavam planos de contingência para uma escassez de gás que acabou não se consumando, nos meios de comunicação se discutiam os malefícios da interdependência energética Brasil-Bolívia. Dois temas se destacavam nesse debate: a desvantagem de manter o parque industrial brasileiro vulnerável à interrupção das exportações da Bolívia – retratada como um país instável, indigno de confiança como parceiro de negócios – e a busca de fontes alternativas de gás natural, de modo a romper com essa situação de dependência. O gasoduto, anteriormente aplaudido nos meios midiáticos e empresariais, se tornou de repente o alvo de uma tempestade de críticas, embora esses críticos, em geral alinhados com a oposição ao governo Lula, raramente mencionassem o nome do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que, afinal de contas, foi o maior responsável pela decisão de levar adiante o antigo projeto da interligação gasífera com a Bolívia. Um exemplo significativo é o editorial do jornal *O Estado de S. Paulo* que se inicia com a seguinte frase:

A revisão da legislação boliviana sobre os hidrocarbonetos representa uma séria ameaça para o Brasil, que construiu sua política energética dependendo do gás fornecido por aquele país e hoje corre o risco de não receber o combustível ou de pagar por ele um preço absurdo, além de não ter a certeza de poder contar com abastecimento por longo prazo⁸⁹.

As medidas cogitadas na época como meio de reduzir a dependência em relação ao gás boliviano incluíam a intensificação das prospecções em busca de reservas gasíferas em águas continentais brasileiras e a criação de infra-estrutura para a importação de gás natural liquefeito (GNL) de outros fornecedores. No plano prático, o governo brasileiro aderiu à articulação de outros governos sul-americanos com o objetivo de construir uma rede de gasodutos interligados que incluiria entre suas funções a de trazer o gás peruano da região de

⁸⁸ “Protestos na Bolívia já prejudicam produção de gás para exportação”, Claudia Schüffner, *Valor Econômico*, 8 de junho de 2004. Manifestantes ocuparam parte da infra-estrutura de dutos da Transredes e estações de rebombeamento de gás, no departamento de Santa Cruz, além de outras instalações, em outras partes do país, sem relação com as exportações de gás para o Brasil.

⁸⁹ “A ameaça do gás boliviano”, *O Estado de S. Paulo*, 14 de junho de 2005.

Camisea até o Brasil, sem passar pelo território boliviano⁹⁰. Esse foi o tema de uma reunião em Lima, no dia 13 de junho, com a presença dos ministros de Economia e de Energia da Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai. A Bolívia não participou nem foi convidada. O projeto, conhecido como Anel Energético, de iniciativa chilena, foi arquivado quando se descobriu que as reservas de gás natural de Camisea eram bem menores do que se imaginava, insuficientes até mesmo para atender ao mercado doméstico peruano.

⁹⁰ “América do Sul analisa interligação de gasodutos”, *Folha de S.Paulo*, 14 de junho de 2005.

CAPÍTULO VIII

8. O CONTEXTO IDEOLÓGICO, POLÍTICO E ECONÔMICO DA NACIONALIZAÇÃO DE 2006

8.1. O cenário político do pós-neoliberalismo sul-americano

A América do Sul da década de 2000 – o período em que eclodem contenciosos que envolvem os interesses da Petrobras em vários países vizinhos do Brasil – se caracteriza por uma situação política inédita na região, com a presença majoritária de governos identificados com propostas políticas de esquerda ou centro-esquerda. Apesar da heterogeneidade de práticas e de agendas políticas internas e externas, esses governantes, genericamente chamados de “progressistas”, apresentam traços comuns que permitem considerá-los como elementos constitutivos de um fenômeno histórico de dimensões regionais, conforme o ponto de vista abraçado, entre outros autores, pelo jornalista argentino José NATANSON (2008, p.15-16):

El nuevo tiempo político que vive la región, que algunos califican de giro a la izquierda y que otros, menos precisos, definen simplemente como pos-neoliberal, no es un accidente histórico transitorio ni un fenómeno limitado a uno o dos países, como fue la Revolución Cubana en 1959, el triunfo de Salvador Allende en 1970 o la victoria sandinista en 1979. En relativamente poco tiempo, casi toda Sudamérica dejó atrás la etapa neoliberal y eligió a líderes que proponían un camino distinto: la tesis en la que descansa este libro es que se trata de una tendencia política profunda que recorre casi toda la región y que ya asoma tan clara como el ciclo autoritario de los '60 y '70, la recuperación democrática de los '80 y el neoliberalismo de los '90. Como dijo el presidente de Ecuador, Rafael Correa, en su ceremonia de asunción, no se trata de una época de cambios, sino de un cambio de época.

Entre os traços comuns aos governantes “progressistas”, destacam-se os seguintes:

a) Com a única exceção dos socialistas chilenos, sua chegada ao poder ocorre como uma reação do eleitorado ao fracasso das políticas neoliberais em proporcionar uma melhoria significativa nas condições de vida da maioria da população. Mesmo nos países onde as propostas inspiradas no Consenso de Washington obtiveram sucesso em conter a hiperinflação, os bons resultados iniciais logo se diluíram diante do cenário sombrio que marcou o final da década de 1990, com baixos índices de crescimento, desindustrialização, aumento do desemprego e da exclusão social, agravamento das desigualdades e desmanche das estruturas de proteção social, que já eram precárias. Em maior ou menor medida, as

maiorias desprivilegiadas se viram abandonadas à própria sorte, sem poder contar o Estado com um instrumento de proteção (BORON, 2000, p.151). A dramática derrubada do presidente argentino Fernando de la Rúa, em dezembro de 2001, simboliza, mais do que qualquer outro evento, o colapso das elites políticas tradicionais, incapazes de atender às demandas da sociedade e, em particular, de suas camadas mais pobres. Na maré de insatisfação que varreu a América do Sul, os partidos políticos ligados ao modelo neoliberal foram afastados do poder em todos os países, com exceção da Colômbia e do caso já comentado do Chile (SADER, 2009, p.60).

b) Os governantes da chamada “onda rosa” (PANIZZA, 2007) se constituem por meio de eleições, em alguns casos precedidas por sublevações populares; em outros, não – fator que ajuda muito a entender as diferenças entre eles. Mas o elemento comum, sempre, é aceitação dos valores da democracia representativa, ainda que com a inclusão eventual de elementos da democracia participativa e, na maioria dos países, a presença de uma forte dose de personalismo no exercício do poder e o reforço das capacidades do Executivo. De qualquer modo, o importante é que esses governantes devem a sua legitimidade, sempre, à vontade popular expressa em eleições livres, e não à conquista do poder pela via revolucionária.

c) Esses líderes são originários, em diversos casos, das camadas desfavorecidas da sociedade – circunstância que, dada a vinculação entre raça e hierarquia social vigente na América Latina desde a época colonial, se expressa também na sua vinculação a grupos étnicos subalternos (SADER, 2009). Os exemplos são óbvios: no Brasil, Lula, um ex-operário nascido em uma família de retirantes nordestinos; na Bolívia, Evo Morales, um sindicalista camponês de origem indígena; na Venezuela, Hugo Chávez, um mestiço nascido em uma família pobre. Mesmo nos casos em que os governantes provêm da chamada “elite branca”, sua trajetória política se vincula a instrumentos de representação das demandas populares na esfera pública: o partido peronista (Néstor e Cristina Kirchner), a Frente Ampla uruguaia (Tabaré Vázquez e Pepe Mujica), o catolicismo popular da Teologia da Libertação (o presidente paraguaio Fernando Lugo), a intelectualidade anti-oligárquica no Equador (Rafael Correa).

d) Eles foram eleitos, em todos os casos, em disputas políticas caracterizadas como manifestação de um conflito social definido a partir da dicotomia pobres/ricos. Não por acaso, todos os presidentes “progressistas” obtiveram apoio amplamente majoritário das faixas sociais de renda mais baixa, em contraste com a rejeição ou índices bem menores de apoio entre os eleitores das camadas sociais privilegiadas. Certamente, tampouco é casual a postura

hostil que a mídia dominante em todos esses países adotou contra essas lideranças e suas respectivas organizações partidárias, situadas à esquerda no espectro político.

e) Suas ações no exercício do governo, conforme analisa Luis Fernando AYERBE (2008, p.265), visam recuperar as capacidades de gestão do Estado no âmbito interno, com o foco na promoção da equidade social, e também no da política externa, com a busca da integração regional sul-americana e de maior autonomia nas relações com a potência hegemônica, os EUA. Nesse sentido, aproximam-se, em grau maior ou menor, dos traços gerais do neodesenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.5-24).

É importante ressaltar que o fim do ciclo dos governos neoliberais não se deve apenas a fatores endógenos (estagnação econômica, perda de legitimidade das formas e instrumentos tradicionais de representação política, ressurgimento dos movimentos sociais), mas também à forte influência de um contexto econômico externo altamente favorável. Destacam-se, entre os fatores exógenos que viabilizaram a implantação de governos progressistas na América do Sul, o aumento do preço internacional das *commodities* agrícolas e dos insumos energéticos, gerando superávits comerciais para financiar o fortalecimento do Estado e a expansão dos gastos sociais; e o surgimento de novos mercados para as exportações regionais, especialmente a China, cuja entrada na América do Sul como um importante parceiro comercial reduziu significativamente a dependência econômica em relação aos EUA (WEISBROT, 2006; CARVALHO, 2008, p.190).

No plano da política prática, os governos “progressistas” foram alvo, ao longo de toda a década iniciada em 2000, de campanhas opositoras virulentas das elites dominantes locais. Por toda parte, os atores políticos situados no campo conservador deixaram claro seu inconformismo com o novo estado de coisas e se mobilizaram para debilitar os governantes “progressistas”, seja com o uso sistemático dos meios de comunicação para apresentá-los de um modo negativo, seja, em casos extremos, com o recurso de meios ilegais para afastá-los do poder, como ocorreu em dois países: na Venezuela, em duas ocasiões – o “golpe midiático” de abril de 2002 e o locaute empresarial de 2002/2003 --, e na Bolívia, em 2008, com a rebelião autonomista no leste, a região chamada de “Meia Lua”.

Ganhou espaço, na cena diplomática, na imprensa conservadora e até no campo acadêmico, um discurso crítico que associa os governos “progressistas”, ou alguns deles, ao fenômeno histórico do populismo latino-americano. Essa analogia é feita com o claro objetivo de desqualificar os projetos políticos que não se encaixam no perfil do liberalismo. Para o intelectual mexicano Jorge CASTAÑEDA (2006), existem atualmente na América Latina dois tipos de esquerda: uma moderna (moderadamente reformista, aberta às “novas realidades” do

pós-Guerra Fria) e outra de caráter nacionalista, autoritária, fechada, herdeira dos vícios da tradição populista ao estilo Vargas e Perón. Os novos populistas, segundo Castañeda, buscam concentrar o poder em suas mãos, expandindo o controle do Estado sobre a economia e adotando práticas autoritárias marcadas por uma retórica que enaltece o povo e estigmatiza o imperialismo. Outras características “populistas” atribuídas a esses governantes: exacerbar a animosidade popular contra inimigos internos e externos, promover o orgulho nacional, expandir os gastos públicos sem a contrapartida do aumento dos impostos (o populismo econômico). Nessa mesma linha de pensamento, o diplomata estadunidense Thomas Shannon, subsecretário para Assuntos Hemisféricos do Departamento de Estado, reconheceu a validade dos esforços dos líderes sul-americanos em diminuir a pobreza, ao mesmo tempo em que considerou “preocupante” o grau de “ressentimento social” presente nos governos que não compartilham o ponto de vista de Washington sobre os desafios da região (SHANNON, 2006, apud AYERBE, 2008, p.267). Já o autor peruano Alvaro Vargas Llosa levou o assunto para o perigoso terreno da galhofa, como dizia Stanislau Ponte Preta, ao escrever que convivem na América Latina duas esquerdas: “carnívora” e “vegetariana”.

A validade da tese da “volta do populismo” tem sido questionada sob diversos prismas teóricos. Em um comentário crítico, o economista argentino Claudio KATZ (2008, p.56) escreveu que

[...] el populismo es el nuevo Satán de Latinoamérica. Los autores derechistas denuncian que ha resurgido junto a la demagogia, el clientelismo y el caudillismo. El populismo es presentado como una práctica de los déspotas que violan las normas republicanas para distribuir prebendas y dádivas sociales.

Rafael Duarte VILLA e Vivian Dávila URQUIDI (2006, p.64 e segs.), referindo-se à realidade política e econômica da Venezuela e da Bolívia, apontam as deficiências do conceito de “neopopulismo” aplicado a esses dois países. No campo político, salientam a legitimidade dos governos de Chávez e de Morales, comprovada em sucessivas consultas eleitorais. Já na esfera da economia, Villa e Urquidi discutem a mobilização das rendas obtidas com a exploração dos hidrocarbonetos – petróleo e gás natural – para financiar políticas públicas de cunho redistributivista. É certo, argumentam os dois autores, que as estratégias de redistribuição da riqueza constituem um elemento-chave do conceito de populismo, mas, ainda assim, são insuficientes para caracterizar essa modalidade de prática política, sobretudo quando os recursos a ser distribuídos correspondem a uma riqueza que é efetivamente gerada na esfera econômica material. “Talvez seja mais correto afirmar” –

ponderam – “que as estratégias redistributivistas de renda formam parte do discurso populista, mas sua implementação sob a forma de políticas públicas, nesse sentido, está condicionada ao surgimento desses recursos” (VILLA; URQUIDI, 2006, p.77).

A maior dificuldade na aplicação do conceito de neopopulismo à atual realidade da América do Sul reside na inconsistência teórica do discurso que recorre a esse termo para deslegitimar governantes contemporâneos de esquerda. Em toda a vasta literatura acadêmica sobre o tema, o conceito do populismo é utilizado para designar as práticas personalistas (e na visão de grande parte dos autores, também autoritárias e demagógicas) que acompanharam a Industrialização por Substituição de Importações (ISI), voltadas para a instalação de um “estado de compromisso” em que parte dos setores dominantes atribui legitimidade às demandas dos setores populares (WEFFORT, 1980; GERMANI, 2003). Ora, como constata Manuel Antonio Garretón, essa ideia não se aplica a realidades como a da Venezuela de Chávez. No projeto chavista, afirma o cientista político chileno, “já não se trata de integrar setores excluídos a uma comunidade política já existente [...], se trata, isso sim, de uma mobilização destinada a refundar ou reconstruir a pólis através de uma nova Constituição” (GARRETÓN, 2006, apud AYERBE, 2008, p.270). Em outras palavras, a liderança personalista agora é exercida em nome de uma mudança das regras do jogo em que as massas populares são convocadas a exercer o papel de protagonistas. Se o populismo tradicional não pode ser reduzido à simples manipulação das multidões, o atual ainda menos.

Outra interpretação do fenômeno do populismo tem como principal formulador o teórico argentino Ernesto Laclau, que procura afastar qualquer conotação pejorativa desse termo. Para ele, a palavra “populismo” designa apenas uma forma de fazer política, e não um conteúdo específico. De acordo com Laclau, a liderança populista surge sempre que ocorre entre amplos setores da sociedade a percepção de que os canais institucionais da democracia liberal perderam sua eficácia e legitimidade como meio de encaminhamento das demandas populares. Essa percepção leva a outra, a de que, por isso, será necessário reestruturar o espaço público em favor dos grupos sociais desfavorecidos. Laclau associa o ressurgimento do populismo a três dimensões que ele considera presentes na Venezuela, mas que podem facilmente ser identificadas também na Bolívia: “demandas políticas insatisfeitas, cristalização delas em torno de certos símbolos comuns, e o surgimento de um líder cuja palavra encarna esse processo de identificação popular” (LACLAU, 2006, p.58). Na esteira do pensamento de Laclau, o mexicano Ricardo SÁENZ DE TEJADA (2007, p. 292) aponta um elo de ligação entre o populismo clássico e o “neopopulismo” da atualidade: na sua visão, ambos os projetos políticos têm em comum a “crítica às democracias realmente existentes”.

Nessa crítica, os chamados “populistas” expressam não um repúdio à democracia, e sim às anomalias e distorções com as quais a democracia se apresenta em vários países latino-americanos.

Sem recorrer ao conceito de populismo, o argentino Claudio Katz esboça uma diferenciação entre “progressistas” moderados e radicais a partir de uma ótica anticapitalista. Para ele, existe um nítido contraste entre os governos que qualifica de “centro-esquerdistas” (Lula, Tabaré Vázquez, o casal Kirchner) e os “nacionalistas radicais” (Chávez, Morales e Correa). Enquanto os governantes do primeiro grupo “mantêm uma relação ambígua com o imperialismo e defendem os interesses gerais dos capitalistas”, o segundo grupo se caracteriza por atitude de confronto com os EUA e com as burguesias domésticas (KATZ, 2008, p.19-51). Os primeiros mantiveram ou até aprofundaram o processo de privatização da economia, enquanto os segundos reestatizaram grande parte dos ativos públicos transferidos ao setor privado no modelo neoliberal. Os governantes de centro-esquerda, segundo Katz, “toleram as conquistas democráticas, mas obstaculizam a obtenção de reivindicações populares – as mesmas, muitas vezes, que os nacionalistas radicais se empenham em tornar realidade”.

O problema da tese das “duas esquerdas” – tanto na sua versão conservadora, com foco no conceito do neopopulismo, quanto na crítica esquerdista à tendência dos “progressistas” à conciliação com o capitalismo – é que ela anula particularidades e nuances. O mesmo governo, como o de Nestor ou Cristina Kirchner, pode ser classificado como da “esquerda certa” (na terminologia de Castañeda, o que no outro extremo do espectro político equivale à avaliação inversa) ou da “esquerda errada”, dependendo da situação em tela. O próprio KATZ (2008, p.40) admite as dificuldades de sua tipologia quando assinala as oscilações que se manifestam no campo do nacionalismo radical:

Morales en Bolivia se ubica en esta franja cuando confronta con la oligarquía, pero se aproxima a la centroizquierda al atenuar el programa de nacionalizaciones, retrasar la reforma agraria y disuadir la acción radical de los movimientos sociales. En Ecuador, Correa se coloca en el terreno radical cuando busca erradicar el viejo sistema político, propone dismantelar la base militar norteamericana y rechaza los contratos petroleros neoliberales. Pero se ubica cerca de Lula y Kirchner cuando impulsa el ingreso al Mercosur o la eventual repetición del canje de la deuda que realizó Argentina.

Já o brasileiro Valter Pomar, secretário de Relações Internacionais do PT durante um período que corresponde aproximadamente ao dos dois mandatos presidenciais de Lula,

descarta essas classificações como reducionistas. No seu modo de ver, a diversidade das opções da esquerda sul-americana é um dado positivo para quem, como ele, se coloca na perspectiva do socialismo. Em texto publicado em espanhol, POMAR (2010) refuta a teoria das “duas esquerdas”, em suas diferentes versões. Para ele, essa visão traz implícita a ideia – segundo ele, funcional aos interesses da direita – de que o fortalecimento de uma depende do enfraquecimento da outra, quando na realidade o que se verifica quase sempre é a cooperação entre os governantes “progressistas” sul-americanos, sejam eles vistos como moderados ou radicais. Essas diferenças – que, admite, existem de fato, não foram inventadas pela direita nem pelos ultraesquerdistas – expressam a diversidade na correlação de forças entre os setores sociais no interior de cada país. Na visão de POMAR (2010, p.54), o mais importante, quando se transcende a realidade específica de cada país para observar o panorama em âmbito continental, é perceber como a existência individual de cada um dos governos “progressistas” contribui para o avanço das forças de esquerda no seu conjunto:

Actualmente, el ambiente progresista y de izquierda colabora en elecciones y reelecciones, ayuda a evitar golpes (contra Chávez y Evo Morales, por ejemplo) y fué fundamental en la condena de la invasión a Ecuador por tropas de Colombia. Además de inviabilizar o por lo menos minimizar políticas de bloqueo económico, que jugaron un papel importante en la estrategia de la derecha contra el gobierno Allende y continúan afectando a Cuba. La existencia de una correlación de fuerzas favorable en la región crea mejores condiciones para que cada proceso nacional siga su propio curso.

8.2. Neodesenvolvimentismo à boliviana: o projeto político do MAS

Um paradoxo inerente ao contencioso entre o Brasil e a Bolívia em torno dos investimentos da Petrobras em gás natural é que esse conflito eclodiu com maior força justamente num período em que os governos dos dois países apresentavam uma relativa identidade ideológica, ou seja, os mandatos presidenciais de Lula e de Morales, respectivamente. À margem de todas as diferenças que se possam encontrar entre o MAS e o PT (sem falar nos demais partidos que compõem a coligação governista no Brasil desse período), as duas gestões se situam claramente no campo dos governos “progressistas” ou pós-neoliberais sul-americanos, compartilhando, em linhas gerais, os princípios e os objetivos do neodesenvolvimentismo. Em contraste, no período entre 2003 e 2005, quando o contato se

deu entre um governo neodesenvolvimentista no Brasil e dirigentes bolivianos inspirados pelo neoliberalismo, as relações bilaterais ocorreram de forma fluida, sobre os alicerces de valores compartilhados e de um discurso comum. Esse fenômeno ocorreu tanto no período em que as políticas neoliberais foram aplicadas na Bolívia, o que no período estudado corresponde ao breve segundo mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), quanto na vigência de uma versão do neoliberalismo mitigada por concessões às demandas nacionalistas dos movimentos sociais, durante os quase dois anos do governo de Carlos Mesa.

Dois motivos explicam esse paradoxo. Em primeiro lugar, o fato de que a opção neodesenvolvimentista no Brasil inclui uma estratégia de inserção econômica externa que valoriza especialmente a internacionalização das empresas brasileiras, em uma perspectiva coerente com o conceito do “Estado logístico” elaborado por Amado Cervo. Nesse plano, o da inserção econômica internacional sul-americana, verifica-se no governo Lula o aprofundamento das práticas de “Estado logístico” iniciadas no período final da gestão de Fernando Henrique Cardoso. O segundo motivo tem a ver com a gigantesca disparidade entre as economias dos dois países, o que leva tomadores de decisões brasileiros e bolivianos comprometidos com a mesma concepção geral desenvolvimentista a adotar objetivos em certa medida antagônicos entre si. Enquanto para os atores brasileiros envolvidos nas relações bilaterais o desafio que se apresentava era o de ampliar a escala de atuação das empresas nacionais para além-fronteiras, com a conquista de mercados e de fontes de matérias-primas e recursos energéticos no país vizinho, a tarefa primordial dos formuladores de política bolivianos, nas condições em que assumiram o governo, só poderia ser a de impor limites ao capital externo de modo a criar condições para a reconstituição do espaço econômico nacional e a recuperação de sua capacidade produtiva diante do cenário de terra arrasada legado pelos vinte anos de neoliberalismo.

A Bolívia constituía, aos olhos dos agentes estatais dos governos de Lula e FHC, uma fronteira de expansão econômica e um imenso manancial de recursos naturais, disponíveis ao investimento externo. Na prática, um território econômico a ser anexado, inclusive para o próprio bem da Bolívia e do seu desenvolvimento, conforme a concepção que impregna o discurso da diplomacia brasileira sobre o tema. Morales, em contraste, levou ao Palácio Quemado, em La Paz, um corpo de pensamento que encara o Brasil como um parceiro indispensável, sem dúvida, mas ao mesmo tempo um vizinho poderoso com o qual é necessário negociar de uma forma mais assertiva (“soberana”) do que fizeram seus antecessores, sob pena de ver a Bolívia reduzida a algo próximo de uma situação colonial.

Duas visões opostas, frutos da profunda assimetria entre os dois países, mas derivadas da mesma matriz ideológica neodesenvolvimentista.

A definição do MAS como uma força política moderada, muito mais próxima ideologicamente do PT brasileiro do que parece à primeira vista, pode causar estranheza diante da imagem, consolidada no discurso midiático, nos meios políticos e até mesmo em setores da intelectualidade, dos ativistas bolivianos reunidos ao redor de Morales como “esquerdistas radicais”, ingênuos no melhor dos casos, ou marionetes a serviço dos projetos de liderança regional de Chávez, nas interpretações mais maldosas. Essa abordagem estereotipada reflete uma profunda ignorância da realidade boliviana e, com frequência, uma atitude intolerante em relação a qualquer projeto político situado fora do “pensamento único” neoliberal. A realidade é bem mais complexa, a começar do fato de que o MAS, em seu programa e em sua prática, jamais contestou os princípios da democracia representativa e o modo de produção capitalista, defendendo inclusive a participação do capital estrangeiro na economia boliviana, desde que sob o controle do Estado e subordinado aos objetivos do desenvolvimento nacional.

Entre os autores que apontam o neodesenvolvimentismo como a marca ideológica do MAS, mais tarde refletida nas políticas e nos documentos do governo Morales, destaca-se o sociólogo e jornalista argentino Pablo Stefanoni, responsável pela edição boliviana do *Le Monde Diplomatique*. STEFANONI (2007, p.67-98) defende a tese de que o MAS ocupou o espaço vazio deixado pelo giro neoliberal do Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), partido dirigente da Revolução de 1952, que abandonou definitivamente a perspectiva do capitalismo de Estado em favor das “reformas estruturais” do Consenso de Washington. Essa metamorfose ideológica não é uma exclusividade boliviana, pois ocorreu também com outros movimentos políticos de cunho nacionalista e/ou populista na América Latina. A particularidade da Bolívia é que, ao contrário da experiência do peronismo na Argentina, que teve uma evolução similar sob a liderança de Carlos Menem mas conseguiu manter sua clientela eleitoral, a renúncia ao nacionalismo pelo MNR, em 1985, levou à perda completa das suas bases de apoio operárias, camponesas e populares, que mais tarde foram, em grande medida, rearticuladas pelo MAS (STEFANONI, 2007, p.70).

Na interpretação de Stefanoni, o nacionalismo, que muitas vezes se apresenta difuso, mas se mantém há décadas hegemônico no mundo popular boliviano, tem como principal marco interpretativo a ideia de que “a Bolívia é um país rico, mas seus recursos naturais foram saqueados pela oligarquia”. Essa convicção, associada à clivagem povo/oligarquia que atravessa a história boliviana e à permanente frustração com a impossibilidade de construir no

país um Estado forte e “verdadeiramente” nacional, é rerepresentada pelo MAS, em nova forma e contexto, ao propor uma retomada do projeto nacional-popular interrompido. O fio da história se reatou a partir das rebeliões populares de 2003 e 2005, com a aplicação de um modelo discursivo similar ao da Revolução de 1952, em que o papel decisivo dos mineiros explorados pelos magnatas do estanho é substituído pelo protagonismo dos “excluídos do ‘Eldorado’ do gás, o recurso miraculoso em que “agora se depositam todas as esperanças de desenvolvimento industrial na Bolívia”. De acordo com STEFANONI (2007, p.71),

[...] El modelo es similar: una nueva versión de la matriz nacional popular, con fuertes tintes de decisionismo presidencial, reactualización de imaginarios desarrollistas, predominio de lógicas corporativas y ciertas prácticas antiinstitucionales y de rechazo a la “democracia liberal”. Así, lejos de impulsar la lucha de clases, la interpelación de Evo Morales recupera los mencionados clivajes nación/antinación y pueblo/oligarquía, en una renovada “alianza de clases” [...] que incluye a los ‘empresarios patriotas’ y a los ‘militares nacionalistas’, tendiente a construir un ‘país productivo’, utilizando el excedente derivado de los recursos naturales ‘recuperados por el Estado’ para modernizar el país. Por eso, la mayor parte del programa económico del gobierno se refiere a la industrialización de una economía atrasada bajo el mando de un Estado fuerte.

Nesses marcos, o pós-neoliberalismo é concebido pelo MAS – e, depois, pelo governo boliviano – em um sentido fraco, tal como propõe García Linera em sua elaboração teórica sobre o “capitalismo andino”: a reposição do papel do Estado na economia com vistas a atingir o controle de 30% do PIB. Trata-se, como assinala Stefanoni, de algo muito diverso do projeto venezuelano do “socialismo do século XXI”, que adota um horizonte claramente anticapitalista. Ao mesmo tempo, a opção nacionalista/neodesenvolvimentista boliviana se diferencia da orientação econômica adotada por outros governos “progressistas”, como os do Brasil, do Uruguai, da Argentina ou do Chile, nos quais a política de privatizações do período neoliberal não apenas foi mantida como, em muitos casos, aprofundada.

O enfoque neodesenvolvimentista se faz presente, com nitidez, na plataforma eleitoral que o MAS apresentou às eleições de dezembro de 2005 – o programa de governo intitulado *Bolívia Digna, Soberana e Productiva para Vivir Bien*. Nesse documento, o MAS torna pública uma estratégia econômica que tem como linhas-mestras a industrialização dos recursos naturais, a ampliação do mercado interno e a mudança de um ‘padrão de desenvolvimento’ com base na produção e exportação de matérias-primas por outro em cujo centro estão situados os produtos industriais. A meta é “acabar com o Estado colonial” e democratizar a vida política, econômica e social por meio de uma Assembleia Constituinte

que venha gerar igualdade jurídica entre os diferentes grupos étnicos e sociais (MAS-IPSP, 2005, sem paginação).

Essa proposta de transformação tem como ponto de partida o diagnóstico de que, no período neoliberal, o Estado boliviano perdeu a capacidade de tomar as decisões fundamentais na esfera social, política e econômica, permitindo que a hegemonia se transferisse para forças externas – os organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial etc.), os governos dos países desenvolvidos e as empresas transnacionais. Em contraposição a essa condição subalterna, caberá ao novo governo elaborar um novo modelo de desenvolvimento que deverá se assentar sobre alicerces internos, a partir de “uma visão endógena do desenvolvimento”. Em vez de romper com o capital externo, como defendem setores da esquerda radical e dos movimentos sociais que tiveram papel decisivo nas jornadas de 2003 e 2005, o MAS defende uma redefinição dos laços entre e a economia boliviana e os atores externos com base em uma ideia de complementaridade (MAS-IPSP, 2005, sem paginação):

En todos los padrones de desarrollo anteriores, se concibió un conjunto de relaciones centrales como excluyentes y antagónicas. En el nuevo padrón de desarrollo la relación mercado y Estado, mercado interno y externo, empresa estatal, privada nacional y extranjera [...] se conciben como complementarias, debido a las particularidades de Bolivia.

Nesses termos, o MAS se propõe dois objetivos de difícil harmonização. De um lado, a instauração do “controle soberano do excedente econômico e o protagonismo dos atores econômicos sociais nacionais [...] para construir uma plataforma produtiva”. Do outro, o futuro partido do governo assumiu o compromisso de buscar “o convívio entre a empresa nacional e a estrangeira em torno da materialização dos objetivos do novo padrão de desenvolvimento”. Entre outras coisas, esse projeto neodesenvolvimentista inclui o fortalecimento do investimento público em áreas produtivas e de infraestrutura (“com o dinheiro da nacionalização do gás”), o investimento estrangeiro sob controle estatal e a democratização do acesso dos pequenos e médios produtores ao crédito por meio do Banco de Desarrollo Productivo (STEFANONI, 2007, p.95).

8.3. Nacionalização, um conceito em disputa

A nacionalização dos hidrocarbonetos foi o tema mais importante na eleição presidencial de 19 de dezembro de 2005. Cada candidato tratou de se distanciar das políticas

sem credibilidade do passado e propôs certo grau de recuperação do papel do Estado no setor do petróleo e do gás natural. Essa demanda já tinha demonstrado no passado recente sua forte capacidade de geração de consenso, como elemento articulador das mobilizações que resultaram na derrubada de dois presidentes: Gonzalo Sánchez de Lozada, em outubro de 2003, e Carlos Mesa, em junho de 2005. Ainda durante o governo de Mesa, o referendo realizado em julho de 2004 indicou o apoio de 92% dos eleitores a algum tipo de nacionalização, embora o texto em que foi formulada a consulta tivesse intencionalmente evitado o uso dessa palavra. Nesse processo, a palavra “nacionalização” se tornou extremamente popular, mas com interpretações que diferiam grandemente de um candidato para outro (GORDON; LUOMA, 2008, p.109). O que exatamente se queria designar com esse termo variava de acordo com as lealdades políticas, regionais, classistas e étnicas. Dito de outro modo, as clivagens que dividiam a sociedade boliviana se expressavam, no período que antecedeu as eleições de dezembro de 2005, através dos debates sobre a exploração do gás natural (HYLTON; THOMSON, 2007, p.133).

No campo conservador, os dois principais candidatos prometeram a “nacionalização dos benefícios do gás”, o que significava, em essência, aumentar as exportações para ampliar os recursos disponíveis para programas sociais. Essa foi a proposta defendida, com pequenas diferenças, pelo ex-presidente Jorge “Tuto” Quiroga, que concorreu pelo partido Poder Democrático Social (Podemos), herdeiro das bases de apoio de Hugo Banzer, e pelo empresário Samuel Doria Medina, dono, entre outros negócios, da franquia da rede de lanchonetes Burger King na Bolívia, candidato do partido Unidade Nacional. Ambas as plataformas tinham em comum o esforço de tranquilizar as empresas estrangeiras, às quais se garantia explicitamente a “segurança jurídica” dos investimentos.

Já o principal o candidato no campo da esquerda, Evo Morales, do MAS, lançou a proposta de uma “nacionalização inteligente”, ou seja, a recuperação do controle estatal sobre os hidrocarbonetos, a reconstrução da YPFB e a mudança dos contratos com as petroleiras transnacionais para torná-los mais favoráveis aos interesses bolivianos, mas sem expulsar essas empresas nem confiscar suas propriedades. Seu discurso incorporava as bandeiras das insurreições populares de outubro de 2003 e de junho de 2005, prometendo dar um fim ao modelo neoliberal e à pilhagem dos recursos da Bolívia. Ao mesmo tempo, Morales fazia questão de se distanciar das organizações de esquerda e dos movimentos sociais que defendiam uma “nacionalização sem indenização” – na prática, a expropriação e expulsão das empresas estrangeiras de hidrocarbonetos.

O resultado das eleições foi uma inequívoca manifestação do desejo da maioria dos bolivianos de mudanças profundas na condução da política e da economia, assim como do seu repúdio aos partidos vinculados ao modelo neoliberal. Com quase 53,7% dos votos, Morales alcançou a margem mais alta de votação na história democrática da Bolívia, em uma eleição que atingiu o recorde de 84% de comparecimento às urnas. Em uma proeza de grande significado simbólico, tornou-se o primeiro indígena a assumir a presidência do país. Seu eleitorado foi além dos trabalhadores sindicalizados, dos moradores das periferias urbanas e das bases camponesas dos movimentos sociais, incluindo uma grande parte da classe média – Morales obteve até mesmo uma votação expressiva no leste do país, reduto das forças políticas mais conservadoras. (VILLA; URQUIDI, 2006, p. 68-69). Pela primeira vez em vinte anos, o presidente boliviano conquistou um indiscutível mandato popular, o que o habilitou a governar sem a necessidade de formar uma coligação formal com outros partidos políticos.

Uma mudança das regras do relacionamento entre o Estado boliviano e as empresas transnacionais de petróleo e gás natural já era esperada desde o primeiro dia do novo governo. Morales reafirmou enfaticamente esse propósito em seu discurso de posse (em 22 de janeiro de 2006), repleto de referências aos recursos naturais bolivianos saqueados no período colonial e a situação de dependência externa que recebia como herança dos vinte anos de neoliberalismo – um “país transnacionalizado”, em que o Estado perdeu a capacidade de exercer a soberania nacional no terreno das atividades econômicas. No tocante à nacionalização dos hidrocarbonetos, MORALES (2007a, p.239) deixou claro que pretendia cumprir esse compromisso central de sua campanha:

[...] Estamos en la obligación de nacionalizar nuestros recursos naturales y poner en marcha un nuevo régimen económico. [...] Es verdad que Bolivia necesita socios, pero no dueños de nuestros recursos naturales. En nuestro gobierno habrá inversión pública y habrá también inversión privada, socios del Estado, socios de nuestras empresas, vamos a garantizar esa inversión y garantiremos que las empresas tengan todo el derecho a recuperar lo que han invertido y a tener ganancias, solo queremos que esa ganancia sea con principio de equilibrio, que el Estado, el pueblo, se beneficie de estos recursos naturales.

O discurso de Morales retomava assim a fórmula da “nacionalização inteligente” já apresentada na plataforma do MAS, agregando uma construção retórica que, dali em diante, se tornaria um elemento constante no discurso oficial sobre os hidrocarbonetos: a ideia de que, na sua relação com as empresas petrolíferas transnacionais, a Bolívia espera lidar com

“sócios, e não com patrões”. É nessa perspectiva que o novo governo boliviano passou a encarar o tema das garantias legais aos investimentos, motivo especial de preocupação das empresas estrangeiras, entre as quais a Petrobras. “*Quién no quisiera tener seguridad jurídica?*”, indagou o presidente no discurso de posse (MORALES, 2007a, p. 234-235). “*Todos apostamos para que haya seguridad jurídica, pero para que haya verdadera seguridad jurídica primero tiene que haber seguridad social y eso se consigue resolviendo los problemas sociales de nuestros países.*”

Como observam Forrest HYLTON e Sinclair THOMSON (2007, p.144-149), em nenhum momento Morales alimentou a crença de que a vitória eleitoral do MAS iria alterar fundamentalmente as relações capitalistas de propriedade. A expectativa era de que o novo governo modificasse as regras do capitalismo neoliberal em favor de um Estado que iria se empenhar na melhoria do bem-estar de todos os seus cidadãos, especialmente a maioria de indígenas pobres da cidade e do campo, por meio de políticas redistributivistas e programas sociais. Nesse objetivo fundamental, os atuais dirigentes bolivianos – apesar das proclamações incandescentes contra os EUA, o neoliberalismo e as elites locais associadas aos interesses externos – em nada se diferenciam dos demais governantes “progressistas” que chegaram ao poder a partir do final da década de 1990 na maioria dos países da América do Sul, com base na crítica ao modelo do Consenso de Washington e na promessa de priorizar o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

A opção dos novos dirigentes bolivianos assumia nítidos contornos neodesenvolvimentistas e, nesse modelo, a proposta da nacionalização dos hidrocarbonetos desempenhava um papel central. Na visão dos dirigentes do MAS, a retomada do controle sobre a indústria do petróleo e do gás natural – principal riqueza do país – representava a chave para a recuperação da autoridade estatal perante o capital estrangeiro e um passo fundamental na captação pública do excedente mediante fortes aumentos impositivos às empresas estrangeiras (STEFANONI, 2007, p.72).

Essa perspectiva corresponde fielmente às ideias formuladas no já citado programa de governo do MAS, *Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien*. Para se ter uma medida da importância que Morales e seu partido conferiam ao tema, basta assinalar que 10 das 20 páginas que constituem o programa – exatamente a metade – são dedicadas às propostas relativas aos hidrocarbonetos, com destaque para a “nacionalização” e a industrialização desses recursos. Depois de desenvolver a crítica à privatização do petróleo e do gás natural e ao favorecimento das empresas estrangeiras na apropriação dos excedentes econômicos, a plataforma defende, entre outros pontos (MAS-IPSP, 2005, sem paginação):

- a) estabelecer a propriedade estatal dos recursos naturais renováveis e não-renováveis e inserir na Constituição uma norma que proíba a sua privatização;
- b) o controle e participação efetiva do Estado no setor de hidrocarbonetos como operador em toda a cadeia produtiva;
- c) a industrialização dos hidrocarbonetos, com a utilização do petróleo e do gás natural para o desenvolvimento produtivo da Bolívia;
- d) a reativação da YPFB como instrumento da “soberania energética” do país e da aplicação das políticas públicas para o setor;
- e) a prioridade ao atendimento às necessidades domésticas de energia, a preços baixos e estáveis.

Nesse programa, a nacionalização é definida como “o exercício efetivo da propriedade dos hidrocarbonetos”, entendido como a capacidade do Estado de definir os usos de todas as reservas de petróleo e gás. O documento advoga a substituição dos Contratos de Risco Compartilhado assinados no período neoliberal, os quais considera como equivalentes a contratos de concessão, por um “Regime de Prestação de Serviços”, no qual se propõe que as transnacionais sejam recompensadas em espécie ou em dinheiro. Dessa maneira, segundo a plataforma do MAS, “tudo o que for extraído de gás e de petróleo deverá ser entregue, como propriedade, ao Estado Boliviano, a quem caberá definir as condições soberanas de utilização dos hidrocarbonetos” (MAS-IPSP, 2005, sem paginação).

O MAS manifesta, em sua plataforma, a intenção de obrigar as empresas petroleiras a efetuar a migração dos contratos para a nova modalidade, tal como estabelecia a Lei de Hidrocarbonetos 3.058, mas não vinha sendo cumprido. O documento reivindica a legalidade dessa medida com base em decisão de inconstitucionalidade dos Contratos de Risco Compartilhado, adotada pelo Tribunal Constitucional em 2005, e antecipa que o MAS está disposto a defender essa decisão perante qualquer tribunal internacional. O texto (MAS-IPSP, 2005, sem paginação), que em alguns trechos se refere às empresas petroleiras em um tom próximo do ultimato, descarta a negociação sobre pontos fundamentais:

Las empresas transnacionales que estén dispuestas al cambio de régimen que se adapte a las nuevas normas para el sector, permanecerán en Bolivia. Por el contrario, las que no estén de acuerdo en la conversión (migración) obligatoria de contratos, deberán entregar sus proyectos y dejar el país.

Essa posição – que tem como suporte jurídico a Lei de Hidrocarbonetos 3.058, aprovada no mandato de Mesa e implementada apenas parcialmente no período pré-eleitoral –

corresponde fielmente às decisões que o novo presidente tomaria em 2006 no tocante à nacionalização. As transnacionais (entre elas, a Petrobras) poderiam permanecer na Bolívia, mas desde que aceitassem a mudança das regras do jogo (isto é, dos contratos) nos termos estabelecidos pelo futuro governo. Ao adotar essas medidas, Morales cumpriu, na letra e no espírito, o compromisso que assumiu perante a sociedade boliviana em sua campanha eleitoral. Ninguém poderia alegar desconhecimento.

8.4. O contexto internacional da nacionalização do gás

A retomada do nacionalismo petroleiro na Bolívia na primeira metade da década de 2000, culminando com a “nacionalização” das reservas de hidrocarbonetos por um decreto do presidente Evo Morales em 1º de maio de 2006, ocorreu num contexto econômico internacional marcado pela valorização crescente dos combustíveis (FUSER, 2008c). A tendência de alta dos preços da energia (em particular o do petróleo, com forte influência nas cotações do gás natural) se iniciou na virada do século e, de acordo com as previsões da Agência Internacional de Energia (AIE), compartilhadas de modo praticamente consensual pelos analistas, deverá se manter ao longo das próximas duas décadas.

A projeção de alta contínua dos preços se explica pelo descompasso entre a demanda mundial por energia, que cresce em ritmo acelerado, e a capacidade de oferta, cuja expansão se vê limitada por fatores geológicos, econômicos, tecnológicos e políticos (KLARE, 2008). Desde o final da década, o consumo de energia se intensificou dramaticamente, sob o impulso dos altíssimos índices de crescimento econômico da China, Índia e outros países em desenvolvimento, sobretudo na Ásia. As previsões da AIE em seu relatório anual de 2004 (*World Energy Outlook 2004*) indicavam que a demanda mundial por energia cresceria em torno de 40% até 2030 (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2004). Nesse período os hidrocarbonetos – petróleo e gás natural – continuarão a dominar a matriz energética, de acordo com a entidade.

Essa tendência exerce uma forte pressão sobre a oferta de energia. Durante o período anterior ao colapso financeiro de agosto de 2008, a percepção de escassez iminente, somada aos movimentos especulativos no mercado de *commodities*, causou uma disparada nas cotações do petróleo (FARELL; BOZON, 2008, p.51). O preço médio desse combustível passou, então, de US\$ 66 o barril em 2006 para US\$ 72 no ano seguinte e manteve a tendência ascendente no primeiro semestre de 2008 até o recorde de US\$ 147, em julho,

quando então despencou para menos de US\$ 30. Mas logo se recuperou, chegando a custar em torno de US\$ 70 no final de 2009.

A tendência continuada à alta dos preços da energia, invertendo a prolongada depreciação dos recursos energéticos ao longo das décadas de 1980 e 1990, fortaleceu a posição das empresas estatais de hidrocarbonetos em sua relação com as empresas transnacionais. Mais de 85% das reservas mundiais de petróleo se encontram sob o controle de empresas estatais ou semiestatais (como na Rússia, e a própria Petrobras). Essas empresas – conhecidas pelo acrônimo em inglês NOCs, de *National Oil Companies* – administram seus recursos energéticos a partir de interesses que nem sempre coincidem com as prioridades do mercado internacional e dos países mais desenvolvidos (MYERS; SOLIGO, 2008). As NOCs, como agentes das políticas públicas traçadas pelos respectivos governos, geralmente buscam outros objetivos além de maximizar a extração e os lucros, tais como a redistribuição da renda nacional, a geração de receitas fiscais e a promoção do desenvolvimento. Estimulados pela alta dos preços, os governos em todos os países produtores de hidrocarbonetos têm procurado, a partir do início da década de 2000, reforçar seu controle sobre esses recursos e, em especial, têm adotado medidas voltadas para ampliar a sua participação na renda petrolífera, ou seja, nos excedentes gerados pelas exportações de petróleo e gás natural. No plano político, essa postura se traduz no chamado “nacionalismo de recursos”, ou seja, a gestão dos recursos energéticos – especialmente os hidrocarbonetos – pelos Estados proprietários das reservas a partir de critérios de “interesse nacional”, o que geralmente inclui a elevação das receitas fiscais até o máximo possível, o foco no desenvolvimento econômico e social e a preservação das reservas com vistas ao benefício das gerações futuras. Essa perspectiva “nacionalista” se choca com os interesses das empresas petrolíferas internacionais de matriz europeia ou estadunidense (as IOCS, *International Oil Companies*) e com os países importadores de recursos energéticos que integram a OCDE.

A Rússia, para citar apenas um exemplo, adotou a partir da posse do presidente Vladimir Putin, em 2000, uma política de reestatização parcial das empresas de petróleo e gás que haviam sido privatizadas após a dissolução da União Soviética. Entre outras iniciativas que desagradaram os governantes ocidentais, Putin obrigou empresas estrangeiras, como a Shell e a BP, a vender à companhia semiestatal Gazprom grande parte das suas ações nos projetos de exploração de petróleo e gás na Sibéria (KLARE, 2008). Os críticos ocidentais argumentam que, ao agir dessa maneira, o governo russo bloqueia os investimentos necessários para ampliar a sua produção de combustíveis. A resposta de Moscou é que,

enquanto os preços mundiais da energia estiverem em alta, não é preciso ter pressa em explorar as reservas do país (STENT, 2008, p.84).

Na América Latina, a alta dos preços no mercado global da energia representou um poderoso alento para a retomada da tendência histórica da adoção de políticas nacionalistas na exploração dos hidrocarbonetos. Ao longo de todo o século XX, a região protagonizou episódios que constituíram referência mundial na disputa entre os Estados nacionais e as empresas transnacionais pelo controle do petróleo. Na Argentina, em 1922, criou-se a primeira empresa estatal para a prospecção e produção de petróleo, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales, a YPF. Em 1936, a Bolívia se tornou o primeiro país do mundo – depois da União Soviética – a expropriar uma empresa petrolífera estrangeira. Dois anos depois, em 1938, o México deu um passo adiante e instaurou o monopólio estatal do petróleo pela primeira vez em um país capitalista, expropriando, a exemplo da Bolívia, as transnacionais que operavam em seu território (PHILIP, 1982). E a Venezuela, muito antes de nacionalizar o seu petróleo, em 1976, já exercia um papel de liderança na luta global pela apropriação da renda petroleira. Em 1948, inaugurou o movimento internacional pela repartição dos ganhos entre os Estados produtores e as empresas concessionárias na base de 50-50, adotando uma medida unilateral nesse sentido, imediatamente imitada pelos países do Oriente Médio (YERGIN, 1993). Mais tarde, em 1960, o governo venezuelano voltou a se destacar como o autor da proposta de criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, a Opep.

A Venezuela reassumiu seu papel de vanguarda no cenário global da energia no governo de Hugo Chávez, que chegou à presidência, em dezembro de 1998, com uma plataforma eleitoral cujo ponto de maior destaque era a retomada do controle da riqueza petroleira pelo Estado a fim de utilizar as receitas dessa indústria em benefício da maioria da população, mergulhada na pobreza. Foi por iniciativa de Chávez que a Opep, a partir de 2000, adotou uma política restritiva na oferta global de petróleo a fim de elevar os preços do produto. De fato, o preço do barril de petróleo, que era de US\$ 9,00 no início de 1999, passou para pouco mais de US\$ 20,00 às vésperas dos atentados de 11 de setembro de 2001 (BARROS, 2007, p.88; GOTT, 2005, p.170-171). Essa mudança nas políticas da Opep deu o impulso inicial à tendência altista – por efeito de motivos estruturais e do crescimento acelerado da demanda – e se mantém até a atualidade. No plano doméstico, Chávez tomou uma série de medidas para recuperar o controle do Poder Executivo sobre a empresa estatal Petroleos de Venezuela (PDVSA), que passava por um processo de privatização indireta, e sobre as reservas petrolíferas do país, parcialmente entregues à exploração por empresas estrangeiras por meio de *joint ventures* com a PDVSA (MOMMER, 2003, p.136-140).

Em novembro de 2001, um Congresso de maioria chavista aprovou a Ley Orgánica de Hidrocarburos, que aumentava os repasses de receitas da PDVSA para o orçamento federal e reduzia drasticamente a margem de autonomia da empresa estatal em relação ao poder público (MOMMER, 2003, p.141). Nesse momento, Chávez passou a ser acusado fortemente pela grande mídia e pelos setores conservadores, em especial pela entidade empresarial Fedecámaras, de dividir o país, de atentar contra a propriedade privada e de planejar a implantação de um regime castrista na Venezuela. O descontentamento desses setores com a política do governo culminou com o golpe de Estado civil-militar de 11 de abril de 2002, que contou com a participação ou o apoio da maioria dos executivos da PDVSA. O golpe fracassou, mas os opositores de Chávez lançaram uma nova tentativa golpista com uma greve patronal (locaute) deflagrada a partir da PDVSA, em dezembro de 2002, que paralisou grande parte da economia do país (BARROS, 2007, p.94). O movimento se desfez depois de três meses de intenso confronto social, sem atingir seus objetivos – e, em represália, o governo demitiu milhares de funcionários da estatal.

Fortalecido pelas desastradas tentativas golpistas e, mais ainda, pela sua vitória no referendo revogatório do mandato presidencial, realizado por convocação das forças opositoristas em agosto de 2004, Chávez aprofundou o rumo nacionalista de sua política para os hidrocarbonetos. Em 2005 seu governo declarou ilegais os 32 convênios firmados com empresas petroleiras transnacionais, obrigando-as a migrar para empresas mistas sob o controle da PDVSA, que passou a ter uma participação mínima de 60% nas novas *joint ventures*. Os *royalties* cobrados sobre esses empreendimentos foram aumentados de 16,7% para 33,3%, o que ampliou a participação do governo na receita dos hidrocarbonetos (*government take*, no jargão do mundo corporativo do petróleo) para 50%. A mudança na composição da receita fiscal, aumentando os *royalties* e reduzindo os impostos sobre os lucros, tinha o objetivo de restringir a margem para que as empresas – tanto as petroleiras privadas quanto a própria PDVSA – pudessem evadir ou sonegar impostos por meio de manobras contábeis. Como explica o analista argentino Diego MANSILLA (2008, p.6), o governo venezuelano continuava a reconhecer a necessidade dos investimentos externos, mas passava a atribuir a eles um papel complementar aos aportes estatais – e instaurava a PDVSA como o ator dotado do poder de decisão. No ano seguinte, 2006, as mesmas regras foram estendidas para as parcerias com as empresas estrangeiras na exploração do petróleo superpesado da Faixa do Orenoco. Em ambos os casos, a maioria das petroleiras transnacionais aceitou as novas condições do governo venezuelano. Das 22 transnacionais petroleiras que operavam no país, apenas quatro – a italiana ENI, a francesa Total e as

estadunidenses Conocco e Exxon – rejeitaram os novos contratos, sendo então indenizadas pela PDVSA (MANSILLA, 2008, p.10).

As receitas adicionais obtidas graças à revisão das regras fiscais para o petróleo financiaram uma rede de programas sociais de amplo alcance, que permitiram ao governo venezuelano reduzir pela metade, em apenas cinco anos, a parcela da população vivendo em condições de pobreza – de 55,1% em 2002 para 27,5% em 2007 (WEISBROT, 2008). Os salários, a alimentação e o acesso ao estudo e aos serviços de saúde melhoraram intensamente, o que explica os altos índices de apoio popular a Chávez ao longo do seu governo e sua vitória em quase todas as consultas eleitorais. Em contrapartida, a PDVSA diminuiu nesse período sua capacidade produtiva, em parte pela queda dos investimentos – já que a maior parte de sua receita passou a se destinar ao financiamento das políticas sociais do governo – e pela perda de um grande número de quadros qualificados em consequência dos conflitos do início da década. Essas dificuldades não impediram Chávez de utilizar os imensos recursos obtidos com o petróleo, em uma situação de mercado altamente favorável aos exportadores, para estender sua influência em toda a América Latina. Entre outros itens de destaque em sua política externa extremamente ativa, inclui-se um ambicioso projeto de integração energética a partir da criação de uma rede de empresas estatais a se chamar Petroamérica – mais um dos muitos projetos de Chávez que nunca se concretizaram.

O importante a ser assinalado, quando se observa o contexto internacional da ascensão do MAS ao poder, é que as mesmas ideias nacionalistas que mobilizaram os bolivianos para derrubar dois presidentes e eleger um terceiro estavam em ascensão em toda a América do Sul, num fenômeno que vai muito além da eventual influência de Chávez. No Equador, um dos principais exportadores regionais de petróleo, medidas inspiradas pelo “nacionalismo de recursos” começaram a ser aplicadas na gestão de Alfredo Palacio, que assumiu o governo, em 2005, em substituição ao presidente Lucio Gutiérrez, derrubado em um levante popular de grandes proporções, semelhante, em muitos pontos, às duas “guerras do gás” na Bolívia. Em maio de 2006, Palacio expulsou a empresa estadunidense Occidental Petroleum (Oxy), responsável por 20% da produção petroleira do Equador. A medida foi tomada porque a Oxy desrespeitou os termos do contrato assinado com o governo equatoriano ao vender 40% de suas ações à empresa canadense Encana, sem submeter essa transação à aprovação prévia das autoridades (LE CALVEZ, 2008, p.61). Em represália, o governo de George W. Bush suspendeu as conversações para a assinatura de um acordo bilateral de livre-comércio nos moldes da Alca – uma medida de efeito punitivo discutível, já que o novo governo equatoriano vinha demonstrando pouco entusiasmo por esse projeto, iniciativa de

seus antecessores. A Oxy, por sua vez, recorreu à arbitragem do Centro Internacional de Ajuste das Divergências sobre Investimentos (Ciadi), mas a decisão desse organismo foi favorável ao Equador.

Mais importante do que o confronto com os EUA no episódio da Oxy foi a decisão de Palacio, tomada um mês antes, em abril de 2006, de rever a repartição dos lucros do petróleo – o principal produto de exportação do país – entre o Estado equatoriano e as transnacionais petrolíferas, de modo a ampliar significativamente a parcela arrecadada pelos cofres públicos. De acordo com a Lei de Hidrocarbonetos vigente na época, as empresas privadas que operam os campos petrolíferos equatorianos devem conceder ao Estado ao menos a metade dos chamados “ganhos extraordinários”, ou seja, aos ganhos obtidos pela diferença entre os preços efetivamente recebidos pelas exportações do petróleo e o preço da época da assinatura do contratos. Ocorre que desde 2003, quando a maioria dos contratos foi assinada, os cálculos da repartição da renda vinham sendo feitos com base nos preços vigentes na ocasião, em torno de US\$ 15 por barril de petróleo, quando em 2006 esses valores já ultrapassavam os US\$ 70. Com isso, os ganhos das empresas estrangeiras se multiplicaram astronomicamente, enquanto a parcela destinada ao Equador tinha um aumento apenas marginal. A decisão de Palacio obrigou as empresas estrangeiras a ressarcir o Estado equatoriano no valor da diferença em relação aos preços reais, instituindo essa regra para os cálculos a serem feitos daquela data em diante (FONTAINE, 2010, p.199). Chávez elogiou a medida e, imediatamente depois, ofereceu ao governo de Palacio um acordo para refinar o petróleo equatoriano na Venezuela, com uma economia de US\$ 300 milhões por ano (WEISBROT, 2006, p.9).

As políticas de “nacionalismo de recursos” no Equador se intensificaram a partir da posse, em janeiro de 2007, de Rafael Correa, eleito com o forte apoio dos movimentos sociais e dos setores de esquerda. Portador de um discurso crítico aos EUA e ao neoliberalismo, Correa defendeu em sua campanha um programa de transformações econômicas, políticas e sociais que o aproximou das perspectivas de Chávez e de Morales – com destaque para a proposta, comum aos três presidentes, de convocar uma Assembleia Constituinte encarregada de “refundar” a república. No campo petrolífero, deixou clara sua intenção de adotar um enfoque nacionalista, o que incluiria o regresso do Equador à Opep, o que de fato se concretizou. Essas posições, que inevitavelmente alterariam o panorama petrolífero equatoriano em prejuízo do capital externo, serão abordadas no próximo capítulo da presente tese, uma vez que aqui se trata, apenas, de situar o contexto regional em que se deu a chegada de Morales ao governo da Bolívia e a sua decisão de “nacionalizar” os hidrocarbonetos. Vale mencionar, por ora, que Correa, no curto período em que foi ministro das Finanças do

governo de Alfredo Palacio, já tinha protagonizado um confronto com o Banco Mundial ao anular a norma, adotada em um governo anterior por orientação daquele organismo multilateral, que vinculava automaticamente as receitas das exportações de petróleo ao pagamento da dívida externa equatoriana (CAMPELLO, 2008, p.11).

CAPÍTULO IX

9. O DECRETO DE NACIONALIZAÇÃO E A REAÇÃO BRASILEIRA

9.1. O significado político do Decreto Heróis do Chaco: retórica radical, decisões moderadas

Tal como prometera em campanha, Evo Morales não confiscou os ativos das empresas estrangeiras. O foco da “nacionalização” dos hidrocarbonetos nos termos do Decreto Supremo 28.701, de 1º de maio de 2006, é a revisão dos contratos com as petroleiras transnacionais, e não a sua expulsão. Na realidade, a política do governo em relação ao setor do petróleo e do gás natural se mostrou mais moderada do que uma nacionalização clássica, a tal ponto que se torna válido questionar, como fazem diversos setores da sociedade boliviana, até que ponto esse termo pode ser aplicado com algum rigor. Afinal, as empresas transnacionais foram autorizadas a continuar operando na Bolívia (e, na sua maioria, efetivamente continuaram), ao contrário do que ocorreu nas nacionalizações feitas em ocasiões anteriores da história boliviana e, de modo geral, em todos os países produtores de hidrocarbonetos que em algum momento optaram pela nacionalização. O conteúdo das medidas anunciadas por Morales, que mais adiante serão apresentadas de modo mais detalhado, pode ser resumido em quatro tópicos:

- a) reafirmar a propriedade estatal sobre o petróleo e o gás natural, conforme estipula a Constituição;
- b) aumentar as receitas fiscais do Estado mediante a renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras;
- c) estabelecer o protagonismo estatal no setor de hidrocarbonetos com a recuperação, por meio da YPF, do controle acionário sobre os ativos das empresas “capitalizadas” durante o período neoliberal;
- d) criar as bases para uma política de industrialização, tipicamente desenvolvimentista, que permita à Bolívia transformar o seu gás natural em produtos de maior valor agregado, como fertilizantes e plásticos.

Trata-se, na essência, de substituir as regras do capitalismo neoliberal por outras mais favoráveis a um Estado comprometido com a aplicação de políticas redistributivas e de programas sociais voltados para o bem-estar dos cidadãos no seu conjunto, especialmente os indígenas, que constituem a maioria dos bolivianos, na cidade e no campo. O próprio Morales deixou claro o grau de importância que seu governo atribuiu aos hidrocarbonetos quando afirmou, no discurso da

nacionalização, que essa riqueza, “sob o controle do povo boliviano, é a solução dos problemas econômicos, dos problemas sociais do nosso país”. O petróleo e o gás natural, uma vez “recuperados”, explicou, vão gerar postos de trabalhos para os bolivianos.

De fato, como aponta Fernando MAYORGA (2009, p. 135-137), a política econômica do governo de Evo Morales tem como eixo central a “nacionalização” dos hidrocarbonetos, sem atentar contra os investimentos feitos pelas transnacionais, mas, em lugar disso, reformulando os termos de sua atuação em território boliviano. De acordo com o autor citado, verifica-se uma visível contradição entre a retórica radical do discurso nacionalista do governo, com “toda a parafernália anti-imperialista que acompanhou a promulgação do decreto”, e o conteúdo efetivo das medidas governamentais, situadas nos marcos de uma normatividade legal. Em suma, o perfeito exemplo de um discurso que combina radicalismo retórico com políticas moderadas, conforme argumenta MAYORGA (2009, p.138-139):

En la política hidrocarburífera se percibe con nitidez un rasgo del estilo de gestión del MAS que consiste en la combinación de retórica radical con decisiones moderadas [...]. La nacionalización era uno de los ejes del proyecto político y de la oferta electoral de Evo Morales y – aunque su cumplimiento denota el predominio de una racionalidad instrumental en las negociaciones con las empresas extranjeras – se constituye en un dispositivo que le permite ocupar el campo discursivo articulando demandas que provienen desde la “izquierda” y mitigando los cuestionamientos vertidos desde posiciones de “derecha”. La retórica radical apuntala una idea de “revolución” que, sin embargo, se limita a la reorientación de la política hidrocarburífera en beneficio del Estado con un nítido contenido de recuperación de “dignidad nacional” que acalla las voces críticas de los sindicatos y las organizaciones populares no afines al MAS.

A distinção entre a retórica e a substância do Decreto de Nacionalização na Bolívia é especialmente útil para os propósitos do presente trabalho, já que a reação a essa medida no Brasil, sobretudo pelos atores não-governamentais que abordaram o assunto a partir de suas agendas políticas particulares, expressou um enorme grau de confusão entre essas duas dimensões, tão distintas entre si. Para um entendimento mais claro, a presente tese se propõe, nos próximos parágrafos, a focalizar essas duas esferas separadamente, começando por lembrar que a chegada de Morales à presidência boliviana, apesar de representar uma proeza histórica para os setores da população historicamente destituídos, em especial a maioria indígena, ocorreu nos marcos da democracia representativa, e não como resultado de uma revolução vitoriosa. O novo presidente assumiu o cargo nos termos da legislação vigente e sob todos os limites estabelecidos pelas instituições herdadas dos governos anteriores. Ao

mesmo tempo, o triunfo eleitoral de Morales – e de todos os militantes e simpatizantes do MAS que com ele ascenderam a postos de poder – tampouco se deu como decorrência de uma eleição “normal”, entendida como aplicação rotineira do princípio da renovação periódica da escolha dos governantes pelos eleitores, na concepção minimalista da democracia que tem Schumpeter como o principal formulador teórico. A posse de Morales foi interpretada pelo intelectual boliviano e vice-presidente Alvaro García Linera, a partir de um ponto de vista marxista, como um momento em um longo ciclo de lutas de classes na Bolívia – um processo histórico de transformação política e social que, longe de se dar por encerrado, permanecia desde a queda de Carlos Mesa numa situação de impasse que ele definiu por meio do conceito gramsciano do “empate catastrófico”.

Esse contexto – assim definido na interpretação predominante no MAS a partir da forte ascendência intelectual de Linera sobre seus companheiros – restringia em grande medida o leque de opções da nova gestão do Estado boliviano. O governo se iniciava em meio a exigências e pressões desencontradas: a tarefa de atender rapidamente às demandas mais prementes do eleitorado pobre por melhorias nas suas condições materiais de existência (algo que só seria possível com a recuperação da eficiência e da capacidade fiscal do Estado) e ao mesmo tempo satisfazer, ainda que no plano simbólico, uma base social de apoio fortemente radicalizada, recém-egressa de duas mobilizações insurrecionais vitoriosas e com uma pauta de demandas anti-imperialistas sintetizada na Agenda de Outubro – a mesma que Mesa tinha se recusado a levar adiante, selando com isso o seu fracasso e a perda da presidência. A dupla Morales-Linera contava, nesse sentido, com uma margem de manobra infinitamente mais estreita do que a de Chávez nos seus primeiros anos no governo. O presidente venezuelano, eleito como um *outsider*, à frente de uma legenda partidária improvisada e sem vínculos orgânicos com os movimentos sociais, respondia por uma agenda de mudanças vagamente definida. Justamente por se encontrar livre de pressões das suas bases eleitorais, foi capaz de administrar com relativa tranqüilidade o *timing* das mudanças políticas e jurídicas almejadas, escolhendo o momento que julgou mais adequado para suas iniciativas mais importantes. Já a situação na Bolívia era muito diferente. Não era nem uma revolução vitoriosa, como na Nicarágua sandinista de 1979, em que a nova elite dirigente detinha os meios para estabelecer a sua própria legitimidade (ZIMMERMANN, 2002), nem uma campanha eleitoral como a que levou Lula à presidência no Brasil de 2002, delimitada por um compromisso prévio entre o candidato da esquerda e as elites conservadoras sobre o alcance das mudanças a serem implementadas.

Morales não assinou uma “carta aos bolivianos” nos moldes brasileiros. Seu governo se instalou como um governo de luta de classes, e não de conciliação nacional, como Linera deixou explícito por escrito e o presidente traduziu nos discursos. É importante ressaltar também que Morales não manifestava a menor inclinação a seguir o itinerário infame de Carlos Menem, Alberto Fujimori e Lucio Gutiérrez, três exemplos gritantes do “estelionato eleitoral” que marcou a implantação do modelo do Consenso de Washington em boa parte da América do Sul. Mas... tudo isso considerado, permanecia de pé o imperativo de criar as bases políticas, econômicas e jurídicas de um governo estável, sem o qual o programa de mudanças do MAS estaria condenado a entrar para a história boliviana como mais uma entre muitas experiências frustradas de governo popular, a exemplo do infeliz general Juan José Torres, com seu radicalismo verbal e o cenário caótico de uma “assembleia popular” sem alicerces firmes na sociedade, e cuja deposição, em 1973, inaugurou o longo período ditatorial de Banzer.

A própria definição de um nome para o DS 28.701, intitulado Decreto Supremo Heróis da Guerra do Chaco, em homenagem aos milhares de soldados bolivianos mortos no conflito militar contra o Paraguai (1932-36), em que esteve em disputa justamente a região onde mais tarde se comprovou a existência de reservas valiosas de hidrocarbonetos, expressa a intenção de explorar ao máximo as possibilidades simbólicas da medida, que Morales definiu como “a terceira e definitiva nacionalização dos hidrocarbonetos”. A primeira ocorreu em janeiro de 1937, quando o governo militar do general David Toro expropriou a empresa estadunidense Standard Oil, e a segunda em 1969, também sob um regime militar, com a expulsão da Gulf Oil, também dos EUA, pelo presidente Alfredo Ovando Candía. Com a referência a esses eventos históricos, o governo estava buscando, deliberadamente, “mobilizar mitos, símbolos e lembranças associadas com um passado radical a fim de consolidar seu poder e alcançar uma legitimidade duradoura” (HYLTON; THOMSON, 2007, p.135). Assim se explica a homenagem de Morales, logo na abertura do discurso da “nacionalização”, a toda uma galeria de personagens heróicos da resistência indígena ao domínio colonial, entre eles Tupac Amaru e Tupac Katari, e ao líder socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz, que nacionalizou o petróleo boliviano quando foi ministro no governo do general Ovando.

Muito se especulou, no Brasil, sobre os motivos que estariam “por trás” do decreto de nacionalização e que explicariam o suposto “radicalismo” das medidas adotadas. Mencionou-se, com frequência, a proximidade temporal entre o anúncio do decreto e a data do início da campanha eleitoral para a Assembleia Constituinte, em que o MAS precisaria empenhar todas as suas forças na busca da maioria qualificada de dois terços dos representantes – condição

indispensável para definir normas constitucionais sem a necessidade de negociar com os partidos opositores. Outra linha interpretativa vincula a iniciativa de Evo Morales à visita que ele fez a Cuba dois dias antes da “nacionalização”, em 28 de abril, quando se encontrou com Fidel Castro e Hugo Chávez. Nessa data, Morales assinou o documento de ingresso da Bolívia na Alternativa Bolivariana para a Nossa América (Alba), o projeto de integração latino-americana impulsionado pelo governo da Venezuela. A mudança do marco jurídico para os hidrocarbonetos na Bolívia é então atribuída, nessa construção discursiva, à influência dos dois dirigentes políticos mais esquerdistas da região, como se o presidente boliviano fosse destituído de vontade própria – uma ideia preconceituosa, reveladora de desprezo pela Bolívia e pela figura de Morales. Ignora-se nessa interpretação, entre outras coisas, o fato de que o decreto já vinha sendo discutido havia mais de quatro meses, como se tratará mais adiante, no presente capítulo.

A realidade, convenientemente deixada de lado por grande parte dos comentaristas brasileiros, é que a “nacionalização” do petróleo e do gás, afetando inevitavelmente a rentabilidade e outros interesses da Petrobras na Bolívia, era a expressão de um compromisso político incontornável – e não uma escolha sobre a qual o governo Lula tivesse alguma capacidade de influência. Simplesmente não havia meio de evitar o conflito com as empresas estrangeiras. Morales, nunca é demais lembrar, foi eleito com base em uma plataforma que tinha dois eixos principais: a nacionalização da indústria dos hidrocarbonetos e a convocação de uma Assembleia Constituinte. Essas duas bandeiras não foram inventadas por marqueteiros. Tampouco podem ser menosprezadas como “ideológicas”. Originaram-se nas épicas jornadas de manifestações populares de 2003 e 2005, impregnaram-se do sangue das dezenas de bolivianos mortos naqueles protestos e, juntas, compõem o centro de uma agenda que transcende, em muito, a vontade dos formuladores políticos do MAS. É inimaginável a decepção que Morales causaria entre seus partidários e eleitores em caso de não cumprimento do compromisso da nacionalização do gás – ou, o que teria o mesmo resultado, a adoção de medidas que expressassem um cumprimento píffio ou enganoso dessa proposta. O efeito mais provável seria a retomada, certamente num grau ainda mais intenso, do ciclo de instabilidade política que se iniciou com a primeira “guerra do gás”, e Morales correria o sério risco de amargar um destino semelhante ao de seus antecessores Goni e Mesa.

A questão é definida com sensatez por André GHIRARDI (2009, p.162):

A missão de Evo Morales e do MAS, ao assumir o governo boliviano, era desarmar o que era tido como esquema de poder das transnacionais petroleiras, que se instalou através da capitalização das subsidiárias da YPF, e através de um conjunto de leis e decretos que favoreciam essas empresas. O gás natural era visto como a grande oportunidade para o país sair da condição histórica de pobreza. Por isso propunham a revogação de toda essa legislação favorável às petroleiras, e a anulação dos contratos que davam a essas petroleiras o controle desse recurso natural estratégico. É necessário ressaltar que, nesse contexto, os **contratos** *[destaque dado pelo autor da citação]* são vistos explicitamente como instrumento de dominação estrangeira. A reação materializou-se, primeiro, na Lei 3.058, de 2005 e, depois, no Decreto de Nacionalização 28.701, que levou às revisões contratuais.

9.2. A barganha invisível do gás, no contexto da interdependência

O anúncio do decreto da “nacionalização” dos hidrocarbonetos introduziu um elemento qualitativamente novo nas relações entre o Estado boliviano e a Petrobras. Desde a queda de Goni, em 2003, até o dia 1º de maio de 2006, as duas partes envolvidas na interdependência gasífera viviam uma situação de barganha implícita quanto ao futuro do empreendimento, com iniciativas em que se levava em conta a correlação de forças e a expectativa de reação da outra parte, conforme já relatado. De um lado, a Bolívia adotou a Lei de Hidrocarbonetos nº 3.058, ainda no governo Mesa (e contra a vontade deste), alterando unilateralmente a arrecadação tributária sobre os negócios do gás. Logo no primeiro ano de aplicação dessa lei, os ingressos fiscais da Bolívia com os hidrocarbonetos subiram de US\$ 200 milhões para 500 milhões. Do outro lado, a Petrobras reagiu reduzindo drasticamente os investimentos na Bolívia e apostando em esquemas alternativos de abastecimento, como o fracassado projeto do Anel Energético. A partir do DS 28.701, em maio de 2006, colocou-se, pela primeira vez desde a definição dos termos contratuais da exportação do gás, o imperativo de uma negociação em profundidade, isto é, não limitada às dimensões comerciais – preço e volumes das remessas.

Na linguagem corrente, “barganha” e “negociação” são palavras intercambiáveis, com sentidos praticamente equivalentes. Ambas se referem a uma situação em que dois atores estabelecem uma relação mútua com base na dualidade cooperação/conflicto. Há uma coexistência entre interesses compartilhados e interesses divergentes, que devem alcançar um ponto de equilíbrio para que as trocas se realizem. No campo teórico das Relações Internacionais, alguns autores adotam uma distinção em que o termo “barganha” adquire um

significado mais amplo, designando tanto a comunicação formal quanto a informal, enquanto a negociação se refere a um tipo mais restrito de barganha, aquela que ocorre nos marcos de um diálogo formalmente estabelecido (JONSSON, 2002; VIVODA, 2008, p.13). De acordo com Vlado Vivoda, a economia política dos hidrocarbonetos se define por um processo de barganha entre diversos atores com preferências conflitantes entre si – um processo que envolve não apenas variáveis econômicas, mas também políticas, pois a economia internacional da energia é um terreno altamente politizado, onde os resultados não ficam ao sabor do livre jogo das forças do mercado, mas se decidem a partir de cálculos de caráter estratégico. Para entender essa barganha, é indispensável analisar os fatores de poder que cada um dos atores tem à sua disposição, ou seja, a correlação de forças.

No contexto da barganha – e, posteriormente, também da negociação – entre o Brasil e a Bolívia em torno das regras do negócio do gás natural, os dois lados avaliavam a correlação de forças a partir de elementos bastante distintos. Na ótica boliviana, predominava a percepção de dependência brasileira em relação às remessas pelo Gasbol. O Brasil importou, nos primeiros meses de 2006, cerca de 30 milhões de metros cúbicos diários de gás natural, ou seja, praticamente a capacidade máxima de transporte do gasoduto. Esse volume abastecia aproximadamente a metade da demanda brasileira, o que correspondia a 9% da matriz energética do país. Do gás recebido da Bolívia, uma parcela se destinava ao consumo domiciliar, outra parte se transformava em combustível para veículos, mas a maior parte (75% do volume total) abastecia o parque industrial de São Paulo. Nos cinco anos anteriores – ou seja, desde 2001 – o consumo de gás natural no Brasil vinha aumentando ao ritmo de 15% ao ano, em um crescimento proporcionado, em grande medida, pelo esforço da Petrobras em ampliar o mercado para esse combustível, a fim de maximizar a utilização do gasoduto impedindo o desperdício de recursos com o pagamento de multas por volumes não adquiridos, conforme os termos do acordo *take or pay*. Só os fabricantes brasileiros de vidro, que têm na energia 30% de seus custos de produção, consumiam, em 2006, mais de 1 milhão de metros cúbicos de gás, vindo na sua maior parte da Bolívia. De acordo com a Associação Brasileira da Indústria do Vidro (Abividro), os empresários do setor foram convencidos, entre 2000 e 2003, a trocar seus equipamentos a óleo pelo gás, muito mais barato. A maioria aceitou. O contencioso deixou em sobressalto a indústria vidreira, sem alternativas de curto prazo em caso de um aumento drástico dos preços do gás ou mesmo de um corte no fornecimento. O custo da troca do gás por agrocombustível em um único forno ficaria em cerca de US\$ 1,5 milhão, segundo a Abividro, e demandaria um prazo de até seis meses, período em que o equipamento permaneceria parado.

A Petrobras previa, na época, um aumento da participação do gás no consumo total de energia no Brasil na proporção de 9% para 12% em 2010. Uma parcela expressiva desse aumento seria suprida pelo aumento da extração de gás na Bacia de Santos, recentemente descoberta, e em especial do campo de Mexilhão, mas esses recursos só estariam disponíveis, de acordo com as previsões da empresa, em 2009. Do mesmo modo, a instalação de duas plantas de gás natural liquefeito (GNL), com capacidade total de 20 milhões de metros cúbicos, destinadas a processar importações de outros fornecedores (principalmente Trinidad e Tobago), levaria três anos para ser completada. A busca desses recursos como alternativa à dependência do gás boliviano já estava nos planos da Petrobras desde 2005 – ou seja, não se deu como reação automática à nacionalização em 2006 e, no caso do desenvolvimento do gás do litoral brasileiro, ocorreria de qualquer modo, independentemente dos percalços com a Bolívia.

Do ponto de vista imediato, o Brasil se encontrava, nos termos da clássica formulação teórica de KEOHANE e NYE (2001, p.11-13) sobre os efeitos da interdependência, em uma situação de alta vulnerabilidade *vis-à-vis* o governo boliviano, diante dos altíssimos custos de uma interrupção do fornecimento de gás do país vizinho. Neste ponto, vale a pena resgatar os conceitos de “sensibilidade” e “vulnerabilidade”, centrais no pensamento dos dois autores citados, para avaliar as opções do Brasil diante da mudança unilateral das regras para o fornecimento do gás boliviano. A “sensibilidade” se refere ao grau em que um Estado ou ator pode se ver afetado por ações externas em uma situação em que não ocorre, da sua parte, uma tentativa de alterar as políticas a fim de reverter os efeitos dessas ações. Um exemplo apresentado por Keohane e Nye é o que ocorreu com o Japão e com os EUA por ocasião do “choque do petróleo”, em 1973/1974, quando os preços desse combustível tiveram um aumento dramático. Nesse caso, a sensibilidade poderia ser medida como uma proporção do petróleo importado na matriz energética. Na comparação entre os dois países, os EUA se mostraram menos sensíveis do que o Japão diante da mudança externa, uma vez que o Japão importava quase todo o seu petróleo, enquanto os EUA produziam domesticamente a maior parte do combustível que consumiam. Já o conceito de “vulnerabilidade” vai além de um simples registro dos efeitos da mudança, ao avaliar a capacidade de reação de um ator diante de decisões tomadas externamente. Nessa perspectiva, um país em situação de interdependência é vulnerável na razão direta dos custos necessários para fazer frente aos efeitos de uma ação externa contrária aos seus interesses. No caso invocado como exemplo, o Japão também se mostrou muito mais vulnerável do que os EUA, pois os seus custos para

obter energia de fontes alternativas (considerando-se que o petróleo é praticamente inexistente em território japonês) seriam muito maiores.

A dependência brasileira, expressa tanto em seu alto grau de sensibilidade quanto de vulnerabilidade, era encarada como um trunfo pelos atores bolivianos que se preparavam para “nacionalizar” esse recurso. O Brasil, segundo calculavam, não estaria em condições de adotar qualquer represália que implicasse em dispensar as remessas de combustível pelo gasoduto, sob pena de provocar uma crise de abastecimento energético semelhante ao “apagão” de eletricidade que abalou o período final do governo de Fernando Henrique Cardoso, causando queda em sua popularidade e favorecendo a ascensão do PT de Luiz Inácio Lula da Silva. Soliz Rada realçou a debilidade brasileira ao comentar à imprensa no próprio dia da assinatura do DS 28.701 que “o Brasil não vai fechar as válvulas”. Na ocasião, ele ressaltou que as projeções para a importação de gás boliviano em 2011 eram de 100 milhões de metros cúbicos, a metade dos quais seria suprida pela Bolívia, o que fortaleceria significativamente a posição desse país em um contexto de barganha. Mais tarde, no final de 2007, já como ex-ministro, SOLIZ RADA (2007) voltaria a esse tema em artigo publicado na revista argentina *Realidad Económica*:

La dependencia brasileña del gas boliviano merece acápite especial. El 50 % del consumo de gas de Brasil y el 85 % del gas consumido en San Pablo dependen del gas boliviano. Esta era un arma contundente. Por una parte, garantizaba que la potencia sudamericana no cerrara los gasoductos. Tampoco podía invadir a Bolivia, como exigieron sus medios de comunicación más conservadores, debido a que la destrucción de los gasoductos hubiera desabastecido a San Pablo.

No discurso das autoridades bolivianas daquele período, enfatizavam-se as condições favoráveis da Bolívia no cenário energético regional, como país detentor de enormes reservas de gás e situado em uma posição geográfica privilegiada, bem no centro da América do Sul, rodeado de vizinhos carentes de recursos energéticos, especialmente o Brasil, a Argentina e o Chile. Já o Brasil valorizava a dupla dependência da Bolívia em relação à Petrobras. No cenário econômico boliviano, a empresa brasileira se sobressaía— na época, e ainda hoje — como principal investidor estrangeiro e como o principal cliente comercial do país. No início de 2006, a Petrobras era responsável por 56% da produção boliviana de gás e por 40% do petróleo. Produzia 70% do gás importado pelo Brasil. No ano anterior, 2005, a empresa brasileira tinha gerado 24% da arrecadação fiscal da Bolívia, com uma contribuição de US\$ 535 milhões. Controlava 46% das reservas de gás e era responsável por 95% do refino e por

23% da distribuição de derivados de petróleo e por 100% da gasolina e do óleo diesel. Dos US\$ 5 bilhões de investimentos externos diretos que a Bolívia recebeu entre 1994 e 2004, US\$ 1 bilhão (isto é, 20%) correspondem ao capital aplicado pela Petrobras no país. O elemento mais saliente nas relações econômicas bilaterais era a posição quase monopsônica da Petrobras em relação às exportações gasíferas do país vizinho, de tal maneira que o Brasil não era apenas o maior cliente da Bolívia, como era o único mercado potencialmente grande a que o país tinha acesso no curto prazo – um consumidor que não podia ser substituído de uma hora para outra, como assinalaram Marco CEPIK e Marcos CARRA (2006, p.10), em análise redigida ainda no calor dos acontecimentos:

O outro cliente do gás boliviano, a Argentina, não só paga menos pelo gás que importa como o faz num volume muito menor (cerca de 6 milhões de metros cúbicos diários) do que o Brasil. Individualmente, nenhum mercado na América do Sul tem condições de substituir o mercado brasileiro.

Outra dificuldade boliviana tinha a ver com o transporte do gás. A posição geográfica da Bolívia dificulta o fornecimento de gás para clientes de além-mar. Em primeiro lugar, seria necessário negociar com algum país vizinho (Argentina, Brasil, Chile ou Peru) os direitos de passagem de um gasoduto para o escoamento do gás e, ainda, a construção de uma estação destinada a liquefazer o combustível antes do embarque em navios metaneiros (CEPIK; CARRA, 2006, p.10). A operação envolvia problemas econômicos e políticos. Do ponto de vista econômico, havia o risco de o gás boliviano perder competitividade no mercado internacional, diante dos elevados custos do transporte e dos processos de liquefação e regasificação do combustível. A isso se somam os problemas políticos de uma opção pela venda do gás aos EUA pelo Pacífico – justamente o projeto, como assinalam Cepik e Carra, que provocou os protestos contra o governo de Goni em 2002/2003, iniciando a campanha nacionalista que culminou com a eleição de Morales e o Decreto Supremo 28.701.

O historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira também salientou a debilidade geográfica da Bolívia como um fator que prejudica de modo irreversível a situação da Bolívia em um confronto político-econômico com o Brasil. No auge do contencioso do gás, em junho de 2006, MONIZ BANDEIRA (2006b, sem paginação, publicou a seguinte avaliação:

O Brasil, ao incorporar o gás da Bolívia à sua matriz energética, tratou de aliviar o consumo de petróleo do parque industrial de S. Paulo e consolidar sua relação com um país ao qual está vinculado por mais de 3.500 km de fronteiras. O litígio com a Petrobrás afetará seus interesses, pois a Bolívia lhe destina 24 milhões de metros cúbicos de gás consumidos, na proporção

de 80%, na geração de energia das empresas industriais e também no abastecimento da frota de veículos movidos a Gás Natural Veicular (GNV), bem como das termoelétricas. O maior prejuízo, porém, será da Bolívia. Além do enorme desgaste político internacional, a Bolívia perde o mercado natural para suas exportações e não terá alternativa, senão negociar condições aceitáveis pela Petrobrás. Se não vender o gás ao Brasil, vai vendê-lo a quem? Vai escavar um túnel ou exportá-lo de avião, pois nem portos lhe restam?

9.3. Primeiro de Maio de 2006: o espetáculo da “nacionalização”

O anúncio do Decreto de Nacionalização “Heróis da Guerra do Chaco” foi feito sem aviso prévio, num evento que coincidia com os festejos do 1º de Maio, data muito cara à tradição nacional-popular, e com a véspera de se completarem 100 dias do mandato presidencial de Morales. O presidente, que era esperado para as comemorações na Plaza Murillo, onde se situa o palácio do governo em La Paz, apareceu nas imagens da televisão, ao lado de tropas do Exército e de vários dos seus ministros, com um capacete de operário petroleiro da YPF na cabeça, em frente às instalações da Petrobras no campo de San Alberto, o maior do país, na localidade de Caraparí, no departamento de Tarija. “Acabou-se a pilhagem dos nossos recursos naturais por empresas petroleiras estrangeiras”, proclamou (MORALES, 2007b). “A partir desta data, ficam nacionalizados todos os hidrocarbonetos em território nacional”. Durante o discurso, ele informou que, naquele momento, forças militares estavam assumindo o controle de todos os campos petrolíferos do país – um gesto de grande impacto que o presidente justificou como um meio de evitar “tentativas de sabotagem”. Enquanto Morales falava para as câmaras de televisão, na capital, o vice-presidente Linera anunciava a medida à multidão reunida na Plaza Murillo em um discurso repleto de palavras duras:

*No vamos a aceptar presión de ninguna empresa extranjera. No vamos a aceptar presión de ningún gobierno extranjero y no vamos a aceptar la presión de ningún traidor a la patria que camuflado en el Parlamento quiera seguir defendiendo la propiedad de los extranjeros*⁹¹.

Ainda hoje, não estão totalmente claros os motivos que levaram o governo boliviano a mobilizar tropas em respaldo ao DS 28.701. Uma interpretação corrente atribui essa decisão ao receio de que grupos de ativistas sociais radicalizados tomassem a iniciativa de ocupar ou depredar as instalações das empresas estrangeiras como um sinal de frustração perante o alcance limitado da “nacionalização” do MAS. As ações nesse sentido se limitaram a uma

⁹¹ “Evo Morales nacionaliza hidrocarburos bolivianos”, *ABC Digital*, La Paz, 2 de maio de 2006.

tentativa de ocupação da refinaria da Petrobras em Cochabamba por ativistas que logo desistiram, diante do dispositivo policial-militar presente no local. A versão mais plausível para a ocupação militar das instalações das empresas petroleiras é a que enxerga nessa atitude um esforço de Morales em obter o máximo envolvimento das Forças Armadas com a sua política de hidrocarbonetos, a partir da identificação de um terreno ideológico comum – o nacionalismo – com parcelas importantes da instituição militar. A própria referência aos “heróis da Guerra do Chaco” se explicaria por essa intenção, evidente no trecho do discurso em que o presidente afirma (MORALES, 2007b):

En coordinación con las fuerzas armadas de Bolivia, quiero pedir a esa institución que defienda su patria, que defienda su soberanía, su dignidad, sobre todo la integridad del territorio nacional, quiero pedirles desde acá, a partir de este momento, tomar todos los campos petrolíferos de toda Bolivia.

No que diz respeito ao conteúdo do DS 28.701, as medidas adotadas por Morales têm a ver, diretamente, com o resultado do referendo de julho de 2004, em favor da “nacionalização” dos hidrocarbonetos, e com a Lei 3.058, de maio de 2005. O decreto supremo confirma o critério de distribuição de receitas na base de 50/50 estabelecido durante o governo de Mesa (contra a vontade daquele presidente) e a migração obrigatória dos contratos para os termos do novo marco regulatório, em um prazo de até 180 dias. Essas medidas já eram esperadas com base no programa do MAS e tinham sido ratificadas por declarações de altos funcionários do governo, no sentido de que o importante era a recuperação da propriedade dos hidrocarbonetos e não a expropriação dos ativos das empresas (BOLIVIAPRESS, 2007, p.5).

Nota-se na apresentação da medida uma atitude cautelosa em evitar futuras acusações de que se trataria de um ato arbitrário ou ilegal. Morales não “rasgou” os contratos assinados pelo Estado boliviano com empresas transnacionais em governos anteriores, mas questionou, isto sim, a sua legalidade. O DS 28.701 foi promulgado, assim, com o amparo de uma série de dispositivos legais, evocados no próprio documento. Entre eles estão os artigos 136, 137 e 139 da Constituição, que declararam os hidrocarbonetos patrimônio inalienável do Estado, o artigo 59, que exige a necessidade de aprovação pelo Congresso dos contratos que exploram riquezas naturais (o que não foi feito na primeira gestão de Goni, dando margem para a denúncia de ilegalidade dos contratos com as empresas transnacionais, entre elas a Petrobras), e a Lei 3.058, que obrigava as companhias petroleiras a firmar novos contratos, o que também não havia sido feito ainda (NOGUEIRA, 2006, p.202).

Mas o decreto de Morales vai além da Lei 3.058 em vários pontos importantes. A “capitalização” da YPFB, executada na década de 1990 durante os mandatos de Goni e de Banzer, é revertida, não totalmente, mas na sua dimensão central, a do controle acionário, que se desloca das mãos das empresas transnacionais envolvidas nesse negócio para as mãos do Estado, por meio da YPFB. Em lugar de expropriar os sócios privados, o Estado boliviano, de acordo com as determinações do DS 28.701, adquire as ações necessárias para assumir o controle, com 51% do capital, de cada uma das cinco empresas em que a YPFB foi dividida durante o processo de “capitalização”, quando passaram a ser controladas por companhias petroleiras transnacionais. Essas empresas são as seguintes:

- Chaco S.A. (controlada pela estadunidense Amoco e depois vendida para a Pan American Energy, que é uma sociedade entre a companhia Bidas, de capital argentino, e a britânica BP), com 11 campos de hidrocarbonetos;
- Andina S.A., controlada pela Repsol-YPF e pela Shell, com outros 11 campos;
- Transredes (controlada inicialmente pela Enron, depois substituída pela Ashmore, e pela Shell), que detém os direitos de propriedade de toda a rede de gasodutos e oleodutos em território boliviano (inclusive o trecho boliviano do Gasbol);
- Petrobras Bolivia Refinación (controlada pela Petrobras, que possuía 50% do capital), formada pelas duas refinarias existentes na Bolívia, uma em Santa Cruz e a outra em Cochabamba;
- Companhia Logística de Hidrocarburos Bolivia (CLHB), pertencente à empresa alemã Oiltanking.

O DS 28.701, nos termos do seu artigo 6, transferiu para a propriedade da YPFB (isto é, para o Estado boliviano), “a título gratuito, as ações dos cidadãos bolivianos que faziam parte do Fundo de Capitalização Coletiva (FCC) nessas cinco empresas petroleiras capitalizadas Chaco S.A., Andina S.A. e Transredes S.A.”. Na prática, o Estado reivindicou para si os 48% das ações do FCC, até então em poder das administradoras de fundos de pensão (AFPs, empresas privadas igualmente controladas pelo capital externo), e determinou a venda obrigatória de outros 3%, de modo a tornar-se acionista majoritário dessas empresas, que no passado constituíam o núcleo do patrimônio da YPFB. Quanto às duas refinarias de propriedade da Petrobras (através da sua subsidiária Petrobras Bolivia Refinación) e ao patrimônio (basicamente, tanques de armazenamento de petróleo e gás) da CLHB, o decreto determina a desapropriação de 51% das ações dessas empresas, mediante indenização a ser negociada com os proprietários.

Outras medidas importantes adotadas no DS 28.701 que afetam diretamente as empresas estrangeiras (inclusive a Petrobras) são as seguintes:

- instaurou o direito proprietário do Estado sobre os hidrocarbonetos ao longo de toda a cadeia produtiva (ao passo que a Lei 3.058 afirma esse direito apenas até o momento da lavra, ou seja, quando o petróleo ou o gás é recolhido na “boca do poço”);
- estabeleceu, além da carga tributária regular de 50% da Lei de Hidrocarbonetos, uma contribuição adicional de 32%, a vigorar durante o período de transição de contratos (até seis meses, portanto), dos campos de gás natural com produção superior a 100 milhões de pés cúbicos diários – na prática, essa cobrança total de 82%, que corresponde exatamente ao inverso dos 18% cobrados às multinacionais petroleiras até 2005, aplica-se a apenas dois empreendimentos, os megacampos de San Antonio (Sábalo) e de San Alberto, os maiores do país, operados pela Petrobras em sociedade com a Andina (empresa “capitalizada” até então sob o controle da Repsol) e a TotalFinaElf, e responsáveis por 70% do gás exportado para o Brasil;
- atribuiu à YPFB o controle sobre o destino da produção de petróleo e gás natural, “um avanço significativo que lhe outorga uma posição de direção na comercialização interna e externa dos hidrocarbonetos” (CEDIB, 2007, p.5);
- extinguiu a Superintendência dos Hidrocarbonetos (órgão que no Brasil corresponde à Agência Nacional do Petróleo) e transferiu suas funções à YPFB;
- determinou a abertura de auditorias, pelo Ministério de Hidrocarbonetos e Energia, para avaliar os investimentos realizados pelas empresas privadas, assim como suas amortizações, custos de operação e rentabilidade obtida em cada campo, obtendo assim as informações necessárias para a renegociação dos contratos.

No conjunto, a “nacionalização” afetou 25 empresas estrangeiras, entre elas a Petrobras, a Repsol-YPF (Espanha), a TotalFinaElf (França), a BP e a British Gas (Reino Unido), a Shell (Reino Unido/Holanda) e a ExxonMobil (EUA).

O Decreto de Nacionalização obteve o amplo apoio da sociedade boliviana. O índice de aprovação de Morales logo após a assinatura do decreto subiu para 81%, sete pontos percentuais acima da sua popularidade na ocasião da posse. Já o percentual dos bolivianos que aprovaram essa medida atingiu 94%, uma quase unanimidade. Até mesmo os jornais e as emissoras de rádio e TV, engajados em uma campanha permanente contra Morales e o MAS, aplaudiram a medida, acompanhando a tendência da opinião pública.

No entanto, permanece motivo de controvérsia a questão de definir se o governo boliviano realmente nacionalizou o setor de hidrocarbonetos. Conforme análise elaborada pela

agência BolíviaPress e divulgada pelo *Centro de Documentación e Información Bolivia* (CEDIB), o DS 28.701 se situa muito aquém do conceito de nacionalização que os bolivianos construíram ao longo de sua história (BOLIVIAPRESS, 2007, p.8):

No es una nacionalización en el sentido estricto pero no deja de ser una medida significativa que incluye avances importantes respecto de la problemática de los hidrocarburos en el país y que – menos mal – trasciende algunos aspectos que preveíamos en el programa político del MAS.

Para os analistas da BolíviaPress, que defendiam uma atitude mais dura em relação às multinacionais, o decreto apresenta limitações relevantes, entre as quais se destacam:

- “a ausência de ações mais decididas contra as empresas que operaram de modo ilegal, amparadas em contratos que violam a Constituição e que, de acordo com uma sentença do Tribunal Constitucional, deveriam ser aprovados e autorizados pelo Congresso” (BOLIVIAPRESS, 2007, p.6);
- a falta de ações judiciais para apurar as denúncias de enriquecimento ilícito no setor dos hidrocarbonetos;
- a impunidade em relação ao desacato da Lei 3.058, que havia dado às petroleiras um prazo de seis meses (vencido em novembro de 2005) para regularizar a sua situação contratual;
- os novos contratos, a serem negociados em 180 dias a partir de 1 de maio de 2006, permanecerão nos mesmos termos estabelecidos pela Lei 3.058, ou seja, serão contratos de “produção compartilhada” (e não contratos de “operação”, equivalentes à prestação de serviços, como defendiam os setores mais nacionalistas).

Conforme apontam esses críticos, o Estado não chegou a assumir o monopólio sobre os hidrocarbonetos – monopólio que estava implícito nas demandas de “nacionalização” vocalizadas nos levantes populares de outubro de 2003 e maio/junho de 2005. Mesmo assim, a BolíviaPress admite que o Estado boliviano obteve uma participação importante na cadeia produtiva do petróleo e do gás, ampliou significativamente a arrecadação fiscal (*government take*) sobre os hidrocarbonetos e garantiu o controle, por meio da YPFB, das cinco empresas que tinham sido entregues ao capital privado por governos neoliberais.

Já do ponto de vista dos setores que apoiam a política de “nacionalização inteligente”, nos termos expressos na campanha eleitoral do MAS, isto é, sem o confisco dos investimentos

externos, o elemento fundamental a ser ressaltado no DS 28.701 foi a conquista da “soberania econômica”, tal como argumentou o articulista David Añez, no jornal *Opinión*:

*En términos concretos se entiende por nacionalización, la manera de organizar la industria y la producción en general en beneficio de la colectividad íntegra y no de un sector de ella, de modo que la producción, dirigida y intervenida por el Estado, establezca mayores condiciones de bienestar público*⁹².

Em uma defesa mais sofisticada da política de hidrocarbonetos adotada pelo governo boliviano, Linera começa por admitir que o DS 28.701 não corresponde aos antecedentes históricos de nacionalização, dentro e fora da Bolívia, para em seguida sugerir que essa medida expressa a defesa dos interesses nacionais do seu país em um contexto totalmente diverso daquele em que se deram os grandes embates entre os Estados produtores de petróleo no século XX e as empresas transnacionais. Na sua visão, expressa em entrevista ao jornal *Christian Science Monitor*, de Boston (EUA), a Bolívia está respondendo aos desafios da economia globalizada com uma inovação que ele chama de “nacionalização ao estilo século XXI”. Ou seja: a afirmação da soberania nacional sobre os recursos naturais ocorre a partir de uma interpretação do conceito de soberania pelo qual esse termo não pode mais ser concebido, como no passado, a partir de uma ideia de autarquia ou autossuficiência nacional. Nas palavras de Linera, tais como publicadas naquele jornal estadunidense:

*We offer our humble contribution to what we see as 21st century-style nationalization, which means that foreign companies with capital and know-how are present in the country with their machinery, and they can earn profits, but never again can they be the owners of the gas and the petroleum. Today, sovereignty has acquired a new dimension. Sovereignty can't be viewed as it was in the 20th century, as virtual autocracy, enclosure. Sovereignty is the ability to decide the kinds of links and relationships you want to have to globalization processes. Sovereignty doesn't disappear; it is modified. We can't return to the 20th-century sovereignty of enclosure, because we are profoundly tied to the markets, to the financial*⁹³.

Nos meses que antecederam o anúncio da “nacionalização”, a imprensa da Bolívia veiculou informações frequentemente contraditórias sobre o assunto. Conforme revelou mais tarde o ministro boliviano da Energia e Hidrocarbonetos, Andrés Solíz Rada, o governo discutiu durante quatro meses, em completo sigilo, a política em relação ao setor e,

⁹² “La nacionalización de los hidrocarburos”, *Opinión*. David Añez, 4 de maio de 2006.

⁹³ “Bolivia's vice president on indigenous rights, coca crops, and relations with the US”, *Christian Science Monitor*, March 27, 2007, Boston, EUA.

especificamente, as medidas que envolveriam as empresas estrangeiras. Participaram dessas reuniões, entre outros, o presidente da YPF, Jorge Alvarado, e os demais dirigentes do MAS que haviam participado no ano anterior da redação da Lei 3.058, além do próprio Solíz Rada, do presidente Evo Morales e do vice-presidente Alvaro García Linera. “O texto final foi divulgado depois de serem analisadas, em mais de quatro meses, 22 versões, cujos rascunhos foram arquivados como testemunho histórico”, informou Solíz Rada em entrevista concedida em setembro de 2007, mais de um ano depois de deixar o ministério, quando se juntou a uma corrente crítica à política de hidrocarbonetos do governo a partir de uma perspectiva nacionalista radical.

Quanto às linhas gerais das medidas adotadas pelo governo Morales, seria descabido alegar qualquer tipo de surpresa. Afinal, os pontos fundamentais do Decreto Supremo 21.708 já faziam parte das propostas publicamente divulgadas pelo MAS desde antes do lançamento de sua plataforma às eleições de 2005. Depois, foram reafirmados no discurso de posse de Morales e novamente confirmados por incontáveis declarações do presidente e dos seus principais auxiliares. A própria nomeação de Solíz Rada, um jornalista altamente crítico em relação às empresas estrangeiras, para a pasta dos Hidrocarbonetos, já era uma indicação do rumo que seria dado ao tratamento do assunto (DESHAZO, 2008, p.344). Em 21 de abril, poucos dias antes da assinatura do decreto, Morales concedeu no palácio do governo, em La Paz, uma entrevista para a equipe de jornalistas do programa Roda Viva, da TV Cultura de São Paulo, na qual defendeu a nacionalização dos recursos naturais em benefício do povo boliviano⁹⁴. “Antes, 18% do lucro com a exploração dos hidrocarbonetos ia para o povo e 82% para as empresas. Isso é um roubo”, exclamou. Ele disse que as empresas petroleiras terão que se adaptar às leis bolivianas se quiserem continuar no país. “Qualquer governo faria o que estamos fazendo. Aqui não há entreguismo”, completou. Considerando que, naquele momento, as transnacionais já estavam sendo tributadas em 50%, conforme a Lei de Hidrocarbonetos aprovada em 2005, não seria difícil deduzir que o presidente boliviano estivesse preparando alguma cobrança adicional à Petrobras, como de fato ocorreu.

No dia 4 de abril, o vice Linera reafirmou, em entrevista a jornalistas bolivianos, que a nacionalização não iria afetar a propriedade das empresas estrangeiras. Nas suas palavras:

⁹⁴ “Mídia é um dos principais inimigos”, *Observatório da Imprensa*, Bruno Zornitta, 2 de maio de 2006, nº 379. Disponível na internet em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/midia_e_um_dos_principais_inimigos

*Buscamos la recuperación del control del Estado de la propiedad de los hidrocarburos. Nacionalizar significa devolver al Estado el control de la producción, de la distribución, en la industrialización y en la utilización del recurso energético gas y petróleo*⁹⁵.

Nessa mesma entrevista, Linera antecipou quais seriam os principais objetivos do governo na “nacionalização” que estava sendo preparada: “recuperar o controle efetivo e real dos hidrocarbonetos em ‘boca de poço’, garantir a segurança jurídica dos investidores, assumir o controle efetivo dos processos de distribuição e comercialização, controlar o maior percentual possível das ações das petroleiras, dar a largada no processo de industrialização do gás natural, iniciar uma campanha de distribuição maciça de gás natural à população e punir as empresas que não cumpriram seus compromissos com o Estado”.

Poucos dias depois dessas declarações de Linera, o principal jornal de La Paz, *La Razón*, publicou em 12 de abril um revelador artigo em que consolidava um conjunto de notícias esparsas divulgadas naquele período pela imprensa boliviana, as quais completou com informações obtidas nos bastidores. De acordo com *La Razón*, a nacionalização a ser colocada em prática pelo governo se daria em duas etapas: primeiro, a promulgação de um decreto supremo presidencial; segundo, o início de uma “etapa de transição”, com o foco na migração dos contratos para os termos da nova legislação. O artigo recupera, em especial, a afirmação feita no dia 4 de abril ao jornal *Opinión* pelo ministro da Planificação e Desenvolvimento, Carlos Villegas, de que a nacionalização se dará por meio de um decreto supremo que revogaria o DS 24.896, assinado por Goni em 24 de agosto de 2005 e cujo ponto mais polêmico foi a concessão da propriedade dos hidrocarbonetos às empresas petroleiras na própria lavra (“boca de poço”).

Apesar de todos esses indícios do que viria pela frente, os atores brasileiros pareciam acreditar que as medidas do governo boliviano seriam precedidas por um processo de consultas junto à Petrobras e a representantes do governo Lula. É o que manifestou o diplomata Pedro Miguel da Costa Silva, que serviu na embaixada em La Paz durante os governos de Mesa e de Goni e, mais tarde, participou dos contatos com o governo boliviano posteriores ao decreto de “nacionalização” como assessor de política externa da Presidência da República, na equipe comandada por Marco Aurélio Garcia. No dia 21 de março, Costa Silva foi um dos convidados ao debate realizado no Rio de Janeiro pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), com o tema “O Novo Governo Boliviano: implicações para

⁹⁵ “Álvaro García Linera dice que el DS 21060 está aniquilado”, *La Razón*, La Paz, 7 de abril de 2006.

as relações bilaterais na área energética”⁹⁶. Em um trecho de sua fala, o diplomata deixou clara qual era a expectativa das autoridades brasileiras em relação às atitudes do governo Morales perante a Petrobras: “Houve uma opção clara pela volta do Estado na economia”, disse Costa e Silva. “Temos de esperar agora pelo início das negociações.”

Naqueles meses que antecederam o decreto, havia de fato algum fundamento, ainda que tênue, para a expectativa de que a empresa brasileira fosse de alguma forma poupada dos efeitos mais duros de uma nacionalização. No dia 17 de abril, em uma reunião com a participação do ministro Solíz Rada, da Energia e Hidrocarbonetos, e dos presidentes da Petrobras (Gabrielli) e da YPF (Jorge Alvarado), as duas partes manifestaram suas respectivas posições sobre as mudanças que seriam feitas no marco regulatório do setor. Após a reunião, Soliz Rada chegou a afirmar que haveria um tratamento privilegiado para a Petrobras, em relação às outras companhias estrangeiras (GHIRARDI, 2009, p.167). Dias mais tarde, porém, o ministro deu entrevista coletiva em que acusou a Petrobras de adotar um tratamento “semicolonial” em relação à Bolívia, defendeu o aumento do preço do gás e ressaltou que o governo de La Paz deseja “concluir a negociação depois (*de uma decisão oficial*), com um Estado boliviano fortalecido pela nacionalização”.

A declaração de Soliz Rada indica claramente o caminho escolhido pelos governantes bolivianos: “nacionalizar” primeiro e só depois negociar, já não sobre questões que envolvessem a essência da política boliviana para os hidrocarbonetos, e sim sobre os detalhes da aplicação da medida. A decisão, de caráter público e irreversível, limitava claramente o espaço para novas decisões bilaterais em que a pressão de agentes externos pudesse surtir algum efeito. Por isso, a “nacionalização” se deu por meio de um decreto presidencial, com um anúncio cuidadosamente preparado para alcançar a máxima repercussão possível. Uma decisão legal com essas características – afirmação simbólica da soberania boliviana e da autoridade de um presidente que assumiu o poder com o respaldo da maioria absoluta dos eleitores – não poderia ser alterada sem um custo político elevadíssimo. O decreto, portanto, chegou para os governos e as empresas estrangeiras como um fato consumado, como, aliás, ocorreu, no mundo inteiro, na maior parte das decisões sobre a nacionalização de recursos estratégicos (YERGIN, 1993). Só mesmo uma ótica totalmente enviesada pelo brasil-centrismo poderia imaginar que um chefe de Estado boliviano optaria, nos marcos de um

⁹⁶ “Novo presidente da Bolívia “daria a vida pela nacionalização dos recursos naturais”, *Vida Global*, Nelson Franco Jobim, Rio de Janeiro, 21 de março de 2006, disponível na internet em: <http://nelsonfrancojobim.blogspot.com/2006/03/novo-presidente-da-bolvia-daria-vida.html>

comportamento racional, por consultar previamente o governo brasileiro naquelas circunstâncias.

9.4. A reação brasileira: uma medida “unilateral” e “inamistosa”, porém legítima

Se o conteúdo do decreto de “nacionalização” dificilmente pode ser considerado uma surpresa, pois corresponde ao programa do MAS na sua vitória eleitoral de dezembro de 2005 e às declarações das mais altas autoridades bolivianas nos 100 dias transcorridos desde a posse de Morales em janeiro de 2006, o seu *timing*, sem dúvida, pegou desprevenidos os governos e empresas estrangeiras afetados pela medida. Na visão de alguns analistas, o governo de La Paz pretendia tirar a máxima vantagem do efeito surpresa, por meio de uma ação estrategicamente calculada e, aparentemente, precedida por uma tática de desinformação, já que, logo na semana anterior, fontes governamentais davam a entender que Morales adiaria a nacionalização por não dispor de mão-de-obra qualificada para assumir o controle dos campos. De acordo com a revista *Carta Capital*, o governo boliviano teria deixado de tratar o dia 12 de julho como data-limite para a adoção das medidas nacionalizantes e estaria justificando o atraso com o argumento de que os dois processos anteriores de estatização (1937 e 1969) levaram de cinco a dez meses para se concretizar.

Quando a “nacionalização” foi anunciada, o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, encontrava-se em Houston (EUA), visitando uma refinaria recém-adquirida pela empresa, enquanto a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, antecipou sua volta de Nova York. O chanceler Celso Amorim estava em Genebra, participando de reuniões da Organização Mundial do Comércio (OMC). Na primeira reação oficial brasileira, o ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, divulgou uma nota, por meio de sua assessoria, em que classificou de “inamistoso” o decreto de Morales. Amorim, por sua vez, sinalizou uma postura mais conciliatória da parte do Itamaraty desde a sua primeira manifestação sobre o assunto. “Respeitamos as decisões soberanas”, declarou, antes de interromper suas atividades em Genebra e regressar às pressas para Brasília. “Preferimos resolver (*a crise*) por meio do diálogo”.

A resposta mais dura partiu de Gabrielli que, em nome da Petrobras, se mostrou muito preocupado com a decisão boliviana. “O governo da Bolívia tomou medidas unilaterais, de

forma não amistosa, que nos obrigam a reagir”, afirmou⁹⁷. O presidente da Petrobras se declarou surpreso com o teor do decreto e ressaltou que em nenhum momento das negociações a empresa foi avisada de que haveria o risco de ver seus ativos nacionalizados. Sempre ressaltando que sua “principal preocupação é sempre garantir o fornecimento de gás ao Brasil”, Gabrielli deixou claro que a empresa não descartava a possibilidade de ir à Justiça para assegurar o direito de propriedade dos campos e dos ativos na Bolívia. “A Petrobras tomará todas as medidas que forem necessárias para preservar seus direitos. Todos. Quaisquer que sejam, e em todos os níveis”, disse. Pouco depois, em 2 de maio, primeiro dia útil após o Decreto da Nacionalização, a Petrobras divulgou nota oficial⁹⁸ afirmando que a decisão boliviana foi “unilateral” e alterou substancialmente as condições de sua operação naquele país, acrescentando que a empresa adotaria medidas em defesa de seus interesses: “A Petrobras está analisando as ações do governo boliviano para adotar as medidas cabíveis, em todas as instâncias, no sentido de garantir o fornecimento de gás para o mercado brasileiro e de resguardar os direitos da companhia”.

As reações da Petrobras e do governo brasileiro nos primeiros dias após o Decreto da Nacionalização tiveram como pano de fundo um clima psicológico de “indignação” estimulado pelos principais veículos midiáticos, que acusaram o governo Lula de se comportar de maneira frouxa diante de uma atitude boliviana insistentemente classificada como desrespeitosa, ilegítima e até mesmo hostil em relação ao Brasil. Os riscos de que o episódio do gás boliviano causassem um sério desgaste ao governo a menos de seis meses de uma eleição que se prenunciava difícil, com um presidente em busca de um novo mandato logo após a sucessão de escândalos políticos iniciada com a denúncia do “mensalão”, sem dúvida contribuíram para que os atores estatais – em especial, a Petrobras – endurecessem o tom de sua resposta ao decreto de Morales. Foi assim que em 3 de maio, ou seja, um dia depois da divulgação da nota mencionada no parágrafo anterior, a empresa brasileira voltou à carga contra a Bolívia, ao anunciar a suspensão de qualquer novo investimento no país vizinho e a recusa ao aumento nos preços do gás reivindicado pelo governo boliviano. A posição da Petrobras foi anunciada por Gabrielli em entrevista coletiva em que afirmou que a medida “não é propriamente uma represália, mas o produto de uma análise das condições⁹⁹” [existentes na Bolívia após a nacionalização]. Ele declinou de detalhar quais seriam esses

⁹⁷ “Petrobras vai analisar junto com governo reação à medida de Morales”, Patrícia Zimmermann, Folha Online, Brasília, 1 de maio de 2006.

⁹⁸ “Lula, ministros e Petrobras estudam reação após decisão da Bolívia”, Denyse Godoy, Folha Online, Brasília, 2 de maio de 2006

⁹⁹ “Como fica o preço do gás boliviano: Medidas adotadas pela Bolívia devem representar aumentos por aqui”, Agência Brasil, Carlos Brazi, Brasília, 3 de maio de 2006

investimentos, mas indicou tratar-se de projetos que iam desde ampliar a capacidade de produção de gás e produzir fertilizantes, até aumentar a rede de distribuição interna de combustíveis na Bolívia.

Na mesma entrevista, Gabrielli afirmou, referindo-se aos preços do gás: “Se a Bolívia solicita alterações de preço, nossa posição é a que estamos dizendo publicamente: nós somos contra alterar o preço.” Na realidade, a redefinição do preço era um tema relativamente autônomo em relação ao contencioso da “nacionalização”. Afinal, os contratos assinados em 1996 previam a possibilidade de qualquer das partes vir a pedir mudança no cálculo dos valores se julgar que está sendo prejudicada. O Brasil, entre 2002 e 2005, reivindicou reduções no preço do gás, considerando o desperdício de dinheiro com as quantias pagas mas não consumidas conforme a cláusula *take or pay* e a necessidade de oferecer estímulos aos consumidores domésticos a fim de ampliar o mercado para esse combustível. O governo de Morales pretendia aumentar o preço do gás, que era vendido em maio de 2006 a US\$3,38 por milhão de BTUs para US \$5,00. O pleito boliviano tinha como fundamento a enorme defasagem entre os valores cobrados na Bolívia e o preço final do combustível no mercado consumidor: cerca de US\$ 12 na Califórnia e espantosos US\$35 em São Paulo.

Por outro lado, os representantes brasileiros do Poder Executivo (especialmente o Itamaraty e o presidente Lula) se mostraram receosos perante a adoção de qualquer postura que pudesse ser interpretada no contexto político regional como um ato de intransigência ou arrogância do Brasil. Essa preocupação estava estreitamente relacionada com o objetivo da política externa brasileira de aprofundar a integração na América do Sul, enfrentando todas as dificuldades associadas à evidente assimetria de poder político e econômico entre o Brasil e os países vizinhos, em proveito do primeiro, e à predisposição, amplamente difundida em toda a região, de vigilância perante qualquer manifestação de “imperialismo” da parte do Brasil. As apreensões de Brasília se reforçavam ainda mais no contexto específico em que a Bolívia “nacionalizou” o gás, com o apoio declarado do presidente venezuelano Hugo Chávez e a simpatia ostensiva do governo argentino do presidente Néstor Kirchner. A realidade regional, portanto, representou um forte elemento de moderação do comportamento brasileiro, em contraposição às pressões da mídia e de setores políticos opositoristas domésticos que cobravam dureza e retaliações contra a Bolívia – quando, na realidade, estavam mesmo empenhados na criação de um cenário que lhes permitisse denunciar qualquer atitude contemporizadora do governo brasileiro como uma “traição” aos interesses nacionais.

Esses fatores ajudam a entender a comedida reação de Lula, que, ao comentar o ocorrido pela primeira vez, durante um evento regional da Organização Internacional do

Trabalho (OIT) no dia 3 de maio, em São Paulo, proferiu uma frase que é um primor de ambiguidade: “O fato de que os bolivianos têm direito [*de nacionalizar o gás*] não significa negar o direito do Brasil¹⁰⁰”. No essencial, porém, o presidente brasileiro deixou claro que aceitava a atitude boliviana como um ato legítimo e até elogiável. A nacionalização, para ele, foi “um ajuste necessário de um povo sofrido e que tem o direito de reivindicar maior poder pela maior riqueza que possui”. Lula ainda negou a existência de uma crise entre o Brasil e a Bolívia e rebateu com ironia as críticas dos articulistas brasileiros mais exaltados que falavam em “guerra” e defendiam o envio de tropas para a fronteira. “Não vamos descobrir uma arma qualquer para justificar uma briga com a Bolívia”, afirmou, em referência às alegações – que se revelaram falsas – do governo dos EUA como justificativa para a invasão do Iraque, em 2003. Enquanto isso, seu assessor para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, declarava à imprensa que, apesar de se sentir “incomodado” pela forma como foi realizada a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, o governo brasileiro atuaria com serenidade porque aquele não era um momento para “bravatas”. Em conversas de bastidores, um alto funcionário do Itamaraty revelou ao jornal *Página 12*, de Buenos Aires, que o fato que mais deixou Lula irritado em todo o episódio foi a ausência de aviso prévio por parte de Morales de que se preparava para nacionalizar o gás. “Eu gostaria de ter sido avisado” foi uma das frases que, segundo essa versão, Lula teria dito ao seu colega boliviano em uma conversa por telefone.

No dia seguinte, 5 de maio, Lula se reuniu com Morales, Kirchner e Chávez na cidade argentina de Puerto Iguazú – evento convocado em regime de urgência sob o pretexto de discutir a integração energética na América do Sul, mas que na realidade representava um esforço para unificar o discurso dos presidentes “progressistas” e evitar a desagregação do bloco político criado em torno da busca de uma alternativa ao projeto estadunidense da Alca. Ao final da “minicúpula energética”, como o encontro foi chamado, os presidentes do Brasil e da Argentina declararam que respeitariam o direito da Bolívia de definir suas políticas para os recursos naturais e, junto com os outros dois governantes presentes (da Bolívia e da Venezuela), coincidiram em defender o diálogo bilateral como meio de resolver as questões pendentes. Morales, por sua vez, tranquilizou Lula e Kirchner afirmando que o fornecimento de gás natural ao Brasil e à Argentina nunca esteve ameaçado. O presidente argentino reforçou, indiretamente, a posição de Morales na reunião, ao anunciar a intenção do seu governo de ampliar as importações de gás boliviano, de 7 milhões de metros cúbicos diários

¹⁰⁰ “Crisis talks on Bolivia gas move”, BBC News, 3 de maio de 2006.

para 20 milhões, aceitando também pagar um preço superior aos US\$ 3,25 por milhão de BTU que eram cobrados na época. No tema dos preços, a Bolívia saiu especialmente fortalecida, o que se traduz nos termos da Declaração Final: “A discussão sobre os preços do gás deve se dar em um marco racional e equitativo que viabilize os empreendimentos”¹⁰¹. Apesar da concessão retórica aos investidores, o mais importante nessa frase é que ela endossa a necessidade de reabrir a discussão dos preços e compromete o Brasil com essa revisão, ao contrário da posição defendida veementemente, apenas dois dias antes, pelo presidente da Petrobras.

O recuo brasileiro ficou evidente na declaração de Lula, que afirmou em uma entrevista coletiva após o encerramento do encontro: “Os novos preços serão discutidos da forma mais democrática possível. Reconhecemos a situação difícil da Bolívia e do presidente Evo Morales. Reconhecemos a soberania da Bolívia sobre seus recursos.”¹⁰² A partir daquele encontro, ficou definido que o assunto seria objeto de negociações bilaterais, com a formação de três grupos de trabalho com técnicos da Petrobras e da YPFB para debater: a) a revisão dos contratos da companhia brasileira para a exploração e produção de gás natural na Bolívia; b) a compra, pelo governo boliviano, das ações da Petrobras nas duas refinarias que a empresa controlava até o Decreto da Nacionalização; c) o preço do gás (NOGUEIRA, 2006, p.207).

A postura brasileira no encontro de Puerto Iguazú renovou a munição dos opositores domésticos ao governo Lula, conforme se tratará na próxima seção. O chanceler Celso Amorim, particularmente, teve de enfrentar uma intensa bateria de perguntas, quase todas formuladas em termos que expressavam desaprovação, durante seu depoimento de cinco horas perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado, no dia 9 de maio. Vale a pena destacar, pela sua importância, as principais afirmações feitas por AMORIM (2010) na reunião com os senadores, de acordo com o relato veiculado pelo site do MRE:

a) De acordo com o chanceler, Lula deixou claro a Morales e Chávez, em conversas privadas, que não gostou nem um pouco da atuação de ambos no episódio da nacionalização do gás boliviano. As palavras duras, segundo ele, ficaram restritas aos bastidores para evitar que, acuado, Morales "radicalizasse" nas negociações com a Petrobras ou se alinhasse de vez com Chávez. Ainda segundo Amorim, uma atitude mais "estridente" do Brasil também colocaria em risco o projeto de integração regional, que é caro ao governo. Por isso, as manifestações do governo brasileiro sobre o assunto deveriam ser feitas em dois níveis, com

¹⁰¹ “Lula, Morales, Kirchner e Chávez discutem nacionalização do gás”, *Folha Online*, Puerto Iguazú, 4 de maio de 2006

¹⁰² “Bolívia entra no projeto do gasoduto Sul”, *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 5 de maio de 2006.

palavras mais amenas nas manifestações públicas e deixando as conversas mais ríspidas para os encontros reservados.

b) Amorim qualificou de “adolescente” a forma com que Morales conduziu o processo de nacionalização, colocando tropas do Exército na frente das instalações da Petrobras. Ele classificou o ato de “desnecessário” e “espetaculoso” e afirmou que o presidente boliviano agiu dessa forma por motivações eleitorais.

c) Lula teria ficado muito descontente com a intervenção da Venezuela e, especialmente, com a participação pessoal de Chávez em apoio às ações bolivianas que prejudicaram os interesses do Brasil. “Foi transmitido a Chávez nosso desconforto e o desconforto pessoal do presidente Lula, de forma inequívoca, com as ações praticadas”, disse o ministro.

d) O governo rejeitou os apelos de setores da sociedade no sentido de adotar atitudes mais agressivas em relação à Bolívia. “A política brasileira nunca será do porrete, será sempre a da boa vizinhança”, disse, em referência indireta ao jornal *O Estado de S.Paulo* que, inspirado pela truculenta política estadunidense do “*big stick*” na época do presidente Theodore Roosevelt, publicou no dia 12 de maio de 2006 editorial intitulado “É hora de usar o porrete”. O tradicional diário paulista comenta declarações de Evo Morales, durante um encontro internacional em Viena, consideradas ofensivas ao Brasil, para em seguida concluir: “Só resta ao Itamaraty exibir o porrete”.

e) A postura brasileira é de defender os interesses brasileiros em negociações bilaterais com o governo boliviano. No momento, avaliou Amorim, há um canal de negociações aberto. Descontando as “estridências” e “atitudes crispadas”, não houve ainda nenhuma medida com “impacto insuperável” para o Brasil. No entanto, ao mesmo tempo em o governo brasileiro está disposto a negociar, não descarta recorrer aos tribunais internacionais para preservar seus direitos.

O evidente contraste entre o discurso de Amorim e de Lula, de um lado, e o de Gabrielli, falando em nome da Petrobras, do outro, deu margem à percepção, por parte de setores da mídia e da opinião pública, de que havia divergência entre os principais atores estatais brasileiros envolvidos no contencioso do gás, com uma postura mais tolerante do governo em relação à nacionalização boliviana, e uma posição bem mais dura e assertiva da Petrobras, sempre propensa a condenar as ações e declarações do governo Morales e a acenar com iniciativas de retaliação. André Ghirardi, assessor da presidência da Petrobras, rebateu firmemente essa interpretação em ensaio publicado na revista virtual *Meridiano 47*. “O governo brasileiro e a Petrobras atuaram em sintonia desde antes da nacionalização e

continuaram em sintonia até a conclusão das negociações”, escreveu (GHIRARDI, 2009, p.169-170). Mais adiante, no mesmo texto (p.172), o referido autor afirmou:

A opinião pública questionou de início se havia completa coordenação entre a Petrobras e o governo brasileiro. Contrariamente ao que se viu muitas vezes na imprensa daquele período, não houve diferença de posição entre o governo brasileiro e a Petrobras. Houve, sim, papéis diferentes, e igualmente necessários, dentro de um processo de negociação. No plano mais amplo das relações bilaterais, o governo brasileiro trabalhou para manter fluidas as relações entre os dois países, e o diálogo entre os governos, tanto através do Ministério das Relações Exteriores, como do Ministério das Minas e Energia. A boa qualidade das relações entre os governos permitiu que, no plano mais restrito das questões de negócio, a Petrobras pudesse defender com firmeza as posições da companhia na Bolívia, diante do Ministério dos Hidrocarbonetos e da YPFB”.

De acordo com essa ótica, a dissonância verificada entre as manifestações desses dois atores (Executivo e Petrobras) se deve mais aos seus papéis distintos no tratamento do contencioso com a Bolívia do que à eventual divergência de objetivos. Enquanto a Petrobras, como ente semiestatal que atua no mercado a partir de critérios empresariais, deve enfatizar em qualquer circunstância a defesa dos interesses dos seus acionistas, o governo brasileiro incorpora na sua atuação um conjunto muito mais amplo de variáveis, o que, no caso, inclui a prioridade política à integração regional, a preservação da boa imagem do país na região, a busca de relações amigáveis com a Bolívia e demais países sul-americanos, a manutenção da estabilidade política, econômica e social da Bolívia e a garantia da segurança energética do Brasil. Em entrevista ao autor desta tese, GHIRARDI (2011) faz um balanço da relação entre o governo brasileiro e a Petrobras no processo de negociações com o Estado boliviano:

Eu avalio que para a Petrobras [*o relacionamento com o governo*] foi o melhor possível, porque nós só conseguimos estar à vontade na mesa de negociações para colocar as nossas reivindicações com absoluta liberdade porque havia a solidez da relação entre os Estados Nacionais, fundada naquele momento inclusive na relação pessoal entre os presidentes. [...] A atitude do governo brasileiro foi muito favorável a que a Petrobras pudesse sair com as condições negociais boas, ou seja, viáveis para a Petrobras, e que atendessem à necessidade boliviana de um novo marco regulatório. [*O governo brasileiro*] ajudou, contrariamente ao que se dizia que “o governo está fazendo a Petrobras tomar prejuízo”. Não, pelo contrário. E a Petrobras negociou com toda a liberdade. A gente, é claro, informava amiúde o governo brasileiro, mas a companhia teve toda a liberdade para colocar seus pontos e nós tivemos pontos que a gente não podia ceder e acabamos chegando a um denominador comum.

Sem discordar desse ponto de vista, Marco Aurélio Garcia, também entrevistado para a elaboração da presente tese, fez uma ressalva, informando que a divergência de enfoques entre o governo federal e a Petrobras chegou a demandar a intervenção pessoal de Lula: “Houve momentos em que o presidente da República pegou o telefone e chamou a Petrobras.” (GARCIA, 2011, entrevista ao autor).

A polêmica sobre se as autoridades brasileiras teriam atuado com excessiva complacência em relação ao governo boliviano voltou à baila no final de 2010, com a divulgação de telegramas diplomáticos estadunidenses por meio do site WikiLeaks. Uma das mensagens, assinada pelo encarregado de negócios na Embaixada dos EUA em Brasília, Phillip Chicola, mostra o alarme dos representantes dos EUA em La Paz diante do Decreto de Nacionalização em maio de 2006. "Curvando-se ao desejo de Evo?", diz o título de um dos telegramas que classifica a reação de Lula como "absurdamente branda", "anódina", "insípida", "anêmica", e "inepta". Conforme comenta o jornalista José Meirelles Passos, correspondente de *O Globo*, os EUA não se conformaram com o fato de que o presidente Lula não foi mais duro em sua resposta a um ato que atingiu diretamente a Petrobras. A certa altura, o diplomata estadunidense se refere a Lula como “um presidente apanhado dormindo na direção e sem disposição para defender com rigidez os interesses vitais brasileiros”. Os telegramas revelam, na interpretação de Passos, que os EUA foram aos poucos sendo convencidos de que a apatia diante da agressão boliviana era fachada. Essa percepção se deve, em parte, a uma conversa do autor do informe ao Departamento de Estado com o diplomata brasileiro Marcel Biato, vice-conselheiro de assuntos externos da Presidência da República (o “número 2” do setor comandado por Marco Aurélio Garcia). De acordo com o telegrama divulgado pelo WikiLeaks, Biato tentou tranquilizar seu interlocutor quanto às intenções brasileiras com o seguinte argumento: “Isso é um jogo de pôquer, em que os interesses do Brasil são grandes, mas o potencial de perdas para a Bolívia é muito maior”. Segundo ele, o Brasil exercitava uma "paciência estratégica" em relação ao governo de Evo Morales e recomendava que os EUA fizessem o mesmo. Biato insistiu ainda que a posição de Lula era intencional, buscando criar espaço de manobra:

O presidente da Petrobras, (*José Sérgio*) Gabrielli, está fazendo o jogo duro em público, dizendo que não aumenta o preço (*que o Brasil paga pelo gás boliviano*), que nesse clima não investe mais (*na Bolívia*), e que está pronto para ir para a arbitragem. Isso está coreografado, é uma tática deliberada.

O diplomata estadunidense também relata ter ouvido de Biato que, nos meses anteriores ao Decreto da Nacionalização, os representantes do Brasil vinham mantendo “conversas relativamente produtivas” com autoridades de La Paz, mas que, no final de março, esse diálogo foi interrompido pelo lado boliviano, ao mesmo tempo que se intensificavam os contatos entre Morales e Chávez. “O que podemos fazer? Não podemos escolher nossos vizinhos”, teria comentado Biato ao seu interlocutor. “Nós não gostamos do *modus operandi* de Chávez e das surpresas de Morales, mas temos que lidar com esses dois caras, de alguma forma, e manter viva a ideia da integração regional.”

Esse diálogo mereceu uma análise do pesquisador estadunidense Nikolas Kozloff, autor de vários livros sobre os governos de esquerda na América do Sul. Kozloff aponta uma postura ambígua das autoridades brasileiras em relação aos seus *hermanos* esquerdistas, Chávez e Morales, aos quais expressam solidariedade em público, ao mesmo tempo que tentam se credenciar aos olhos de Washington como parceiros sensatos e confiáveis. Escreveu KOZLOFF (2011):

Brazilian officials frankly admitted that they were "banking on 'a strategy of hope,' i.e., that despite fiery nationalist rhetoric during the elections, sensible leaders in Bolivia will not allow radical new government policies or general instability to damage Brazilian energy industries which contribute so massively to Bolivia's economy. [...] Brazilian diplomats evidently feel their own country is superior and more "mature" than neighboring nations where rabble-rousing populist regimes hold sway. As the U.S. loses geopolitical influence in South America, will Brazil expand its own regional sphere and what are the larger implications? If Wikileaks cables are any indication, promoting revolutionary change could not be farther from the minds of Brazilian officials. Rather, narrow-minded energy and economic interests will guide Lula's successors.

9.5. “É a guerra!”: a súbita febre patriótica da mídia e da oposição conservadora no Brasil

A “nacionalização” dos hidrocarbonetos na Bolívia repercutiu fortemente no Brasil, onde foi classificada pela imprensa, pelos políticos opositores e por setores significativos da sociedade civil como um atentado ao patrimônio brasileiro, na medida em que significou perdas para a Petrobras. A mobilização de tropas bolivianas para vigiar os campos de gás e as refinarias – noticiada erroneamente como uma “ocupação militar” dessas instalações, o que jamais ocorreu – suscitou particular indignação na mídia brasileira, que encarou o fato como

uma afronta à dignidade nacional. O decreto boliviano foi classificado como ilegal e abusivo, merecedor de duras retaliações, e seu autor, Evo Morales, passou a ser rotineiramente tratado nos meios de comunicação do Brasil como um nacionalista retrógrado e primitivo, personagem desleal, demagogo, populista e, mais do que isso, como um fantoche nas mãos do presidente venezuelano Hugo Chávez, este sim, a figura malévola que estaria “por trás” dessa atitude claramente “antibrasileira”.

Mas o plano em que o impacto do conflito entre a Petrobras e o governo boliviano se fez sentir com maior intensidade não foi o das relações externas do Brasil e sim o da sua política doméstica. A atitude de Lula, que reconheceu de imediato a legitimidade da decisão boliviana como um ato soberano, suscitou uma tempestade de críticas que perdurou até o segundo turno das eleições de 2006, seis meses depois. O presidente foi chamado de covarde, medroso, ingênuo, incompetente, irresponsável, passivo e submisso. Em lugar de defender o “interesse nacional”, Lula estaria agindo em função de uma suposta identidade ideológica com o governo de Morales, seu parceiro em um mesmo bloco esquerdista do qual participariam ainda Chávez e o líder cubano Fidel Castro. Mesmo depois de superada a crise, com a assinatura de novos contratos e a normalização das operações da Petrobras na Bolívia, o tema continuou a se manifestar no discurso oposicionista, de tempos em tempos, até a campanha para a sua sucessão, em 2010, como a prova mais expressiva do suposto fracasso da política externa de Lula. Nas palavras do ex-chanceler Celso Lafer – ele próprio um dos que integraram o coro dos detratores da conduta do governo nessa questão –, a diplomacia do governo Lula se tornou “objeto das mais duras e generalizadas críticas à condução da política externa de que se tem notícia em décadas”¹⁰³.

De fato, nunca um tema ligado à política externa brasileira provocou tanta polêmica desde o episódio em que o presidente Jânio Quadros condecorou o guerrilheiro argentino-cubano Ernesto Che Guevara com a medalha da Ordem do Cruzeiro do Sul, em 19 de agosto de 1961 (VIZENTINI, 2004, p.162). O desconforto causado pela “nacionalização” boliviana em setores importantes da esfera pública brasileira foi tão grande que, pela primeira vez desde a redemocratização do país em 1985, um tema diplomático mereceu destaque no debate entre os principais candidatos à eleição presidencial, o próprio Lula e seu adversário Geraldo Alckmin, que trocaram farpas sobre o assunto diante de milhões de telespectadores, em 23 de outubro de 2006 (KLAUSING, 2006, sem paginação).

¹⁰³ “Desacertos diplomáticos”, Celso Lafer, *O Estado de S.Paulo*, 21 de maio de 2006, p.2.

Os títulos de algumas matérias publicadas na imprensa brasileira dão o tom da cobertura: “É a guerra!” (Eliane Cantanhede, na *Folha de S. Paulo*), “Despreparo e improvisação” (Miriam Leitão, em *O Globo*). A revista *Veja* deu na capa uma imagem de Lula, de costas, com a marca de uma bota de petróleo representando um “chute no traseiro”. Internamente, aparecia a foto de Chávez, Morales e Fidel, como se estivessem conspirando, e ao lado a foto de Lula, cabisbaixo. Na mesma revista havia ainda uma charge de Lula, com as mãos sujas de petróleo, segurando a faixa: “*Nacionalizado – propiedad de los bolivianos*”¹⁰⁴. O desenho expressa claramente a opinião da *Veja* de que o presidente brasileiro estaria a serviço do governo venezuelano.

A reação furiosa da mídia se mostrou alinhada com o estado de espírito de uma parcela expressiva do empresariado, a começar pela principal entidade patronal do país, a Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp), cujo presidente, Paulo Skaf, qualificou a decisão do governo boliviano como “um show de pirotecnia” e uma “demonstração de populismo”¹⁰⁵. Na opinião de Skaf, faltou ao governo “firmeza” para defender o “interesse nacional”, ao mesmo tempo que lhe sobrou tolerância em relação a Morales. A posição do líder da Fiesp é especialmente significativa quando se leva em conta que a entidade congrega a maior parte dos consumidores do gás boliviano, pois 75% da importação de quase 30 milhões de metros cúbicos diários desse combustível se destina às indústrias do estado de São Paulo.

Além do destaque concedido à reação empresarial, a imprensa brasileira deu amplo espaço para a opinião de diplomatas que haviam ocupado cargos de destaque na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, como Rubens Barbosa, ex-embaixador em Londres e depois em Washington, que afirmou à revista *Veja*:

O governo deveria ter saído imediatamente na defesa dos interesses nacionais. [...] Depois de anunciar a determinação de defender os interesses nacionais, deveria questionar a quebra dos contratos e avisar que pediria indenização pela expropriação. Também deveria ter deixado claro que não aceitaria modificação unilateral do preço do gás¹⁰⁶.

É curioso notar o alto grau de desinformação que permeia o discurso denunciante, anti-Lula e anti-Morales, amplamente dominante na mídia durante aquele período. Jornalistas, diplomatas aposentados e líderes empresariais, muitos deles personagens de alto prestígio na

¹⁰⁴ *Veja*, 10 de maio de 2006

¹⁰⁵ “FIESP espera atitude firme do Brasil em relação à Bolívia”, Agência Brasil, Brasília, 4 d maio de 2006.

¹⁰⁶ “Os líderes e o liderado”, *Veja*, 10 de maio de 2006.

vida pública brasileira, ignoram o verdadeiro conteúdo da decisão boliviana e interpretam o decreto de Morales como um ato de expropriação ou confisco dos bens da Petrobras no país vizinho, algo que jamais ocorreu e nem de longe era a intenção do governo do MAS, como já foi detalhadamente exposto na presente tese. Essa é abordagem adotada, entre outros, pelo ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia (alguém de quem não se pode imaginar desconhecimento do assunto), em artigo¹⁰⁷ no qual recorre a um tom professoral para aconselhar “firmeza” aos negociadores do governo brasileiro e da Petrobras:

Em primeiro lugar, a Petrobras deve ser incumbida de negociar todas as questões sobre a mesa com a mais clara cobertura política do governo brasileiro. Estão em aberto pontos fundamentais como **as indenizações pela expropriação de seus ativos**, os novos preços do gás e o suprimento do Brasil. Se as autoridades bolivianas sentirem que a Petrobras não tem este respaldo, será muito difícil resistir ao *diktat* boliviano e os acionistas da Petrobras poderão sofrer conseqüências sérias. Em segundo lugar, é essencial definir os contratos vigentes como a pedra angular da questão e como nosso perímetro defensivo básico. [...] É preciso rechaçar com vigor o argumento de que os contratos não são legais [...]. Em terceiro lugar, a Petrobras não pode ser cerceada em iniciativas que venha a tomar “para defender todos os seus direitos”, como seu presidente afirmou corajosamente que faria. Se, como indicam as declarações públicas de diversas autoridades bolivianas, não houver margem para entendimentos bilaterais, nossa empresa deve recorrer às instâncias arbitrais previstas nos contratos em busca de segurança jurídica internacional.

Um ponto comum entre os analistas que condenaram a postura brasileira no episódio é a ideia de que Lula fracassou em seu suposto projeto de exercer liderança política na América do Sul, perdendo essa posição para Chávez, que, por sua vez, é apontado sistematicamente como o “mentor” ideológico de Morales. Misturam-se, nessa crítica, as velhas paranoias da Guerra Fria (expressas, inclusive, na insistência em mencionar a presença de Cuba como elemento articulador de uma versão latino-americana do “Eixo do Mal” de George W. Bush), e um apelo recorrente ao orgulho nacionalista brasileiro, que teria saído arranhado nesse episódio. Sem dúvida, a proximidade das eleições presidenciais, em que Lula se lançou candidato aparentemente debilitado pelas denúncias de corrupção que dominaram o debate público no ano anterior, contribuiu para amplificar o tom indignado das críticas à sua política externa. Afinal, todos os atores domésticos que vieram a público para condenar a conduta do governo no episódio da “nacionalização” boliviana compartilharam, sem exceção, o apoio ao

¹⁰⁷ “O gás da Bolívia – Que futuro?”, Luiz Felipe Lampreia, *O Estado de S.Paulo*, 14 de maio de 2006, p.2

candidato da coligação PSDB-DEM, Geraldo Alckmin, que disputou a eleição como o principal nome opositorista.

Mas a estridente reação das forças conservadoras brasileiras revela algo mais do que o mero oportunismo eleitoral. Em primeiro lugar, manifestou-se nesse discurso o viés “brasil-cêntrico” já mencionado em outras passagens da presente tese, agora em uma forma extrema, particularmente arrogante e exclusivista, a ponto de ultrapassar os limites do bom-senso. Como apontou corretamente o jornalista (brasileiro) Mario Osava, correspondente da agência de notícias IPS, os portadores das opiniões “patrióticas” que exigiam do governo “uma reação mais firme em ‘defesa dos interesses nacionais’” simplesmente deixavam de lado um fato elementar, o de que os interesses em questão se encontravam, fisicamente, **fora** do território brasileiro. É difícil, diante de tais argumentos, deixar de atribuir ao menos uma parcela de razão aos que apontam a existência de uma tendência “subimperialista” na conduta regional brasileira, como assinala o citado analista no título de seu artigo. Nas palavras de Osava, em texto distribuído em espanhol:

*Las críticas a la ‘tibieza’ oficial explotan y fomentan el sentimiento nacionalista que es tradicional, pero que gana ahora una nueva naturaleza en Brasil. Ya no se trata de defender el territorio, la dignidad y las riquezas internas, sino el **capital** exportado. La diplomacia brasileña y el presidente Luiz Inácio Lula da Silva están bajo duros ataques por haber reconocido el ‘derecho soberano’ de Bolivia sobre sus recursos naturales¹⁰⁸.*

¹⁰⁸ “Construyendo una opinión pública subimperialista”, Mario Osava, IPS Noticias, Rio de Janeiro, 15 de maio de 2006, disponível na internet em: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=37457>

CAPÍTULO X

10. OS NOVOS CONTRATOS E A REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES BRASIL-BOLÍVIA NO CAMPO DA ENERGIA

10.1. Poder estrutural e correlação de forças no contencioso do gás

O Decreto da Nacionalização dos hidrocarbonetos introduziu um elemento qualitativamente novo nas relações entre o Estado boliviano e a Petrobras. Desde a queda de Goni, em 2003, até o dia 1º de maio de 2006, as duas partes envolvidas na interdependência gasífera viviam uma situação de barganha implícita quanto ao futuro do empreendimento, com iniciativas em que se levava em conta a correlação de forças e a expectativa de reação da outra parte. De um lado, a Bolívia adotou a Lei de Hidrocarbonetos 3.058, ainda no governo Mesa (e contra a vontade deste), alterando unilateralmente a arrecadação tributária sobre os negócios do gás. Logo no primeiro ano de aplicação dessa lei, os ingressos fiscais da Bolívia com os hidrocarbonetos subiram de US\$ 200 milhões para 500 milhões. Do outro lado, a Petrobras reagiu congelando os investimentos na Bolívia, iniciando a construção de infraestrutura para a importação de gás natural liquefeito (GNL) e acelerando os projetos de exploração do gás brasileiro, com a implantação do Plangás. Também ocorreu a aposta em um esquema alternativo de abastecimento em âmbito regional, o Anel Energético, que interessava sobretudo ao Chile, mas fracassou por falta de reservas suficientes no Peru. O Decreto Supremo 28.701, em maio de 2006, colocou na ordem do dia a necessidade de uma negociação em profundidade, isto é, a rediscussão dos acordos do gás em um nível que não ficasse limitado às suas dimensões comerciais – preço e volumes das remessas.

No patrimônio teórico da Economia Política Internacional, uma contribuição da mais alta relevância para o entendimento dos choques de interesses entre os Estados é o conceito de “poder estrutural”, formulado por Susan STRANGE (1988, p.24) em seu livro *States and Markets*. Na visão dessa autora, existem dois tipos de poder na esfera internacional: poder relacional e poder estrutural. O poder relacional corresponde à definição de “poder” adotada correntemente pelos autores da corrente realista, ou seja, é a capacidade que o ator A possui de levar B a fazer algo que ele não faria por sua própria vontade. Foi por meio do poder relacional que a Alemanha conseguiu, em 1940, a permissão da Bélgica para atravessar o seu território, oficialmente neutro, a fim de invadir a França. Também foi o poder relacional dos

EUA sobre o Panamá que permitiu ao governo estadunidense ditar as regras para o uso do canal, no início do século XX. Já o poder estrutural é exercido de um modo mais sutil e indireto. Trata-se, de acordo com essa teoria, da capacidade que um Estado possui de moldar e determinar as estruturas dentro das quais os demais Estados – suas instituições políticas, empresas e intelectuais – serão obrigados a operar. Strange acreditava que o mundo contemporâneo é determinado cada vez mais pelo poder estrutural, em detrimento do poder relacional, na medida em que o uso da força militar perde importância como meio de resolução de conflitos, substituída pela capacidade de influência dos recursos econômicos. É o poder estrutural, entre outras coisas, que permite a um Estado decidir a agenda das discussões internacionais ou moldar ao seu critério as normas, regras e costumes que irão reger as relações econômicas além-fronteiras. Nas palavras de STRANGE (1988, p.25):

Structural power, in short, confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises. The relative power of each party in a relationship is more, or less, if one party is also determining the surrounding structure of the relationship.

Dentro desse marco analítico, o poder estrutural é formado por quatro estruturas diferentes:

a) Estrutura de segurança – Na medida em que a sobrevivência é ameaçada pelo risco de um conflito violento, o ator que oferecer aos demais proteção contra essa ameaça será capaz de exercer o poder também em outras áreas não-relacionadas com a segurança, como a distribuição do alimento ou o exercício da justiça.

b) Estrutura produtiva – Trata-se, na visão de Strange, do poder que é exercido por aquele que decide o que será produzido, por quem, de qual maneira e em quais condições, assim como também decide qual será a parte de cada um na distribuição dos benefícios da produção. É nesse plano que se estabelece a combinação específica de terra, trabalho, capital e tecnologia a ser utilizada no processo produtivo.

c) Estrutura financeira – Essa dimensão do poder, à qual Strange atribui enorme importância, designa algo muito mais importante do que a riqueza de um Estado, medida pelo seu capital acumulado, mas, especificamente, a sua capacidade de obter o dinheiro necessário para financiar os seus projetos no terreno da economia e dos assuntos militares, ou seja, o seu crédito.

d) Estrutura do conhecimento – Na nossa época, segundo Strange, o tipo de conhecimento que mais confere poder é o controle da inovação tecnológica que permite criar novos materiais e novos produtos, novos meios de adquirir e armazenar informação.

Na visão de STRANGE (1988, p.31), o que esses quatro tipos de poder estrutural possuem em comum é a capacidade de alterar o leque das escolhas ao alcance dos outros atores, sem que o detentor do poder estrutural necessite exercer pressão direta sobre eles para que tomem uma determinada decisão ou para que façam uma escolha específica em meio a um conjunto de alternativas.

No processo de negociação e barganha Brasil-Bolívia em torno do gás natural, o peso avassalador do poder estrutural brasileiro exerceu um papel decisivo, em todas as suas fases. Já na gênese do Gasbol, o interesse boliviano pela exportação de gás natural ao Brasil teve na sua raiz uma atitude de aceitação, pela Bolívia, de um intercâmbio que só poderia ter como consequência a perpetuação da abissal assimetria entre os dois países: em troca das receitas indispensáveis para a viabilização do modelo econômico neoliberal, os governantes bolivianos abriram mão dos projetos anteriores de industrialização do gás e admitiram exportá-lo como simples matéria-prima, repetindo, mais uma vez, a malfadada experiência histórica da implantação de um “enclave” como eixo da economia nacional. O gás se tornou, assim, um insumo para o desenvolvimento industrial do Brasil, ao mesmo tempo que a Bolívia abria mão desse recurso como alavanca para o seu próprio desenvolvimento. No vocabulário da crítica cepalina à teoria liberal das “vantagens comparativas”, coube à Bolívia, na divisão regional de trabalho estabelecida em torno do Gasbol, o lugar de “periferia”, ficando o Brasil no papel de “centro”. Mais tarde, quando o modelo neoliberal boliviano entrou em colapso e um processo de mobilização quase revolucionário derrotou as elites governantes tradicionais, os novos dirigentes – o campo político articulado em torno do MAS e de Evo Morales – interpretaram com moderada cautela a demanda da “nacionalização” dos hidrocarbonetos. Essa proposta, então, foi adotada em sua versão “fracá”, como uma tentativa de conciliar os interesses das multinacionais petroleiras com as demandas dos movimentos sociais bolivianos, expressas na Agenda de Outubro. O jornalista francês Maurice Lemoine, do *Le Monde Diplomatique*, captou com exatidão essa postura em reportagem realizada às vésperas das eleições de dezembro de 2005, ao observar que o MAS, ao mesmo tempo que se mostrava confiante na sua vitória, não tinha “a intenção de se lançar em ações irrefletidas” (LEMOINE, 2005). As fontes entrevistadas por ele expõem essa posição com uma clareza cristalina. “Uma nacionalização sem indenização, como propõem os radicais, nos faria voltar aos anos 60”, ponderou Alex Contreras, que meses depois se tornaria o porta-voz oficial de

Morales. “Num país tão pobre [...], isso nos colocaria em situação pior do que aquela enfrentada por Cuba durante o bloqueio”, acrescentou. O jornalista francês citou em seguida o então candidato a vice-presidente Álvaro García Linera, que fez a seguinte afirmação: “É uma questão de relações de força. Eu sou a favor de uma solução pragmática. O que fazer com a Petrobras – ou seja, com o governo brasileiro? Um país de 175 milhões de habitantes! Devemos nos mostrar prudentes” (LEMOINE, 2005).

Aí está o fio condutor que confere coerência ao comportamento dos tomadores de decisões instalados no governo em La Paz a partir de janeiro de 2006. Foi essa postura de prudência – ou, nos termos de Susan Strange, de reconhecimento do poder estrutural brasileiro sobre a Bolívia – que determinou o rumo das negociações e o conteúdo dos novos contratos, assinados em outubro daquele ano, seis meses após o Decreto de Nacionalização. Por trás de cada lance pairava, onipresente, a assimetria de poder entre os dois países, uma disparidade de recursos que pode ser ilustrada graficamente com uma simples comparação: a Bolívia, com um PIB ligeiramente superior a US\$ 10 bilhões em 2006, foi à mesa de negociações com uma empresa cujo valor de mercado era avaliado, no mesmo ano, em 109 bilhões de dólares, ou seja, quase onze vezes mais!

Mas a vantagem estratégica do poder estrutural brasileiro não significou, em momento algum, a anulação da capacidade de barganha do lado boliviano, assim como não impediu que os representantes da Bolívia tratassem de tirar o máximo proveito das circunstâncias que taticamente pesavam ao seu favor. Na ótica boliviana, um elemento decisivo para avaliar a correlação de forças às vésperas do Decreto de Nacionalização era a percepção – em parte, correta; em parte, exagerada – da dependência brasileira em relação às remessas pelo Gasbol. O Brasil importou, nos primeiros meses de 2006, cerca de 30 milhões de metros cúbicos diários de gás natural, ou seja, praticamente a capacidade máxima de transporte do gasoduto. Esse volume abastecia quase a metade da demanda brasileira, em uma matriz energética na qual o gás respondia por 9% do suprimento total. Do gás recebido da Bolívia, uma parcela se destinava ao consumo domiciliar e outra se transformava em combustível para veículos, mas a maior parte (75% do volume importado) abastecia o parque industrial de São Paulo. Nos cinco anos anteriores – ou seja, desde 2001 –, o consumo de gás natural no Brasil vinha aumentando ao ritmo de 15% ao ano. Trata-se de um crescimento proporcionado, em grande medida, por um intenso esforço da Petrobras em ampliar o mercado para esse combustível. Como explicou o engenheiro Ildo Sauer, diretor de Gás Natural da Petrobras de 2003 a 2008, a empresa tratou de conquistar novos consumidores com o intuito de maximizar a utilização do gasoduto como um meio de impedir o desperdício de recursos com o pagamento de multas

por volumes não adquiridos, conforme os termos do acordo *take or pay* (SAUER, 2011, entrevista pessoal).

10.2. Os novos contratos Petrobras-YPFB

Nem a Petrobras nem qualquer outra das empresas estrangeiras que operavam no setor de hidrocarbonetos na Bolívia por ocasião do Decreto de Nacionalização, de 1º de maio de 2006, cumpriu a ameaça de recorrer aos tribunais internacionais contra a decisão do governo boliviano. No dia 28 de outubro, ao final do prazo de seis meses determinado pelo Decreto Supremo 28.701, foram anunciados os novos contratos entre a YPFB e as multinacionais petroleiras. O resultado da negociação expressou um compromisso em que as duas partes puderam contabilizar benefícios importantes. Isso ocorre porque, apesar das concessões feitas – por ambos os lados –, os interesses fundamentais de todos os atores foram preservados. A Petrobras garantiu sua posição como operadora dos dois principais campos exportadores de gás natural da Bolívia e manteve uma rentabilidade acima de 15%. Essa margem é considerada perfeitamente razoável, pois gera recursos suficientes para o financiamento das operações da empresa em território boliviano e mais uma taxa de retorno superior ao custo do capital (PETROBRAS, 2006, sem paginação). Já a Bolívia ampliou significativamente sua parcela na apropriação da renda petroleira (*government take*) e reafirmou a propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos em todas as etapas da cadeia produtiva, nos termos do Decreto de Nacionalização. Conforme explica BORBA DE SÁ (2008, p.190), “essa cláusula não era de menor de menor importância, tendo em vista a transferência de propriedade efetuada pelo marco regulatório anterior, o qual havia alienado – de forma inconstitucional – o Estado de parte dos seus bens, no caso, as jazidas de hidrocarbonetos”.

Antes de esmiuçar o conteúdo dos novos contratos, é importante abordar, aqui, o processo de barganha e negociação que levou a esse desenlace. O grande esforço diplomático brasileira, após o impacto inicial da “nacionalização”, foi o de despolitizar, na medida do possível, a explosiva questão do gás boliviano. Para isso, as negociações foram entregues totalmente à responsabilidade da Petrobras, que constituiu em conjunto com a YPFB três grupos de trabalho, formados por técnicos das duas empresas. Esses grupos se distribuíram por três temas diferentes: a) a revisão dos contratos de exploração e produção da Petrobras na Bolívia; b) a indenização pela transferência do controle acionário das refinarias da companhia

brasileira; c) o preço do gás. Desses três itens, apenas os dois primeiros estavam diretamente relacionados com o decreto (NOGUEIRA, 2006, p.207).

Desde o início, os atores dos dois lados perceberam claramente que o que estava em jogo nas negociações – a permanência ou não da Petrobras na Bolívia – era uma questão delicada e complexa, que envolvia diversos tipos de interesses econômicos e políticos para ambos os países. Por esse motivo, esses atores decidiram assumir um comportamento pragmático, voltado para a cooperação, reduzindo a agressividade que havia se manifestado nos primeiros dias após o Decreto de Nacionalização (SANTOS, 2009, p.159). No campo brasileiro, verificou-se uma nítida divisão de papéis entre a Petrobras e o Itamaraty, tal como afirma André GHIRARDI (2008, p.172), assessor da presidência da empresa. No período correspondente ao prazo de seis meses estipulado pelo DS 28.701 para a assinatura de novos contratos, os atores responsáveis pela política externa brasileira se voltaram para a dimensão política das relações com a Bolívia, deixando as negociações inteiramente por conta da Petrobras. Era essa, sem dúvida, a atitude mais adequada aos interesses da empresa, que desde o primeiro momento se mostrou a favor de uma ação mais dura e exigente nas negociações do que o governo brasileiro. Afinal, cabia a ela prestar satisfações aos seus acionistas privados, detentores, na época, de 62% do seu capital.

Já o governo Lula se via de mãos atadas para assumir uma atitude mais assertiva nesse tema, que tinha fortes implicações tanto no plano da política doméstica – especialmente, em um ano eleitoral – quanto no contexto diplomático regional sul-americano. A ofensiva midiática contra a postura do governo brasileiro na ocasião do Decreto de Nacionalização, qualificada como leniente e submissa, deixou claro que qualquer concessão às posições da Bolívia seria automaticamente apresentada à opinião pública como uma capitulação, fortalecendo a crítica dos opositores ao governo, que o acusavam de abandonar a defesa dos “interesses nacionais” em nome de uma (suposta) identidade ideológica com Morales. Por outro lado, o Itamaraty evitava interferir nos assuntos internos bolivianos porque receava que o Brasil pudesse ser acusado de agir de modo imperialista diante dos vizinhos sul-americanos. “A classe brasileira conservadora queria que começássemos uma guerra contra a Bolívia”, comentou Lula ao jornal inglês *Financial Times*, em julho de 2006. “Eu nunca estive nervoso com a crise e prefiro negociar uma solução¹⁰⁹.”

¹⁰⁹ “Lula reafirma solução negociada no preço do gás”, *O Estado de S.Paulo*, 13 de julho de 2006.

O diplomata André Correa do Lago, diretor do Departamento de Energia do Itamaraty, expôs a preocupação do governo de Brasília de um modo quase didático, na entrevista que concedeu à pesquisadora Raquel Magalhães Neiva SANTOS (2009, p. 159):

[...] tenemos siempre que tener en cuenta que la política de estos países (Bolivia, Ecuador, Paraguay) con relación a Petrobras es siempre una cuestión de política interna con consecuencias en la política internacional. No debemos interpretar que el gobierno de estos países está haciendo algo contra Petrobras, como una manera de hacer política externa. Ellos (estos países) están preocupados con sus electores y no con el gobierno brasileño, ni con Petrobras, ni con el Itamaraty etc... ”.

A reação inicial da Petrobras ao DS 28.701 foi de forte rejeição, sob o argumento de que se tratava de um modelo de prestação de serviços, o que a empresa considerava incompatível com o foco dos seus negócios. A Petrobras também se mostrou muito preocupada com a garantia de uma indenização adequada em caso de perda dos seus ativos por expropriação – um risco real, se as negociações fracassassem – e com a reivindicação boliviana de reajuste dos preços do gás. Outro ponto de polêmica entre brasileiros e bolivianos dizia respeito ao valor a ser pago pelas duas refinarias, já que a Petrobras rejeitou a proposta do governo de Morales de manter sua participação nesses empreendimentos como sócia minoritária, preferindo vender de uma só vez a empresa Petrobras Bolivia Refinación. As divergências entre os países em relação às refinarias atingiram um ponto crítico em 12 de setembro, quando o então ministro boliviano de Hidrocarbonetos e Energia, Andrés Solíz Rada, emitiu a resolução 207/2006, que confiscava o fluxo de caixa das duas refinarias da Petrobras.

Na realidade, o ministro estava simplesmente aplicando a decisão governamental, incluída no DS 28.701, de estabelecer o monopólio do Estado sobre a comercialização do petróleo e seus derivados no mercado doméstico. O confisco significava, na prática, que as autoridades bolivianas assumiam o controle das receitas das refinarias, administrando o repasse da parte correspondente à empresa brasileira, em vez de simplesmente cobrar os impostos devidos (ou seja, não era um “roubo”, como se alardeou amplamente no Brasil). Mas a medida – tomada à revelia de Morales, que estava em viagem ao exterior – foi recebida no Brasil como uma afronta, provocando uma dura reação: Lula mandou suspender todas as negociações com a Bolívia e a ministra Dilma Rousseff, das Minas e Energia, declarou que o governo brasileiro protegeria os interesses da Petrobras a qualquer custo e que, se fosse necessário, adotaria represálias contra a Bolívia. Em 14 de setembro, o vice-presidente García

Linera, exercendo a chefia do governo interinamente, suspendeu a medida adotada dois dias antes. O recuo boliviano foi influenciado, ao menos em parte, pelo receio de prejudicar as chances eleitorais de Lula, quando faltavam apenas duas semanas para o pleito presidencial no Brasil. O autor estadunidense Martin Sivak relata, em sua biografia de Evo Morales, que o presidente venezuelano Hugo Chávez manifestou a Morales, naquela ocasião, sua preocupação com o risco de que o endurecimento das posições bolivianas em relação à Petrobras viesse favorecer a oposição conservadora brasileira, que acusava o presidente de ser demasiadamente tolerante com a Bolívia. “Evo – advertiu Chávez, segundo esse relato –, você deve levar em conta o que acontecerá se Lula perder as eleições” (SIVAK, 2008. p.202).

O episódio do fluxo de caixa da Petrobras provocou a saída de Solíz Rada, que renunciou e foi substituído por Carlos Villegas, de posições menos intransigentes no trato com os representantes do Brasil. Em entrevista ao autor deste trabalho, o assessor presidencial Marco Aurélio GARCIA (2011) afirmou que telefonou pessoalmente ao vice-presidente García Linera pedindo o afastamento de Solíz Rada – um personagem encarado com especial antipatia pelos brasileiros envolvidos no assunto, devido à sua ostensiva hostilidade à Petrobras e às posições do Brasil de um modo geral. Essa já parecia ser, de qualquer maneira, a intenção do próprio Morales, que vinha dando sinais de descontentamento com as posições de Solíz Rada, consideradas excessivamente nacionalistas. O fato é que, com Villegas no comando das negociações pelo lado boliviano, o ambiente se tornou menos tenso.

A negociação dos novos contratos – o item mais importante no contencioso bilateral em torno do gás e dos investimentos da Petrobras na Bolívia – entrou em sua fase final justamente no período decisivo da sucessão presidencial no Brasil. Pela primeira vez na história das eleições brasileiras, um tema de política externa era incluído na agenda das discussões como um tópico de destaque. No primeiro dos dois debates presidenciais do segundo turno, o candidato opositorista Geraldo Alckmin utilizou em seu proveito as críticas dos meios de comunicação à conduta do governo no contencioso do gás: “Com a Bolívia, o Brasil foi humilhado”, disse. Lula, na sua resposta, retomou a linha de argumentação que vinha utilizando desde o início da crise:

A Bolívia fez com o gás dela o que todos os países fizeram com o petróleo. O Brasil tem que ser justo com a Bolívia na negociação. Já houve tempo em que a bravata com os países pobres predominava. Agora não, agora é parceria¹¹⁰.

¹¹⁰ “Lula e Alckmin fazem debate na TV com duros ataques”, Cris Gutkoski e Daniel Pinheiro, *Folha de S.Paulo*, 8 de outubro de 2006.

A disputa eleitoral brasileira, sem dúvida, veio tornar ainda mais difícil a negociação – já por si, complicadíssima – entre a Petrobras e a Bolívia. Submetidos à dupla pressão da mídia conservadora e da campanha oposicionista, os representantes brasileiros endureceram suas posições nos três temas que estavam em discussão: o preço, as refinarias e os novos contratos. A Bolívia reivindicava um aumento no preço de referência, o que elevaria o valor cobrado em julho de 2006 a US\$ 4,30 por milhão de BTUs, para US\$ 5,00. Para entender essa discussão é preciso ter em mente que, de acordo com o contrato de compra e venda de gás natural, o preço é reajustado a cada trimestre com base em uma fórmula que reflete as variações dos preços de um conjunto de tipos de óleo combustível no mercado internacional, mas sofre também o efeito de fatores, incluídos nesse cálculo, que suavizam as variações. Como resultado, os preços do gás acompanham a alta do petróleo, porém de forma moderada e com um considerável atraso. A demanda boliviana de modificação dessa fórmula – uma possibilidade prevista no próprio contrato – tinha como justificativa a defasagem entre os valores recebidos pela Bolívia e o aumento espetacular dos preços internacionais do petróleo naquele período.

Em defesa do reajuste, o engenheiro boliviano Carlos Miranda publicou artigo no principal jornal de La Paz, *La Razón*, no qual aponta, com delicadeza, a inconsistência do discurso diplomático brasileiro da “correção das assimetrias”. Trata-se de uma voz insuspeita de radicalismo nacionalista. Superintendente de Hidrocarbonetos (cargo equivalente ao de presidente de ANP, no Brasil) na gestão de Carlos Mesa e destacado integrante do *establishment* boliviano de executivos e consultores no setor petrolífero, Miranda é um firme opositor do governo de Evo Morales. Na parte mais importante do seu artigo, ele escreve:

La negociación no será nada fácil, pero dentro del tira y afloja existe un principio que no puede ignorarse y que se lo repite en todas las reuniones a máximo nivel como la última en Puerto Iguazú donde ha sido formulado como “Preservar y garantizar el abastecimiento de gas favoreciendo un desarrollo equilibrado de los países productores y consumidores”. Por las condiciones mundiales del comercio, Argentina y Brasil están experimentando tasas de crecimiento de su economía mucho más altas que las nuestras, en gran parte por tener una oferta exportable más variada y de mayor magnitud que la nuestra. Entonces, el pretender mejores precios es en cierto modo pedir que algo de esa bonanza también llegue a nosotros, dándose la circunstancia que nuestro gas en cierto modo ayuda a las exportaciones de nuestros vecinos. Entonces, si existe solidaridad y genuino deseo de lograr un desarrollo equilibrado de nuestras naciones, algo se debe ceder en precios¹¹¹.

¹¹¹ “Los contratos y los precios de exportación de gás”, Carlos Miranda P., *La Razón*, La Paz, 15 de maio de 2006, disponível na internet em:

A elegante argumentação de Miranda sobre o reajuste dos preços expõe com clareza a enorme distância que separa a retórica brasileira do “compromisso com o desenvolvimento” dos países vizinhos da lógica de maximização dos ganhos que rege o comportamento das empresas brasileiras no âmbito regional. A grande contradição, que voltará a ser discutida mais adiante na presente tese, pode ser formulada nos seguintes termos: a diplomacia brasileira, ao mesmo tempo que exhibe uma louvável preocupação com a assimetria econômica entre os países sul-americanos mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos, reage negativamente, e até com dureza e ameaça de represálias, toda vez em que um parceiro regional toma alguma medida com o objetivo de diminuir essa assimetria que tanto se condena. É o que ocorreu, no caso da Bolívia, com as leis que revisam a repartição da renda petrolífera e o pedido de reajuste dos preços.

Na tentativa de apressar um acordo, García Linera visitou o Brasil em julho, mas não obteve sucesso. A proposta foi rejeitada pela Petrobras em termos taxativos. Em nota, a empresa reiterou sua posição de só aceitar reajustes dentro das regras estabelecidas no contrato de fornecimento do gás (o Acordo de Compra e Venda, de 1996). Segundo a Petrobras, “os preços praticados pela YPF receberam reajustes contínuos e acompanharam o mercado internacional”, motivo pelo qual não haveria “necessidade de revisão do procedimento de cálculo desses reajustes”. O presidente Lula, enquanto isso, esforçava-se em implementar uma “agenda positiva” nas relações com a Bolívia, deixando de lado o incômodo tema dos preços do gás para acenar – mais uma vez! – com a retomada de antigos projetos, como o da construção de um polo gás-químico na fronteira. O governo petista não pode, nesse ponto, queixar-se de falta de cooperação dos seus interlocutores bolivianos. Prova disso é a decisão das autoridades de La Paz de dar uma trégua na sua demanda pelo reajuste dos preços do gás a fim de evitar prejuízos à candidatura de Lula, encarado por Morales como um aliado. Essa posição foi expressa, textualmente, por Carlos Villegas, em julho, quando ainda exercia o cargo de ministro do Planejamento: “Para o bem dos bolivianos e de toda a América Latina, não queremos que Lula vá mal [*nas eleições*]. Ele tem de ir bem porque isso significa apoio para todos os países” (SIVAK, 2007, p.211).

Na polêmica questão das refinarias, a diretoria da Petrobras não procurou esconder seu desagrado com a decisão boliviana de estabelecer o monopólio da comercialização dos derivados de petróleo no mercado interno, o que transformaria a companhia de refino em

mãos da Petrobras em uma mera prestadora de serviços – expressão que, no vocabulário dos representantes da empresa brasileira, prontamente reproduzido pelos comentaristas da imprensa paulista e carioca, passou a ser interpretada quase como uma ofensa. A diretoria da Petrobras, em um esforço visivelmente dirigido para acalmar os acionistas privados quanto ao seu compromisso em defender os interesses corporativos da empresa sem concessões motivadas por objetivos da política externa brasileira, passou todo o período entre o início de maio (o Decreto de Nacionalização) e o final de outubro (a assinatura dos novos contratos) insistindo que a empresa pretendia recorrer a uma arbitragem internacional para conseguir indenização pelas perdas e pelos bens confiscados, esquecendo a evidência de que não houve confisco algum. O *imbroglio* das refinarias é um tema secundário, que não se compara à importância estratégica do fornecimento de gás ao Brasil e do controle das reservas bolivianas pela Petrobras. Ainda assim, se manteve no topo da agenda (e da cobertura midiática), contribuindo para azedar as relações bilaterais ainda por muitos meses, até se reduzir a uma simples querela comercial pelo preço de venda das instalações, conforme se verá na seção... do presente capítulo.

Já o assunto mais importante, a renegociação dos contratos, permaneceu virtualmente paralisado durante quase todo o período reservado para as conversações entre as partes. Em setembro, o Estado boliviano recebeu o primeiro pagamento, de US\$ 32,3 milhões, correspondente ao imposto adicional de 32% sobre os megacampos de San Alberto e San Antonio, cobrado em caráter temporário conforme o DS 28.701. Esse pagamento, feito pelas três empresas que exploram os referidos campos (Petrobras, Repsol-YPF e TotalFinaElf), foi interpretado pelas autoridades bolivianas como um sinal de que as companhias petrolíferas começavam a aceitar o Decreto de Nacionalização. Em contrapartida, Morales apresentou a suspensão do decreto 207/2006 (aquele em que Solíz Rada confiscou a receita das refinarias da Petrobras) como um gesto de boa vontade destinado a facilitar o diálogo. Mas a retomada das negociações, em 26 de setembro, se deu sob a pressão do prazo de 180 dias estabelecido pelo DS 28.701, depois que vários meses já tinham se passado sem que as questões mais substanciais tivessem sido efetivamente discutidas.

O grande receio dos atores brasileiros, naquele momento, estava relacionado com uma incrível coincidência entre o timing da renegociação dos contratos, que de acordo com o DS 28.701 deveria estar concluída em 28 de outubro, e o das eleições presidenciais brasileiras, com o (eventual) segundo turno previsto para 31 de outubro. Naquela altura, o tema do gás boliviano já estava definitivamente incorporado à agenda do debate público brasileiro, com o amplo predomínio de uma interpretação distorcida, martelada noite e dia pela mídia

conservadora: a de que o governo brasileiro, influenciado ou manipulado pelo bolivarianismo de Chávez, se comportou de um modo frouxo com a Bolívia, foi humilhado por Morales e aceitou passivamente que os ativos da Petrobras fossem confiscados pelo Estado boliviano, em prejuízo dos acionistas da empresa e dos “interesses nacionais” do Brasil. Essa é uma versão falsa, como se pode constatar a partir de uma avaliação minimamente objetiva e criteriosa, mas que se impôs como verdadeira a partir da sua repetição incessante por jornalistas de direita, diplomatas aposentados, políticos conservadores e consultores de empresas petrolíferas multinacionais (os chamados “especialistas”, que de independentes não têm nada), num bombardeio midiático em que raramente se deu espaço para vozes discordantes.

Concretamente, o governo brasileiro temia que a aceitação das principais exigências bolivianas – indispensável em qualquer compromisso que viabilizasse a permanência da Petrobras na Bolívia e a manutenção do fornecimento de combustível pelo Gasbol – pudesse ser apropriada pelo candidato opositor e seus aliados na mídia, nos momentos finais de uma campanha altamente polarizada, como a prova incontestável da incapacidade de Lula em defender os interesses do país. Na hipótese oposta, a do naufrágio das negociações entre a Petrobras e a Bolívia devido a divergências inconciliáveis, o iminente colapso no abastecimento de gás se prestaria a um uso eleitoral semelhante, demonstrando do mesmo modo a incompetência do presidente que se candidatava à reeleição. Por esse motivo, as autoridades brasileiras se empenharam fortemente em obter um adiamento do prazo de conclusão das negociações para alguma data além do calendário eleitoral. Esse esforço se tornou mais intenso depois que, na falta de maioria absoluta na eleição de 3 de outubro, Lula se viu obrigado ao confronto direto com Alckmin no segundo turno. A fim de manter a questão boliviana fora da agenda eleitoral, o governo cancelou a visita que o ministro das Minas e Energia, Silas Rondeau, faria à Bolívia na primeira semana de outubro para tratar da negociação dos novos contratos.

Em um olhar retrospectivo, resulta quase inacreditável que o governo brasileiro realmente imaginasse a possibilidade de obter a mudança de uma decisão do presidente Evo Morales – a mais importante de seu mandato até aquele momento, solenemente proclamada, como se sabe, em 1º de maio – apenas para atender às conveniências eleitorais de Lula e do PT. Mas era esse o esforço em que as autoridades de Brasília estavam empenhadas no final de outubro, a começar pelo chanceler Celso Amorim, que, sob o argumento de que era necessário mais tempo para lidar com a complexidade das questões em jogo, sugeriu à Bolívia que se firmasse apenas um “acordo parcial”, deixando os pontos polêmicos para o futuro. Mais uma

vez, deparamo-nos aqui com **o incorrigível viés brasil-cêntrico que leva os atores brasileiros a desconsiderarem, sistematicamente, o ponto de vista e as necessidades dos países vizinhos, sobretudo os mais fracos entre eles, como a Bolívia**. Somente essa atitude, disseminada pela sociedade brasileira, pode explicar, por exemplo, a matéria do jornal *Valor Econômico*, publicada naquele período, que se inicia com a seguinte frase: “A necessidade de um segundo turno na eleição presidencial no Brasil deve levar a um adiamento do prazo final das negociações dos novos contratos para exploração e produção de gás na Bolívia, previsto para 31 de outubro¹¹²”. O Brasil, aparentemente, se recusava a levar a Bolívia a sério, e isso se aplicava tanto aos agentes estatais quanto a outros segmentos da sociedade, como a mídia.

Diante da pressão de Brasília pelo adiamento, o governo boliviano fincou o pé na exigência de que o prazo de 28 de outubro fosse efetivamente cumprido, sob pena da anulação automática dos contratos vigentes e ocupação militar das instalações das empresas petrolíferas estrangeiras. O impasse reavivou a agressividade antiboliviana dos “falcões” da imprensa brasileira, que falavam no “ultimato de Morales à Petrobras”. Como assim, “ultimato”, se o prazo havia sido estipulado, por meio de um instrumento legal de um país soberano, com seis meses de antecedência?

Finalmente, a posição boliviana prevaleceu. A Petrobras se dispôs a concluir as negociações e os novos contratos foram anunciados no prazo previsto, em 28 de outubro. Para decepção dos que apostavam em uma nova crise política entre o Brasil e Bolívia, os termos ali definidos foram considerados satisfatórios por ambas as partes, e o mesmo ocorreu com as demais companhias petrolíferas. Em declarações à imprensa, os presidentes da Repsol-YPF e da TotalFinaElf afirmaram que as novas regras proporcionariam uma boa rentabilidade às empresas investidoras. Mais do que tudo, a Petrobras conseguiu a garantia do fornecimento de gás para o mercado brasileiro pelo período de mais 30 anos, o tempo de duração do contrato¹¹³. No ponto de vista boliviano, os novos contratos garantem os três objetivos que, durante as negociações, foram apresentados como fundamentais pelos representantes da YPFB, na medida em que expressam, na interpretação do governo Morales, o núcleo essencial do Decreto de Nacionalização:

a) A propriedade dos hidrocarbonetos é atribuída ao Estado boliviano em todas as etapas da cadeia produtiva;

¹¹² “Eleição no Brasil deve adiar negociação com a Bolívia”, *Valor Econômico*, São Paulo, 3 de outubro de 2006.

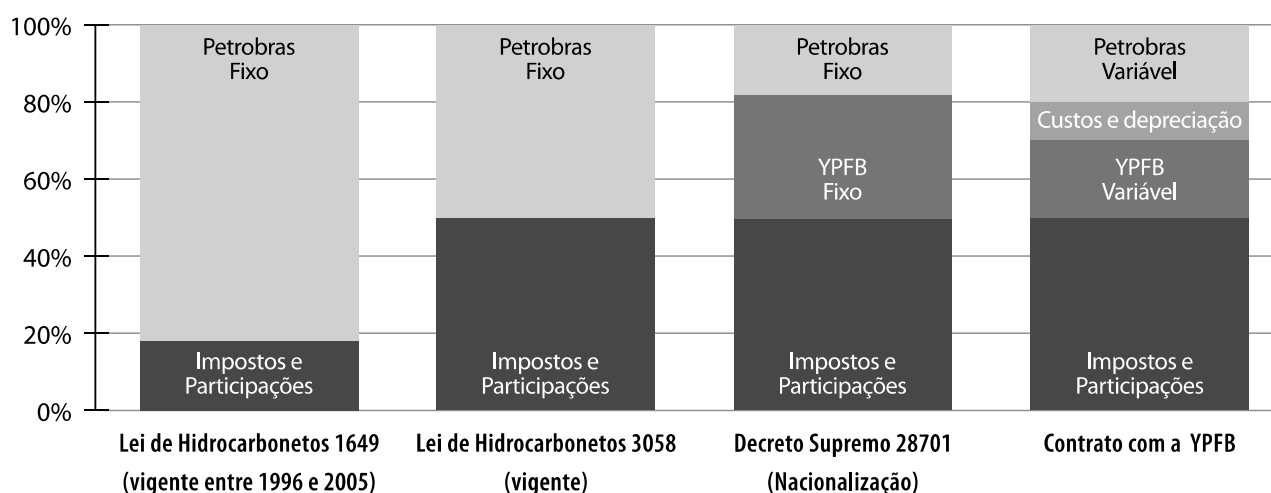
¹¹³ “Gabrielli diz que acordo com Bolívia garante rentabilidade”, *Folha Online*, Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2006.

b) A YPFB obtém (ao menos, formalmente) a garantia do controle da comercialização dos hidrocarbonetos;

c) O Estado boliviano passa a arrecadar, na forma de *royalties*, 50% do valor obtido com a venda da produção de hidrocarbonetos pelas empresas operadoras. Os outros 50% se dividem em duas partes: uma cota fixa a ser embolsada pelas empresas a título de amortização dos seus investimentos e outra parte, variável, referente aos lucros da operação. Essa parcela será dividida em partes iguais entre a empresa operadora e a YPFB, conforme o modelo que no mundo inteiro se conhece como de “risco compartilhado”.

Tabela 8. Repartição da receita do gás natural por marco jurídico.

REPARTIÇÃO DA RECEITA DO GÁS NATURAL POR MARCO JURÍDICO



Fonte: Petrobras, YPFB

Na essência, o resultado mantém as linhas gerais já estabelecidas na Lei 3.058, de maio de 2005, a mesma lei que tinha sido rejeitada pelas transnacionais petrolíferas, no ano anterior, como uma violação inadmissível ao princípio da segurança jurídica, a ponto de inviabilizar a continuidade de suas operações em território boliviano. Os novos contratos, chamados oficialmente “de operação”, incorporam as características do instrumento legal que, no mercado petrolífero, se denomina “contrato de produção compartilhada”¹¹⁴:

¹¹⁴ Nos contratos de produção compartilhada, o Estado é o proprietário formal dos recursos, sobre os quais cobra *royalties* e impostos. Cabe a ele – geralmente, por meio de uma companhia petrolífera estatal – definir o destino da produção (por exemplo, dando prioridade ao mercado interno ou à industrialização dos recursos) e os volumes extraídos, de modo a maximizar as oportunidades de mercado. As empresas contratantes arcam com o risco do empreendimento e são remuneradas de acordo com a rentabilidade. Já nos contratos de concessão – que vigoravam, na prática, durante o período neoliberal na Bolívia – a empresa operadora é proprietária dos recursos extraídos e tem como única responsabilidade o pagamento de *royalties* (calculados sobre o valor bruto da produção) e de impostos (calculados sobre os lucros, depois de descontados os custos da produção e a

- as empresas operadoras (no caso da Bolívia, companhias estrangeiras, entre as quais a Petrobras) executam todas as operações petrolíferas por sua conta e risco;
- essas mesmas empresas operadoras recebem, diretamente na sua conta, uma retribuição definida, proporcional ao valor da produção, a título de recuperação de despesas e investimentos (PETROBRAS, 2006, sem paginação).

Não se trata, portanto, de um contrato de prestação de serviços, como o governo boliviano pretendia no início. De acordo com uma tabela prevista pelo contrato, a parcela da Petrobras na receita total de cada campo pode variar de 2% a 32%, dependendo de critérios como preço do gás no mercado internacional, produtividade do campo e qualidade do produto extraído. Os cálculos da Petrobras, feitos com base nas condições normais do mercado, previam uma rentabilidade média de 15% a 20% em suas operações, o que é considerado uma margem aceitável, mesmo porque a maior parte dos investimentos da empresa na Bolívia já tinha sido amortizada. "A rentabilidade dos negócios daqui para frente é muito alta porque os investimentos são muito baixos", afirmou o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli. "Já foi depreciada a maior parte dos investimentos. Considerando a rentabilidade da vida do projeto, a rentabilidade é boa." Entrevistado mais de quatro anos depois do final das negociações, André GHIRARDI (2011, entrevista pessoal), assessor da presidência da Petrobras, mantém a mesma avaliação:

Os contratos que nós tínhamos foram renegociados por outros onde a participação governamental é maior, mas eles ainda são, enquanto contratos comerciais, perfeitamente atraentes dentro dos critérios de avaliação de projeto da Petrobrás. Ou seja, eles ainda geram um retorno para a companhia absolutamente compatível com os níveis de rentabilidade que a companhia espera para esse tipo de investimento. Então, sob esse ponto de vista, eu não entendo que tenha havido perdas na Petrobrás na Bolívia por causa do processo de nacionalização.

amortização do capital). Todas as decisões relevantes, como o ritmo de extração e a comercialização do produto, ficam por conta da empresa, assim como o risco de ter prejuízo em caso de fracasso nas prospecções. Esse modelo corresponde historicamente à fase inicial do negócio petrolífero, na primeira metade do século XX, e entrou em declínio com as nacionalizações que marcaram a história petrolífera no pós-Segunda Guerra Mundial.

Tabela 9. Comparação entre os contratos Petrobras – YPFB

COMPARAÇÃO ENTRE OS CONTRATOS PETROBRAS – YPFB

Contrato de concessão (1996-2006)	Contrato de operações (2006)
Propriedade dos hidrocarbonetos: Petrobras	Propriedade dos hidrocarbonetos: YPFB
Propriedade dos ativos: Petrobras. Transferência à YPFB no final do contrato	Propriedade dos ativos: • Existentes: Petrobras. Transferência à YPFB no final do contrato • Futuros à YPFB após depreciação
Permitida contabilização de reservas	Permitida contabilização de reservas
Pagamento: totabilidade dos recursos em conta da Petrobras	Pagamento: parcela dos recursos em conta da Petrobras
Fiscalização: • autoridade com poder de aprovar projetos de desenvolvimento, contratos de exportação e volumes. Prevalencia controle de preços do petróleo no mercado interno	Fiscalização: • ampliação do nível de fiscalização e controle. YPFB passa a aprovar planos de trabalho, custos recuperáveis e processos licitatórios
Solução de conflitos: • arbitragem, sob lei boliviana e conforme procedimentos e regulamento da câmara de comércio internacional (CCI), em La Paz • sentença arbitral submetida à verificação pela corte internacional de arbitragem da CCI • poder judiciário na Bolívia • tratado de proteção de investimentos Holanda-Bolívia	Solução de conflitos: inalterada

Fonte: Petrobras/2007

É evidente que as altas margens de lucro dos tempos do neoliberalismo ficaram para trás, definitivamente: 82%, nunca mais. Ainda assim, é preciso assinalar que os contratos da década de 1990 foram firmados em um período no qual os preços dos hidrocarbonetos se situavam em níveis muito rebaixados, no mundo inteiro. No início da operação do Gasbol, em 1999, o gás boliviano era vendido por US\$1,56 por milhão de BTUs, enquanto na ocasião da assinatura dos novos contratos o mesmo volume custa cerca de US\$ 5, e com uma forte tendência de alta que se manteria nos anos seguintes, até a crise financeira mundial de 2008. Ghirardi, ao mesmo tempo que admite a necessidade de mudar as regras de divisão de receita para aumentar o *government take*, o que ocorreu nos governos de Mesa e de Morales, justifica a regra da gestão de Sánchez de Lozada por ter sido adotada “no pior momento da indústria do petróleo dos últimos anos, quando os preços estavam muito baixos. Então não tinha incentivo para a exploração e, nesse cenário, o governo [boliviano] tinha oferecido uma série de incentivos fiscais” (GHIRARDI, 2011, entrevista pessoal).

Ao estímulo da alta dos preços dos hidrocarbonetos se agregaram, na ocasião da assinatura dos novos contratos, em outubro de 2006, algumas concessões importantes feitas pelo governo boliviano nos últimos dias da negociação: a) a Petrobras foi autorizada a

contabilizar nas bolsas de valores as reservas de gás de que é operadora na Bolívia como de sua propriedade, o que contribuiu para a valorização do patrimônio da empresa; b) a obrigação, assumida pela Petrobras, de fazer novos investimentos no gás boliviano fica condicionada à existência de condições favoráveis à rentabilidade do negócio, o que, na prática, atribui à empresa o poder de decidir se irá ou não investir no país vizinho; c) as normas para resolução de divergências permanecem as mesmas que vigoravam no contrato anterior, o que permite à Petrobras, em última instância, recorrer a um tribunal internacional.

10.3. O impacto do Decreto de Nacionalização na economia boliviana

Para avaliar as consequências do Decreto de Nacionalização – e da nova política para os hidrocarbonetos a ele associada –, convém levar em conta o prolongado impasse que essa medida jurídica se propôs a resolver. A derrubada de Gonzalo Sánchez de Lozada (Goni), em outubro de 2003, encerrou o período neoliberal na história recente boliviana, sem, no entanto, substituir o modelo de gestão do Estado e da economia vigente desde 1985 por um projeto político alternativo, capaz de expressar uma nova hegemonia no conjunto da sociedade. Nenhum personagem poderia expressar mais fielmente a situação de “empate” entre rumos opostos, para usar a expressão de García Linera (2009), do que o novo presidente, Carlos Mesa, e sua permanente hesitação entre o cumprimento da Agenda de Outubro, articulada sobre as demandas da nacionalização dos hidrocarbonetos e da convocação de uma Constituinte para “refundar o país”, e a fidelidade ao compromisso das elites governantes com os interesses do capital transnacional. Esse compromisso, materializado em um conjunto de leis e de contratos, era o legado ao qual o sucessor de Goni se recusava a renunciar. Quando Mesa assumiu a presidência, estavam na ordem do dia dois problemas incontornáveis em relação aos hidrocarbonetos: o regime de propriedade dos recursos naturais (a quem pertence o petróleo e o gás após a extração) e a questão da participação estatal na renda gerada por essa riqueza, ou seja, a estrutura tributária e o *government take*. Como encarar esse desafio? Um regresso ao paradigma neoliberal tinha se tornado inviável após a crise revolucionária conhecida como Guerra do Gás. Como observa Leila Mokrani, as políticas de privatização de setores estratégicos, nos países sul-americanos onde foram aplicadas, perderam totalmente sua legitimidade ao se mostrarem inadequadas para superar a pobreza, o desemprego e a exclusão social (MOKRANI, 2009, p.25). Mas o atendimento às demandas do nacionalismo popular e da auto-afirmação indígena representava um passo ousado demais para a disposição de Mesa,

e sua negativa em pôr em vigência a Lei de Hidrocarbonetos nº 3.058 assinala com uma clareza quase gráfica a fronteira que ele se recusava a transpor. Incapaz de avançar ou de retroceder, o presidente não tinha mais como permanecer no cargo, apesar das boas intenções e dos altos índices de prestígio junto à população.

Evo Morales foi eleito para superar o impasse, o que incluía, em primeiro lugar na lista das prioridades, desatar o nó dos hidrocarbonetos. Na lúcida análise do pesquisador carioca Miguel BORBA DE SÁ, 2009, p.164),

[...]o governo tinha a obrigação histórica de nacionalizar os hidrocarbonetos. Seu mandato existia, em grande medida, para realizar essa tarefa. Os governos anteriores, que se recusaram a fazê-lo, foram derrubados pelos mesmos movimentos sociais que agora sustentam o presidente Morales. Não era apenas sua maior promessa de campanha, era praticamente a razão de ser do próprio partido [*o MAS*] e de seus dirigentes. Quiçá a convocação da Assembleia Nacional Constituinte fosse o único tema capaz de rivalizar, em termos de importância política, com a nacionalização dos hidrocarbonetos, mas na verdade ambos faziam parte da mesma demanda – eram os pilares da famosa Agenda de Outubro, que havia estabelecido os limites da atuação política legítima na Bolívia desde 2003. Em síntese, deixar de nacionalizar os hidrocarbonetos ou mesmo postergar tal iniciativa – como corriqueiramente acontece com diversas promessas de campanha em toda parte – não era uma opção.

À legitimidade política do Decreto de Nacionalização se agrega – nunca é demais lembrar – o respaldo do Direito Internacional, que tem como principal fundamento o Resolução 1.803 da Assembleia Geral das Nações, aprovada em 14 de dezembro de 1962 e intitulada “Soberania Permanente Sobre os Recursos Naturais”. Esse documento, aprovado no auge do processo de independência das colônias europeias na África e no Sudeste Asiático, adota o ponto de vista de que a exploração dos recursos naturais deve atender em primeiro lugar ao desenvolvimento e ao bem-estar dos povos que habitam os países detentores dessas riquezas: Art. 1. O direito dos povos e das nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se em função do interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo do respectivo Estado. Art. 2. A exploração, o desenvolvimento e disposição de tais recursos, assim como a importação de capital estrangeiro para efetuar-los, deverão conformar-se às regras e condições que esses povos e nações livremente considerem necessários ou desejáveis para autorizar, limitar ou proibir ditas atividades.[...] Art. 4. A nacionalização, a expropriação ou a requisição deverão fundar-se em razões ou motivos de utilidade pública, de segurança ou de interesse nacional, os quais se reconhecem como superiores ao mero interesse particular ou privado, tanto nacional quanto estrangeiro.

Esses princípios foram referendados pela Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, aprovada pela Resolução 3.281 das Nações Unidas, de 12 de dezembro de 1974, e reconhecidos como parte integrante das regras básicas do convívio internacional, ao lado dos princípios da autodeterminação, da não intervenção e da igualdade jurídica dos Estados (ORGÁZ, 2005, p.140).

Do mesmo modo, o Decreto de Nacionalização encontrou apoio nas leis internas da Bolívia, a começar pela Constituição, vigente desde 1967, que afirma em seu artigo 22: “A expropriação se impõe por motivo de utilidade pública ou quando a propriedade não cumpre uma função social, qualificada conforme a lei, mediante uma prévia indenização justa”. Outro ponto de apoio jurídico para a decisão de Morales foi a sentença do Tribunal Constitucional que, em 7 de abril de 2005 (ou seja, durante o mandato presidencial de Mesa), declarou sem validade os 78 contratos com os quais a Repsol-YPF, a Petrobras, a TotalFinaElf, a Shell, a British Gas e outras transnacionais exploravam as reservas de gás da Bolívia. Os contratos foram declarados nulos porque o governo de Sánchez de Lozada descumpriu a obrigação legal, determinada na Constituição de 1967, de submeter qualquer acordo com empresas estrangeiras para exploração dos recursos naturais bolivianos à aprovação do Congresso. Finalmente, o DS 28.701 foi apresentado como um ato governamental que atendia à vontade da sociedade boliviana expressa no referendo de junho de 2004, quando mais de 90% dos votantes se manifestaram a favor da revogação da Lei 1.689 (justamente o marco jurídico no qual foram assinados os contratos com a Petrobras e demais transnacionais petroleiras, no governo de Goni) e a favor da “recuperação de todos os hidrocarbonetos para o Estado boliviano na ‘boca de poço’”. O próprio MESA (2008, p.158) enfatizou essa interpretação dos resultados do referendo ao afirmar, no livro em que apresenta um balanço de sua breve e intensa gestão:

Tenía que quedar claro que la gente rechazaba la filosofía de la Ley anterior sobretudo en su carácter ultraliberal e inadmisiblemente concesional en su diseño impositivo. [...] reiniciábamos una política nacionalista de recuperación de control sobre nuestros hidrocarburos y redefiníamos el concepto de propiedad que la Ley anterior había hecho difusa.

Assim, respaldado pelas leis bolivianas e internacionais e legitimado pela vontade popular expressa nas urnas, o Decreto de Nacionalização representou, de forma inquestionável, um gesto de afirmação da soberania nacional boliviana que só a muito contragosto as vozes conservadoras que dominam o debate público brasileiro se dispõem a admitir. É

indispensável, aqui, assinalar a imensa distância existente entre os comentaristas midiáticos que definiram a revisão dos contratos petrolíferos na Bolívia como uma atitude “antibrasileira” e o discurso, bem mais equilibrado, do presidente Lula, apontando a analogia entre o decreto de Evo Morales e o gesto histórico da criação da Petrobras, em 1953 (“eles fizeram o que nós também fizemos”). Naquela ocasião, diga-se de passagem, o presidente Getúlio Vargas adotou uma atitude muito mais radical do que a nacionalização boliviana de 2006, uma vez que a Lei 2.004 incluía, além da quebra de contratos (para usar o vocabulário destes nossos tempos de predomínio dos conceitos liberais), o monopólio estatal do petróleo. O chanceler Celso Amorim, que reagiu com serenidade ao Decreto de Nacionalização em maio (“não vamos chamar os *marines*”), respondeu da mesma maneira aos críticos que recriminaram o governo pelas concessões feitas na renegociação dos contratos do gás. Mais à vontade para expor seu ponto de vista depois da vitória de Lula no segundo turno, Amorim declarou que o Brasil não deve adotar uma “diplomacia das canhoneiras” com a Bolívia para resolver possíveis impasses gerados pela nacionalização das reservas de petróleo e gás. O Brasil, disse o chanceler, “deve dialogar com a Bolívia para garantir os interesses nacionais”¹¹⁵. O simples fato de um ministro das Relações Exteriores lembrar, repetidas vezes, que a Bolívia é um país soberano, sem que isso cause qualquer espanto, dá a medida da arrogância e mesquinhez que têm caracterizado o debate público sobre as relações com os países vizinhos no Brasil.

Na prática, os novos contratos só começaram a ser aplicados a partir de 3 de maio de 2007, quando foram submetidos ao Congresso Nacional e aprovados por unanimidade. Àquela altura, os efeitos positivos da política de “nacionalismo de recursos” já se faziam sentir de um modo incontestável, na forma de um aumento dramático na arrecadação fiscal sobre a maior riqueza da Bolívia, os hidrocarbonetos. No ano de 2006, a renda obtida pelo país com a exportação de petróleo e (principalmente) gás natural atingiu quase 1,3 bilhão de dólares, mais do que o dobro da receita obtida no ano anterior, de 608 milhões de dólares. Desse total, a maior parte, US\$ 685 milhões, correspondeu à cobrança do Impuesto Directo de Hidrocarburos (IDH), aplicado às empresas petrolíferas multinacionais a partir da vigência da Lei nº 3.058, de 2005; e o restante proveio dos *royalties* e participações e do aporte da YPF, que recebeu US\$ 220 milhões pelos 32% de “participação adicional” que o Decreto Supremo 28.701 impôs às empresas que exploram os megacampos de San Alberto e San Antonio – Petrobras, Repsol-YPF e TotalFinaElf. Antes da adoção de políticas de “nacionalismo de recursos”, o Estado boliviano recebia uma média de US\$300 milhões anuais como receita dos

¹¹⁵ “Amorim rejeita a diplomacia das canhoneiras”, *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 16 de novembro de 2006.

hidrocarbonetos. Em 2008, com o aumento dos preços internacionais do petróleo (o que afeta diretamente o valor do gás) e a plena vigência dos novos contratos, a receita boliviana ultrapassou US\$ 1,6 bilhão, ou seja, 25% a mais do que em 2006. Essas cifras significam, mais do que tudo, a reversão de um dos problemas mais graves da economia neoliberal, a alienação dos excedentes produzidos pela indústria dos hidrocarbonetos, de tal maneira que a maior parte da riqueza gerada na Bolívia acabava por gerar benefícios no exterior.

Tabela 10. Arrecadação de impostos sobre hidrocarbonetos.

ARRECAÇÃO DE IMPOSTOS SOBRE HIDROCARBONETOS (Em US\$ milhões)

Período	Diretos (1)	Indiretos (2)	Total	Média anual
1990-1996	1.543,4	1.303,5	2.846,9	406,7
1997-2004	2.047,0	1.596,7	3.643,7	520,5
2005 (3)	627,3	236,0	863,3	—
2006 (4)	1.081	250,0	1.331	—

Fonte: Ministério de Hacienda, Dossier Estadístico 1990-2006, apud MIRANDA (2009)

(1) Impostos diretos: royalties, participação, impostos sobre lucros etc.

(2) Impostos indiretos: pagos pelos consumidores

(3) A partir de 17 de maio de 2005, com base na Lei 3.058

(4) A partir de 1º de maio de 2006, com base no Decreto de Nacionalização

Na interpretação de García Linera, apresentada em 2010 em entrevista a jornalistas argentinos (SVAMPA et al., 2010, p.55) , a eliminação da chamada “síndrome de Potosí” foi um passo indispensável para a “descolonização econômica” do país, uma conquista que ele define como

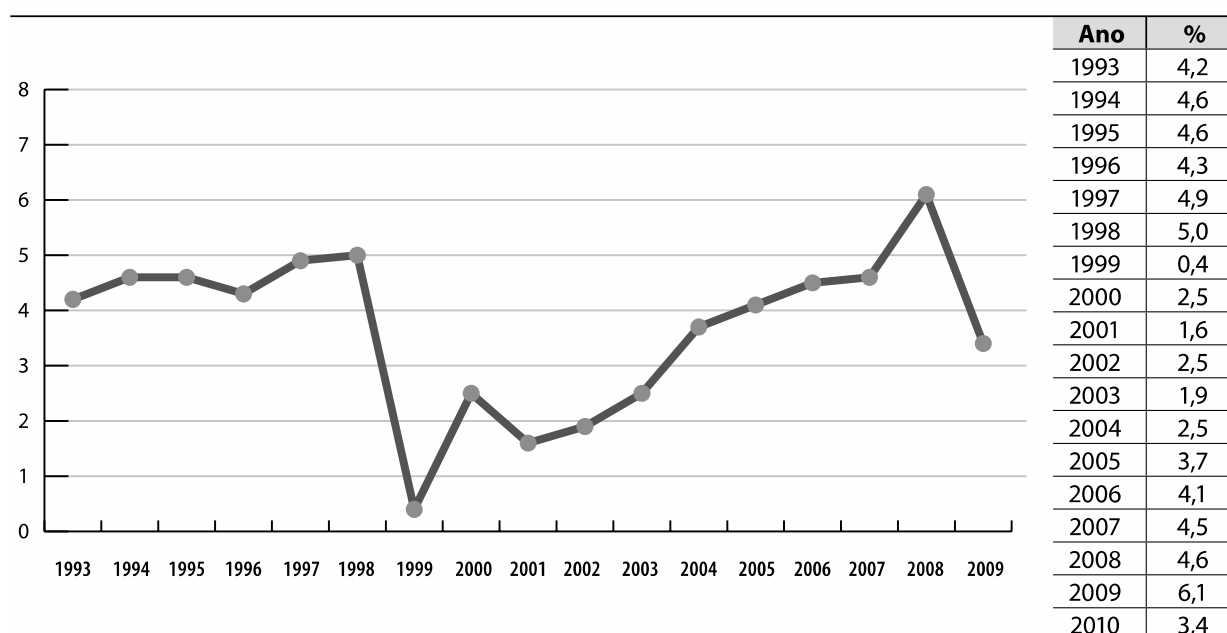
[...] romper con el flujo de externalización del excedente: la sociedad generaba un excedente y, por distintas vías – poéticamente, las venas abiertas de América Latina --, enormes cantidades de ese excedente se transferían hacia el exterior. La descolonización significa, entonces, la ruptura de esos flujos de desangramiento, para que el excedente generado se reinyecte otra vez en el país, que es lo que hemos hecho con el decreto de nacionalización y la gradual recuperación de las empresas públicas y con las políticas de tipo de cambio, con las políticas impositivas respecto de las remesas de ganancias... el mejor ejemplo es el government take (participación fiscal en la renta) petrolero. El government take varía entre 65 y 77 por ciento, cuando antes era del 27 por ciento, es decir, de la ganancia de los hidrocarburos sólo 27 por ciento se quedaba en Bolivia. Hoy, de cada 100 dólares de ganancias, entre 65 de los campos más pequeños o 77 de los grandes campos se quedan en el país. Ésta es la base material de la soberanía económica.

O aumento espetacular da receita fiscal gerada pela indústria dos hidrocarbonetos, somado à reestatização das principais empresas que haviam sido privatizadas nas gestões

neoliberais, propiciou à Bolívia excelentes indicadores macroeconômicos no primeiro mandato presidencial de Morales (reeleito em 2010, já sob a nova Constituição). O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu nos três primeiros anos do governo do MAS à taxa média de 5,2% e fechou de 2009 em 3,5%, a taxa mais alta da América Latina, em um ano em que a economia mundial sofreu o duro impacto da crise financeira iniciada em 2008. Em cifras absolutas, o PIB chegou a 19 bilhões de dólares e o PIB per capita pulou de 876 dólares em 2005 para 1671 em 2009. A receita proveniente dos hidrocarbonetos pulou de 5,6% do PIB em 2004 para 21,1% em 2009.

Tabela 11. Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) da Bolívia (2003-2010)

VARIAÇÃO ANUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) DA BOLÍVIA (2003-2010)
(Em %)



Fonte: CIA World Factbook

Depois de um longo período com um crônico déficit fiscal, a Bolívia passou a apresentar superávit nas contas públicas por vários anos seguidos, ainda que tenha havido notável aumento do gasto público (BARROS, 2010, p.33). O investimento público passou de US\$ 630 milhões em 2005 para US\$ 1,35 bilhão em 2008, e US\$ 1,85 bilhão (próximo a 10% do PIB) em 2009. De acordo com a avaliação do economista brasileiro Pedro Silva BARROS (2010, p.35), pesquisador do Instituto de Política Econômicas Aplicadas (IPEA),

As medidas executadas desde 2006 formaram um colchão que não apenas amenizou os efeitos da crise internacional como tornou a economia boliviana mais vigorosa para o próximo período. O que garantiu a retomada e a sustentabilidade do crescimento da economia, desde 2006, foi o aumento da

captura do excedente petrolífero e o destino desses recursos. O aumento da arrecadação permitiu o estímulo a setores produtivos e a expansão dos programas sociais, que, além de diminuir a pobreza, a desigualdade e suas conseqüências malélicas, ampliaram o mercado interno. [...] Os resultados econômicos [...] levaram ao entendimento de que a opção por privilegiar o fortalecimento da presença estatal e as reivindicações indígenas foi satisfatória.

Na gestão de Morales, o país se distanciou ostensivamente das instituições do *mainstream* da economia globalizada e desafiou abertamente a cartilha do Consenso de Washington, com a intervenção aberta do Estado na esfera produtiva e a nacionalização das reservas de recursos naturais. Três meses após a posse do novo presidente, a Bolívia pagou sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI), retirando-se em seguida daquele organismo. Motivos não faltavam: durante os vinte anos anteriores, sucessivos governos bolivianos atenderam a todas as recomendações do FMI e, em 2005, o país estava mais pobre do que em 1985. Outra decisão que desagradou a chamada “comunidade internacional dos negócios” foi a decisão da Bolívia, em maio de 2007, de sair do comitê de arbitragens internacionais do Banco Mundial. Na mesma época, a Bolívia entrou em confronto com as autoridades dos EUA, acusando-as de interferir nos assuntos internos bolivianos a pretexto de combater o narcotráfico. O embaixador estadunidense em La Paz foi expulso e, em represália, a Bolívia foi excluída do regime de preferências alfandegárias concedido pelos EUA aos países andinos que cooperam oficialmente com a campanha internacional anti-drogas promovida a partir de Washington.

Em síntese, o governo de Morales fez tudo o que o pensamento convencional recomenda que seja evitado e, após quatro anos, em vez de condenações, recebeu aplausos das autoridades financeiras internacionais pelos seus excelentes indicadores econômicos e sociais. Em fevereiro de 2010, a vice-presidenta do Banco Mundial para a América Latina, Pamela Cox, elogiou, em visita a La Paz, o crescimento econômico alcançado pela Bolívia apesar da crise global¹¹⁶. No ano anterior, o FMI apresentou pela primeira vez em La Paz um relatório anual, no qual reconheceu que “a política social do governo boliviano é algo positivo e importante para a sustentabilidade do modelo econômico”. Na mesma ocasião, o director do Banco Mundial para os países andinos, Felipe Jaramillo, anunciou que a Bolívia deixaria de ser considerada um país pobre para se tornar, aos olhos da instituição, um país de renda

¹¹⁶ El BM destaca el desarrollo económico de Bolivia y dice que el reto es reducir la pobreza”, Agência Efe, Madri, 24 de fevereiro de 2010.

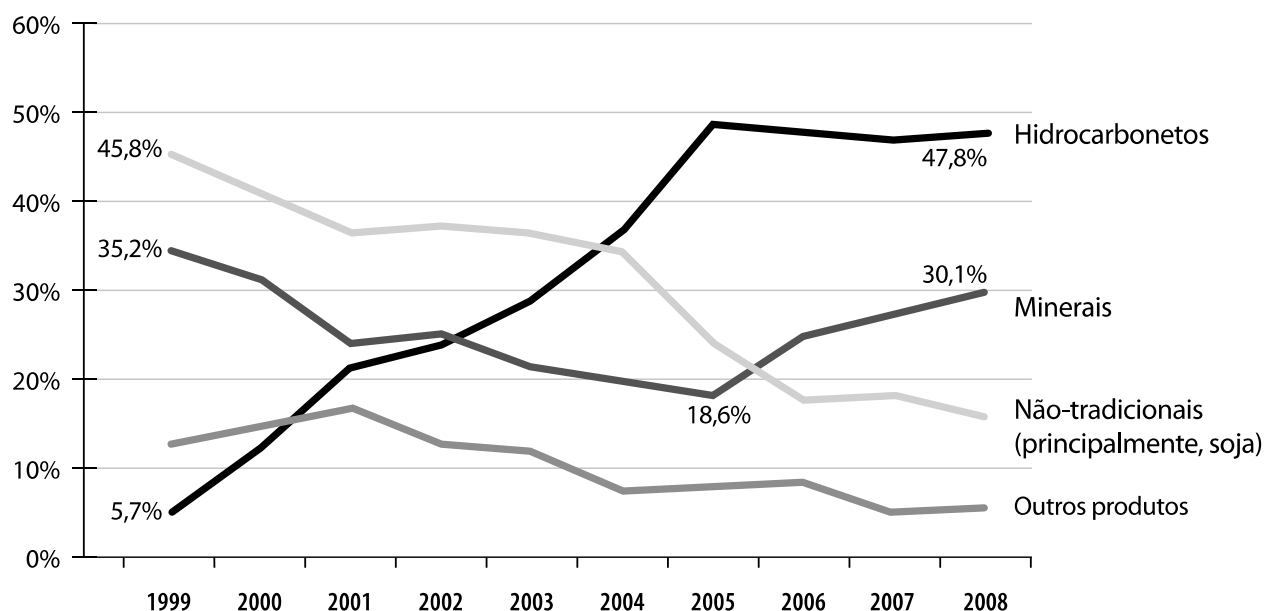
média, o que permitirá acesso às mesmas linhas de crédito concedidas a vizinhos como o Peru, a Argentina e o Brasil. Jaramillo fez a seguinte declaração:

Hemos visto un progreso notorio en el país, un progreso notorio en la economía, en las cifras de pobreza y en las cifras sociales, un manejo macroeconómico sano y estable y por eso, en este nuevo periodo, en esta nueva estrategia de apoyo del Banco Mundial vamos a poder ofrecerle a Bolivia servicios financieros a los que tienen acceso normalmente los países de ingreso medio¹¹⁷.

Na avaliação do economista estadunidense Mark Weisbrot, diretor do Centro para Pesquisas de Política Econômica, com sede em Washington, o sucesso boliviano mostra que a velha ortodoxia econômica está errada. “A regra de que a coisa mais importante que um governo pode fazer é atrair investimentos externos a qualquer custo não é verdade”, afirmou. “Com a nacionalização e a crise, houve queda dos investimentos, mas mesmo assim a Bolívia teve o maior crescimento das últimas décadas” (WEISBROT et al., 2009). Na realidade, os números relativos à inserção internacional da economia boliviana superaram, em muito, as previsões agourentas dos analistas que, em uma avaliação negativa da política de nacionalizações, acreditavam que o país ficaria isolado, à margem do mercado e dos fluxos internacionais do capital. Apesar da nacionalização, os níveis de investimento na segunda metade da década de 2000 se mantiveram em patamares comparáveis aos do período anterior. Em 2004 e 2005, a Bolívia recebeu US\$ 448 milhões e US\$ 488 milhões em investimentos, respectivamente. No governo de Evo Morales, essas cifras subiram para US\$ 582 milhões, em 2006, e 700 US\$ milhões, no ano seguinte (WEISBROT et al., 2009).

¹¹⁷ “Banco Mundial declara a Bolívia país de ingresos médios”, Mery Vaca, BBC Mundo, La Paz, 11 de agosto de 2010.

Tabela 12. Exportação da Bolívia – Participação por categoria econômica.

EXPORTAÇÕES DA BOLÍVIA – PARTICIPAÇÃO POR CATEGORIA ECONÔMICA

Fonte: Cámara Boliviana de Hidrocarburos, elaboração: MOKRANI (2007)

Apesar do crescimento das exportações não convencionais, como a soja, o fator decisivo para o bom desempenho do comércio exterior da Bolívia durante o governo Morales foi o aumento das exportações para o Brasil. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), citados por Barros (2010, p.32), em 2005 o Brasil importou US\$ 989 milhões em produtos bolivianos. Em 2008, esse valor chegou a US\$2,8 bilhões e, no ano seguinte, caiu para US\$ 1,6 bilhão. Para uma avaliação do comércio bilateral, vale a pena considerar o que escreve o economista Pedro da Silva BARROS (2010, p. 32), do IPEA:

O valor (*das exportações da Bolívia*) acompanhou os grandes movimentos dos preços dos hidrocarbonetos, potencializados pelo maior valor pelo Brasil pelo gás boliviano. Nota-se, porém, que as exportações bolivianas ao Brasil em 2009, ainda que abaladas pela crise, foram 65% maiores que em 2005. O superávit comercial para a Bolívia no comércio com o Brasil era de US\$ 404 milhões em 2005, chegou a US\$ 1,722 bilhão em 2008 e diminuiu para US\$ 730 milhões em 2009, o equivalente a mais de 4% do PIB. Mais de 90% das exportações bolivianas para o Brasil, em US\$, são de gás natural.

Mais importante do que registrar os índices expressivos de crescimento econômico da Bolívia a partir de 2006 (afinal, durante o ciclo neoliberal o país chegou a crescer, em alguns períodos, a taxas superiores a essas) é verificar que o bom desempenho macroeconômico foi

acompanhado por melhorias significativas na distribuição de renda, na redução da pobreza e na elevação do padrão de vida da população em geral. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a pobreza extrema na Bolívia caiu de 68,2% em 2003 para 28% em 2010. No mesmo período, a Bolívia foi declarada pela Unesco (órgão das Nações Unidas para a educação e cultura) como um “país livre do analfabetismo”. O coeficiente de Gini, que mede o grau de concentração da renda nacional, diminuiu de 0,60 em 2005 para 0,56 em 2007 (último dado disponível), enquanto a mortalidade infantil caiu de 75/1000 em 2003 para 63/1000 em 2008.

Esses resultados expressam a prioridade do governo boliviano à implementação de programas sociais, para os quais foram destinados recursos públicos no valor de US\$ 2,2 bilhões em 2010. Em 2005, o ano anterior à posse de Morales, os gastos sociais se situaram ao redor dos US\$ 500 milhões. Os programas de transferência de renda, nos moldes da experiência brasileira do Bolsa-Família, alcançavam 27% da população boliviana em 2009 e, segundo Barros (2010, p.34), “ajudaram a formar o conjunto de ações que definiram o crescimento positivo do PIB, a despeito da crise”. O economista brasileiro destaca três programas sociais do governo boliviano que merecem destaque:

a) Bônus Juancito Pinto – Distribuído a 1,7 milhão de estudantes em 2010, garante uma transferência equivalente a US\$ 29 (ou US\$ 70 em paridade do poder de compra, ou PPC) para as crianças que estão matriculadas e freqüentam a escola até o sexto ano. Esse programa foi iniciado em 2006, com verbas repassadas diretamente da cobrança de um imposto adicional de 32% pelo gás natural produzido nos campos de San Alberto e San Antonio, operados pela Petrobras, em sociedade com a Repsol-YPF e a TotalFinaElf. A cobertura, desde então, passou de 61% das crianças para 95% em 2009.

b) Renda Dignidade – Expansão do antigo Bonosol (principal programa social do governo de Sánchez de Lozada), ocorrida a partir de 2008. Transferência de um valor equivalente a US\$ 340 (ou US\$ 850 em PPC) para quem tem mais de 60 anos e recebe outros benefícios previdenciários e em torno de US\$ 255 (ou US\$ 635 em PPC) para quem não recebe. Cerca de 770 mil idosos receberam o benefício em 2010, o que representa a totalidade da população boliviana acima dos 60 anos de idade.

c) Bônus Juana Azurduy – Por meio desse benefício, as mães que não contam com seguro-saúde (privado) são incentivadas a receber assistência médica desde a gravidez. Os pagamentos, com um valor variável a partir de US\$ 42 (US\$ 105 em PPC) dependendo do número de consultas, se estendem até que a criança complete dois anos de idade. Em 2010, 340 mil bolivianas grávidas e mães com filhos de até dois anos receberam o bônus.

Os resultados positivos da política econômica e social garantiram ao governo do MAS um alto grau de aprovação popular, o que lhe permitiu derrotar em 2007/2008 a rebelião liderada pelos governadores direitistas e pelos grandes proprietários rurais dos departamentos do leste do país (a chamada Meia-Lua), levar adiante os trabalhos de uma Constituinte que transformou a Bolívia em um “Estado plurinacional” (atendendo, no plano simbólico, a demanda do movimento social indígena por igualdade e reconhecimento) e reeleger Evo Morales, no final de 2009, com 63,4% dos votos, uma proporção 20% maior do que a do primeiro mandato. A Bolívia encerrou, assim, a primeira década do século com um cenário político mais estável, uma economia mais próspera e perspectivas sociais melhores, comparados à situação existente no início desse período. E o Decreto de Nacionalização, sem dúvida, foi uma peça-chave para essas conquistas.

Permanecem pendentes, no entanto, graves problemas estruturais que põem em risco a sustentabilidade dos avanços econômicos no longo prazo – para falar apenas da economia boliviana, terreno onde se concentra o foco da presente tese. Citando apenas três deles:

a) a manutenção de um padrão de desenvolvimento com base na exportação de bens primários (GRAY MOLINA, 2009) e altamente dependente de um único produto, o gás natural, o que perpetua a posição periférica da Bolívia no contexto da divisão internacional (e regional) do trabalho;

b) os problemas socioambientais relacionados com o extrativismo econômico, com a conseqüente degradação dos ecossistemas e a persistência, nos marcos de um modelo que reivindica o desenvolvimentismo e defende a industrialização, de conflitos entre o poder central e as comunidades indígenas que se mobilizam em defesa do seu modo de vida e do seu entorno natural;

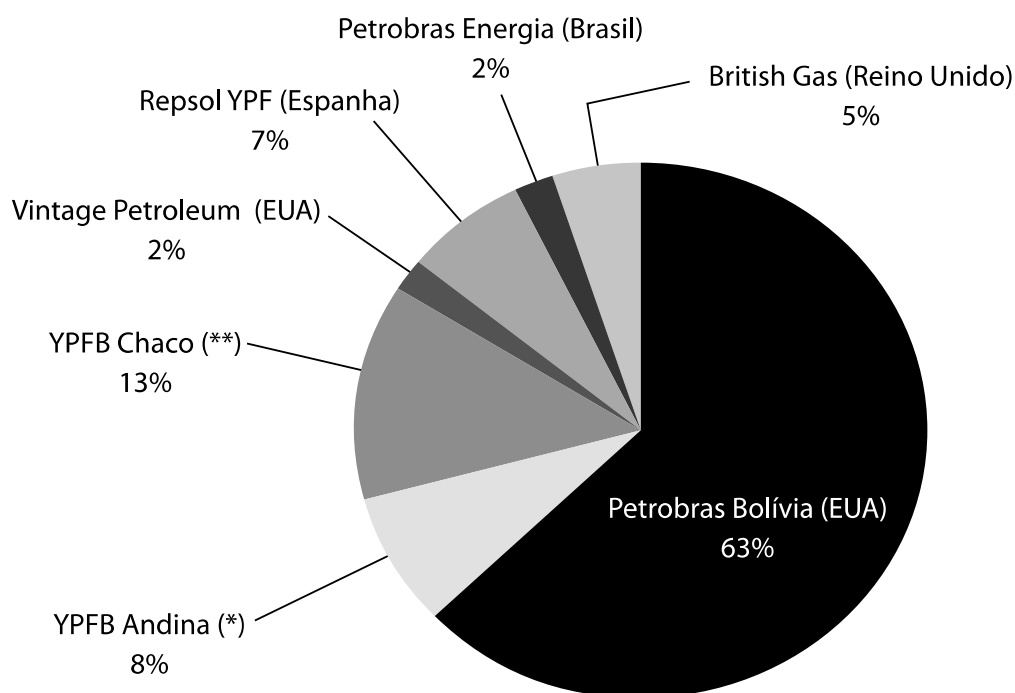
c) a ausência de uma política energética coerente e de longo prazo, o que se traduz na paralisia do projeto de industrialização dos hidrocarbonetos, nas dificuldades de atendimento à demanda doméstica por energia e na utilização da receita petroleira de um modo disperso, para financiar políticas assistencialistas e cobrir os gastos correntes do Estado, em vez de criar as bases para o desenvolvimento econômico e tecnológico.

10.4. A redução da interdependência, objetivo comum de Brasil e Bolívia no conflito do gás

Em um olhar panorâmico sobre o contencioso Brasil-Bolívia pelo controle e repartição das receitas dos hidrocarbonetos bolivianos, nota-se que a presença de um mesmo tipo de interesse, que ironicamente se expressa em atitudes opostas dos dois lados, voltadas para a busca da redução da interdependência iniciada com a inauguração do gasoduto, em 1999. Nos quatro primeiros anos de exportação de gás boliviano para o Brasil, em um empreendimento que teve como peça fundamental a participação da Petrobras na privatização das reservas gasíferas da Bolívia e seu controle de dois megacampos de hidrocarbonetos naquele país em condições fiscais particularmente favoráveis, os conflitos entre as partes se mantiveram nos limites de um típico relacionamento comercial, envolvendo o preço do combustível e os volumes das remessas além-fronteiras. A eclosão da Guerra do Gás, em outubro de 2003, representa um divisor de águas nas relações energéticas bilaterais. Introduz-se, nesse momento, a postura nacionalista no lado boliviano, de início vocalizada por movimentos sociais com forte protagonismo na cena política, em seguida com a adoção de um novo marco jurídico – a Lei nº 3.058 –, contrário aos interesses das multinacionais petroleiras, culminando com a vitória eleitoral de Morales e o Decreto de Nacionalização. O conflito passou, então, a predominar sobre a cooperação, existindo como o elemento preponderante durante o longo período que culmina, em 2007, com a vigência dos novos contratos e a resolução dos tópicos residuais de divergência – a devolução das refinarias e os preços. No momento em que o contencioso foi apresentado oficialmente como resolvido, a disposição de ambos os atores já era distinta: tanto o Brasil quanto a Bolívia já trilhavam rotas divergentes, com adoção de políticas que, se preservam o vínculo essencial de interdependência estabelecido na década anterior, afastam-se do adensamento da cooperação, ao se voltarem claramente para a busca da redução da vulnerabilidade. Esse objetivo passou a ser perseguido, por ambos os atores, pelos mesmos meios: a) a busca de maior autonomia – energética, no caso do Brasil, e financeira, no da Bolívia; b) a diversificação das parcerias comerciais no campo da energia.

Tabela 13. Participação na produção de gás natural da Bolívia, por empresa operadora (2010).

**PARTICIPAÇÃO NA PRODUÇÃO DE GÁS NATURAL NA BOLÍVIA,
POR EMPRESA OPERADORA (2010)**



Fonte: YPFB, Memoria Estadística 2010

Conforme explica o pesquisador Marcelino Teixeira LISBOA (2009, sem paginação), em interessante artigo sobre o tema, Brasil e Bolívia apresentavam naquele período um quadro de forte interdependência, com forte vulnerabilidade de um em relação ao outro, e a presença de necessidades claramente diferentes:

Enquanto um precisava de gás, o outro precisava de recursos financeiros. Quando a Bolívia achou que as vantagens que cada parte estava capitalizando eram assimetricamente “injustas”, tomou medidas para alterar esse quadro aproveitando-se da vulnerabilidade do Brasil [...], causando um conflito entre as partes. Naquele momento, no sentido econômico a Bolívia saiu beneficiada com o conflito. Quanto ao Brasil, uma das razões pelas quais o país aceitou as imposições bolivianas foi a sua vulnerabilidade, pela necessidade do gás boliviano para abastecimento da sua indústria.

A primeira reação da Petrobras em 2003, ao deparar com a existência de um poderoso movimento social que colocava em questão os contratos definidores de sua atuação na Bolívia, foi congelar os investimentos naquele país, reduzindo os aportes de capital ao mínimo indispensável para manter em funcionamento as operações. É o que revela Ildo SAUER (2006, p.28-29), diretor de Gás e Energia da Petrobras no período de 2003 a 2008:

[...] Desde 2003 o investimento da Petrobras na Bolívia tem sido muito pequeno. Havia um clima de incerteza política que nos levou à cautela. Antes da posse de Morales, havia um clima de incerteza total, inclusive com a deposição de um presidente. A relação estava difícil. Dos cerca de 1 bilhão de dólares investidos [na Bolívia] de 1996 a 2005, o governo Lula só é responsável por algo em torno de 90 milhões de dólares. Ou seja, menos de 10%. A relação empresarial e o ambiente complicado precedem a posse de Morales.

Durante o período turbulento do governo Mesa, a Petrobras suspendeu todo um pacote de projetos de cooperação com a Bolívia, entre eles o tão falado polo gás-químico na fronteira, como já foi relatado. Na ocasião, a empresa anunciou enfaticamente a decisão de procurar novas fontes para o abastecimento do mercado interno de gás: a importação de gás natural liquefeito (GNL), com a construção de dois terminais de regasificação, e um esforço exploratório mais intenso do potencial gasífero brasileiro, o que veio mais tarde, em 2006, se materializar no Plano de Antecipação da Produção de Gás Natural (Plangás), adotado com o objetivo de aumentar rapidamente a oferta de gás por meio da exploração das reservas nacionais para fazer crescer a produção interna, principalmente para atender a região Sudeste, onde se concentra o mercado consumidor. O anúncio dessas iniciativas por parte dos atores brasileiros envolvidos no contencioso com a Bolívia, em um contexto de intenso doméstico interno sobre as mudanças das normas jurídicas daquele país em relação às multinacionais petroleiras, desempenhava evidentemente um papel no processo de barganha em curso, como um fator de pressão em busca de resultados menos prejudiciais aos interesses da Petrobras. É por isso que a empresa brasileira fazia questão de alardear publicamente sua postura de congelar todos os seus projetos na Bolívia, como deixa claro a nota divulgada pela Petrobras em agosto de 2006:

Petrobras ha paralizado todas sus inversiones en Bolivia, excepto aquellas que están destinadas al mantenimiento de la producción de hidrocarburos que permitan cumplir con los contratos de exportación de gas natural a Brasil y Argentina, así como también abastecer el mercado interno con gas, combustibles y lubricantes¹¹⁸.

¹¹⁸ “La inversión petrolera se marcha de Bolívia”, *La Razón*, La Paz, 11 de agosto de 2006.

Em paralelo à queda dos investimentos na Bolívia, a Petrobras se voltou para a busca de novos mercados para seus investimentos em exploração e produção de hidrocarbonetos na América do Sul. Em agosto de 2006, num período de impasse na renegociação dos contratos com a Bolívia, o presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, reuniu-se em Lima com o presidente peruano, Alan García, para tratar de temas energéticos. “*Petrobras está muy interesada en incrementar sus inversiones en Perú, que es un país que está abriendo sus posibilidades para una cooperación muy grande de Brasil*”, disse Gabrielli, após reunir-se com Alán García. Na mesma semana, o diretor da Área Internacional da Petrobras, Nestor Cerveró, anunciava, no Rio de Janeiro, que a empresa tinha desistido de um conjunto de projetos voltados para aumentar em 50% a exportação de gás para o Brasil. A lista de projetos cancelados inclui:

- a) investimento de US\$40 milhões para elevar a capacidade de produção do campo de San Antonio;
- b) ampliação da capacidade de transporte do Gasbol, de 30 milhões de metros cúbicos/dia para 45 milhões de metros cúbicos/dia;
- c) desenvolvimento do bloco de Irenda (que acabou sendo devolvido ao Estado boliviano, em 2007, sob o argumento de que, nos termos do DS 28.701, o investimento não era compensatório);
- d) construção do complexo gás-químico na fronteira.

O anúncio dessas medidas de retaliação, evidentemente, foi calculado para influenciar no processo de barganha com as autoridades bolivianas. Mas Gabrielli não estava blefando quando disse, em entrevista ao jornal boliviano La Razón, que o Brasil vai elevar sua demanda por gás “sem pensar em adquirir mais gás da Bolívia”. Sob o impacto das medidas nacionalistas na Bolívia e do surgimento do risco – até então, impensável – de um corte nas remessas por intermédio do gasoduto, os atores brasileiros relevantes passaram a perceber a interdependência energética com o país vizinho como um ponto de vulnerabilidade altamente preocupante. A partir de então, a busca de maior autonomia nos suprimentos de gás se tornou uma prioridade dos tomadores de decisões nesse setor.

Do ponto de vista da Bolívia, o único meio de preservar a renda das exportações de gás – essencial para a sobrevivência financeira do Estado – sem se manter totalmente dependente do comércio com o Brasil era a busca de novos clientes para o seu recurso natural. O repúdio da opinião pública boliviana ao projeto Pacific LNG, para exportação através de um porto chileno, inviabilizava qualquer iniciativa em direção ao Chile no curto prazo

(embora não definitivamente). Mas, para a sorte da Bolívia, o conflito com o Brasil em torno do gás coincidiu com a retomada do interesse da Argentina pelo combustível.

O gás ocupa um lugar central na matriz energética da Argentina, respondendo por cerca de 50% do seu abastecimento de energia. Durante a gestão neoliberal do presidente Carlos Menem, a Argentina desregulamentou o setor energético e privatizou as estatais YPF e Gas del Estado. Com o ingresso de multinacionais no setor de hidrocarbonetos, o país se tornou um grande exportador de gás. Naquele período foram inaugurados nada menos de dez gasodutos para exportar gás natural argentino – sete para o Chile, dois para o Uruguai e um para o Brasil. Entretanto, como explica Diego MANSILLA (2007, p.146), as reservas argentinas não justificavam tais investimentos, já que o abastecimento interno não estava garantido. As empresas estrangeiras Repsol (espanhola), British Gas (britânica) e Shell (anglo-holandesa), ao tomarem posse das reservas argentinas, aceleraram o ritmo da extração a fim de maximizar seus lucros no menor prazo possível. O nível de extração petrolífera na Argentina, que no período 1980-89 (durante o monopólio estatal) era de 27 milhões de barris anuais, alcançou 39 milhões de barris anuais em 1990-99 – um aumento de 44% com o novo modelo energético em relação ao antigo modelo de gestão estatal. Nesse mesmo período, o horizonte de vida das reservas petrolíferas caiu de 14 anos em 1988 para 8 anos em 2005 (DE DICCO, p.58). Dessa maneira, a Argentina perdeu a autonomia no abastecimento de gás e se tornou incapaz, diante do aumento do consumo doméstico, de cumprir seu acordo de fornecimento com o Chile, o que provocou uma crise entre os dois países devido ao descumprimento dos contratos por parte da Argentina (GAMBOA; HUNEEUS, 2007, p. 113-114). Em paralelo à queda das reservas, a extração do gás natural atingiu o pico em 2004. A partir desse ano a Argentina retomou as importações de gás boliviano, que haviam sido suspensas no final da década de 1990 (MANSILLA, 2011, sem paginação). O perfil geológico do solo argentino e o histórico das explorações já realizadas reduzem as chances de que ocorra um aumento significativo de reservas e produção no futuro imediato (GHIRARDI, 2008).

No início de 2006, quando Morales tomou posse, a Bolívia exportava à Argentina 7,7 milhões de metros cúbicos diários de gás, o equivalente a algo entre 20% e 30% dos volumes enviados ao Brasil naquele período. Com a mudança de governo em La Paz, a Argentina e a Bolívia intensificaram as conversações com vistas a ampliar dramaticamente o fornecimento de gás boliviano para o país vizinho. No final de junho, quando ainda reinava a incerteza em relação ao futuro do relacionamento energético entre o Brasil e a Bolívia, a Argentina se comprometeu a aumentar o pagamento pelo gás boliviano de US\$ 3,20 por milhão de BTU

para US\$ 5,00, preço superior ao que a Bolívia recebia pelas exportações ao Brasil. Em contrapartida, a Bolívia assumiu a garantia de fornecimento de gás ao mercado argentino pelo período de vinte anos. Como condição para o acordo, a Argentina prometeu que “nem sequer uma molécula” do gás boliviano seria revendido ao Chile. Finalmente, em 19 de outubro de 2006, a dez dias de se esgotar o prazo para a renovação dos contratos entre a Bolívia e as petroleiras estrangeiras (entre elas, a Petrobras), os presidentes da Bolívia e da Argentina, Evo Morales e Néstor Kirchner, assinaram, em Santa Cruz de la Sierra, o segundo maior contrato de venda de gás natural boliviano. O negócio envolvia a produção, processamento e transporte de mais de 20 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia para a região Nordeste da Argentina. Esse contrato se agregava a outro, menor, de 7,7 milhões de metros cúbicos diários. Com um volume total previsto para alcançar 27,7 milhões de metros cúbicos diários em 2009, a Argentina passa a ter um peso equivalente ao do Brasil como cliente das exportações bolivianas de gás natural. Para transportar as remessas de gás da Bolívia para a Argentina, foi anunciado o projeto de construção de um novo gasoduto entre os dois países.

O vice Alvaro García Linera comemorou o acordo com a Argentina, anunciado nove dias antes do vencimento do prazo dado pelo governo boliviano para a assinatura dos novos contratos, como um fator decisivo para a ruptura do impasse nas negociações com a Petrobras e demais empresas estrangeiras. “*Fue una decision política*”, afirmou, em entrevista ao jornal argentino *Clarín*.¹¹⁹ “*Eso permitio romper una surte de sindicato de empresas petroleras que habia decidido no negociar*”, acrescentou. De acordo com ele, o “sindicato” informal das petroleiras “*había decidido no negociar y obligar al gobierno a ampliar otros 90 o 180 días la negociacion de los contratos*”. Linera assinalou que o contexto internacional favorável ajudou a Bolívia, mas enfatizou que o governo tomou medidas “decisivas”, entre elas “*la estrategia petrolera y el acuerdo con Argentina para apalancar las negociaciones*” com a Petrobras “*y el resto de las petroleras*”. As relações entre os governos de La Paz e Buenos Aires saíram enormemente fortalecidas desse episódio, segundo se pode concluir da afirmação de Linera, na mesma entrevista: “*Bolivia tiene em Venezuela a un grande aliado, pero Argentina es un sócio estratégico.*”

Na avaliação da respeitada revista boliviana *Energy Press*, publicada em Santa Cruz de la Sierra, o anúncio do acordo entre a Bolívia e a Argentina foi o “principal catalisador” para a resolução das divergências que entravavam as negociações da renovação dos contratos entre a Bolívia e as petroleiras. “A Argentina é um mercado promissor, mas que só pode ser

¹¹⁹ “Argentina ayudo a `romper` el sindicato de las petroleras”, *El Clarín*, Buenos Aires, 15 de novembro de 2006.

atendido se a Bolívia aumentar muito a sua capacidade de produção”, afirma o editorial da *Energy Press*, lembrando que, “ao mesmo tempo, o país precisa cumprir seu contrato de fornecimento para o Brasil”¹²⁰. Além disso, o governo Morales precisava disponibilizar mais gás para o mercado boliviano, conforme sua promessa de campanha. Tudo isso tornava o negócio do gás boliviano mais atraente para os investidores externos, diminuindo sua resistência às imposições de La Paz. E o mais importante desses investidores, a Petrobras, se via repentinamente enfraquecido na sua posição como único comprador significativo da produção gasífera da Bolívia – naquele momento, cabe aqui registrar, o Brasil perdeu sua condição monopsonista em relação ao gás boliviano. Por outro lado, os novos compromissos de exportação aumentavam ainda mais a necessidade da Bolívia de receber investimentos externos, o que, sem dúvida, estimulou a sua disposição de fazer concessões para as multinacionais. Graças à revisão dos contratos, a Bolívia obteve promessas de investimentos no valor total de US\$ 3,5 bilhões entre 2007 e 2010.

No que diz respeito ao Brasil, o contencioso com a Bolívia em 2005/2007 provocou um movimento voltado para a superação, no menor prazo possível, da dependência do gás boliviano, seja pelo aumento da produção doméstica, seja pela busca de alternativas flexíveis para a importação, recorrendo-se, nesse caso, ao gás natural liquefeito (GNL), que é transportado por navios e demanda uma infraestrutura especial para a sua regasificação. O GNL tem três grandes vantagens em relação ao gasoduto, do ponto de vista do consumidor. A primeira é que o cliente não fica vinculado a um único fornecedor. Quando, por qualquer motivo, ocorre um corte no fornecimento, ou as condições da transação se tornam desinteressantes, o cliente pode encontrar, com facilidade, outros fornecedores. Como assinala GHIRARDI (2008), o GNL é uma *commodity* comercializada no mercado internacional, enquanto o gasoduto demanda a construção de uma estrutura específica para essa transação. A segunda vantagem do GNL é o custo da infraestrutura necessária para a sua importação, incomparavelmente menor que o da construção de um gasoduto a longas distâncias, de milhares de quilômetros. Por fim, o GNL se mostra mais conveniente do que o gás por gasoduto nos casos em que a demanda é variável, como ocorre com grande parte das usinas térmicas de eletricidade, que operam com mais intensidade em certas épocas do ano (as estações de seca, quando decai a capacidade das hidrelétricas, e em alguns países, como a Argentina, o inverno, período de maior consumo de energia) do que em outras. Em compensação, o gás fornecido por gasoduto é mais barato e sua entrega, em condições

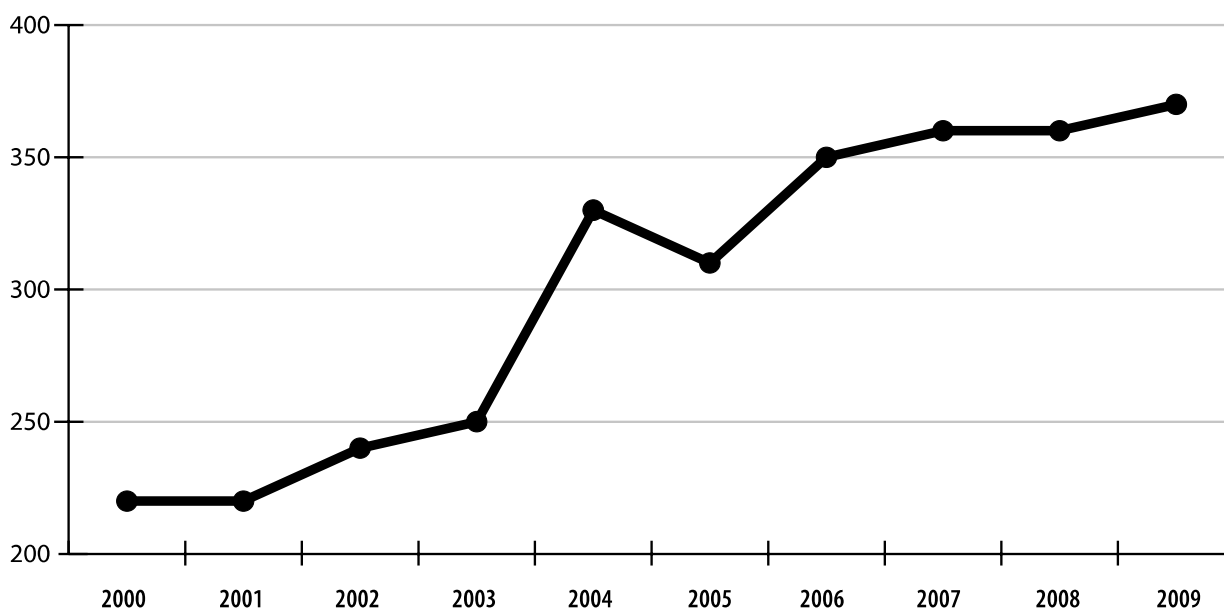
¹²⁰ “A luta pelo gás boliviano”, Agência Deutsche Welle, La Paz, 26 de novembro de 2006.

normais, garantida. O que torna o GNL muito mais caro – e, portanto, pouco competitivo em relação ao combustível transportado por gasodutos – são os custos embutidos na sua cadeia produtiva – liquefação, regaseificação e transporte, o que exige investimentos de US\$2 bilhões a US\$ 4 bilhões em cada projeto. Deve ser computada ainda a despesa do fretamento dos navios metaneiros que realizam o transporte entre os portos de origem e os terminais de regaseificação. Outro grave problema é o da disponibilidade de GNL no mercado internacional, que nem sempre é garantida. Atualmente, apenas 5% do GNL comercializado no mundo se encontra no mercado *spot*, devido aos altos custos da cadeia produtiva. E esses pequenos volumes disponíveis estão sendo totalmente absorvidos pelos países asiáticos, a altos preços.

Tabela 14. Reservas provadas de gás natural no Brasil 2000-2009.

RESERVAS PROVADAS DE GÁS NATURAL NO BRASIL 2000-2009

(Em bilhões de metros cúbicos)



Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), *Anuário Estatístico 2010*

Em interessante estudo sobre a relação custo-benefício das duas modalidades de comercialização do gás natural, GHIRARDI (2008) avalia que o gasoduto costuma ser mais vantajoso nas situações em que a maior parte da demanda por energia é fixa, isto é, com variações relativamente pequenas ao longo do ano (situação típica do consumo industrial). No tocante ao preço, os benefícios do gasoduto costumam aumentar proporcionalmente aos volumes do consumo, mantidas iguais as demais variáveis. A própria existência do gasoduto

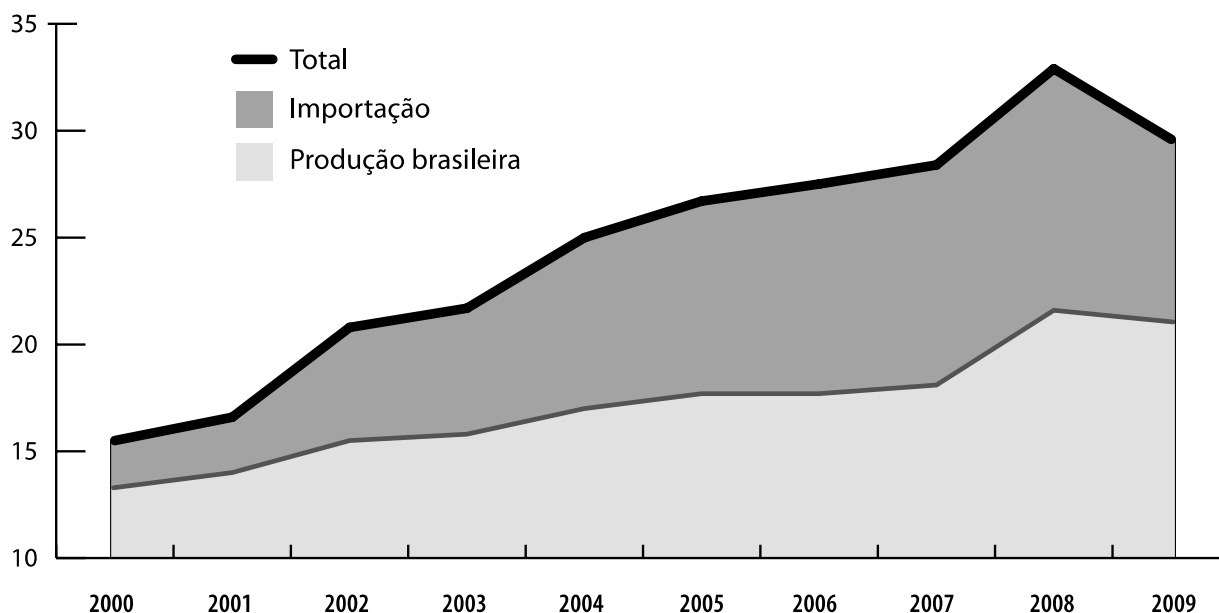
(uma estrutura dispendiosa, que leva anos para ser construída) favorece os contratos de longo prazo, o que permite a cobrança de preços cerca de 20% mais baixos do que as cotações internacionais. A partir da crise com a Bolívia, o Brasil construiu dois terminais de regaseificação, um deles em Pecém, no Ceará, e o outro na Baía da Guanabara. Ambos foram inaugurados em 2009. A planta da Guanabara é utilizada para abastecer exclusivamente as usinas térmicas da região Sul/Sudeste, enquanto o GNL regaseificado no Ceará também pode atender à indústria. O Brasil compra atualmente GNL da Nigéria, do Catar e de Trinidad Tobago e a participação desse combustível no conjunto do gás natural consumido no país é inferior a 3% (PETROBRAS, 2010).

No esforço por aumentar a produção, a Petrobras lançou em 2006 o Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangás), para o qual estava previsto um investimento de US\$ 22,4 bilhões, a ser realizado no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Entre os empreendimentos do Plangás se inclui o desenvolvimento das reservas de gás natural das Bacias de Campos, Espírito Santo e de Santos. Impulsionadas por esses projetos, as reservas brasileiras de gás natural no Brasil cresceram de 320 milhões de metros cúbicos em 2005 para 370 bilhões de metros cúbicos em 2010 (ANP, 2010). Enquanto isso, a produção alcançou em 2010 um total de 56,6 milhões de metros cúbicos/dia, um incremento de 3 milhões de metros cúbicos/dia em relação a 2009. Essa cifra representa o dobro do volume de gás natural importado da Bolívia. De acordo com o *Relatório de Atividades 2010*, da Petrobras, esse aumento se deve

[...] principalmente à entrada em operação de novos projetos previstos no Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangás), como antecipação da produção de gás no campo de Canapu e o aumento da produção do campo de Camarupim, no Espírito Santo. Além disso, o início das operações de processamento na Unidade de Tratamento de Gás (UTG) Sul Capixaba permitiu o escoamento da produção proveniente do Parque das Baleias, assim como o término da adequação da Unidade de Processamento de Gás da Refinaria Presidente Bernardes (RPBC) possibilitou o incremento da produção do campo de Lagosta, na Bacia de Santos.

Tabela 15. Composição da oferta de gás natural no mercado brasileiro 2000 – 2009 (*)

COMPOSIÇÃO DA OFERTA DE GÁS NATURAL NO MERCADO BRASILEIRO 2000-2009 (*)
(Em bilhões de metros cúbicos)



(*) Durante esse período, 97% das importações vieram da Bolívia, 2,8% da Argentina e 0,2% de Trinidad e Tobago.

Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), *Anuário Estatístico 2010*

A maior parte dos investimentos da Petrobras na área de gás e energia (R\$ 4,9 bilhões em 2010, o equivalente a 6% do total que a empresa investiu naquele ano) foi aplicada em gasodutos, principalmente na integração da malha Sudeste-Nordeste, com o objetivo de flexibilizar e diversificar as fontes de abastecimento de gás natural e de abastecer as usinas térmicas utilizadas sazonalmente, em função do regime das chuvas (PETROBRAS, 2010). A ampliação da rede de gasodutos também está voltada para o aproveitamento do gás natural associado ao petróleo que começou a ser extraído em março de 2011 da camada de pré-sal na Bacia de Santos. Nessa data, entrou em operação o megacampo de Mexilhão, o maior do Brasil, descoberto em 2003, com reservas de 70 bilhões de metros cúbicos, pouco menos que 20% do total das reservas brasileiras. Quando funcionar em sua plena capacidade, Mexilhão fornecerá 15 milhões de metros cúbicos/dia de gás, aproximadamente a metade do que o Brasil importa da Bolívia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, cabe destacar uma série de pontos que põem em questão a versão correntemente difundida sobre o contencioso Brasil-Bolívia em torno do gás natural. Uma análise dos antecedentes e do contexto em que se construiu a interdependência gasífera entre os dois países revela que o esquema neoliberal era totalmente funcional aos interesses da Petrobras e da indústria brasileira em geral. Mais: que a empresa brasileira de hidrocarbonetos era parte integrante do modelo político-econômico neoliberal implantado na Bolívia, do qual se beneficiou mais do que qualquer outra companhia estrangeira, na medida em que adquiriu, em condições fiscais extremamente favoráveis até mesmo para os padrões bolivianos, o controle dos dois maiores campos de gás natural no país vizinho.

A Petrobras e a diplomacia brasileira estavam convencidas da permanência do modelo neoliberal na Bolívia; subestimaram os sinais de deterioração da “democracia pactuada” que definiu o sistema político boliviano desde 1985; minimizaram as críticas ao “entreguismo”, que envolviam indiretamente a Petrobras como beneficiária, junto com as demais empresas petrolíferas estrangeiras, de um regime fiscal claramente desfavorável aos interesses nacionais da Bolívia. Quando os movimentos sociais entraram em cena, os atores brasileiros envolvidos nas relações econômicas bilaterais – executivos da Petrobras, diplomatas e demais representantes do governo federal – se recusaram a encarar a rebelião indígena, camponesa e popular como uma vertente política de caráter democratizante, análoga, nesse sentido, ao impulso de participação popular que, no Brasil, deu alento à ascensão do Partido dos Trabalhadores até a eleição presidencial de Lula.

Diante do “nacionalismo de recursos” boliviano e de um presidente (Carlos Mesa) hesitante entre cumprir seus compromissos com os movimentos populares – a Agenda de Outubro, com ênfase na nacionalização dos hidrocarbonetos e na convocação de uma Assembleia Constituinte – e manter o apoio das elites conservadoras locais e das empresas estrangeiras, a Petrobras e o governo brasileiro exerceram pressão em favor do *status quo*. Essa atitude, movida pelo interesse imediato da maximização dos lucros da Petrobras e da garantia do abastecimento de gás natural a preços baixos para a indústria brasileira, entrou em contradição com o discurso diplomático de Brasília, que, tradicionalmente, atribui um interesse estratégico à estabilidade e à democracia na Bolívia. Naquele período, em 2004/2005, a conduta oficial brasileira não favorecia nem a estabilidade, uma vez que

contribuía para o acirramento dos conflitos sociais, nem a democracia, na medida em que a recusa do presidente Mesa a uma mudança efetiva no marco jurídico dos hidrocarbonetos – atitude integralmente apoiada pela diplomacia brasileira – significava um desrespeito à vontade popular expressa em referendo.

Cabe ressaltar, aqui, que a política brasileira em relação aos investimentos na Bolívia – favorável à manutenção das regras neoliberais – permaneceu inalterada na transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva. Em favor da política externa brasileira no governo Lula, ressalte-se a posição firme em defesa das normas constitucionais nos dois episódios de renúncia presidencial (2003 e 2005) e, mais tarde, quando Evo Morales enfrentou o desafio dos governadores, dos políticos de direita e de importantes atores sociais dos departamentos do leste do país (a chamada Meia-Lua), que se insurgiram contra o presidente em nome de uma plataforma autonomista próxima ao separatismo.

Constata-se, como fenômeno permanente, a tendência a um déficit de compreensão da realidade boliviana por parte dos brasileiros envolvidos no assunto – diplomatas, políticos, empresários, acadêmicos e jornalistas. Essa dificuldade de entendimento do que realmente estava em jogo pode ser facilmente constatada no plano discursivo, quando se qualifica a demanda da recuperação da soberania boliviana sobre os hidrocarbonetos como algo “simbólico” ou se refere às gigantescas mobilizações populares de 2003 e 2005 como “tumultos”. Do mesmo modo, atribui-se à Bolívia uma “vocalização natural” para a exportação de produtos primários e adota-se um olhar simplista sobre a história do país vizinho, com base na ideia preconceituosa da “instabilidade política” como um fenômeno inevitável.

O viés brasil-centrista se fez presente, com intensidade, quando se interpretou, afoitamente, o Decreto de Nacionalização como uma medida antibrasileira, quando na realidade assinalava uma mudança na trajetória político-econômica boliviana resultante de um longo período de luta entre atores domésticos. O Decreto de Nacionalização deu expressão jurídica à vontade majoritária dos cidadãos bolivianos, manifestada claramente nas urnas em duas ocasiões – o referendo de 2004 e a eleição de Morales, no ano seguinte –, sempre em favor da recuperação da soberania sobre os recursos econômicos naturais e da sua utilização em favor do bem-estar da maioria da população e do desenvolvimento nacional.

Se a chamada “nacionalização” representou um desafio aos interesses do conjunto das transnacionais petroleiras em atividade na Bolívia (o que incluía, evidentemente, a Petrobras), jamais teve um sentido de hostilidade em relação ao Brasil. No entanto, foi essa a interpretação predominante na cena pública brasileira. No mesmo contexto, a presença de

tropas bolivianas ao redor das instalações petroleiras – que nunca sofreram ocupação militar, ao contrário da versão amplamente difundida – foi tratada no Brasil como se as refinarias e os campos de hidrocarbonetos operados pela Petrobras fossem uma extensão física do território brasileiro, ignorando-se o verdadeiro sentido daquela mobilização: a intenção de sinalizar à sociedade boliviana, ansiosa por mudanças efetivas, que o governo estava adotando, de fato, medidas firmes em defesa da soberania sobre os recursos naturais.

Na realidade, como já estava claro desde o início, o que ocorria era algo bem distinto de uma nacionalização no sentido clássico. Morales, tratado pela mídia brasileira como um esquerdista radical, se comportou com moderação e equilíbrio no processo de renegociação dos contratos com as empresas petroleiras. Coerente com sua proposta de “nacionalização sem expropriação”, o presidente boliviano se pautou, o tempo todo, pela busca de conciliar os interesses das multinacionais com as demandas populares da Agenda de Outubro.

No final desse processo, registra-se um movimento, de parte a parte, no sentido de reduzir a densidade das relações bilaterais no tocante ao gás natural e, em particular, de relativizar a interdependência criada a partir do gasoduto. A Bolívia teve a sorte de definir a retomada das exportações para a Argentina justamente no período mais crítico do contencioso com o Brasil. Seu dilema, desde então, é cumprir simultaneamente as metas de fornecimento de gás para os dois clientes, já que os volumes comprometidos com a Argentina são comparáveis aos que constam no contrato para as remessas ao Brasil e se receia que a atual capacidade boliviana de fornecimento seja insuficiente para tanto, sem contar os volumes necessários para abastecer um mercado doméstico em expansão.

Os atores brasileiros mais influentes, nesse ponto, se somam aos setores conservadores da sociedade boliviana e aos porta-vozes do *establishment* petroleiro global, atribuindo a carência de investimentos na Bolívia à suposta falta de segurança jurídica decorrente da mudança das regras e da revisão forçada dos contratos no período conflituoso de 2005/2007. Esse argumento contém uma verdade parcial, mas é preciso considerar também que a baixa disposição brasileira em investir no gás boliviano tem a ver com um fator absolutamente independente das políticas nacionalistas no país vizinho – a rápida expansão das reservas gasíferas brasileiras, que ocorreria de qualquer modo, a partir das descobertas de imensos campos de hidrocarbonetos sob as águas do Atlântico. Qual é o país, no mundo inteiro, que renunciaria à possibilidade de conquistar autonomia energética caso essa meta estivesse concretamente ao seu alcance?

O fato mais importante, que a mídia brasileira omite sistematicamente, é o excelente desempenho econômico e social da Bolívia no primeiro mandato de Morales – uma proeza

que seria impossível sem o aumento espetacular da receita fiscal obtida com o Decreto de Nacionalização e com a aplicação da Lei de Hidrocarbonetos 3.058, a mesma que o presidente Mesa se negou a assinar. Esses resultados positivos compensam, com folga, a eventual perda de investimentos. E vale assinalar, aliás, que esses investimentos já vinham diminuindo nos últimos anos do período neoliberal, antes mesmo que as demandas de nacionalização ingressassem no primeiro plano da agenda política (2003).

Se existe alguma ideia consensual no debate boliviano atual, é a convicção de que o desenvolvimento do país exige uma reorientação do sistema produtivo no sentido de superar o extrativismo primário-exportador que tem caracterizado a vida econômica do país desde os tempos coloniais. O Brasil, se quiser demonstrar comprometimento com um projeto de integração regional voltado para a redução das assimetrias, pode perfeitamente se valer dos recursos à disposição dos seus agentes econômicos estatais, como a Petrobras e o BNDES, para contribuir na reconstrução da estatal boliviana YPFB e na realização do sonho boliviano da industrialização do gás no seu próprio país. Mas o movimento empreendido pelo Estado brasileiro a partir do contencioso do gás parece seguir em sentido contrário, o do rebaixamento da cooperação e da defesa intransigente dos lucros da Petrobras, que se comporta como mais uma entre as transnacionais em atividade no país.

É uma pena que essa atitude se manifeste em um momento em que se multiplicam as oportunidades para o avanço de um projeto de desenvolvimento regional integrado. A integração sul-americana teria muito a ganhar, por exemplo, com um esforço conjunto para ajudar o governo boliviano a aproveitar as reservas de lítio recém-descobertas de uma maneira que impeça a reprodução (mais uma vez!) da “síndrome de Potosí”. A liderança brasileira, nos marcos de uma verdadeira diplomacia da generosidade, seria muito bem-vinda para estimular no país vizinho a diversificação econômica, o aumento da produtividade e a industrialização – desde que, evidentemente, os atores econômicos brasileiros estejam dispostos a se comportar, nas palavras de Evo Morales, como “sócios, e não patrões”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Anuário Estatístico 2010**. Brasília, ANP, 2010.

ALCARAZ, Irving. **Bolivia Hora Cero**. La Paz: Plural Editores, 2002.

ALMARAZ PAZ, Sergio. **Petroleo en Bolivia –2ª edición**. La Paz: Editor José Camarlinghi, 1969.

ALVEAL, Carmen. **Os desbravadores - A Petrobrás e construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Anpocs, 1994.

ALVES FILHO, João. **Matriz Energética Brasileira – Da Crise à Grande Esperança**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

AMORIM, Celso. **Discursos, palestras e artigos de Celso Amorim 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Consultas e Documentação, 2010.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. **A Revolução Boliviana**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARZE Vargas, Carlos. “Los efectos perversos de la globalización neoliberal en Bolivia”. In: CRABTREE, John; GRAY MOLINA, George; e WHITEHEAD, Lawrence (eds.), **Tensiones Irresueltas – Bolivia, pasado y presente**, pp. 263-283. La Paz: Plural, 2009.

AYERBE, Luis Fernando. “Novos atores políticos e alternativas de governo na América do Sul: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela”. In: AYERBE, L.F. (org.), **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**, pp. 265-301. São Paulo: Unesp, 2008.

AYOOB, Mohammed. “**Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism**”, *International Studies Review*, vol. 4, no.3, pp. 27-48, 2002.

BAKER INSTITUTE (James Baker III Institute for Public Policy of Rice University) (2007). **The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets**. *Baker Institute Policy Report*, number 35, April 2007. Houston (EUA)

BANKS, Ferdinand E.. **The Political Economy of World Energy – An Introductory Textbook**. Singapore: World Scientific Publishing, 2007.

BARROS, Pedro Silva. “Venezuela: mudança e perspectivas – A razão chavista”. In: CARMO, C.A.; BARROS, P.S.; MONTEIRO, L.V., **Venezuela: Mudanças e Perspectiva**, pp. 57-116. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. “**O êxito boliviano durante a crise mundial de 2008-2009**”. *Boletim de Economia & Política Internacional*. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada, 2010.

BATISTA DA SILVA, Eliezer. **Infra-estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul**. São Paulo: Expressão e Cultura, 1997.

BENJAMIN, Cesar. **Descaminhos do setor elétrico – ou o hospício Brasil**. *Outro Brasil*. Rio de Janeiro: Projeto de Análise da Conjuntura Brasileira Laboratório de Políticas Públicas da UERJ e Fundação Rosa Luxemburgo, 4 de abril de 2004.

BERNAL-MEZA, Raúl. “Síntese da evolução do pensamento latino-americano em Relações Internacionais”. In: PROCÓPIO, Argemiro (org.), **Relações Internacionais: Os Excluídos da Arca de Noé**, pp. 209-260. São Paulo: Hucitec, 2005.

BOLIVIA, **Constitución Política del Estado**, 1956.

BOLIVIA, Constitución Política del Estado. In: LECONA CAMACHO, Claudia Rosario; QUIROZ QUISPE, Jorge Wilder, **Nueva Constitución Política del Estado – Comentada**. La Paz: Ediciones Yachaywasi, 2009.

BOLIVIA, “Decreto de Nacionalización Héroes de la Guerra del Chaco – Decreto Supremo 28.701”. In: **Nacionalización de Hidrocarburos em Bolívia – Dossier Hemerográfico – Mayo 2006 – Abril 2007**. Cochabamba (Bolívia): Centro de Documentación e Información Bolívia (CEDIB), 2007.

BOLIVIA, MINISTERIO DE HIDROCARBUROS E ENERGÍA. **Informe de Gestión 2009 – Proyección del Sector 2010-2015 – Hacia la industrialización de los hidrocarburos**. La Paz, 2010.

BOLIVIA, MINISTERIO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO. **Decreto Supremo 29.272 – Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006-2011**. *Gaceta Oficial de Bolivia*, La Paz, 2007.

BOLIVIAPRESS. “En el marco de la Ley 3058 se “Nacionalizan” los hidrocarburos en Bolivia”. In: CENTRO DE DOCUMENTACION E INFORMACION BOLIVIA (CEDIB), **Nacionalización de Hidrocarburos em Bolívia – Dossier Hemerográfico Mayo 2006 – Abril 2007**. La Paz: Azul Editores, 2007.

BORBA DE SÁ, Miguel. **Pachamama vs Wall Street – Uma análise do processo de nacionalização dos hidrocarbonatos na Bolívia e suas implicações para as lutas sociais e dinâmicas políticas na América Latina**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio de Janeiro, 2009.

BORON, Atilio A. “Quince años después: democracia e injusticia en la Historia Reciente de América Latina”. In: **Tras el búho de Minerva: Mercado contra democracia en el capitalismo del fin de siglo**, pp. 149-184. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico, 2000.

_____. “Después del Saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo”. In: BORON, A. A., **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**, pp. 15-38. Buenos Aires: Clacso, 2004.

BRASIL. **Acordo, por troca de notas, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia sobre a compra e venda de Gás Natural Boliviano à República Federativa do Brasil**, de 17 de agosto de 1992.

_____. **Acordo, por troca de Notas Reversais, sobre a venda de Gás Boliviano ao Brasil, a propósito do contrato definitivo entre Petrobrás e YPFB**, de 17 de fevereiro de 1993. *Diário Oficial*. Brasília, 10 de março de 1993.

BRASIL, MME-ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2008**. Rio de Janeiro: MME-ANP, 2008.

BRASIL, MME-EPE. **Matrizes consolidadas 1970-2008**. Rio de Janeiro: EPE, 2009. Disponível em www.epe.gov.br Acesso em 12/01/2010.

_____. **Boletim mensal do gás natural**. Rio de Janeiro: ANP-SCM, nº14, fev. 2010.

BRITISH PETROLEUM. **Statistical Review of World Energy: Full Report 2009**. London, UK: BP, 2009. Disponível em www.bp.com Acesso em: 12/01/2010

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “**O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional**”, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.20, n.3, pp. 5-24, julho/setembro de 2006. São Paulo, Fundação Seade, 2006.

BURGES, Sean W.. “**Building a Global Southern Coalition: The competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez**”. *Third World Quarterly*, No. 28, Vol.7, pp. 1343-1358, September 2007.

CAMPELLO, Daniela. **Estudos e Cenários: Equador – Integração Econômica e Inserção Regional no Governo de Rafael Correa**. Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Núcleo de Estudos sobre o Congresso, Rio de Janeiro: Iuperj, 2008.

CAMPODÓNICO, Humberto. **Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina**. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, nº 122. Santiago de Chile: CEPAL / Nações Unidas, 2004.

_____. **Gestión mixta y privada em la industria de hidrocarburos**. Santiago do Chile, CEPAL – *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 122, Santiago do Chile, 2007.

_____. **Resource Management in Latin America – Comparative Studies, 2000 to 2005**. Revenue Watch Institute, 2008.

CANESE, Ricardo. “A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai”. In: CODAS, Gustavo (org.), **O Direito do Paraguai à Soberania – A questão da energia hidrelétrica**, pp. 23-142. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CARDOSO, Luiz Cláudio. **Petróleo: do poço ao posto**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

CARRIZO, Silvina Cecília; VELUT, Sebastien. “Les enjeux énergétiques en Amérique du Sud”. In: **Amérique Latine – Les surprises de la démocratie**, pp. 105-118. Paris: Documentation Française, 2007.

CARVALHO, Carlos Eduardo. “‘Esquerda conflitiva’ e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela”. In: AYERBE, L.F. (org.), **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**, pp. 183-198. São Paulo: Unesp, 2008.

CARVALHO, Joaquim Francisco de. “Construção e Desconstrução do Sistema Elétrico Brasileiro”. In: BRANCO, Adriano Murgel (org.), **Política Energética e Crise de Desenvolvimento**, pp. 97-116. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

CASTAÑEDA, Jorge. “**Latin America’s Left Turn**”. *Foreign Affairs*, May/June 2006. New York: Council of Foreign Relations, 2006.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (CEDLA). **Los hidrocarburos en la historia de Bolivia**. La Paz: CEDLA, 2005.

_____. **Los 15 grandes yerros de la política energética boliviana**. Disponível na internet, 2009.

CEPAL-COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Estadísticas económicas**. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2009.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. “**Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul**”. *Análise de Conjuntura OPISA*. nº 4, abril de 2006. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (OPISA) / Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), 2006.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina - Velhos e Novos Paradigmas**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), Universidade de Brasília, 2001.

_____. “**Do projeto desenvolvimentista à globalização**”. In: CERVO, A. e BUENO, Clodoaldo, *História da Política Externa do Brasil*, pp. 367-490. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____. “Concepts of International Relations”. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.), **Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century – Regional and National Approaches**, pp. 41-66. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2009.

CORONIL, Fernando. “Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo”. In: LANDER, E. (org.), **A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005.

COSTA FREITAS, Jorge Manoel da. **A Escola Geopolítica Brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2004.

COSTA SILVA, Pedro Miguel da. **Entrevista** concedida ao autor desta tese, por e-mail, em 12 de maio de 2001.

COX, Robert W.. “Gramsci, hegemonia e relações internacionais”. In: GILL, S. (org.), **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**, pp. 101-123. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; GONÇALVES, Rodrigo Santaella. **“Perspectivas e Limitações do Plano Nacional de Desenvolvimento boliviano”**. *Observador On-Line*, v.4, nº 6, junho/2009. Observatório Político Sul-Americano, Iuperj, Rio de Janeiro, 2009.

DANGL, Benjamin. **The Price of Fire – Resource Wars and Social Movements in Bolivia**. Oakland (EUA) e Edinburgh (Reino Unido): AK Press, 2007.

DE DICCO, Ricardo. **2010, Odisea Energética? Petróleo y Crisis**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.

DESHAZO, Peter. “Bolívia”. In: WEINTRAUB, Simon; HESTER, Anette, e PRADO, Veronica R. (orgs.), **Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios**, pp. 323-351. Tradução: Donaldson Garschagen. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DUNKERLEY, James. **Bolivia: Revolution and the Power of History in the Present**. London: Institute for the Study of the Americas, 2007.

ESMAP- ENERGY SECTOR MANAGING ASSISTENCE PROGRAM. **Preparation of Capitalization of the Hydrocarbon Sector**, Vol II, Report 191/96 of the World Bank. Washington D.C.:World Bank, 1996.

ESTRADA, J.; MOE, A; MARTINSEN, K.. **The Development of European Gas Markets: Environmental, Economic and Political Perspectives**. Sussex (Inglaterra): John Wiley & Sons, 1995.

FARELL, Diana; BOZON, Ivo. “Demand-Side Economics: The Case for a New U.S. Energy Policy Direction”. In: CAMPBELL, Kurt M.; PRICE, Jonathon (eds.), **The Global Politics of Energy**, pp. 44-61. Washington: The Aspen Institute, 2008.

FARTHING, Linda. **Bolivia’s Dilemma: Development Confronts the Legacy of Extraction**. *Nacla*, Vol 42, Issue 5, New York, 2009.

FERNÁNDEZ TERÁN, Roberto. **Gas, Petróleo e Imperialismo en Bolivia**. La Paz: Plural Editores, 2009.

FEROLLA, Sergio Xavier; METRI, Paulo. **Nem Todo Petróleo É Nosso**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

FLYNN, Matthew. **“Between Subimperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital”**. *Latin American Perspectives*, Issue 157, Vol.34, No. 6, November 2007, pp. 9-27.

FOSS, Michelle Michot; WAINBERG; Miranda Ferrell; VOLKOV, Dmitry. “Organização e regulação do setor de hidrocarbonetos”. In: WEINTRAUB, Sidney; HESTER, Anette; e PRADO, Veronica R. (orgs.), **Cooperação Energética nas Américas: entraves e benefícios**, pp. 425-453. Tradução de Donaldson Garschagen. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FFRENCH-DAVIES, Ricardo. “Formación de capital y marco macroeconomico: Bases para um enfoque neoestruturalista”. In: SUNKEL, Osvaldo (comp.), **El Desarrollo Desde Adentro – Un enfoque neoestruturalista para la América Latina**, pp. 192-232. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

FONTAINE, Guillaume. **Petropolítica – Una teoria de la gobernanza energética**. Quito, Lima: Flacso, Abya Yala, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010.

FUSER, Igor. “Os recursos energéticos e as teorias das Relações Internacionais”. In: HAGE, J. A., **“A Energia, A Política Internacional e o Brasil”**, pp. 105-127. São Paulo: Editora Instituto Memória, 2008a.

_____. **“IIRSA: Infra-estrutura a serviço do grande capital”**. *Le Monde Diplomatique – Brasil*, São Paulo, outubro de 2008.

_____. **Petróleo e Poder – O envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Editora Unesp, 2008c.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução: Galeno de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GAMBOA, Ricardo; HUNEEUS, Carlos. **“La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores”**. *Estudios Internacionales*, abril-agosto 2007, n. 157, pp. 83-116. Santiago do Chile, 2007.

GANDARILLAS, Marco. “El cuarto oscuro de la privatización”. In: GANDARILLAS, M.; TAHBUB, M.; RODRIGUEZ, G. **Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia – La lucha de un pueblo por sus recursos naturales**. Barcelona (Espanha): Icaria, 2008.

GARCÉS, Francisco. **“El GNL y el fracaso de la integración energética en América Latina”**, *Economía Internacional*, nº 291, 29 de julio de 2009, Santiago de Chile, 2009.

GARCIA, Marco Aurélio. “O lugar do Brasil no mundo – A política externa em um momento de transição. In: GARCIA, M.A.; SADER, E., **Brasil entre o passado e o futuro**, pp. 153-176. São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. **Entrevista** concedida ao autor desta tese, no Palácio do Planalto, em Brasília, em 27 de abril de 2011.

GARCÍA LINERA, Álvaro. **La sublevación indígena popular en Bolivia**. Revista *Chiapas*, n.16, Cidade do México, 2004.

GARCÍA LINERA, Álvaro. “El capitalismo andino es un paso intermedio para imaginar el socialismo”. Entrevista a Miguel Lora Fuentes, *BolPress*, La Paz, 7 de outubro de 2005. Disponível em <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2005003649>

_____. “State Crises, Popular Power”. *New Left Review*, no. 37, January/February 2006, pp. 73-86.

_____. “Crisis del Estado y Sublevaciones Indígena-Plebeyas en Bolivia”. In: GARCÍA LINERA, A., **La Potencia Plebeya – Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia**, pp. 423-446. Buenos Aires: Clacso, Siglo del Hombre, 2009.

GARCÍA MOLINA, Mario; MURCIA, Maria Fernanda. “Evolución y perspectivas del *upstream* de gas natural en Bolivia”. In: FONTAINE, Guillaume; PUYANA, Alicia, **La Guerra del Fuego – Políticas petroleras y crisis energética en América Latina**, pp. 97-128. Quito: Flacso, 2008.

GARRETÓN, Manuel Antonio. “Modelos y Liderazgos en América Latina”. *Nueva Sociedad*, n.205, 2006, Buenos Aires, 2006.

GERMANI, Gino. **Política e Sociedade em uma Época de Transição: da Sociedade Tradicional à Sociedade de Massas**. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

GHIRARDI, André. “Gás natural na América do Sul: do conflito à integração possível”. *Le Monde Diplomatique*, edição brasileira, versão digital, janeiro de 2008.

_____. “Estabilidade de contratos na indústria de energia: Uma visão sul-americana”. *Lugar Comum*, nº27 [revista virtual], pp. 149-183, 2009.

_____. **Entrevista** concedida ao autor desta tese, na sede da Petrobras, no Rio de Janeiro, em 11 de abril de 2011.

GILLY, Adolfo. “Bolivia, una revolución del siglo XXI”. *La Jornada*, Ciudad de México, 2 de marzo de 2004. Acesso na internet em 25/2/2011 em: Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2004/03/02/per-portada.html>>

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework”. In: GOLDSTEIN, J. and Keohane, R. (eds.), **Ideas and Foreign Policy**. Cornell (EUA): Cornell University Press, 1993.

GORDON, Gretchen; LUOMA, Aaron. “Petroleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies”. In: SHULTZ, Jim, e DRAPER, Melissa Crane (eds.), **Desafiando la Globalización – Historias de la experiencia boliviana**, pp. 87-129. La Paz: Plural, 2008.

GOTT, Richard. **Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution**. London: Verso, 2005.

GRANDIN, Greg. **Empire’s Workshop – Latin America, the United States and the Rise of the New Imperialism**. New York: Metropolitan Books / Henry Holt and Co., 2006.

GRAY MOLINA, George. **La economía boliviana ‘más allá del gas’**. *América Latina Hoy*, v.43, pp.63-85, Madrid, 2006.

GUDYNAS, Eduardo. **Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo**. La Paz: Prodena, 1999.

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. **Relações Internacionais Contemporâneas – A ordem mundial depois da Guerra Fria**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2005.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Tradução: Cristina Soreanu Pecequilo. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2007.

HARNECKER, Martha; FUENTES, Federico. **MAS-IPSP – Instrumento político que surge de los movimientos sociales**, 2008. Livro virtual acessado em 23.3.2011 em: <http://www.rebellion.org/docs/67155.pdf>

HOFFMANN, Stanley. “An American Social Science: International Relations”, *Daedalus* 106, No.3, pp. 41-60, 1977.

HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. **O Gás no Mercosul: Uma Perspectiva Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2001.

HONTY, Gerardo. “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”. *Nueva Sociedad*, n. 204, julio-agosto 2006, pp. 119-135, Buenos Aires, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. “Choque das Civilizações?”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 2, nº4, mar./abr./mai 1994, pp.120-141. São Paulo: Nupri/Paz e Terra, 1994.

HURRELL, Andrew. **Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States**. Latin American Program, Woodrow Wilson International Center, *Working Paper* n. 244, Washington, 2000.

HYLTON, Forrest; THOMSON, Sinclair. **Revolutionary Horizons – Past and Present in Bolivian Politics**. London, New York: Verso, 2007.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **World Energy Outlook 2009**. Paris: IEA, 2009.

JAFFE, Amy Myers; SOLIGO, Ronald. **Militarization of Energy: Geopolitical Threats to the Global Energy System**, Energy Forum – James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, Houston (EUA), 2008.

JONSSON, Christer. “Diplomacy, Bargaining and Negotiation”. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas, and SIMMONS, Beth A. (eds.), **Handbook of International Relations**. London: SAGE Publications, 2002.

JUSTO, L.. **La Revolución Derrotada**. Buenos Aires: Juárez, 1973.

KALICKI, Jan H.; GOLDWYN, David L.. “Introduction”. In: KALICKI, J.H. ; GOLDWYN, D. L. (eds.), **Energy Security – Towards a New Foreign Policy Strategy**, pp. 1-16. Baltimore (EUA): Johns Hopkins University Press, 2005.

KATZ, Claudio. **Las disyuntivas de la izquierda en América Latina**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2008.

KAUP, Brent Z.. “**A Neoliberal Nationalization? The Constraints on Natural-Gas-Led Development in Bolivia**”, *Latin American Perspectives*, Issue 172, Vol. 37, No. 3, May 2010, pp. 123-138, 2010.

KEOHANE, Robert O.. **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1978.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. **Power and Interdependence – 3rd Edition**. New York: Longman, 2001.

KINZER, Stephen. **Todos os Homens do Xá – O golpe norte-americano no Irã e as raízes do terror no Oriente Médio**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KLARE, Michael T.. **Blood and Oil – The Dangers and Consequences of America’s Growing Dependency on Imported Petroleum**. New York: Henry Holt and Co, 2004.

_____. **Rising Powers, Shrinking Planet – The New Geopolitics of Energy**. New York: Metropolitan Books, 2008.

KLAUSING, André Lemos. **Brasil 2006: A política externa brasileira na campanha presidencial**. *Cenários/Conjuntura Internacional*, PUC-Minas, Belo Horizonte, 10 de novembro de 2006.

KLEIN, Herbert S. **A Concise History of Bolivia**. New York: Cambridge University Press, 2003.

KOHL, Benjamin; FARTHING, Linda. **El Bumerán Boliviano – Hegemonía Liberal y Resistencia Social**. Tradução: Hernando Calla. La Paz: Plural, 2007.

KOZLOFF, Nikolas. **Wikileaks: Lula’s Secret Dealings with Chávez and Morales**. No site www.nikolaskozloff.com em 10 de janeiro de 2011.

KRASNER, Stephen D.. **Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy**. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1978.

LACLAU, Ernesto. “**La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana**”. *Nueva Sociedad*, n.205, pp. 56-61. Buenos Aires, 2006.

LAHOUD, Gustavo. **Una Aproximación Teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional Sudamericana**. Buenos Aires: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, 2005.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “**Bolívia, um Parceiro Turbulento**”. *Carta Mensal*, vol.52, nº 624, Confederação Nacional do Comércio, pp. 66-83, São Paulo, 2007.

LANDAU, George. “**La crisis energética de América del Sur**”. Buenos Aires: *Archivos del Presente*, nº 47, pp. 111-122, 2008.

LANDER, Edgardo. “Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêntricos”. In: LANDER, E. (org.), **A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005.

LE CALVEZ, Marc. “El rediseño de los sistemas de governanza petrolera en el Ecuador y Venezuela”. In: FONTAINE, Guillaume; PUYANA, Alicia. (coords.), **La Guerra del Fuego – Políticas petroleras y crisis energética en América Latina**. Quito: Flacso, 2008.

LEITE, Antonio Dias. **A Energia do Brasil – 2ª Edição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEMOINE, Maurice. **Bolivia, um laboratório social y político**. *Le Monde Diplomatique – edición chilena*, Santiago do Chile, novembro de 2005. Disponível na internet em: <http://www.lemondediplomatique.cl/Bolivia-un-laboratorio-social-y.html>

LEVI, Margaret. **Consent, Dissent, and Patriotism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LIMA, Venício A . de. **Mídia – Teoria e Política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Liderazgo regional en América del Sur: ¿Tiene Brasil un papel a jugar?”. In: LAGOS, Ricardo (comp.), **América Latina: ¿Integración o Fragmentación?**. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

LISBOA, Marcelino Teixeira. **Interdependência ou autonomia na questão do gás entre Bolívia e Brasil: análise em três tempos**. Trabalho apresentado II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “Santiago Dantas” (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 16 a 18 de novembro de 2009. Mimeo., 2009.

LORA FUENTES, Miguel. “Alvaro García Linera: ‘El capitalismo andino es un paso intermedio para imaginar el socialismo’”. *BolPress*, La Paz, 7 de outubro de 2005. Disponível em <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2005003649>

LÖWY, Michael. **Nacionalismos e Internacionalismos – da época de Marx aos nossos dias**. São Paulo: Xamã, 2000.

MAHONEY, James. “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society*, Vol. 29, No.4, Aug. 2000, pp. 507-548.

MALAMUD, Andrés. “Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status”. In: SARAIVA, M.G; MARTINS; ESTEVÃO C.R. (orgs.), **Brasil – União Europeia – América do Sul: Anos 2010-2020**, p. 126-148. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer no Brasil, 2009.

MANSILLA, Diego. **Hidrocarburos y Política Energética**. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2007.

MANSILLA, Diego. **“Petroleras Estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración”**. *La revista del CCC* [revista virtual]. Enero/abril 2008, n°2. 2008a. Disponible na internet em: Disponible em: <
<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/30/>>.

_____. **Política y empresas en la integración energética latinoamericana**. Buenos Aires Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, 2008b

MANSILLA, Diego. **Petrobras en Argentina: ¿Integración energética o una nueva transnacional?**. Trabajo presentado nas XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires, 23-26 de setembro de 2008. 2008c.

_____. **“Integración Energética y Recursos Naturales en América Latina”**. *La revista del CCC* [revista virtual]. Enero/abril 2011, n°11. Disponible na internet em:
<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/212/>.

MARES, David R. **“Natural Gas Pipelines in the Southern Cone”**. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, Houston (EUA), 2004.

MARIACA Bilbao, Enrique. **Nacionalización de Hidrocarburos en Bolivia**. La Paz: Fundación Jubileo, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **As Lutas de Classes na França de 1848 a 1850**. In: MARX, K; ENGELS, F., *Textos – Volume 3*, pp. 99/198. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

MAYORGA, Fernando. “El gobierno de Evo Morales: nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio”. In: TANAKA, M. (ed.), **La Nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos**, pp. 125-151. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2009.

MAYORGA, René. “Democracia y liderazgo político en Bolivia”. In: HOFMEISTER, William (comp.), **Liderazgo Político en América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

MESA Gisbert, Carlos D.. **Presidencia Sitiada – Memorias de mi Gobierno**. La Paz, Plural / Fundación Comunidad, 2008.

MESA, José; MESA, Teresa; MESA Gisbert, Carlos D. (2001). **Historia de Bolivia**. La Paz: Editorial Gisbert.

MIGUEL, Luís Felipe (2002). **“Os meios de comunicação e a prática política”**. *Lua Nova*, CEDEC, n° 55-56.

MIRANDA, Carlos. “La importancia del gas en la economía boliviana”. In: CRABTREE, John; GRAY MOLINA, George; e WHITEHEAD, Lawrence (eds.), **Tensiones Irresueltas – Bolivia, pasado y presente**, pp. 191-212. La Paz: Plural, 2009.

MOLINA, Patricia. “Petrobras en Bolivia: petróleo, gas y medio ambiente”. In: FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (FOBOMADE), **Petrobras, ¿integración o explotación?**, pp. 79-98. Cochabamba: Fobomade, 2005.

MOMMER, Bernard. **The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case**. Oxford (Reino Unido): Oxford Institute for Energy Studies, 1994.

_____. **The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game**. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2000.

_____. **Global Oil and the Nation State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. **“Subversive Oil”**. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era*, pp. 131-146. Boulder (EUA), London: Lynne Rienner Publishers, 2003.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. **“Acordos e desacordos”**. *Nossa História*, ano 3, nº 34, pp. 60-63. Rio de Janeiro: Editora Vera Cruz, 2006.

_____. **“Evo e a questão com o Brasil”**. *Espaço Acadêmico* [revista virtual], junho/2006, nº61, 2006b. Disponível na internet em: [HTTP://www.espacoacademico.com.br/061/61bandeira.htm](http://www.espacoacademico.com.br/061/61bandeira.htm)

_____. **Geopolítica e Política Exterior – Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MONTENEGRO, Carlos. **Frente al Derecho del Estado, el Oro de la Standard Oil: El petróleo, sangre de Bolivia**. La Paz: Editorial Trabajo, 1938.

MORA CONTRERAS, J.. **“La capitalización de YPF en el proceso de transformación de Bolivia en distribuidor de gas natural para el Mercosur”**. Universidad de Los Andes/Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mérida, Venezuela, 1998. Disponível na internet em: http://iies.faces.ula.ve/investiga/Jmora/1998_YPF.pdf

MORALES, Evo. **“Mandaré obedeciendo al pueblo”**. Discurso de posse, pronunciado perante o Congresso boliviano em 22/1/2006. In: SVAMPA, Maristella; STEFANONI, Pablo, **Bolivia: Memoria, Insurgencia y Movimientos Sociales**, pp. 225-250. Buenos Aires: El Colectivo, Clacso, 2007a.

_____. **“La tercera y definitiva nacionalización”**. Discurso no campo gasífero de San Alberto, Caraparí, Tarija, em 1/5/2006. In: SVAMPA, Maristella; STEFANONI, Pablo, **Bolivia: Memoria, Insurgencia y Movimientos Sociales**, pp. 261-264. Buenos Aires: El Colectivo, Clacso, 2007b.

MORGENTHAU, Hans J., revised by Kenneth W. Thompson. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace – Brief Edition**. New York: McGraw-Hill, 1993.

MOUTINHO DOS SANTOS, Edmilson; FAGÁ, Murilo Tadeu Werneck; BARUFI, Clara Bonomi; PUOLALLION, Paul Louis. **“Gás natural: a construção de uma nova civilização”**. *Estudos Avançados*, vol.21, nº 59, Janeiro/Abril 2007, pp. 67-90. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2007.

MOVIMIENTO AL SOCIALISMO – INSTRUMENTO POLITICO POR LA SOBERANIA DE LOS PUEBLOS (MAS-IPSP). **Programa de Gobierno MAS-IPSP – Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien**. Disponível na internet, La Paz, 2005.

NATANSON, José. **“El nuevo mapa de América Latina”**. *Página 12*, Buenos Aires, 30 de novembro de 2008.

NEUMAN, Stephanie G.. “International Relations Theory and the Third World: An Oxymoron?”. In: NEUMAN, S.G. (ed.), **International Relations and the Third World**, pp. 1-30. New York: St. Martin Press, 1998.

NOGUEIRA, Danielle. **Diplomacia do Gás: A Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio de Janeiro, 2009

NORENG, Oystein. **El Poder del Petroleo – La política y el mercado del crudo**. Tradução para o espanhol: Jorge Salvetti. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2003.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ENERGIA (OLADE). **Políticas y Mecanismos de Integración Energética**. Quito: Olade: 2008.

ORGÁZ García, Mirko. **La Guerra del Gas: Fundamentos histórico-políticos para la 3ª nacionalización de las transnacionales petroleras**. La Paz: C&C Editores, 2004.

_____. **La Nacionalización del Gas: Economía, política y geopolítica de la 3ra. Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia**. La Paz: C & C Editores, 2005.

PANIZZA, Francisco. **“La Marea Rosa”**. **Left Turns? Progressive Parties, Insurgent Movements, and Alternative Policies in Latin America** [publicado na internet], 2007. Disponível em http://weblogs.elearning.ubc.ca/leftturns/2007/01/francisco_panizza_on_la_marea.php

PETERS, Susanne. **“Coercive western energy security strategies: ‘resource wars’ as a new threat to global security”**. *Geopolitics*, Vol. 9, Number 1 (March), 2004.

PETROBRAS, **Contrato Petrobras-YPFB**, apresentação em datashow, 31 de outubro de 2006.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades 2010**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2010.

PETROBRAS. **Fact Sheet 2010**. Rio de Janeiro, Petrobras, 2010b.

PHILIP, George. **Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies**. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 1982.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004.

PINTO JR., Helder Queiroz; ALMEIDA, Edgar Fagundes de; BOMTEMPO, José Vitor; IOOTY, Mariana; BICALHO, Ronaldo Goulart. **Economia da Energia – Fundamentos Econômicos, Evolução Histórica e Organização Industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

POMAR, Valter. “Las diferentes estrategias de las izquierdas latinoamericanas”. In: POMAR, V., **Notas sobre a política internacional do PT**, pp. 39-62. Brasília: Secretaria de Relações Internacionais do PT, 2010.

POVEDA Ávila, Pablo; RODRÍGUEZ, Álvaro. **El Gas de los Monopolios – Análisis de la Política de Hidrocarburos en Bolivia**. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), 2006.

QUINTANA Taborga, Juan Ramón. “**Bolívia, entre la crisis y el caos: Existe una salida negociada?**”. *Observatório Político Sul-Americano*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), 2005.

QUIROGA SANTA CRUZ, Marcelo. **Oleocracia o Patria**. México: Siglo XXI, 1982.

_____. **Desarrollo con Soberanía. Desnacionalización del Petroleo**. Cochabamba, sem data.

RAPOPORT, Mario. “**La estrategia internacional de Brasil – intereses y política**”. *Meridiano 47* [revista virtual], número 97, pp. 13-14, agosto de 2008.

REGO BARROS, Sebastião. “Cooperação energética nas Américas”. In: COSTA, Paulo Gouveia da (coord.), **A Política Externa do Brasil: Presente e Futuro**, pp. 73-92. Brasília: Democratas – Diretório Nacional, 2009.

ROMERO Bonifaz, Carlos. “**El gas y el destino de Bolivia**”. *Artículo Primero*, año 8, n° 15, marzo 2004, pp. 9-18. La Paz: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Cejis), 2004.

ROYUELA CAMBONI, Carlos. **Cien años de hidrocarburos en Bolivia (1896-1996)**. Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1996.

SADER, Emir. **A Nova Toupeira – Os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SAENZ DE TEJADA, Ricardo. “Populismo y crítica a la democracia”. In: AIBAR GAETE, Julio (org.), **Vox Populi – Populismo y Democracia en Latinoamérica**, pp. 289-317. México: Flacso, 2007.

SAGGIORO GARCIA, Ana. “Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta”. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO STIFTUNG (org.), **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**, pp. 11-25. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SAID, Edward W.. **Orientalism**. Nova York: Vintage, 1979.

SANNÁ PINTO, Luiz Fernando. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia: uma análise histórica**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Raquel Magalhães Neiva. **Petrobras en la política exterior del gobierno de Lula: una mirada desde la Economía Política Internacional**. Dissertação de mestrado apresentada na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso/Argentina). Buenos Aires, 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. “O Brasil entre a União Européia e a AS entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular”. In: SARAIVA, M.G; MARTINS; ESTEVÃO C.R. (orgs.), **Brasil – União Europeia – América do Sul: Anos 2010-2020**, p. 79-95. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer no Brasil, 2009.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução: Waltensir Dutra. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SAUER, Ildo. “Energia Elétrica no Brasil Contemporâneo: A Reestruturação do Setor, Questões e Alternativas”. In: BRANCO, Adriano Murgel (org.), **Política Energética e Crise de Desenvolvimento**, pp. 117-226. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. **“Um fracasso neoliberal”**. Entrevista a Mauricio Dias, *Carta Capital*, ano XII, nº 392, p. 28-29, 10 de maio de 2006.

_____. **Entrevista** concedida ao autor desta tese, no Instituto de Eletrotécnica e Energia da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, em 2 de maio de 2011.

SEGABINAZZI, Alessandro. **A atuação da Petrobras no mercado de gás natural da Argentina e da Bolívia e possíveis convergências com a política externa brasileira**. Dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008

SENNES, Ricardo. **“Economia Política da presença do Brasil na América do Sul: comentários preliminares”**. Trabalho preparado para o livro *Inserção Soberana do Brasil*, IPEA, 2010.

SENNES, Ricardo; PEDROTI, Paula. “Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas”. In: LAGOS, Ricardo (comp.), **¿América Latina: Integración o Fragmentación?**, pp. 527-567. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

SENNES, Ricardo; NARCISO, Thais. “Brazil as an International Energy Player”. In: BRAINARD, Lael e MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (eds.), **Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy**. Washington: Brookings Institution Press, 2010.

SHANNON, Thomas A.. **Transformational Diplomacy in the Western Hemisphere**. Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas. Washington, D.C., 3 de maio de 2006.

SHULTZ, Jim. “El FMI y el febrero negro boliviano”. In: SHULTZ, Jim; DRAPER, Melissa Crane (eds.), **Desafiando la Globalización – Historias de la experiencia boliviana**, pp. 131-162. La Paz: Plural, 2008.

SIVAK, Martín. **Evo Morales – The Extraordinary Rise of the First Indigenous President of Bolivia**. New York: Palgrave, 2008.

SLATER, David. **Geopolitics and the Post-colonial – Rethinking North-South Relations**. Oxford: Blackwell, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Liderazgo regional en América del Sur: ¿Tiene Brasil un papel a jugar?”. In: LAGOS, Ricardo (comp.), **América Latina: ¿Integración o Fragmentación?**. Buenos Aires: Edhasa, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. “**Integração Moderna**”, *Análise de Conjuntura*, n.1, janeiro de 2006, OPSA, Iuperj, Rio de Janeiro, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. “**O Interesse Nacional e a Integração Regional**”. *Papéis Legislativos*, ano 2, n.1, abr. 2008. Observatório Político Sul-Americano (OPSA), Iuperj, Rio de Janeiro, 2008.

SOLIZ RADA, Andrés. “**El Poder del Gas**”. *Artículo Primero*, año 8, n° 15, marzo 2004, pp. 333-338. La Paz: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (Cejis), 2003.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. “Are There Regional and National Conceptual Approaches to International Relations?”, In: SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.), **Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century – Regional and National Approaches**, pp. 19-40. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2009.

STANGANELLI, Isabel. **Las Fuentes de Energía en el Cono Sur**. Mendoza (Argentina): Editora Andina Sur, 2005.

STEFANONI, Pablo. “**MAS-IPSP: la emergencia del nacionalismo plebeyo**”. *Observatorio Social de América Latina*, Año IV, n° 12, septiembre-diciembre 2003, pp. 57-68. Buenos Aires: Clacso, 2003.

_____. “Las tres fronteras de la ‘revolución’ de Evo Morales – Neodesarrolismo, decisionismo, multiculturalismo”. In: STEFANONI, Pablo, e SVAMPA, Maristela (comps.), **Bolivia: Memoria, Insurgencia y Movimientos Sociales**, pp.67-96. La Paz: Clacso / El Coletivo, 2007a.

_____. “**Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales**”. *Nueva Sociedad*, no.209, maio-junio de 2007, Buenos Aires, pp. 46-65. 2007b.

_____. STEFANONI, Pablo; DO ALTO, Hervé . **La Revolución de Evo Morales – De la coca al palacio**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.

STENT, Angela. “An Energy Superpower?” In: *CAMPBELL*, Kurt M.; PRICE, Jonathon (eds.), **The Global Politics of Energy**, pp.76-95. Washington: The Aspen Institute, 2008.

- STRANGE, Susan. **States and Markets – Second Editon**. London: Pinter Publishers, 1988.
- SUNKEL, Osvaldo. “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde adentro”. In: SUNKEL, O. (comp.), **El Desarrollo Desde Adentro – Un enfoque neoestructuralista para la América Latina**, pp. 35-80. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- SUNKEL, Osvaldo; RAMOS, Joseph. “Hacia una síntesis neoestructuralista”. In: SUNKEL, O. (comp.), **El Desarrollo Desde Adentro – Un enfoque neoestructuralista para la América Latina**, pp. 15-34. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- SVAMPA, Maristella; STEFANONI, Pablo; FORNILLO, Bruno. **Debatir Bolivia – Perspectivas de un Proyecto de Descolonización**. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2010.
- TAHBUB, Marwan. **Las transnacionales no son socias – Por una política nacional de hidrocarburos**. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), 2010.
- THE WHITE HOUSE. **Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America’s Future – Report of the National Energy Policy Development Group**. Washington, The White House, 2001. Disponível na internet em : <http://www.netl.doe.gov/publications/press/2001/nep/forward.pdf> .
- URIARTE, Urpi Montoya; BROTAS, Antonio Marcos Pereira. “**O predomínio do enquadramento político-nacionalista na cobertura da nacionalização do gás natural da Bolívia**”. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 4, 2006, Porto Alegre, Sociedade Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, CD-ROM, 2006.
- URQUIDI, Vivian. **Movimento Cocaleiro na Bolívia**. São Paulo, Hucitec, 2004.
- VAINER, Carlos; NUTI, Mirian. **A Integração Energética Sul-Americana – Subsídios para uma agenda socioambiental**. Brasília: Inesc, 2008.
- VARGAS Salgueiro, Augusto. **Y.P.F.B. Entre Nacionalistas y Liberales**. La Paz: Los Amigos del Libro, 1996.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. **O regionalismo pós-liberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. *Breves Cindes*, nº 10, agosto de 2008. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2008.
- VILLA, Rafael Duarte; URQUIDI, Vivian Dávila. “**Venezuela e Bolívia: legitimidade, petróleo e neopopulismo**”. *Política Externa*, Vol.14, número 4, março/abril/maio 2006. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- VILLEGAS Quiroga, Carlos. “**Exportación de gas natural al mercado brasileiro**”. In: FORO BOLIVIANO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (FOBOMADE), **Relaciones Energéticas Bolivia-Brasil**. Cochabamba: Fobomade, 2002.

VILLEGAS Quiroga, Carlos. **Privatización de la Industria Petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios**. La Paz: CIDES-UMSA, Plural, 2004.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. **O Gás nas Relações Brasil-Bolívia**. Brasília: Curso de Altos Estudos do Ministério de Relações Exteriores, 1999.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. “As relações Brasil-Bolívia sob o signo da cooperação energética (1930-1990)”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.), **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990 Vol. 3 – O Desafio Estratégico**, pp. 187-210. São Paulo: Annablume / Nupri-USP, 2000.

VIVODA, Vlado. **The Return of the Obsolescing Bargain and the Decline of Big Oil – A Study of Bargaining in the Contemporary Oil Industry**. Saarbrücken (Alemanha): VDM Verlag, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964) – O nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2004.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WANDERLEY, Fernanda. “Más allá del gas: Entre la base estrecha y la base ancha”. In: CRABTREE, John; GRAY MOLINA, George; e WHITEHEAD, Lawrence (eds.), **Tensiones Irresueltas – Bolivia, pasado y presente**, pp. 213-236. La Paz: Plural, 2009.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WEISBROT, Mark. “**Latin America: The End of An Era**”. *International Journal of Health Services*, Vol. 36, No.4, 2006.

WEISBROT, Mark; RAY, R.; JOHNSTON, J.. **Bolivia: the economy during the Morales administration**. Washington: CEPR, 2009. Disponível em <http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf>

WILLIAMSON, John. “What Washington Means by Policy Reform?”. In: John Williamson, ed., **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?** (Washington, Institute for International Economics, 1990). Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=146>

YERGIN, Daniel. **O Petróleo – Uma história de ganância, dinheiro e poder**. Tradução: Leila Marina U. Di Natale. São Paulo: Scritta, 1993.

_____. “Energy under stress”. In: CAMPBELL, Kurt M. ; PRICE, Jonathon (eds.), **The Global Politics of Energy**, pp. 26-43. Washington: The Aspen Institute, 2008.

ZANONI, José Rafael. “**¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?**” *Nueva Sociedad*, numero 204, julio-agosto 2006, pp. 176-185.

ZIMMERMANN, Matilde. **A Revolução Nicaragüense**. São Paulo: Unesp, 2002.