

4

A Crise do Gás Boliviano

O governo brasileiro viveu dias tensos a partir de 1º de maio de 2006, quando Evo Morales assinou o Decreto “Heroes del Chaco”, de nacionalização dos hidrocarbonetos. O Brasil e a Petrobras passaram meses negociando com a Bolívia e a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) para que o fornecimento de gás natural não fosse cortado. A negociação com o país vizinho sobre gás vem desde o início do século passado e foi motivada pela necessidade de mais fontes de energia para a matriz brasileira, o desejo de promover uma integração regional e a visão política de ter a Bolívia na esfera de influência do Brasil.

Este capítulo começa com uma breve análise sobre o cenário econômico e social boliviano atual e na época da assinatura do Decreto. Para compreender os motivos da nacionalização é preciso entender a relação dos bolivianos com os recursos naturais e os hidrocarbonetos e os eventos econômicos e políticos, em um país marcado pela exclusão e pela desigualdade social, que culminaram com a eleição do líder cocaleiro Evo Morales.

Os interesses históricos brasileiros são fundamentais para traçar a estratégia da diplomacia brasileira para o país vizinho e as relações cooperativas, que se estreitaram com a construção do Gasoduto Bolívia Brasil (GASBOL). O principal ator dessa relação é a Petrobras, maior empresa do país, exploradora dos dois principais campos de gás natural e controladora de todo o trecho brasileiro do gasoduto. A Petrobras foi o alvo da nacionalização boliviana e a solução da questão para o governo brasileiro.

4.1.

O cenário-sócio econômico da Bolívia

Segundo as estimativas nacionais, em 2009, a Bolívia passou dos 10 milhões de habitantes (10.227.299 habitantes)²⁴⁶. Desses, 66% moram em áreas urbanas e 34% em áreas rurais. O país tem 1.098.581 km² e sua densidade é de 9,34 habitantes por km². A população é muito jovem. A idade média é de 21,69 anos – metade da população tem menos de 22 anos. Mais da metade da população é de ameríndios. Boa parte deles vive nas áreas rurais. Os principais grupos são quíchua e aimará, descendentes de incas. De acordo com dados oficiais, em 2007, 60,1% da população viviam abaixo da linha de pobreza²⁴⁷ – desses, 37,7% em pobreza extrema²⁴⁸.

A economia boliviana é frágil e desigual²⁴⁹. Os departamentos mais ricos estão no Oriente. Em Beni, Pando e Santa Cruz estão as terras mais produtivas da agropecuária boliviana, e em Tarija e Santa Cruz estão as maiores reservas de hidrocarbonetos. A mineração sempre foi o carro-chefe da Bolívia. Começou com a prata, que foi o principal produto de exportação boliviano dos tempos de colônia até o século XIX. Nas oito primeiras décadas do século passado, o estanho se tornou o produto central do país. Mas, a partir dos anos 80, os preços do estanho começaram a cair no mercado internacional. As minas fecharam, e 84% dos trabalhadores ligados à Corporação Mineira da Bolívia, estrutura central da indústria mineradora, foram demitidos²⁵⁰. O país ainda é rico em jazidas minerais, como prata, estanho, ferro e zinco, e de hidrocarbonetos, principalmente de gás natural, que na última década, foi o segmento mais dinâmico da economia boliviana.

²⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponível em: http://www.ine.gov.bo/pdf/Bo_Es_Na/BEN_2009_1.pdf

²⁴⁷ INE. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3060101.HTM>> Acessado em 20/08/2010.

²⁴⁸ INE. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3060102.HTM>> Acessado em 20/08/2010.

²⁴⁹ CALDERÓN, 2007, p. 53.

²⁵⁰ SAAVEDRA, apud NOGUEIRA, 2007, p. 136.

4.2.

A política boliviana

A vitória de Juan Evo Morales Ayma com mais da metade dos votos (53,74%) sobre o ex-presidente Jorge Quiroga (que obteve 28,59%), nas eleições de dezembro de 2005, não foi algo comum na história política boliviana. Só aconteceu uma vez desde que o voto universal foi instituído no país, na Revolução de 1952, na eleição de Hernán Siles Zuazo, que recebeu 84,4% dos votos e governou o país de 1956 a 1960. Há, portanto, legitimidade no governo Morales. Na eleição presidencial anterior, Gonzalo Sachez de Lozada foi eleito com apenas 22,4% dos votos. Pela Constituição, quando nenhum candidato alcançava a maioria dos votos, o Congresso escolhia o presidente. Na prática, essa concentração de poder nas mãos do parlamento para definir o presidente provocava troca de favores políticos e econômicos e clientelismo partidário²⁵¹.

Durante 20 anos (1985 a 2005), a Bolívia viveu sob a Nova Política Econômica (NEP), que tinha como objetivo acabar com a hiperinflação. Os métodos usados foram de acordo com o Consenso de Washington. Orientado pelo economista americano Jeffrey Sachs, o governo boliviano promoveu cortes de gastos, privatizações de empresas, de setores produtivos e de serviços (hidrocarbonetos, eletricidade, telecomunicações, transporte aéreo e transporte ferroviário), aumento de impostos e redução das restrições ao capital estrangeiro. A hiperinflação acabou. Mas o plano não contemplava outras questões econômicas e sociais. As desigualdades aumentaram, assim como a frustração da população²⁵².

Para agravar o problema social, o governo boliviano seguiu a política de combate ao narcotráfico dos Estados Unidos e reprimiu, especialmente na região do Chapare, os camponeses indígenas produtores de folha de coca, matéria-prima para a cocaína²⁵³. Muitos cocaleiros eram antigos mineiros. Sem emprego, eles se apoiaram para sobreviver no cultivo da folha, uma tradição boliviana – os índios a mastigam há séculos com fins terapêuticos e religiosos. A campanha “Coca Zero” começou durante o governo Hugo Banzer, em 1997. O resultado teria sido o

²⁵¹ VILLA; URQUIDI, 2006, p. 68 et seq.

²⁵² JAQUETTE, 2010, p. 134.

²⁵³ DOMINGUES, 2008, p. 3.

empobrecimento do campo e o êxodo para as grandes cidades, especialmente a capital La Paz²⁵⁴.

O movimento indígena é formado por aqueles que perderam ao longo das reformas neoliberais – mineiros, plantadores de coca, camponeses. São gerações oprimidas e marginalizadas, como os povos aimarás e quíchuas, que se uniram e ganharam força política. Os cocaleiros, que tinham um passado sindicalista dos tempos de mineração, se organizaram e iniciaram uma resistência liderada por Evo Morales. Houve momentos de confronto com as forças de segurança bolivianas e episódios sangrentos. O MAS (Movimento Al Socialismo), que levou Morales ao poder, herdou o caráter nacionalista, que se tornou central no imaginário boliviano desde os anos 1950, e a tradição de luta popular dos movimentos operários, especialmente dos mineiros. O MAS uniu a luta dos plantadores de coca ao nacionalismo contra as privatizações e a exploração dos recursos naturais, especialmente o gás natural, por petroleiras internacionais²⁵⁵.

A maior demonstração de força da massa popular aconteceu em 2003, durante a “Guerra do Gás”. A Bolívia fechou um acordo, ainda no mandato de Jorge Quiroga Ramirez, em 2002, para instalar no litoral do Chile uma central de liquefação de gás natural, para exportá-lo para o estado americano da Califórnia²⁵⁶. Sanchez de Lozada, em 2003, ratificou o acordo, e os protestos começaram em outubro daquele ano, em El Alto, cidade vizinha a La Paz. A morte de dezenas de civis aumentou a revolta da população, que exigiu a queda de Lozada. Ele renunciou ao mandato, ainda em outubro, e fugiu da Bolívia²⁵⁷. Em 2005, seu sucessor, Carlos Mesa, também renunciou. Os sucessores de Carlos Mesa seriam o presidente do Senado, Hormando Vaca Diez, e o presidente da Câmara dos Deputados, Mario Cosio. Sem o apoio do Exército, eles renunciaram ao cargo. Coube ao presidente da Suprema Corte, Eduardo Rodríguez, assumir o poder, no dia 9 de junho de 2005. Ele marcou eleições para o fim daquele ano e conseguiu se sustentar até encerrar o mandato.

²⁵⁴ CEPIK; CARRA, 2006, p. 5.

²⁵⁵ DOMINGUES, 2008, p. 3 et seq.

²⁵⁶ SAAVEDRA, 2006, p.28.

²⁵⁷ GUTIERREZ, LORINI, 2007.

4.3.

A mudança da Bolívia com Evo Morales

Os problemas insolúveis de um país subdesenvolvido com uma sociedade excludente com alto grau de desigualdade social e de pobreza culminaram com a vitória de Evo Morales²⁵⁸. Marco Cepik e Marcos Carra (2006) argumentam que Morales é um fator de estabilização da Bolívia depois de anos de governos frágeis e quedas de presidentes²⁵⁹. Para Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Coutinho (2006), a eleição de Morales e a conquista da maioria das cadeiras da Câmara dos Deputados “simboliza o fim de um dos últimos regimes de apartheid no mundo, onde uma imensa maioria étnica e pobre fica à margem das instituições do Estado”²⁶⁰.

Com a vitória de Morales, houve uma polarização da política boliviana²⁶¹ e um acirramento do regionalismo – uma divisão entre o Ocidente, onde se localiza La Paz e a maior parte da população, e o Oriente, a área mais rica do país²⁶². Os grandes derrotados nas eleições foram os partidos tradicionais e os setores regionalistas e separatistas orientais.

Evo Morales e Alvaro Garcia Linera (vice-presidente) assumiram o poder em 21 de janeiro de 2006. O presidente boliviano consolidou a popularidade ao não se aproximar dos partidos tradicionais e se aliar às classes médias, representadas por Garcia Linera, um sociólogo, professor universitário, estudioso dos movimentos sociais e comentarista político em uma rede de TV local²⁶³. Em 2008, Morales passou por um prova de fogo: um Referendo Revogatório sobre o Presidente, o vice e governadores, o que poderia lhe custar o mandato. Saiu mais uma vez vitorioso, com uma aprovação maior do que nas eleições presidenciais: 67% votaram a favor de sua permanência²⁶⁴.

²⁵⁸ GUTIERREZ; LORINI, op. cit.

²⁵⁹ CEPIK; CARRA, 2006, p. 1 et seq.

²⁶⁰ LIMA; COUTINHO, 2006, p. 11.

²⁶¹ SOLÓN, 2009, p. 19 et seq.

²⁶² VILLA; URQUIDI, 2006, p. 69.

²⁶³ VILLA; URQUIDI, op. cit, p. 70.

²⁶⁴ SOLÓN, 2009, p. 30 et seq.

4.4.

Os hidrocarbonetos

A Bolívia tem a segunda maior reserva de gás natural, atrás apenas da Venezuela. O último levantamento, de 2005, quantificou em 48,7 trilhões de pés cúbicos de gás. O país passou por duas nacionalizações antes do Decreto Herois Del Chaco, em 1936, quando foi criada a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), e em 1969. As duas nacionalizações não surtiram o efeito desejado, porque a YPFB não tinha capital para investir em pesquisa, exploração e modernização e não tinha mão de obra qualificada²⁶⁵.

Em 1972, foi promulgada a Lei Geral de Hidrocarbonetos. O Estado manteve a posse das jazidas de petróleo e gás, mas permitiu a participação de empresas privadas, que podiam assinar contratos de prospecção e produção com a YPFB, que ainda deteve o monopólio no transporte, no refino e na comercialização. Vinte companhias privadas operaram na Bolívia nos anos 1970, quando houve o maior crescimento do setor, com a perfuração de 120 poços²⁶⁶.

Nos anos 1990, com o país endividado e sofrendo com a hiperinflação, foi adotada uma agenda neoliberal e privatizante, para atrair investidores e reativar o setor²⁶⁷. A Bolívia chegou a ser um dos países com uma das políticas mais liberalizantes para as reservas de petróleo na América Latina, ao lado de Argentina e Peru²⁶⁸. Pela Lei de Capitalização (Lei 1544, de 1994) o investidor privado comprava metade das ações da estatal por 100% do seu valor de mercado; a outra metade ficava com fundos de pensões bolivianos, e eram formadas companhias de capital misto.

Em 1996, a maior parte das ações da YPFB foi adquirida por fundos de pensões nacionais. A empresa foi dividida em duas unidades de operações e uma de transporte²⁶⁹. Os campos de petróleo e gás foram divididos entre a Empresa Petrolera Andina S.A. e a Empresa Petrolera Chaco S.A.. A infraestrutura de transportes ficou a cargo da Transredes S.A.. Os fundos de pensão bolivianos

²⁶⁵ ALEXANDRE, 2006, p. 16 et seq.; CEPIK; CARRA, 2006, p. 2 et seq.

²⁶⁶ ALEXANDRE, op. cit, p. 17.

²⁶⁷ CEPIK; CARRA, op. cit, p. 3.

²⁶⁸ PALACIOS, 2002, p. 9.

²⁶⁹ Ibid., p.

ficaram com 50% das petroleiras e com 34% da nova empresa de transporte²⁷⁰. Metade das ações da Chaco ficou com a Amoco. A empresa americana comprou 30% dos papéis e depois se fundiu, em 1997, com a argentina Bidas, que havia adquirido os outros 20%²⁷¹. A Andina teve 20,25% das ações compradas pela argentina Perez Companc²⁷². Outros 20,25% ficaram com a hispano-argentina Repsol YPF. A argentina Pluspetrol adquiriu os 9% restantes. A Transredes teve 25% de suas ações compradas pela Shell e outros 25% pela Prisma Energy, subsidiária da Enron dos Estados Unidos. Investidores privados ficaram com os 16% restantes²⁷³.

A YPFB deixou de ser uma produtora, mas foi mantida como agente estatal de intervenção²⁷⁴. Ela ficou com um papel meramente administrativo, responsável pela certificação de reservas, promoção das licitações internacionais e subscrição de contratos²⁷⁵. O Decreto Supremo 24806, assinado pelo presidente Sanchez de Lozada dois dias antes do fim do mandato, em 4 de agosto de 1997, tornou as empresas internacionais proprietárias dos hidrocarbonetos extraídos do solo boliviano – só eram do Estado da Bolívia enquanto permanecessem inexplorados – e estas, após pagarem os royalties e os impostos, tinham pleno poder sobre o destino do combustível²⁷⁶. Os impostos sobre os recursos naturais diminuíram de 50% para 18%, e os royalties passaram a ser pagos tendo como base uma Declaração Jurada das próprias empresas. Porém, o Decreto e os atos e contratos seguintes deveriam ser validados no Congresso, o que não aconteceu. Esse foi o motivo dos protestos e ações que levaram ao Plebiscito do Gás, em julho de 2004²⁷⁷. Os eleitores votaram por um maior controle estatal sobre o gás e o petróleo e pelo aumento dos impostos para as multinacionais petrolíferas. Em 2005, sob a pressão de organizações camponesas, urbanas e indígenas, o Legislativo aprovou o aumento da taxa de 18% para 50% (32% em impostos e 18% em royalties), mas a pressão permaneceu. A população, com o aumento da pobreza, sentia que suas riquezas eram dilapidadas por estrangeiros. O presidente

²⁷⁰ CARRA, 2008, p. 175 et seq.

²⁷¹ Em 1998, a Amoco se fundiu com a British Petroleum.

²⁷² A Petrobras comprou, em 2002, 58,6% das ações da Perez Companc S.A. por US\$ 1,027 bilhão e assumiu o controle da empresa.

²⁷³ CARRA op. cit., p. 75.

²⁷⁴ CEPIK; CARRA, 2006, p. 3.

²⁷⁵ NOGUEIRA, 2007, p. 139.

²⁷⁶ CARRA, op.cit, p. 177.

²⁷⁷ VILLA; URQUIDI, 2006, p. 75.

Carlos Mesa pensou em nacionalizar o setor pela terceira vez, mas o custo seria altíssimo: US\$ 8 bilhões, quase a totalidade do PIB boliviano (US\$ 8,8 bilhões). Mesa não encontrou solução e renunciou²⁷⁸.

4.5.

A Petrobras

A *Petrobras Bolívia* foi criada em 25 de novembro de 1995 e entrou em funcionamento em julho de 1996. A empresa se tornou a maior do setor na Bolívia²⁷⁹. De 1995 a 2006, a Petrobras investiu US\$ 1,5 bilhão no país em modernização de refinarias, plantas de tratamento de gás, postos de combustíveis e gasodutos, o que equivale a 20% do investimento estrangeiro na Bolívia no período²⁸⁰. O valor dos ativos somavam US\$ 1,173 bilhão. Ela também era responsável por 78% das receitas bolivianas com gás natural, 42% do PIB industrial, 22% do PIB total e 20% da arrecadação de impostos²⁸¹.

A Petrobras é um ator híbrido, que persegue tanto os objetivos políticos e macroeconômicos do Poder Executivo quanto o lucro. É controlada pelo Estado brasileiro e, por isso, é orientada a satisfazer interesses públicos, administrando custos, que seriam negligenciados por empresas privadas, para atender demandas sociais. É uma relação conflituosa de interesses em que a Petrobras reduz a sua subordinação ao Estado quando se aproxima da lógica empresarial, mas quando defende os interesses estatais aumenta a subordinação e perde a autonomia²⁸².

A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras S.A.) foi fundada por Getúlio Vargas no dia 3 de outubro de 1953, quando o presidente sancionou a lei 2004. O seu principal objetivo era conquistar a autossuficiência do país em petróleo. A lei também estabeleceu o monopólio do Estado brasileiro sobre as reservas de

²⁷⁸ CEPIK; CARRA, 2006, p. 5.

²⁷⁹ LOHMANN; REIS, 2006, p. 11.

²⁸⁰ VILLA; URQUIDI, 2006, p. 75.

²⁸¹ CARRA, 2008, p. 200.

²⁸² NOGUEIRA, 2007, p. 76.

petróleo, a pesquisa, a exploração, o refino e o transporte do petróleo e do gás natural. Pela lei, a União controla 51% do capital votante²⁸³.

Uma grande mudança no planejamento da empresa aconteceu a após a promulgação da Lei do Petróleo (9478/97), de 1997, que quebrou o monopólio e flexibilizou o mercado brasileiro. A lei permitiu que qualquer empresa privada atuasse na indústria do petróleo, na exploração, transporte, refino, produção, importação e exportação. As reservas petrolíferas e gasíferas brasileiras passaram a ser leiloadas em licitações anuais promovidas pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Mas foi garantido à Petrobras manter o controle sobre os campos em produção e os blocos cujas descobertas já haviam sido declaradas²⁸⁴.

A flexibilização do setor foi um importante impulso para a Petrobras se internacionalizar com mais intensidade e alterar as suas preferências, que se aproximaram mais dos interesses de companhias privadas. Com a entrada das multinacionais Shell, Exxon Mobil, Texaco, British Petroleum no Brasil, a Petrobras foi obrigada a se reestruturar para não ser engolida pelas concorrentes. As mudanças internas tinham como objetivo não só sobreviver no mercado interno, como brigar de igual para igual com as gigantes do setor²⁸⁵. Hoje, a companhia está presente em 27 países, em todos os continentes²⁸⁶.

A Petrobras assumiu, a partir de 1999, um modelo de gestão corporativa mais transparente, com um Conselho de Administração, “presidido pelo ministro de Minas e Energia e integrado por personalidades de reconhecida competência de fora dos quadros da Petrobras”²⁸⁷. O conselho tem entre 5 e 9 integrantes, eleitos pela Assembleia Geral dos Acionistas, não tem vínculo com a Diretoria Executiva da empresa e passou a definir a estratégia da companhia. O motivo do aumento da transparência na gestão da companhia foi a abertura de capital nas Bolsas de Valores de Nova York e de São Paulo. Uma mudança no estatuto permitiu a compra de ações com direito a voto por pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou

²⁸³ FUSER, 2007 p. 2 et seq.

²⁸⁴ Ibid., p. 3.

²⁸⁵ LOHMANN; REIS, 2006, p. 7.

²⁸⁶ Petrobras. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/noticias/petrobras-adquire-participacao-na-australia/>>. Acessado em 3 jun. 2010.

²⁸⁷ Relatório Anual 1999 da Petrobras. Mensagem do presidente Henri Philippe Reichstul. Disponível em: <<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/relat99/mensagem.htm>>. Acessado em 3 jun. 2010.

não no Brasil, e aumentou a participação privada na estatal, para capitalizar a empresa²⁸⁸. Após o último processo de capitalização da empresa, em setembro de 2010, 52% das ações preferenciais²⁸⁹, estão nas mãos de investidores privados. Porém, a companhia continua sendo controlada pelo Poder Executivo, que detém a maioria das ações ordinárias, com direito a voto nas decisões da companhia, e o Presidente da República escolhe o presidente da Petrobras²⁹⁰.

O plano estratégico de 1999 redefiniu a Petrobras como uma empresa de energia com atuação internacional. A mudança foi providencial, pois naquele ano o GASBOL entrou em funcionamento²⁹¹. A atuação foi concentrada nas áreas de influência geopolítica, com uma política de aquisição de concessões agressiva, especialmente no Cone Sul – visando ao crescimento integrado e à liderança do Brasil no continente sul-americano – e na Costa da África e no Golfo do México²⁹². Por muitos anos, a empresa não prospectou gás natural, por ter pouco consumo no Brasil e ser difícil o transporte, além da prioridade da companhia ser o petróleo. A Gaspetro foi fundada em 1998. A Petrobras se voltou para a produção, transporte e comercialização de gás natural e liquefeito²⁹³ e investiu no projeto de se tornar um dos principais atores do mercado de gás natural no Cone Sul. Ela passou a ser vista, pela diplomacia brasileira, como uma peça fundamental para a integração regional energética e para a criação de laços de interdependência²⁹⁴.

4.6.

Os interesses do Brasil na Bolívia

O Brasil possui relações comerciais com a Bolívia desde 1867, quando foi definida a fronteira entre os dois países. Em 1903, os dois governos assinaram o

²⁸⁸ CARRA, 2008, p. 92 et seq.

²⁸⁹ BBC Brasil. Ver em

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/09/100924_petrobras_entenda_fp.shtml>.

Acessado em 12/10/2010.

²⁹⁰ FUSER, 2007, p. 3.

²⁹¹ LEITE, 2007, p. 352 et seq.

²⁹² NOGUEIRA, 2007, p. 106.

²⁹³ LOHMANN; REIS, 2006, p. 10 et seq.

²⁹⁴ FUSER, op.cit., p. 4.

Tratado de Petrópolis, negociado pelo Barão de Rio Branco, que garantiu ao Brasil o estado do Acre. O país pagou 2 milhões de libras esterlinas e construiu a estrada de ferro Madeira-Mamoré para a Bolívia²⁹⁵.

A Guerra do Chaco (1928-1935) marcou a aproximação de Brasil e Bolívia. O país ficou com um pequeno acesso ao Rio Paraguai, através do rio Otuquis depois de perder parte de seu território para o Paraguai. O governo boliviano viu no Brasil uma saída, pelo Oceano Atlântico, para sua produção de prata e estanho²⁹⁶. Os dois países assinaram dois acordos, em 1938: um para a construção da ferrovia para ligar Corumbá a Santa Cruz de La Sierra (concluída em 1955), e outro sobre o aproveitamento do petróleo boliviano. Ambos tinham como objetivo a exploração das jazidas petrolíferas no oriente boliviano, mas não evoluíram²⁹⁷.

Em 1985, o governo de Victor Paz Estenssoro buscou retomar os entendimentos com o Brasil. Mas o interesse brasileiro no gás boliviano havia diminuído com a descoberta das jazidas de Campos e Santos, no litoral do país. O interesse político do governo brasileiro de dinamizar as relações com o vizinho foi, mais uma vez, fundamental para o reinício das conversas²⁹⁸. O governo brasileiro tinha certeza da importância de mudar o padrão de desequilíbrio do comércio bilateral para gerar um efeito positivo na economia boliviana e promover a estabilidade política no país vizinho²⁹⁹. Em 1988, o presidente José Sarney, assinou um acordo por notas reversais para o Brasil comprar 3 milhões de metro cúbicos diariamente, por 25 anos. O governo de São Paulo já havia demonstrado interesse em aproveitar o gás para interiorizar a industrialização do Estado. Esse acordo foi complementado em 1989. A Empresa Nacional de Eletricidad (ENDE), da Bolívia, a Eletrobrás e a Eletrosul assinaram contratos de fornecimento de energia elétrica, e a YPFB e a Interbrás³⁰⁰ firmaram contratos de compra, venda e comercialização de ureia e polietileno. O Brasil se comprometeu

²⁹⁵ VIOTTI, 2000, p. 187 et seq.

²⁹⁶ NOGUEIRA, 2007, p. 115 et seq.

²⁹⁷ VIOTTI, op. cit., p. 189 et seq.

²⁹⁸ Ibid., p. 200.

²⁹⁹ VIOTTI, op. cit., p. 202.

³⁰⁰ A razão social da Interbrás era Petrobras Comércio Exterior S.A.. A empresa foi o braço comercial da Petrobras no exterior dos anos 1970 até 1990, quando foi extinta pelo Presidente Fernando Collor de Mello.

a encontrar mercado alternativo para o consumo de 4 milhões de m³ diários de gás boliviano, a partir de 1994³⁰¹.

O Brasil, no início da década de 1990, tinha duas opções para importar gás natural: Argentina e Bolívia. A primeira tinha reservas provadas maiores, que chegava a 540 bilhões m³ de gás, mas tinha um consumo doméstico intenso, e as reservas vinham diminuindo. A segunda tinha reservas provadas menores que as brasileiras, avaliadas em 120 bilhões m³. Em compensação, tinha um consumo modesto e poucos investimentos no setor. O volume das reservas bolivianas se encontrava praticamente estagnado. O governo brasileiro preferiu a Bolívia³⁰².

Em 1993, um novo acordo foi assinado pelos presidentes Itamar Franco e Jaime Paz Zamora. Seriam fornecidos 8 milhões m³ de gás diariamente. Durante os 20 anos de vigência de contrato, esse volume aumentaria progressivamente até alcançar 16 milhões m³³⁰³. Havia no contrato a opção de compra de mais 14 milhões m³ adicionais, por isso o GASBOL foi dimensionado para transportar 30 milhões m³ por dia. No contrato³⁰⁴, já estava prevista a construção do gasoduto, de Rio Grande, na Bolívia, a Campinas, no interior de São Paulo, de onde se estenderia para Belo Horizonte e Porto Alegre³⁰⁵. Também foi incluída uma cláusula, no contrato de compra, de *take or pay* de 80% (obriga a compra de 80% do gás do acordo, assim, a Petrobras paga de qualquer forma o valor referente a esse gás) e de *ship or pay* de 100% no uso do gasoduto³⁰⁶.

A Petrobras acabou se integrando a essa política, mesmo com as restrições que seriam impostas ao óleo combustível. A empresa incorporou a ampliação da oferta e do mercado de gás natural no Brasil em seu planejamento estratégico³⁰⁷. A diretoria da Petrobras já havia criado o Grupo Executivo para Viabilização do Projeto de Gás da Bolívia (Gasb), em 1992. O grupo fez estudos técnicos para definir a viabilidade do projeto. Houve uma forte resistência, por causa da

³⁰¹ VIOTTI, 2000, p. 203.

³⁰² NOGUEIRA, 2007, p. 129 et seq.

³⁰³ VIOTTI, op.cit., p. 206.

³⁰⁴ De acordo com Antonio Dias Leite (2007), o contrato previa a construção de um gasoduto até Campinas, no interior de São Paulo. A pressão política dos governos de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em conjunto com associações empresariais e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), fez com que fosse incorporado ao projeto (que tinha 1413 km em território nacional) o trecho de Campinas até a Canoas (RS), aumentando em 1180 km o gasoduto, que tem 3150 km de extensão (LEITE, 2007, p. 335 et seq.).

³⁰⁵ VIOTTI, op. cit., p. 205 et seq.

³⁰⁶ LEITE, 2007, p. 334.

³⁰⁷ VIOTTI, 2000, p. 205.

insuficiência de reservas bolivianas e da falta de mercado no Brasil. Seriam necessários 105 bilhões de m³ de reservas de gás para garantir o suprimento por 20 anos, e a Bolívia, na época, tinha 123,3 bilhões de m³ em reservas, de acordo com as certificações internacionais³⁰⁸. A entrada do gás comercialmente dependia da decisão de centenas de empresários, donos de pequenas e médias indústrias de São Paulo, e da eficácia da distribuição³⁰⁹. O gasoduto Brasil-Bolívia dividiu a Petrobras, entre os funcionários que se opunham a sua execução e o corpo diretor que viu a oportunidade de transformar a relação com o governo federal para garantir um papel relevante no projeto do Poder Executivo³¹⁰.

Com a implantação do Plano Real, em 1994, houve uma recuperação da economia nacional e um aumento da demanda por energia – o país passou de uma situação de sobreoferta para um risco de insuficiência de energia³¹¹. A importação do gás natural passou a ser vista como uma forma de resolver a crise energética dos anos 1990 e, também, uma oportunidade para dinamizar as relações diplomáticas entre dos dois países. O estreitamento do relacionamento poderia atrair a Bolívia para a área de influência do Brasil e se tornar peça estratégica do Mercosul, o que fortaleceria o bloco, especialmente após o assédio americano na região com a sugestão da criação, em 1994, da Área de Livre Comércio das Américas – Alca³¹². O mercado consumidor brasileiro seria usado como atrativo para investimentos na área de energia e incentivaria a integração regional. A opção pelo gás natural canalizado – em vez do Gás Natural Liquefeito (GNL), que tem mais flexibilidade de transporte – garantiu uma relação mais estreita entre a fonte produtora e o centro consumidor, por necessitar de contratos de fornecimento de longo prazo para viabilizar a construção dos gasodutos³¹³.

A construção das termoeletricas seria uma garantia para que o Brasil alcançasse o volume de gás do contrato com a Bolívia³¹⁴. Os investimentos em termoeletricas eram vistos como mais atrativos, porque o tempo entre a construção e o início das atividades durava, em média, três anos, enquanto que as usinas hidrelétricas precisam de mais de cinco anos para começar a funcionar,

³⁰⁸ NOGUEIRA, 2007, p. 132.

³⁰⁹ LEITE, 2007, p. 334.

³¹⁰ NOGUEIRA, op. cit., p. 134

³¹¹ BIELSCHOWSKY, 1997.

³¹² HAGE, 2008b, p. 5 et seq.

³¹³ HOLANDA, apud NOGUEIRA, 2007, p. 131.

³¹⁴ LEITE, 2007, p. 334 et seq.

além de necessitar de um investimento muito maior. As obras de termelétricas desenvolvidas por agentes privados foram incentivadas e aprovadas por agências internacionais, como o Banco Mundial, que consideraram mais conveniente a ausência do setor público nos investimentos³¹⁵.

A Petrobras aproveitou a promulgação, em 1996, da Lei 1.689 – Lei dos Hidrocarbonetos – em que o Estado boliviano oferecia às estrangeiras um contrato de risco compartilhado, em que dava o direito de exploração e desenvolvimento das jazidas petrolíferas e gasíferas por até 40 anos para investir no vizinho³¹⁶. A estatal conseguiu a concessão de dois blocos petrolíferos: San Alberto e San Antonio, no departamento de Tarija. A empresa assumiria todos os custos da pesquisa e exploração. Se achasse gás, dividiria os lucros com a YPFB. A Petrobras vendeu 30% da sua participação para a francesa TotalFinaElf, para diminuir os riscos. Em 1999, foram encontradas reservas calculadas em 566 bilhões de m³³¹⁷. No mesmo ano, a empresa brasileira acertou a compra, por US\$ 102 milhões, de 70% das ações das duas maiores refinarias do país: Guillermo Elder Bell, em Santa Cruz, e Gualberto Villarroel, em Cochabamba, que foram agrupadas na Empresa Boliviana de Refinación³¹⁸. Os outros 30% foram adquiridos pela argentina Perez Companc, que, em 2002, passou a ser controlada pela Petrobras.

Em 1996, Petrobras e YPFB acertaram os termos finais do contrato de fornecimento de gás por 20 anos, em um volume máximo de 30 milhões m³/dia (sem especificar a retirada dos componentes nobres: butano, etano e propano). O contrato firmado entre Petrobras e a YPFB determinava que a estatal brasileira assumiria todos os riscos do negócio e bancaria também o risco cambial, pois o gás era importado em dólar com o preço atrelado ao mercado internacional³¹⁹. Os dois países assinaram o acordo *Gas Supply Agreement* (GSA) – um contrato que estabeleceu os termos das vendas de gás – com os preços fixados por uma fórmula composta de uma cesta de óleos combustíveis negociados no mercado internacional, reajustados a cada três meses³²⁰.

³¹⁵ HAGE, 2008b, p. 8.

³¹⁶ NOGUEIRA, 2007, p. 138 et seq.

³¹⁷ CEPIK; CARRA, 2006, p. 4.

³¹⁸ NOGUEIRA, loc. cit.

³¹⁹ CARRA, 2008, p. 183 et seq.

³²⁰ SIMÕES, 2007, p. 28.

Brasil e Bolívia se comprometeram a construir um gasoduto de 3.150 km (557 km na Bolívia e 2.593 km no Brasil), que custou US\$ 2,015 bilhões³²¹. A Petrobras temia perder o controle sobre o gasoduto. Por isso, decidiu assegurar a participação majoritária no projeto com duas medidas. A primeira foi a assinatura do Acuerdo de Llava em Mano, assinado com a YPFB, em 16 de agosto de 1996, que definia a responsabilidade da empresa brasileira pela compra do material pelo trecho boliviano e pelo projeto de engenharia e construção, em que a Petrobras emprestava US\$ 280 milhões que seriam ressarcidos com abatimento de tarifas na importação do gás ao longo de 20 anos. A segunda medida foi assumir a responsabilidade pelo Transportation Capacity Option (TCO) – uma opção de transporte, em caso de pagamento antecipado, de 6 milhões m³/ dia de gás acima do estipulado em contrato. A companhia se comprometeu a pagar antecipadamente US\$ 81 milhões à Gás Transboliviano S.A. (GTB), responsável pela operação do duto no lado boliviano, e US\$ 302 milhões à Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), a operadora do lado brasileiro³²². Para financiar a construção do duto em território boliviano, a Petrobras precisou de crédito necessário e pediu aval ao Tesouro Nacional. Dessa forma, o BNDES/FINAME emprestou US\$ 760 milhões. Além disso, diretores da companhia participaram de reuniões em Washington – em que estiveram presentes integrantes do Ministério de Minas e Energia e do Itamaraty – com órgãos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial (que investiu US\$ 310 milhões), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (US\$ 240 milhões), o Eximbank do Japão (US\$ 360 milhões), o Banco Europeu de Investimento (US\$ 60 milhões), a Corporación Andina de Fomento (US\$ 165 milhões) e empresários (US\$ 142 milhões)³²³. Somente com as garantias da Petrobras foi possível tirar o gasoduto do papel, porque os organismos internacionais não aceitaram as garantias bolivianas. A estatal assumiu todos os riscos da obra, inclusive os ambientais³²⁴.

³²¹ Cepik & Carra (2006) escrevem que o custo do gasoduto foi de US\$ 2,154 bilhões. Mas de acordo com a Petrobras, o investimento da Petrobras no Gasbol foi de US\$ 2,015 bilhões – US\$ 1,58 bilhão para o trecho brasileiro e cerca de US\$ 435 milhões para o trecho boliviano de 557 quilômetros. A informação está disponível no sítio da empresa na Internet, em <http://www2.petrobras.com.br/bolivia/portugues/petrobras-presenca.asp>.

³²² NOGUEIRA, 2007, p. 164.

³²³ CARRA, 2008, p. 185.

³²⁴ SILVEIRA E FERNANDES, apud CARRA, 2008, p. 185.

O programa de importação do gás natural do governo brasileiro também incluiu um tramo – a partir do gasoduto principal – até Cuiabá, capital do Mato Grosso, com 644 km (362 km na Bolívia e 282 km no Brasil). O trecho, com capacidade para transportar 2,8 milhões m³ por dia, ficou a cargo de um consórcio privado. Servia para suprir a usina termoeleétrica Mario Covas, administrada pela Empresa Pantanal Energia (EPE)³²⁵, que pertence à Shell e à Ashmore Energy International³²⁶(AEI).

A Petrobras também participou da construção de outros dois gasodutos. O gasoduto Transierra (Gasyrg) liga os campos de San Alberto e San Antonio a Rio Grande, na Bolívia, tem 431 km de extensão e pode transportar 23 milhões de m³ de gás por dia. A empresa detém 44,5% de participação e o controle é da YPF, que tem 55,5% do capital. O outro gasoduto é o San Marcos, que tem apenas 17,5 km e abastece uma usina termelétrica perto de Puerto Suarez, na fronteira entre a Bolívia e o Brasil – a Petrobras controla 100% de sua operação³²⁷.

Para criar um mercado de gás no Brasil e viabilizar comercialmente a construção do gasoduto, a Petrobras adotou uma estratégia de barateamento de custo. Foi estabelecida uma política de preço atraente e o mercado respondeu favoravelmente. Uma parte dos industriais brasileiros passou ver o gás como mais conveniente para a produção de energia, porque seria mais barato e com bastante oferta de volume. As indústrias investiram e converteram a matriz energética de óleo combustível para gás natural. As empresas distribuidoras também construíram com redes de distribuição de gás para as residências³²⁸.

A British Petroleum, dona da COMGÁS, a Companhia de Gás de São Paulo, teve importante participação na construção do GASBOL. A empresa fez uma ligação entre o fornecimento e o consumo. O incentivo foi estendido para carros de passeio e taxis³²⁹. Houve um grande aumento no uso do gás natural veicular em São Paulo. No Rio de Janeiro, onde o combustível já era usado por veículos, o crescimento, proporcionalmente, não foi tão grande quanto o de São Paulo, mas o consumo fluminense alcançou o dobro do paulista. Em três anos, o

³²⁵ LEITE, 2007, p. 336.

³²⁶ A Shell dividia o controle da termoeleétrica com a Prisma Energy International. Esta foi criada em 2003 para administrar os negócios internacionais da gigante americana de energia Enron, que havia falido em 2001. Em 2006, a AEI comprou a Prisma.

³²⁷ CARRA, op.cit., p. 187.

³²⁸ CAVALCANTI, Carlos. Entrevista concedida a Guilherme Rios Cardoso. São Paulo, 03 mar. 2010.

³²⁹ HAGE, 2008b, p. 11 et seq.

consumo industrial de gás natural em São Paulo subiu 121%, e o combustível se tornou responsável por 80% da geração de calor no Estado³³⁰. Entre 1999 e 2004, a COMGAS converteu 500 indústrias em São Paulo³³¹.

O GASBOL, como citado anteriormente, é gerenciado por duas empresas, criadas em 1997. No lado boliviano, é controlado pela Gás Transboliviano (GTB) e no lado brasileiro pela Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG). Esta é uma sociedade anônima de capital fechado regulada pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A Gaspetro, subsidiária da Petrobras, é a acionista majoritária, com 51% das ações³³² da TBG. A empresa também detém 11% de participação na GTB. O Gasoduto Bolívia-Brasil, considerado pela Petrobras a “obra de infraestrutura mais importante da América Latina”³³³, foi concluído em 1999. Como previsto no acordo binacional, tem sua origem em Santa Cruz de La Sierra, percorre 557 km na Bolívia e entra em território brasileiro por Corumbá, no Mato Grosso do Sul, passa, em 2.593 km, por 136 municípios em cinco estados: Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O trecho Norte, entre Corumbá e Paulínia (no interior de São Paulo), entrou em funcionamento em julho de 1999. As atividades no trecho Sul, entre Paulínia e Canoas, no Rio Grande do Sul, começaram em março de 2000³³⁴. Em 1º de julho de 2003, o GASBOL atingiu a sua capacidade plena de transporte de 30 milhões m³/dia de gás natural³³⁵.

³³⁰ LEITE, 2007, p. 338.

³³¹ COMGÁS. Disponível em:

<http://www.comgas.com.br/relatorio_anual_2009/pdf/Book_RA_Comgas.pdf>. Acessado em 4 mai. 2010.

³³² TBG. Disponível em

<<http://www.tbq.com.br/portalTBGWeb/ShowProperty/BEA%20Repository/Imagem/Media/caracfis>>. Acessado em 05 jun. 2010.

³³³ Petrobras. Disponível em <<http://www2.petrobras.com.br/bolivia/portugues/petrobras-presenca.asp>>. Acessado em 05 jun. 2010.

³³⁴ TBG. Disponível em

<<http://www.tbq.com.br/portalTBGWeb/ShowProperty/BEA%20Repository/Imagem/Media/caracfis>>. Acessado em 05 jun. 2010.

³³⁵ Petrobras – Disponível em:

<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/conhecapedrobras/relatorioanual/relat03/iframes/port/neg_gasnatural.htm>. Acessado em 05 jun. 2010.

4.7.

O Decreto “Heroes Del Chaco”

No dia 1º de maio – Dia do Trabalho – de 2006, tropas militares bolivianas cercaram as duas refinarias da Petrobras no país, em Cochabamba e Santa Cruz de La Sierra. A operação começou logo após o presidente Evo Morales decretar a nacionalização do setor de hidrocarbonetos, incluindo 56 campos produtores, dutos e refinarias. A medida também afetou empresas multinacionais, entre elas a Repsol YPF, de origem espanhola e argentina, British Gas e British Petroleum, do Reino Unido, e a Total, da França. "Nacionalizamos os recursos naturais de hidrocarbonetos do país; o Estado recupera a propriedade, a posse e o controle total e absoluto destes recursos"³³⁶, disse Morales, nas instalações do campo de San Alberto, da Petrobras, cumprindo a principal promessa da campanha eleitoral. A participação das forças armadas foi uma demonstração de força do presidente. Os soldados, com fuzis, cercaram instalações dos campos de produção, refinarias e postos de gasolina. Em alguns desses locais, a bandeira boliviana foi hasteada e foi estendida uma faixa com a frase “Nacionalizado – Propriedade dos Bolivianos”³³⁷. Morales usou do simbolismo: o decreto foi batizado de “Heroes del Chaco”, em homenagem aos mortos na guerra contra o Paraguai.

O Decreto Supremo 28701 foi embasado em artigos constitucionais que declaram os hidrocarbonetos um patrimônio inalienável do Estado e que todas as empresas em território boliviano estão submetidas à soberania, às leis e às autoridades da República³³⁸. O decreto tinha um aspecto jurídico crucial, porque punha em prática dispositivos de migração de contratos e de tributação da exploração e da produção dos hidrocarbonetos nos termos da Lei 3085, de 2005. Esta obrigava as petrolíferas a firmar novos contratos e foi aprovada pelo Referendo Vinculante, em 18 de julho de 2004, como citado anteriormente³³⁹.

A preocupação de Evo Morales, ao assinar o decreto de nacionalização dos hidrocarbonetos, era a política interna. O seu governo começava a ser questionado e enfrentava protestos por não cumprir promessas de campanha. Os políticos de

³³⁶ Agência EFE. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI985712-EI294,00.html>>. Acessado em 05 jun. 2010.

³³⁷ ALEXANDRE, 2006, p. 23.

³³⁸ CEPIK; CARRA, 2006, p. 7.

³³⁹ CARRA, 2008, p. 193.

oposição, a imprensa e comentaristas (acadêmicos e diplomatas aposentados) exigiram, a partir da posse, uma ação dura do governo, para defender os interesses econômicos do país – como havia sido prometido na campanha eleitoral. A popularidade de Morales caiu de 80% de aprovação para 62% nos três meses que antecederam a nacionalização, e ele ficou pressionado pela obrigação de dar uma resposta de impacto³⁴⁰.

O presidente também estava de olho nas eleições de 2 de julho de 2006, que iriam escolher os parlamentares da Assembleia Constituinte boliviana. Com o decreto e o uso das forças armadas, ele demonstrou coragem e força política e se distanciava dos adversários, especialmente de Jorge Quiroga, líder do PODEMOS, e vice-presidente do governo Hugo Banzer, que vendeu duas refinarias para a Petrobras³⁴¹. A tática funcionou, mas ficou aquém da expectativa do governo. O MAS teve uma vitória significativa nas urnas, mas não alcançou os 2/3, de maioria qualificada, necessários para alterar a Constituição sem precisar do aval da oposição³⁴².

O cenário internacional também favorecia a medida, porque o mercado de hidrocarbonetos estava aquecido, com o aumento da demanda e a consequente alta dos preços, provocada pelo intenso consumo da China e pela instabilidade política no Oriente Médio e na Nigéria. No contexto regional, o Brasil era dependente do gás boliviano, e a demanda de Argentina, Uruguai e Chile aumentava³⁴³. O governo boliviano pretendia ligar o preço do gás natural ao do petróleo para conseguir um reajuste de 45%, em média, o que aumentaria o custo para o consumidor brasileiro de US\$ 5,50 o milhão de BTUs para US\$ 8,00³⁴⁴.

Cepik e Carra vêem um alinhamento de Morales com o presidente da Venezuela, Hugo Chavez, como ficou claro com o apoio à Alternativa Bolivariana por las Américas (Alba). A estatal venezuelana PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.) apoiou a nacionalização com assistência técnica e financeira³⁴⁵. Os autores consideram que não houve uma grande alteração na questão da nacionalização do subsolo. A Bolívia nunca deixou de ser dona de suas riquezas, mas, pelas regras anteriores, a partir do momento em que eram extraídos, o gás e o petróleo

³⁴⁰ CEPIK; CARRA, op.cit., p. 7 et seq.

³⁴¹ GUIMARÃES; DOMINGUES, 2007, p. 6.

³⁴² DOMINGUES, 2008, p. 5.

³⁴³ ALEXANDRE, 2006, p. 23.

³⁴⁴ CARRA, 2008, p. 194.

³⁴⁵ CEPIK; CARRA, 2006, p. 8.

passavam a pertencer às petrolíferas, que decidiam o que fazer com os produtos e apenas eram obrigadas a recolher impostos. Com o decreto, as empresas foram obrigadas a entregar a produção à YPFB, que assumiu, em nome do Estado, o controle total sobre produção, transporte, refino, armazenagem, distribuição, comercialização— definindo condições, volume, preços do mercado interno e da exportação — e industrialização.

A principal diferença foi nos ganhos do Estado boliviano. Os campos com produção superior a 100 milhões de pés cúbicos diários — o caso de San Alberto e San Antonio — tiveram a produção taxada em 82% — 18% de royalties, 32% de Imposto Direto aos Hidrocarbonetos (IDH) e 32% de participação adicional para YPFB. As empresas estrangeiras ficaram com 18% do que produziam, o que deveria cobrir também os custos e investimentos. Os campos com menos de 100 milhões de pés cúbicos diários tiveram a taxa mantida em 50%. As companhias tiveram 180 dias para se adaptar às novas regras. O Embaixador do país na Organização das Nações, Pablo Solón, escreveu que “Em 2004, antes da nacionalização dos hidrocarbonetos, o Estado recebia a título de impostos e royalties US\$ 293 milhões. Em 2007, recebeu a esse título US\$ 1,393 bilhão”³⁴⁶.

Morales assumiu o controle acionário das empresas sediadas na Bolívia — foram nacionalizadas as ações necessárias para que a YPFB tomasse o controle das empresas, alcançando 50% mais 1 — e, assim, ganhou poder de decisão sobre o destino dos hidrocarbonetos. Foram transferidas gratuitamente para YPFB as ações dos fundos de capitalização (fundos de pensões bolivianos) da Andina, da Chaco e da Transredes. Mas ao fazer isso, Morales criou um problema político, porque o Estado assumiu a responsabilidade sobre as pensões³⁴⁷. Pela nova legislação, as empresas estrangeiras passaram a ser sócias da YPFB, que assumiu o controle da cadeia de hidrocarbonetos — uma condição que foi aceita pelas companhias que permaneceram na Bolívia³⁴⁸. Das 21 petroleiras que operavam na Bolívia antes da nacionalização, 16 assinaram novos contratos no dia 29 de outubro de 2006 (entre as cinco empresas que deixaram o país, a maior delas é a americana Exxon Mobil). O negócio, para as companhias, ainda é considerado lucrativo e compensa os riscos políticos. Além disso, há uma estimativa de que

³⁴⁶ SOLÓN, 2009, p. 19.

³⁴⁷ CEPIK; CARRA, 2006, p. 9.

³⁴⁸ GUIMARÃES; DOMINGUES, 2007, p. 6.

apenas 20% das reservas bolivianas foram exploradas, o que aumenta a possibilidade de lucros futuros³⁴⁹.

O uso das forças armadas teve uma péssima repercussão no Brasil. O presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, inicialmente, foi contundente: "O governo da Bolívia tomou medidas unilaterais, de forma não amistosa, que nos obrigam a reagir"³⁵⁰. Ele cogitou a possibilidade de a companhia ir à Corte Internacional de Arbitragem, para garantir 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, em todos os níveis"³⁵¹. Outra preocupação de Gabrielli era o preço do gás exportado para o Brasil que passaria a ser controlado pelo governo boliviano. Dois dias depois, ele anunciou suspensão de novos investimentos da Petrobras na Bolívia e a retirada da proposta de expansão em 50% da produção do gás em seus dois campos, para 45 milhões m³/dia (a importação, hoje, ainda é de 30 milhões m³/dia). Mas Gabrielli foi moderado ao reduzir a nacionalização a uma disputa comercial: "Não existe crise entre Brasil e Bolívia, mas disputa entre Petrobras e YPFB"³⁵².

A reação do Poder Executivo brasileiro foi branda. Desde início, o discurso do Presidente Lula foi tolerante. Ele disse que a decisão de nacionalizar as reservas era um ato soberano, que deveria ser respeitado³⁵³, falou que a Bolívia tinha o direito de aumentar o preço do gás e que o país precisava de ajuda e não de arrogância, em uma resposta aos que exigiam uma postura mais dura do Brasil. Senadores e deputados federais, especialmente da oposição, criticaram o governo. A negociação foi marcada pelo tom definido pelo Ministério das Relações Exteriores. O chanceler Celso Amorim evitou falar em crise diplomática e buscou com um discurso cooperativo resolver o problema.

Os dois países mantiveram boas relações apesar da atitude truculenta do governo boliviano ao ocupar as refinarias da Petrobras com o exército e de

³⁴⁹ CARRA, 2008, p. 196.

³⁵⁰ Folha de São Paulo. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107302.shtml>>. Acessado em 30 de junho de 2009.

³⁵¹ Idem.

³⁵² Portal Uol. Disponível em:

<<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/05/03/ult29u47637.jhtm>>. Acessado em 30 jun. 2009.

³⁵³ Reportagem do jornal o Estado de São Paulo, veiculada no dia 2/05/2006. Disponível em <<http://www.tjm.sp.gov.br/Noticias/0503governo.htm>>. Acessado em 12 out. 2010.

declarações como as do Presidente Evo Morales de que a Petrobras operava ilegalmente na Bolívia e que o Brasil comprou o Acre do país vizinho em troca de um cavalo³⁵⁴. Com o discurso de que a empresa agia na ilegalidade (apesar dos contratos e acordos assinados), contrabandeando combustível, no dia 12 de setembro de 2006, o Ministro dos Hidrocarbonetos, André Soliz Rada, emitiu uma resolução em que a YPFB exercia o direito de propriedade sobre o petróleo e o gás liquefeito de petróleo, confiscava a receita das refinarias da Petrobras e garantia à empresa a condição de prestadora de serviços. Soliz Rada, dizendo que a Petrobras já havia alcançado lucros extraordinários, pretendia assumir o controle das refinarias sem pagar qualquer indenização. Foi a gota d'água. O Brasil endureceu o tratamento dado ao país vizinho. O Presidente Lula avisou a Morales que a paciência brasileira tinha acabado. A Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, declarou que iria defender os direitos da Petrobras na Bolívia e, caso necessário, o Brasil faria retaliações econômicas³⁵⁵. Evo Morales voltou atrás, e Soliz Rada pediu demissão.

O Ministério de Minas e Energia atuou em conjunto com a Petrobras nas negociações com o governo boliviano, que terminaram com o acerto de uma fórmula para reajustar o preço do combustível, com um aumento de 4% do valor do gás (a reivindicação boliviana era de 25%). As negociações sobre o valor a ser pago pelas refinarias continuaram sem solução. A Petrobras ameaçou levar a questão ao Centro Internacional de Ajustes de Diferenças a Investimentos (CIADI) do Banco Mundial. Mas a Bolívia abandonou o organismo internacional, junto com Venezuela e Nicarágua, em 29 de abril de 2007³⁵⁶. O país alegou que o tribunal era caro, antidemocrático, pois tomava decisões inapeláveis a portas fechadas, e injusto, porque favorecia as multinacionais contra os Estados³⁵⁷.

Em 6 de maio de 2007, Morales assinou o Decreto Supremo 29122, que estabeleceu a YPFB como a única exportadora de hidrocarbonetos no país, ou seja, a empresa passou a ter o direito de exportar a produção de cinco refinarias, entre elas as duas da Petrobras. Para Cesar Guimarães e José Maurício

³⁵⁴ Reportagem de O Estado de São Paulo, veiculada no dia 12/05/2006. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=289137>>. Acessado em 12 out. 2010.

³⁵⁵ CARRA, 2008, p. 201.

³⁵⁶ GUIMARÃES, DOMINGUES, 2007, p. 5.

³⁵⁷ Alliance for Responsible Trade (ART). Disponível em: <<http://www.art-us.org/content/bolivia-decide-salir-del-ciadi>>. Acessado em 7 jun. 2010.

Domingues, o governo boliviano ainda cogitava ter a Petrobras como sócia nas plantas de Gualberto Villaroel e Guillermo Elder Bell³⁵⁸. A companhia se viu pressionada pela Bolívia e desistiu de participar do processo de refino. José Sergio Gabrielli voltou a afirmar publicamente que pretendia ir a uma corte internacional, caso não houvesse acordo. Ele chamou a decisão de “expropriação de caixa”³⁵⁹ e afirmou que a mudança de regra causaria perdas no fluxo financeiro da estatal. A Petrobras queria US\$ 200 milhões pelas duas refinarias. Os bolivianos ofereciam US\$ 60 milhões. O Itamaraty chegou a emitir uma nota oficial que demonstrava o seu descontentamento com o decreto, que poderia atrapalhar o processo de negociação:

“O governo brasileiro expressa seu desapontamento com o Decreto Supremo nº 29122, que outorga à YPFB o monopólio da exportação do petróleo cru reconstituído e das gasolinas brancas, com efeito direto sobre a viabilidade econômica das refinarias de Gualberto Villaroel e Guillermo Elder Bell, de propriedade da Petrobras”³⁶⁰.

Poucos dias depois do decreto, em 10 de maio de 2007, Bolívia e Petrobras chegaram a um acordo sobre a venda das refinarias: US\$ 112 milhões (como foi citado anteriormente, a companhia havia comprado as duas plantas por US\$ 102 milhões oito anos antes, mas fez investimentos de US\$ 30 milhões³⁶¹ para melhorar a capacidade de refino e aumentar a sua produção nesse período). No dia do acerto, o Ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, declarou que havia um "bom relacionamento" com o país vizinho e que deveria ser mantido, pois o Brasil tinha um contrato de importação de até 30 milhões m³/dia de gás³⁶². A YPFB se tornou proprietária e responsável por todos os ativos e passivos das refinarias, inclusive o fornecimento de derivados de petróleo na Bolívia.

³⁵⁸ GUIMARÃES; DOMINGUES, 2007, p. 6.

³⁵⁹ Correio Braziliense. Disponível no site do Ministério da Fazenda: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=373884>>. Acessado em 7 jun. 2010.

³⁶⁰ Idem

³⁶¹ O valor de US\$ 30 milhões é citado por Duarte, Saraiva e Boné (2008), na página 94.

³⁶² <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u117034.shtml>

4.8.

A decisão do Governo Lula

O Poder Executivo do Brasil já sabia que Evo Morales pretendia nacionalizar os hidrocarbonetos. Ele já havia deixado clara a sua intenção durante a campanha. Poucos dias antes, em uma reunião do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Belo Horizonte, em abril de 2006, Morales reafirmou que “o governo boliviano precisa de sócios, e não de patrões”³⁶³. Porém, a forma como a promulgação do Decreto “Heroes del Chaco” – com as forças armadas encampando refinarias da Petrobras – surpreendeu o governo brasileiro. O embaixador Marcel Fortuna Biato³⁶⁴, assessor especial do Itamaraty para a Presidência da República, em entrevista ao autor, disse que houve uma quebra de confiança, porque o governo da Bolívia não fez um anúncio prévio. Para o embaixador, os bolivianos não avisaram porque sabiam que o governo brasileiro não iria aceitar passivamente a decisão do vizinho.

José Alexandre Hage considera que, a partir das crises bolivianas que resultaram nas quedas de Lozada e Mesa, faltou ao governo brasileiro a capacidade de vislumbrar os acontecimentos, porque havia enorme pressão popular pela nacionalização dos insumos energéticos e correção do preço pago pelo Brasil³⁶⁵. Para o cientista político, a atuação do Estado poderia ser planejada, tendo em vista o clima de revolta na região, para garantir a segurança energética. De acordo com Hage, há uma impressão de que a Bolívia usou uma “estratégia indireta”: pegou o Brasil de surpresa e forçou uma resposta do governo Lula. Se a reação brasileira à nacionalização fosse direta e dura, receberia fortes críticas internacionais, pois seria vista como ação contra um ator sul-americano mais frágil. Em contrapartida, uma reação branda seria criticada pelos setores políticos nacionais³⁶⁶.

A decisão boliviana de nacionalizar os hidrocarbonetos envolveu uma alteração nas relações contratuais da Petrobras com a YPFB que o Brasil não proporia sem a demanda externa. Como Helen Milner escreve, há uma interação

³⁶³ ALEXANDRE, 2006, p. 22.

³⁶⁴ BIATO, Marcelo Fortuna. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 12 mar. 2010.

³⁶⁵ HAGE, 2008b, p. 15.

³⁶⁶ Ibid., p. 4.

das políticas doméstica e internacional³⁶⁷, e a cooperação envolve uma mudança de política que um país não a perpetraria sem a demanda externa – neste caso, a alteração seria rever uma relação comercial de exploração de reservas naturais bolivianas que rendiam lucro à Petrobras e abastecem o mercado brasileiro – e pode ter efeitos distributivos internos, que podem desagradar atores que apoiam o governo. Com a proclamação do Decreto na Bolívia, os efeitos distributivos poderiam ser graves para os atores brasileiros: além do aumento do preço do gás natural e, conseqüentemente, dos custos da produção para os industriais, havia o risco de interrupção do fornecimento de gás natural.

Houve um impacto imediato no comportamento do Estado brasileiro. Pressionado pelo vizinho, o Brasil precisou agir e formar a sua preferência para definir a sua estratégia. De acordo com a terceira premissa de Andrew Moravcsik, a interdependência das preferências das nações no sistema internacional determina a conduta do Estado. Os interesses nacionais são distintos, e cada país tenta impor as suas preferências sob o constrangimento externo das preferências dos outros³⁶⁸. Nessa interdependência política, a Bolívia definiu o objetivo de arrecadar mais com a exploração de gás natural, e aconteceu uma externalidade transnacional³⁶⁹ que afetou a sociedade brasileira e alterou as relações de perdas e ganhos da cooperação. Dessa forma, aumentou a pressão sobre o governo brasileiro para definir a sua preferência quanto a relação de cooperação com a Bolívia. Igor Fuser (2007) avalia que o governo ficou em um impasse: manter a linha mestra da política externa nacional de integração regional ou tomar uma posição de defesa dos interesses da Petrobras³⁷⁰.

Antonio Dias Leite considera as primeiras reações brasileiras contraditórias: enquanto a Petrobras foi energeticamente contrária, apoiando-se em contratos de longo prazo de compra e venda, o governo assumiu uma postura conciliadora³⁷¹. Segundo a definição de Helen Milner, o comportamento do ator que detém a maior influência sobre o processo decisório define a propensão pela cooperação: atores “pombos” tendem a cooperar, e “gaviões”, são mais dispostos

³⁶⁷ MILNER, 1997, p. 5.

³⁶⁸ MORAVCSIK, 1997, p. 520

³⁶⁹ Ver externalidade transnacional em MORAVCSIK, 1997, p. 528.

³⁷⁰ FUSER, 2007, p. 9.

³⁷¹ LEITE, 2007, p. 417.

ao conflito³⁷². A administração Lula teve um comportamento de “ator pombo”. A Petrobras precisava defender os seus interesses e de seus acionistas, por isso sua atitude foi de “ator gavião”, contrário à cooperação. O governo não quis por em risco a política de integração regional desempenhada pelo Itamaraty, e, como os seus interesses prevalecem sobre os da Petrobras, pois é o acionista majoritário, o Estado adotou uma conduta em que cedeu o máximo que poderia para resolver o problema e cooperar.

Houve uma forte pressão da imprensa brasileira, que criticou a forma branda como o governo respondeu ao uso de tropas militares em refinarias da Petrobras e cobrou medidas enérgicas. Os partidos de posição tentaram usar politicamente a nacionalização boliviana. PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PFL (Partido da Frente Liberal – hoje Democratas) tentaram capitalizar votos nas eleições de 2006 – para Presidente, governadores, senadores e deputados federais e estaduais – criticando um governo considerado por eles frágil para responder a uma ação dura do vizinho. Condenaram publicamente os custos excessivos para o Estado brasileiro que o governo assumia na integração regional. O então candidato a presidência pelo PSDB, Geraldo Alckmin, recriminou algumas vezes a política externa do governo Lula, por considerá-la ideológica e pouco ligada aos “interesses brasileiros” – que seriam para os sociais democratas os interesses do setor produtivo, industrial e do agronegócio³⁷³. Essa pressão política e da sociedade pouco influenciaram a decisão do governo, que privilegiou os interesses de longo prazo, na América do Sul, projetados pelo corpo burocrático do Itamaraty.

A formação das preferências domésticas ajuda a entender a decisão do governo. Como argumenta Moravcsik, o comportamento estatal sofre um impacto direto das ideias, dos interesses e das instituições sociais, que ajudam a definir a preferência do Estado, que resultam das demandas dos indivíduos e dos grupos sociais³⁷⁴. Lembrando que o autor define preferência como o ordenamento de objetivos e interesses de um Estado em sua relação com outros países³⁷⁵. A formação da preferência brasileira na negociação foi definida por um processo de consultas e pressões de atores domésticos (estatais e sociais). Utilizando o

³⁷² MILNER, 1997, p. 17.

³⁷³ PINHEIRO, 2006, p. 5.

³⁷⁴ MORAVCSIK, 1997, p. 513.

³⁷⁵ Ibid., 519.

conceito de Thomas Risse-Kappen de que o Estado precisa ser diferenciado dos governos, pois não age por ser apenas uma estrutura de autoridade de um país³⁷⁶, não foi uma decisão do Estado brasileiro, mas sim do núcleo decisório de política externa do governo Lula – formado pelo gabinete da Presidência da República, pelo Ministério das Relações Exteriores e, especificamente neste caso, pela Casa Civil. Lula e seu gabinete têm a autoridade conferida pela população para tomar uma decisão de longo prazo em nome do Estado.

Para Helen Milner, os atores estatais também têm interesses próprios³⁷⁷. No caso do Itamaraty, há uma posição corporativa de buscar o protagonismo do Estado brasileiro no sistema internacional, como um líder regional, tendo a América do Sul como área de influência. Esta posição é bastante próxima ao pensamento do assessor de Lula para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia. O Presidente tinha um interesse imediato em 2006: a reeleição. No entanto, é o legado histórico que mais o fascina – como a maioria dos presidentes. Seu objetivo nas relações exteriores é deixar a sua marca como um líder regional, reconhecido internacionalmente, e aumentar a representatividade da América do Sul no cenário internacional, através de sua integração³⁷⁸.

Entretanto, não são apenas os atores estatais que definem a preferência estatal. O governo sofre forte pressão dos grupos de interesse mais poderosos. Para Moravcsik, as demandas dos indivíduos e dos grupos sociais seriam ontologicamente anteriores à política³⁷⁹. Foram levados em consideração na formação da preferência do Brasil os interesses privados, da indústria e dos cidadãos, que não queriam aumento do preço do gás natural e, muito menos, a sua falta. O governo definiu que o interesse prioritário era a manutenção do suprimento do combustível e não aceitou, em hipótese alguma, que o abastecimento fosse interrompido.

Seguindo a orientação do Itamaraty, o Presidente Lula preferiu evitar uma negociação econômica mais agressiva e dura, o que lhe seria possível – não apenas por ser um país mais rico, mas porque a Bolívia tinha pouco para barganhar. A tecnologia da Petrobras não podia ser substituída no curto prazo. O petróleo boliviano é associado ao gás natural, dessa forma, sem a estatal brasileira,

³⁷⁶ RISSE-KAPPEN, 1995, p. 19.

³⁷⁷ MILNER, 1997, p. 35.

³⁷⁸ GARCIA, 2010b.

³⁷⁹ MORAVCSIK, 1997, p. 517.

que também detinha as principais refinarias, poderia haver desabastecimento do combustível no país³⁸⁰. A YPFB era incapaz de assumir sozinha o setor de hidrocarbonetos. A empresa não tinha capital nem funcionários suficientes – eram 650 empregados na época da nacionalização, ou seja, a companhia continuaria tecnicamente dependente das petroleiras³⁸¹. Uma saída completa das petroleiras poderia deixar em colapso o sistema de previdência social boliviano – o qual a YPFB estava vinculada³⁸². Além disso, o gasoduto Bolívia-Brasil, como diz o nome, leva o gás até o território brasileiro. O Brasil era o único mercado potencialmente grande que a Bolívia tinha acesso no curto prazo (um gasoduto novo demoraria de três a quatro anos para ficar pronto). Na época da nacionalização, o país consumia 60% da produção de gás boliviano, o que rendeu, em 2005, US\$ 800 milhões em impostos³⁸³. A opção da Argentina não substituiria comercialmente o Brasil, porque a quantidade exportada e a demanda argentina são muito inferiores às brasileiras – 7,7 milhões m³/dia contra 30 milhões m³/dia. O Brasil, apesar de dependente do gás, poderia buscar outras fontes de energia, como o gás natural liquefeito (GNL), no médio prazo – como o fez. Além disso, a saída da Petrobras, que era responsável por 22% do PIB boliviano, poderia quebrar o país.

O embaixador Marcel Biato garante que o governo brasileiro, em nenhum momento, pensou em aprovar a retirada da Petrobras da Bolívia, nem a diretoria da empresa pensou em sair do país. O embaixador declara que há um interesse geoestratégico e comercial no vizinho, e é fundamental manter a estabilidade do país – o que Evo Morales garante desde a sua eleição. Biato fala na possibilidade de levar o gás boliviano em condições competitivas até Pernambuco. Apesar da futura entrada do gás natural do pré-sal, há o interesse econômico brasileiro – tanto do governo quanto do setor privado – de manter a importação do combustível boliviano.

Cristina Alexandre (2006) viu na resposta brasileira uma preocupação de nível regional. O governo brasileiro articulou um encontro, no dia 4 maio de 2006, em Puerto Iguazú, na Argentina. Participaram os presidentes da Argentina, Nestor Kirchner, do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, da Bolívia, Evo Morales, e da

³⁸⁰ CARRA, 2008, 202.

³⁸¹ GALL, apud CARRA, 2008, p. 195.

³⁸² CARRA, 2008, p. 195 et seq.

³⁸³ CEPIK; CARRA, 2006, p. 10.

Venezuela, Hugo Chavez. Para ela, a reunião promoveu avanços nas relações regionais sul-americanas, levando em consideração os projetos de integração já definidos em acordo pelos países. Brasil e Argentina agiram conjuntamente em nome do interesse comum sobre o gás boliviano. Alexandre viu na negociação promovida pelo governo brasileiro a única solução coerente com o projeto de integração regional da política externa do governo Lula. De acordo com Antonio Dias Leite, Lula declarou ao fim do encontro em Puerto Iguazú, que aceitava um aumento no preço do gás desde que não fosse excessivo. Mas a Petrobras declarou que era contra e não admitia quebra de contrato. Esse encontro foi apenas o primeiro passo de uma longa negociação em que o governo brasileiro aspirava resolver da forma menos agressiva possível, enquanto Morales e seus ministros faziam discursos nada conciliadores³⁸⁴.

Thomas Risse Kappen divide o Estado em estruturas domésticas para diferenciar os diversos tipos de autonomia e de poder do Estado frente à sociedade e explicar as diferentes respostas a pressões, constrangimentos e oportunidades³⁸⁵. O seu conceito divide as estruturas domésticas em camadas. Na primeira, composta pelas instituições políticas do Estado, é possível analisar a centralização ou fragmentação do poder estatal, tendo como ponto de foco a concentração de poder sobre o processo decisório nas mãos de um pequeno grupo de pessoas, a participação do corpo burocrático e a autoridade do governo sobre a sociedade³⁸⁶. Participaram do núcleo do processo decisório e de negociação com a Bolívia atores do Poder Executivo: o gabinete da Presidência, com o Presidente Lula e o assessor especial de assuntos internacionais Marco Aurélio Garcia, o Ministério das Relações Exteriores, a Casa Civil, o Ministério de Minas e Energia e a Petrobras. Como argumenta Helen Milner, a distribuição de poder entre os atores de um país é definida pelas instituições domésticas³⁸⁷, e, no caso brasileiro, o núcleo do Poder Executivo tem um controle maior sobre o processo decisório. Especificamente em política externa, voltando ao argumento de Risse-Kappen, o grau de centralização desta camada da estrutura doméstica brasileira ainda se mostra de médio a alto, porque a abertura para atores da sociedade no processo decisório, e mesmo de dentro do Poder Executivo, é pequena. Mas aconteceu

³⁸⁴ LEITE, 2007, p. 417.

³⁸⁵ RISSE-KAPPEN, 1995, p. 20.

³⁸⁶ RISSE-KAPPEN, 1995, p. 21.

³⁸⁷ MILNER, 1997, p. 40.

neste caso. Tanto a Petrobras – uma estatal que faz parte do Ministério de Minas e Energia, mas que tem bastante autonomia empresarial – participou decisivamente do processo quanto grupos privados poderosos foram consultados.

A participação da (na época) Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, foi salientada pelo então diretor de Gás e Energia da Petrobras Ildo Sauer, em entrevista ao autor³⁸⁸. Além de estar à frente da Casa Civil, ela era a presidente do Conselho de Administração da Petrobras³⁸⁹. Dilma presidiu o órgão desde sua entrada no governo, em 2003, como Ministra de Minas e Energia, até 31 de março de 2010, quando foi lançada candidata à sucessão presidencial para se tornar, em 31 de outubro, a primeira mulher eleita presidente do Brasil. Ela deixou o Ministério, em junho de 2005, para assumir a Casa Civil após o “Escândalo do Mensalão”³⁹⁰, que custou o cargo ao então homem forte do governo José Dirceu. Dilma foi escolhida por ser uma mulher de convicções e pulso forte. A ideia era mudar o perfil da Casa Civil, que era mais político nos tempos de José Dirceu, para se tornar mais técnico com Dilma. Porém o caráter centralizador continuou. A Casa Civil foi criada em 1938 e é um órgão diretamente ligado ao Presidente da República. O seu Ministro é considerado o mais importante do Poder Executivo, por assessorar o presidente na coordenação de ações de governo, inclusive de outros ministérios, por avaliar as propostas legislativas que o governo encaminha ao Poder Legislativo e por monitorar a ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo chefe do Executivo³⁹¹.

O governo boliviano queria politizar a negociação, enquanto a Petrobras preferia mantê-la no nível técnico, porque, em termos contratuais e de mercado, um aumento substancial do preço do gás natural poderia inviabilizar o negócio. Os bolivianos endureciam a negociação com a Petrobras e depois pediam auxílio ao

³⁸⁸ SAUER, Ildo. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 30 mar. 2010.

³⁸⁹ Na época da nacionalização também participavam do Conselho o próprio presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, o Ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, os empresários Arthur Sendas e Jorge Gerdau, o banqueiro Fabio Colletti, diretor-presidente do ABN AMRO Real.

³⁹⁰ O escândalo do mensalão começou com a denúncia do Deputado Federal do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/RJ) Roberto Jefferson de que o Partido dos Trabalhadores pagava mensalidades (quantias variadas) a parlamentares para que os projetos do governo fossem aprovados no Congresso. De acordo com Jefferson, o líder do mensalão era o então Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu.

³⁹¹ Casa Civil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/casacivil/>>. Acessado em 21 ago. 2010.

gabinete da Presidência e do Itamaraty para ter o seu pleito atendido. De acordo com Biato, esse processo faz parte da dinâmica de negociação: o governo ouvia os bolivianos e depois conversava com a estatal para saber até onde era possível ceder. O professor Ildo Sauer lamenta que, internamente, a Petrobras, com suas equipes, tenha sido obrigada simultaneamente a negociar com o governo em Brasília e com o governo da Bolívia. Ele avalia que essa politização atrapalhou muito a negociação, porque os bolivianos pressionavam o presidente Lula para ser generoso. A Petrobras reivindicava o direito, e também obrigação como empresa de capital aberto, de fazer valer os contratos e manter os interesses empresariais. Sauer considera que houve pessoas do governo brasileiro que também politizaram a negociação. A Ministra Dilma Rousseff participou ativamente desse processo, viajando para a Bolívia e marcando reuniões em Brasília. Como ela era presidente do Conselho de Administração da Petrobras tinha participação direta nas diretrizes da companhia.

Dois interesses do governo brasileiro nortearam a negociação: a integração regional e o desenvolvimento econômico do Brasil. Este último levou em consideração não os lucros de curto prazo da maior estatal brasileira, mas as consequências de um aumento do preço do gás natural no país, a interrupção do abastecimento e os reflexos econômicos de uma nova crise política na Bolívia. Em entrevista à Empresa Brasileira de Comunicações (EBC), o assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, deixa claro que o crescimento do Brasil não pode ser isolado dos vizinhos. Uma relação sólida com esses países é fundamental no projeto do desenvolvimento: “O Brasil não pode ser uma ilha de prosperidade cercada de países com grandes problemas sociais, em alguns casos, de grande instabilidade política”³⁹².

O governo viu imediatamente que precisaria ceder, e, na matemática política e econômica, a Petrobras arcaria com a perda de receita. De acordo com o embaixador Marcel Biato, a relação da companhia com o Poder Executivo envolve concessões dos mais variados tipos, dentro e fora do país. Como é uma empresa monumental, há muita margem de manobra e inúmeros campos de atuação. A diretoria da Petrobras sabe que a empresa é um braço do Estado brasileiro. Apesar de ter um custo econômico em algumas situações, a companhia

³⁹² GARCIA, 2010b.

também se beneficia disso, porque o governo brasileiro abre espaço no exterior para a estatal. Ela está em países como a Nigéria e Angola, por exemplo, pela sua competência, mas também pelo interesse desses países em negociar com uma empresa ligada ao Brasil. A Petrobras entrou na Bolívia em 1996, manteve sempre lucros altos, e o país passou a ser uma plataforma para a expansão da empresa, que faturou muito com o gás natural. José Sérgio Gabrielli, por mais que tenha dado declarações fortes no início da negociação – ele precisava defender os interesses da empresa e de seus acionistas – acabou aceitando o papel da companhia na negociação. Ele expressou a sua discordância quanto ao ônus da empresa nas conversas com o núcleo do Poder Executivo, mas a posição do governo prevaleceu. Como o cargo de presidente da estatal é definido pelo Executivo, Gabrielli não tinha outra opção para garantir o seu principal interesse que era manter o emprego.

Os dirigentes da Petrobras, por trabalharem em uma empresa de capital aberto, respondem ao estatuto, às normas e seguem as orientações do Conselho de Administração. Ildo Sauer lastima que o governo – que poderia dar as diretrizes à diretoria da companhia de forma direta, por ser sócio majoritário e presidir o Conselho, com a Ministra Chefe da Casa Civil – usava o caminho da informalidade, sem deixar nada assinado, pressionando os dirigentes para que eles cedessem a sua vontade. Dessa forma, quem corria o risco de responder pela legislação brasileira, pela legislação americana e pelo estatuto da empresa eram os diretores que fizessem algo diferente do que era permitido. Uma empresa estatal pode ser transparentemente, receber orientação do acionista controlador, que é o governo, e os dirigentes executarem. Dessa maneira, o controlador (o governo) poderia ser acionado pelos acionistas minoritários se estes se sentissem prejudicados.

O professor Ildo Sauer declara que houve uma guerra de imagem, em que a Petrobras e o governo brasileiro aceitaram perder, em favor de Morales, que precisava daquela vitória política, porque a agenda interna exigia dele mostrar que estava enfrentando a estatal brasileira. Mas, na realidade, a Petrobras não sofreu prejuízo, teve apenas uma redução de lucro. Sauer acredita que, se a diretoria da empresa respondesse às críticas da imprensa brasileira, ela iria criar um transtorno enorme para si na Bolívia. Por isso, preferiu manter a imagem de que obteve um péssimo negócio. Dessa forma, a situação política no país vizinho não se agravou

para Morales. “A Petrobras perdeu a guerra da opinião pública, mas ressalvou os seus resultados econômico-financeiros empresariais, que foram mantidos”, disse Ildo Sauer na entrevista.

Apesar de ter aumentado o pagamento de royalties e impostos de 18%, em 2004, para 82%, em 2006, a Petrobras, em nenhum momento, pensou em abandonar a exploração e produção de gás natural na Bolívia, porque manteve um negócio vantajoso. O país vizinho recebeu investimento bilionário, que não poderia ser jogado fora, e faz parte da estratégia da estatal de se tornar em uma empresa de energia de alto desempenho. Na renegociação, Sauer disse que viu um planejamento em que o retorno para a companhia seria substancialmente positivo: mais de 30% ao ano sobre o capital investido, no negócio de exploração e produção. Era essa a previsão quando se assinou os novos contratos, que foram depois homologados no Congresso e estão legalizados até 2035. Os contratos outorgam à Petrobras o direito de ser operadora, exploradora e produtora de gás, nos dois maiores campos bolivianos: San Alberto e San Antonio. Mas também foi uma grande vitória para a Bolívia, porque aumentou bastante a sua participação na produção de gás natural.

A consequência da nacionalização do gás natural boliviano para a Petrobras, além da redução de receita, foi uma mudança de planejamento. A companhia buscou uma alternativa para deixar ser dependente do gás boliviano. De acordo com Sauer, o governo vizinho tentou passar uma falsa imagem de que o Brasil era dependente do gás importado. Como diretor de Gás e Energia da companhia, em 2007, ele iniciou a implantação de uma central de regaseificação de GNL na Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, com capacidade para produzir 20 milhões m³/dia, e outra em Pecém, no Ceará, com capacidade para 7 milhões m³/dia³⁹³. Uma terceira central foi planejada para Santa Catarina, mas não saiu do papel. Essas duas plantas permitem trazer gás natural liquefeito de qualquer parte do mundo. Se houvesse qualquer problema de fornecimento por turbulência política ou por ruptura do gasoduto, estava garantida a segurança de abastecimento no Brasil.

³⁹³ Relatório Anual da Petrobras 2007. Disponível em: <<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/relat07/port/rao2007.htm>>. Acessado em 06 jun. 2010.

De acordo com Roberto Kozulj (2007), houve dentro da Petrobras pensamentos divergentes sobre como a empresa iria absorver as perdas (com o aumento dos impostos): cobrando mais dos consumidores brasileiros ou aceitar a redução de receita³⁹⁴. Sauer vai mais além. Ele conta que havia duas visões dentro da empresa: um grupo procurava compreender o direito do povo boliviano a melhorar a sua condição, entendia as suas necessidades, o conteúdo dos recursos naturais, a sua importância histórica e, ao mesmo tempo, percebia as obrigações de manter as relações empresariais; e o outro grupo achava que tinha que tirar o máximo da Bolívia, porque esse é o papel de uma empresa capitalista. Sauer se colocou a favor da nacionalização boliviana, porque o gás natural era o último recurso que o país detinha para extrair valor e riqueza nos excedentes dos custos de produção: “Eu achava legítimo e justo o direito dos bolivianos de reivindicarem uma maior participação no produto do gás, que é um recurso natural não renovável”³⁹⁵. Ele respeitava o direito, a autonomia e a soberania do povo boliviano, a constituição e as leis bolivianas – a mesma posição defendida pelo Presidente Lula desde o início das negociações. Mas Sauer achava que o contrato de compra e venda de gás, entre a Petrobras e a YPFB, não deveria ser alterado, porque os aumentos da produção e do preço do petróleo – que eleva os preços do gás natural – garantiriam um ganho maior para o país.

No dia 15 de fevereiro de 2007, por pressão do Poder Executivo, que cedeu às demandas da Bolívia, o presidente da Petrobras, José Sergio Gabrielli, o Ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, o Ministro de Hidrocarburetos, Carlos Villegas, e o presidente da YPFB, Manoel Morales Oliveira, assinaram um acordo que alterava a fórmula de remuneração do *Gas Supply Agreement* (GSA). O documento definiu que a estatal pague mais pelo gás natural que exceder o poder calorífico de 8900 kcal/metro cúbico. Assim, a Petrobras passa a remunerar a Bolívia pelos componentes nobres – componentes líquidos (etano, butano, propano e gasolina natural) de maior valor no mercado internacional do que o metano, componente básico do gás natural para uso térmico. O combustível boliviano chega, em média, a 9200 kcal/metro cúbico. Ildo Sauer, enquanto estava na diretoria da estatal, se recusou a redigir o acordo e recomendou a Gabrielli que

³⁹⁴ KOZULJ, 2007, p 51.

³⁹⁵ SAUER, Ildo. Entrevista concedida por telefone a Guilherme Rios Cardoso. Brasília, 30 mar. 2010.

não o assinasse, porque a empresa passaria a pagar duas vezes pelo mesmo poder calorífico do gás. Ele considera o adendo uma imposição de Lula, que aguardou com Evo Morales, em Brasília o acordo entre as duas estatais. Marcel Biato, em sua entrevista, deixa claro que houve um momento em que o núcleo do Poder Executivo foi obrigado a juntar os outros atores, ministros e presidentes de estatais, em uma mesa para eles debaterem e fechar um acordo. Na época, Silas Rondeau admitiu que o fator geopolítico foi preponderante para a decisão, porque o Brasil precisava achar uma formula para resolver os problemas domésticos do bolivianos³⁹⁶. Este episódio mostra uma clara intervenção do gabinete da Presidência da República e do Itamaraty. A Petrobras não tinha intenção de assinar esse acordo, que era contrário aos seus interesses, mas, em face do poder que a Presidência tem sobre a diretoria da empresa, ela definiu a preferência da estatal, que foi obrigada a aceitar um acordo economicamente prejudicial.

A maior preocupação do governo e da sociedade brasileira após a nacionalização do gás natural não foi a possível alta do preço, mas o desabastecimento, caso a Bolívia e a YPFB decidissem fechar o gasoduto. Na época, metade do gás consumido no Brasil vinha da Bolívia, a maior parte para a indústria nacional, especialmente São Paulo – 75% do abastecimento de gás do estado paulista vinham da Bolívia. Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul dependiam integralmente do gás boliviano³⁹⁷. A indústria mais atingida seria a de vidros. 95% das fábricas de vidros investiram na mudança de matriz para o gás natural. A indústria de cerâmica também seria bastante afetada, pois 55% de suas fábricas fizeram a conversão³⁹⁸.

O diretor de Energia da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), Carlos Cavalcanti, em entrevista ao autor³⁹⁹, revelou que, logo após a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, o presidente da Federação “Paulo Skaff falava com Lula e Celso Amorim algumas vezes durante dia”. Cavalcanti, na época, estava no departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da entidade e garante que a Fiesp também mantinha contatos com o governo da

³⁹⁶ CARRA, 2008, p. 229.

³⁹⁷ Informações da Federação Única dos Petroleiros (FUP) e do Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos). Disponível em <<http://www.fup.org.br/dieese3.pdf>>. Acessado em 06 jun. 2010.

³⁹⁸ NETTO, apud CARRA, 2008, P. 212.

³⁹⁹ CAVALCANTI, Carlos. Entrevista concedida a Guilherme Rios Cardoso. São Paulo, 03 mar. 2010.

Bolívia e com seus intermediários. A organização paulista é um representante patronal bastante influente da segunda camada das estruturas domésticas propostas por Risse-Kappen – a camada de formação de demanda da sociedade civil, em que são analisados os grupos de interesse privados e as organizações econômicas, os sindicatos de trabalhadores, as organizações sociais e religiosas⁴⁰⁰. O poder de mobilização da Fiesp é diretamente proporcional ao seu poderio econômico. Ela não precisa fazer coligações, porque representa tanto as indústrias que poderiam deixar de produzir com a falta de gás (ou teriam o custo da sua produção aumentado, e talvez inviabilizado) quanto as distribuidoras de gás natural do Estado de São Paulo.

Um ator como a Fiesp, que representa diferentes interesses e atua com um ator unitário e racional precisa administrar os objetivos de cada um dos seus associados, para defender as preferências médias, de forma que não provoque grande insatisfação interna. Como salienta Helen Milner, a formação dessa preferência na cooperação internacional depende das consequências distributivas domésticas dos grupos privados com a política externa⁴⁰¹. A participação de organizações como a Fiesp é fundamental nos acordos internacionais do Estado, porque elas financiam campanhas políticas e pressionam partidos e governos para que seus interesses sejam defendidos⁴⁰².

A federação paulista foi imediatamente consultada pelo governo, e organizou, junto com o Ministério de Minas e Energia e a Petrobras, um plano de contingenciamento de gás. Foi planejado um rateio do combustível. O objetivo era manter o fornecimento, em volume bem menor, para não parar a indústria, as cidades, hospitais e não prejudicar a população em geral, porque nas residências que são abastecidas por gás encanado não há como converter, de imediato, o fogão e o aquecimento para o uso de botijão de gás liquefeito de petróleo (GLP). “Foram dias de tensão brutal”, confidencia Cavalcanti. Mas depois o plano de contingenciamento pode ser deixado de lado. O governo boliviano não interrompeu o fornecimento, e não faltou gás natural para o Brasil. Pelo contrário, com a definição de que o imposto chegava a 82% da produção, passou a interessar ao governo boliviano exportar gás natural.

⁴⁰⁰ RISSE-KAPPEN, 1995, p. 22.

⁴⁰¹ MILNER, 1997, p. 37.

⁴⁰² Ibid., p. 60.

Carlos Cavalcanti diz que não foi grave, politicamente, aumentar o imposto, mas sim a nacionalização das refinarias. A imagem da bandeira brasileira cercada por tropas bolivianas será lembrada por muitos e muitos anos. As refinarias vendidas de volta para a YPFB eram uma parte pequena do negócio da Petrobras Bolívia. Sauer argumenta que elas tinham apenas valor simbólico, porque o conteúdo tecnológico no momento da compra era baixíssimo, e que, na negociação, os bolivianos pagaram mais ou menos o que elas custaram, fora o retorno da Petrobras. Biato concorda ao afirmar que a companhia comprou e modernizou as refinarias, mas não tinha interesse nelas, porque não eram importantes para o negócio. A preferência da empresa era refinar no Brasil, perto do mercado consumidor.

Para os consumidores do gás natural boliviano fornecido pela Petrobras, não houve qualquer mudança, porque nunca houve quebra de contrato – o preço flutua conforme a cesta de óleos internacionais, como foi estipulado em 1996, no acordo entre Brasil e Bolívia. Como não houve ônus para os empresários, eles apoiaram a negociação com os vizinhos. Para Carlos Cavalcanti, o gás boliviano chega a exercer uma pressão deflacionaria no mercado interno, porque é mais barato do que o gás produzido no Brasil. O preço do gás sobe e desce em função do preço do petróleo. A nacionalização também não fez diferença para o consumidor residencial do Sul, do Sudeste e do Centro-Oeste, porque a Petrobras não repassou a perda de receita com o aumento da tributação sobre a produção.

Parece que houve um consenso final entre os atores para chegar a um acordo em que todos ganham. Como escreve Helen Milner, na cooperação sempre há vencedores e perdedores⁴⁰³. Porém, neste caso, o ator que perdeu mais receita, a Petrobras, aceitou o seu destino e ainda manteve bons lucros na Bolívia. Não havia, portanto, uma distância muito grande entre os interesses econômicos da Petrobras no país vizinho e os interesses político do governo brasileiro, o que facilitou o acordo. Entretanto, a negociação com a Bolívia excluiu atores interessados na importação de gás natural. A nacionalização foi muito ruim para o estado do Mato Grosso. Como argumenta Andrew Moravcsik, em sua segunda premissa, o Estado representa parte da sociedade doméstica⁴⁰⁴. Neste caso, o governo privilegiou os interesses dos Estados do Sudeste, do Sul e do Centro-

⁴⁰³ MILNER, 1997, p. 9.

⁴⁰⁴ MORAVCSIK, 1997, p. 518.

Oeste servidos pelo Gasbol. A Empresa Pantanal Energia (EPE), responsável pela Usina Termoeletrica Governador Mario Covas (contrato Andina S.A.–Cuiabá), sofreu consequências muito mais graves do que a Petrobras. A EPE pertence à Shell e à AEI (Ashmore Energy International), que adquiriu a empresa matogrossense depois da falência da gigante de energia Enron. Sem a retaguarda política do governo brasileiro, por ser uma empresa de controladores estrangeiros, viu o preço do gás natural boliviano aumentar 285% – passou de US\$ 1,09 para US\$ 4,20 por milhão de BTUs⁴⁰⁵. O pior aconteceu depois. A Bolívia se recusou a renovar o contrato de fornecimento de gás natural – em setembro e outubro de 2006⁴⁰⁶ já havia reduzido o volume de gás natural para o tramo de Mato Grosso. O argumento do governo boliviano é a redução na produção do gás natural e a prioridade no fornecimento para a Argentina e para a Petrobras. A termelétrica deixou de receber 2,2 milhões m³/dia e não gerou mais energia para o Estado a partir de agosto de 2007⁴⁰⁷. Apesar de ser autossuficiente em energia – os 480 megawatts da Usina Termoeletrica de Cuiabá são uma reserva para o estado – Mato Grosso teve o seu crescimento industrial comprometido por essa decisão. A Petrobras negocia a compra da Pantanal Energia para que a termelétrica receba gás natural dentro das condições estabelecidas pelo contrato entre a estatal brasileira e a YPFB.

O Brasil reduziu a sua dependência, mas continua consumindo o gás boliviano. Em outubro de 2008, o país chegou ao recorde na comercialização do combustível e atingiu os 51,7 milhões m³/dia⁴⁰⁸. Sem considerar o gás natural usado pelo setor elétrico, o consumo atingiu mais de 37 milhões m³/dia, a maior parte na Região Sudeste, que representava na época 77% da média nacional. A crise econômica de 2008 atingiu o país em novembro e nos meses seguintes, o que fez diminuir drasticamente a demanda pelo produto. No primeiro quadrimestre de 2010, o país ainda estava longe de voltar ao patamar de mais de 50 milhões m³/dia. A média, no período, foi de 39,4 milhões m³/dia. Em abril, a média diária

⁴⁰⁵ CARRA, 2008, p. 229.

⁴⁰⁶ Reuters. Disponível em: <<http://www.reporternews.com.br/noticia.php?cod=159012>>.

Acessado em 21 ago. 2010.

⁴⁰⁷ Idem.

⁴⁰⁸ ABEGÁS (Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado). Disponível em: <http://www.abegas.org.br/imp_noticia_view.php?CodNot=4936&CodEditoria=6>. Acessado em 21 ago. 2010.

chegou a 40,1 milhões m³/dia. A rede de distribuição soma 18.422,8 km de extensão e há 1.777.363 clientes em todos os segmentos⁴⁰⁹.

4.9.

Considerações Finais

A alteração completa da política doméstica boliviana, com a ascensão de Evo Morales e do movimento indígena mudou também a preferência do Estado boliviano. Os grandes empresários e latifundiários deram lugar a uma classe de excluídos que exigia uma maior distribuição de renda e o enfrentamento às multinacionais estrangeiras, que no imaginário boliviano há séculos dilapidavam as suas riquezas minerais – incluindo, entre elas, a Petrobras. A preferência da sociedade ficou clara no Referendo Revogatório, um ano e meio antes da eleição do líder cocaleiro: os bolivianos queriam não apenas nacionalizar, mas receber mais pelo seu principal recurso natural. Para eles, sem a entrada do dinheiro internacional de exploração do gás, a economia do país não conseguiria se desenvolver, e a situação de pobreza de grande parte da população continuaria. A Bolívia decidiu impor as suas preferências sobre a exploração de gás natural e alterou os custos e os benefícios da cooperação para o Brasil. O governo Morales apostou na necessidade do combustível para grupos brasileiros poderosos, que pressionariam o governo a ceder – e os bolivianos estavam relativamente certos.

A forma surpreendente e truculenta como Evo Morales tratou a nacionalização dos hidrocarbonetos, chegando a usar tropas do exército, diminuiu a confiança do Brasil e da Petrobras no país, mas não impede futuros investimentos e a cooperação entre os países. No início de 2010, no dia 22 de janeiro, Lula concedeu uma entrevista aos jornais bolivianos El Deber e La Prensa em que afirmou:

“O Brasil está comprometido em aprofundar ainda mais nossa aliança estratégica. Estamos decididos a ampliar os projetos bilaterais em curso nas áreas de energia, infraestrutura, cooperação técnica, industrial, eleitoral, migrações e segurança. Para tanto, criamos, em 2009, um mecanismo de

⁴⁰⁹ Idem.

reuniões trimestrais em nível presidencial, que reflete nossa intenção de imprimir um forte impulso político a essas iniciativas. [...] Devemos avançar em programas de cooperação na agenda social, de defesa, educacional, comercial, agrícola, energética e de integração física. Especialmente na área de infraestrutura, avançam estudos e iniciativas - muitos com financiamento brasileiro - que baixarão os custos de transporte e reforçarão a competitividade da economia boliviana e, particularmente, de suas exportações. [...] Um dos projetos prioritários é concretizar uma conexão interoceânica que ligará os oceanos Pacífico e Atlântico, valorizando a posição estratégica da Bolívia no coração da América do Sul”⁴¹⁰.

No dia 22 de julho de 2010, o Ministro de Hidrocarbonetos da Bolívia, Fernando Vicenti anunciou o país que estudava a concessão de 17 blocos de exploração de gás natural para a Petrobras⁴¹¹. São projetos de risco, de médio e longo prazo, da empresa brasileira, que pretende prospectar e produzir gás para o consumo no Brasil. O anúncio foi feito pelo ministro de Hidrocarbonetos, Fernando Vincenti, um dia após o embaixador brasileiro na Bolívia, Frederico Cézar de Araujo, confirmar o interesse do Brasil em ampliar os investimentos e aquisições de gás boliviano⁴¹².

A preferência do Estado brasileiro para solucionar a crise do gás natural boliviano foi formada pela necessidade de garantir a estabilidade política ao governo boliviano, que precisava de uma negociação vitoriosa com o Brasil para se consolidar, e, principalmente, a partir do interesse da Presidência da República e do Itamaraty em seu projeto de protagonismo e liderança regional do governo Lula. É um plano de longo prazo. A integração regional é uma proposta antiga do Estado, assim como a influência sobre os países da região. Mas o anseio de ser tornar um líder regional se tornou explícito a partir deste governo, apesar de o Poder Executivo evitar a usar esse termo liderança, por causar aversão provocada

⁴¹⁰ Entrevista do presidente Lula aos jornais bolivianos La Prensa e El Deber. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/entrevista-exclusiva-concedida-por-escrito-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-da-silva-aos-jornais-la-prensa-e-el-deber-da-bolivia>>. Acessado em 21 ago. 2010.

⁴¹¹ Agência France Presse (AFP), em reportagem divulgada no sítio do jornal Correio Braziliense. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/182/2010/07/22/economia,i=203956/BOLIVIA+ESTUDA+CEDER+MAIS+BLOCOS+DE+PROSPECCAO+A+PETROBRAS.shtml>>. Acessado em 21 ago. 2010.

⁴¹² Reuters Brasil/ Online. Disponível, no Portal Gás Brasil, em: <<http://www.gasbrasil.com.br/noticia/noticia.asp?NotCodNot=40577>> . Acessado em 21 ago. 2010.

nos vizinhos, que o ligam à ideia de hegemonia⁴¹³. O Itamaraty prefere falar em assegurar as condições para que o desenvolvimento do Brasil seja acompanhado pelos países sul-americanos e, dessa forma, criar uma plataforma para a projeção global do país. Marcel Biato argumenta que o Brasil, ao negociar com os vizinhos, precisa ter uma visão de grandeza, uma visão de generosidade com países que, de uma maneira geral, não têm se beneficiado tanto quanto o Brasil do processo de desenvolvimento dos últimos trinta anos. O próprio Presidente Lula diz que é preciso saber quais são os interesses do Estado e os custos que necessita pagar para garantir o pilar da sustentabilidade para consolidar o Brasil com ator global.

Para colocar em prática essa liderança, o Estado brasileiro precisa manter relações sólidas, estáveis e de confiança com os demais países. Dentro dessa perspectiva, a diplomacia e o gabinete da Presidência definiram os seus interesses. O governo logo percebeu que uma eventual saída da Petrobras da Bolívia, além de levar o país vizinho a um colapso econômico, poderia abrir espaço para a entrada da estatal venezuelana PDVSA. Uma decisão como essa acabaria com o projeto de integração regional liderado pelo Brasil⁴¹⁴. Jorge Alvarado, que foi presidente da YPFB, confidenciou que a PDVSA forneceu suporte técnico para a nacionalização⁴¹⁵. Por isso, manter a Bolívia dentro de sua zona de influência – até por que Morales se aproximou bastante de Hugo Chavez e chegou a aderir a ALBA (Alternativa Bolivariana das Américas) – era um ponto inquestionável dentro da formação da preferência nacional.

Para traçar a estratégia de negociação, o governo não precisava do Congresso, porque o acordo sobre gás natural boliviano era restrito ao Poder Executivo e à Petrobras, por ter sido assinado entre as empresas estatais do setor de petróleo e gás. Assim, os grandes entraves para ceder às demandas bolivianas eram a própria Petrobras, o Ministério de Minas e Energia, que defendia os

⁴¹³ Marco Aurélio Garcia: “Qualquer processo de integração que fosse dominado por idéia de hegemonia... Eu não gosto nunca de utilizar a expressão ‘liderança do Brasil’, porque isso transmite uma idéia de que o processo de integração está querendo em realidade encobrir um processo de dominação do país. O Brasil, como é um país muito grande pelas suas dimensões territoriais, pela sua população, pelo peso da sua economia, ele teria a tentação de exercer um processo de dominação sobre outros países da região. Acho que isso seria desastroso. O que nós precisamos é uma integração de caráter solidário, na qual nós vamos respeitar tanto um país pequeno, como o Uruguai ou o Paraguai, quanto os países maiores, como são a Argentina, a Colômbia e a Venezuela. E estabelecer com todos eles uma relação de muita solidariedade e, sobretudo, de complementaridade, até porque nós lucrarmos com isso.” (GARCIA, 2010b)

⁴¹⁴ CARRA, 2008, p. 218.

⁴¹⁵ PAMPLONA, apud CARRA, loc. cit.

interesses de sua maior empresa (mas ambos estão sujeitos às decisões do núcleo do Poder Executivo) e, principalmente, os grandes empresários do Sul e do Sudeste. Estes não aceitariam um aumento de preços de gás natural após o grande investimento que fizeram para converter sua matriz energética. Mexer com grande parte da indústria paulista teria um efeito político catastrófico para o Partido dos Trabalhadores, que tem a sua base no estado de São Paulo.

O governo manteve contatos diretos com a Fiesp, que chegou a organizar um plano de contingenciamento de gás natural. Como os efeitos distributivos da cooperação com a Bolívia não significaram ônus para os principais grupos de interesse privados, como antecipa o argumento de Helen Milner, eles aprovaram a forma como o Executivo negociou com os bolivianos: não houve aumento representativo do preço – a não ser o já acertado em contrato, por causa da variação do preço da cesta de óleos no mercado internacional – e o fornecimento do gás boliviano não foi interrompido em qualquer momento. O fechamento do gasoduto seria a maior derrota para o governo brasileiro, pois significaria a incapacidade de negociar com um Estado dentro de sua zona de influência e um enorme prejuízo para a indústria nacional e para os consumidores em geral.

Dessa forma, foi formada a preferência do Estado. O Brasil não respondeu às duras críticas feitas contra o país e contra a Petrobras, preferiu aceitar a derrota no campo das bravatas, desde que o fornecimento de gás natural não fosse interrompido e o preço para os consumidores não fosse aumentado. A Petrobras, como é uma empresa gigantesca, com negócios em 27 países do mundo, administrou a perda de receita na Bolívia. O Ministério de Minas e Energia e a estatal foram obrigados a aceitar a determinação da Presidência, inclusive alterando o contrato para pagar mais pelos elementos nobres (líquidos) do gás natural.