

5.

A política externa brasileira para a integração energética com a Bolívia: atores e preferências

As primeiras tentativas de integração energética com a Bolívia datam dos anos 1930. Foi apenas na década de 1990, porém, que as negociações renderam seu primeiro fruto, o gasoduto Brasil-Bolívia, considerado pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia “a coluna mestra” de nossas relações diplomáticas com o país vizinho. (LAMPREIA, 1999: 198) Também chamado de Gasbol, o gasoduto tem 3.150km de extensão (557 km na Bolívia e 2.953 km no Brasil) e conecta as cidades de Rio Grande, na Bolívia, a Canoas (RS), no Brasil. Com capacidade para 30 milhões de metros cúbicos diários, ele conduz gás natural aos principais centros industriais das Regiões Sudeste e Sul. Quando da sua inauguração, em 1999, os 135 municípios nos cinco estados brasileiros atravessados pelo duto concentravam 82% da produção industrial nacional, 75% do PIB e 71% do consumo de energia elétrica do país, o que dá a importância de sua dimensão estratégica. (PETROBRAS, 1999)

Neste capítulo identificamos os atores envolvidos na negociação do Gasbol e suas preferências para que, no próximo, possamos analisar em que medida a liberalização política e econômica representaram de fato a descentralização do processo decisório de política exterior. O capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, fazemos um histórico das relações diplomáticas entre Brasil e Bolívia no campo energético com dois objetivos básicos. O primeiro é destacar os elementos de constância na política externa dos dois países que nortearam as negociações, o que nos auxiliará a perceber o caráter político do projeto do gasoduto. O segundo é fornecer subsídios para a posterior análise da mudança de comportamento do ator Petrobras em relação a esse projeto, nos anos 90.

Na segunda parte, identificamos os atores relevantes do processo. Do lado brasileiro destacamos o Itamaraty, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Petrobras. Embora do lado boliviano o Ministério das Relações Exteriores, o

Ministério de Hidrocarbonetos – equivalente ao MME – e a petrolífera YPFB tenham sido as agências governamentais centrais na condução das negociações, optamos por não fragmentar as preferências da Bolívia, como fizemos com as do Brasil, uma vez que o foco do nosso trabalho é a política externa brasileira. Além destes, ressaltamos as preferências das multinacionais, que serão fundamentais para entendermos a mudança de comportamento da Petrobras ao longo das negociações.

5.1

Antecedentes históricos

Do ponto de vista brasileiro, a integração energética tinha por fim i) diversificar o suprimento de energia – inicialmente uma mera diversificação geográfica de abastecimento e, a partir da década de 70, uma diversificação de fontes energéticas de fato; ii) assegurar a liderança do continente sul-americano, intenção inicialmente respaldada na doutrina de Segurança Nacional que vigorou durante boa parte do regime militar e que, embora reformulada à luz do processo democrático, conservou alguns de seus fundamentos básicos, como o anseio pela posição de liderança continental. As duas finalidades estão associadas ao duplo princípio que direcionou a diplomacia brasileira desde os tempos de Rio Branco, como apontado no segundo capítulo deste trabalho: a política externa como instrumento para a promoção do desenvolvimento nacional e para a conquista de autonomia no sistema internacional.

Do ponto de vista boliviano, a integração energética visava i) fomentar as atividades petrolíferas - ou gasíferas a partir dos anos 70 -, de modo a dinamizar a economia doméstica, num primeiro momento de forma complementar à indústria mineradora e, posteriormente, em sua substituição; ii) obter ganhos paralelos que lhe garantissem uma saída para o Atlântico.

Da mesma forma que se percebe a manutenção dos elementos que moldam as preferências dos dois governos no tocante à integração energética, é possível identificar uma constância de obstáculos ao sucesso dos acordos, especialmente a partir dos anos 70, quando o gás entra na pauta das negociações. São eles a oposição nacionalista de ambos os lados, as incertezas quanto às reservas

bolivianas de gás e as dúvidas quanto à capacidade de o mercado brasileiro absorver as importações do energético.

No que concerne ao ator Petrobras, procuramos ressaltar i) seu esforço para inviabilizar o gasoduto, dado que uma nova fonte de suprimento energético ameaçaria seu monopólio, e ii) a perda de sua força política a partir da crise energética na década de 70, como visto no capítulo anterior, limitando sua ação opositora. Como será desenvolvido adiante, a objeção ao acordo por parte da Petrobras será inicialmente mantida na década de 90. A presença de novos atores no complexo jogo de interesses que envolverá o projeto do Gasbol, porém, levará a empresa a adotar uma estratégia defensiva, buscando envolver-se no projeto e arcando com custos que ela se negou a arcar no passado.

5.1.1

Rumo à integração energética: os acordos de 1938

Dos tempos do Império ao início da República, a política externa brasileira em relação à Bolívia caracterizou-se pelas negociações de limites territoriais. As disputas em torno dos mais de 3 mil quilômetros de fronteira – a maior extensão fronteiriça do Brasil – findaram apenas em 1903, com a assinatura do Tratado de Petrópolis, que assegurou ao Brasil a porção de terra que hoje constitui o estado do Acre. Uma vez solucionadas as disputas territoriais, percebe-se um deslocamento do eixo que norteou as relações entre os dois países das tentativas de separação para as iniciativas de integração. (GUILHERME, 1959; SANTOS, 1991; VIOTTI, 2000)

Um marco fundamental para compreendermos a mudança de posição adotada por ambas as nações foi a Guerra do Chaco (1928-1935), conflito envolvendo Bolívia e Paraguai pela soberania daquele território. A vitória paraguaia levou a Bolívia a redirecionar sua política externa, buscando aproximar-se dos vizinhos banhados pelo Oceano Atlântico. Com a maior parte do território perdida para o inimigo, coube aos bolivianos apenas um pequeno acesso ao Rio Paraguai, através de seu afluente, o rio Otuquis. Insulado no continente sul-americano e fortemente dependente do comércio exterior, o país precisava

assegurar tal saída marítima para o escoamento de sua produção de prata e estanho.⁷⁰

Além disso, interessava ao governo de La Paz atrair investimentos dos países vizinhos, notadamente Brasil e Argentina, para a exploração de seu potencial petrolífero, uma alternativa para sua condição de país monoprodutor. (SANTOS, op cit, 31). É nesse contexto que podemos entender a primeira iniciativa de integração energética entre Brasil e Bolívia, com a assinatura do Tratado de Vinculação Ferroviária e do Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, em 1938.⁷¹ Pouco tempo depois, porém, Bolívia e Argentina também assinaram tratados nos mesmos moldes, o que acabou se tornando um empecilho para o cumprimento dos acordos de 1938⁷². Havia convergência das áreas estipuladas para exploração petrolífera pelo Brasil e pela Argentina, levando o Itamaraty a suspender os fundos para a pesquisa geológica. À indeterminação dos limites geográficos das reservas, somaram-se a real carência de recursos do governo brasileiro para custear os estudos e a oposição nacionalista boliviana, que acusava o Brasil de práticas imperialistas. (VIOTTI, op cit, 191)

5.1.2

Roboré: novo duelo entre nacionalistas e internacionalistas

A falta de resultados dos trabalhos levou a Bolívia a propor uma revisão dos tratados. A partir de então, são iniciadas negociações que vão culminar com a assinatura, em 29 de março de 1958, de 31 instrumentos internacionais (um protocolo, dez convênios e 20 notas reversais), que passaram a ser conhecidos

70 Quando da colonização espanhola, a região do Chaco _ localizada entre a Audiência do Charcas (atual Bolívia) e a Audiência da Guaira (atual Paraguai) _ não despertou muito interesse entre os colonizadores. Por esta razão, a Espanha não se empenhou em estabelecer limites precisos entre as duas jurisdições, levando a constantes reclamações de soberania sobre o território, a partir da independência das ex-colônias, em 1825 e 1811, respectivamente. Para a Bolívia, a região cresceu em importância após a Guerra do Pacífico (1879-1883), quando sua faixa litorânea ocidental foi anexada pelo Chile. Como o Chaco era banhado pelo Rio Paraguai, e este deságua no Atlântico, a soberania sobre a região era vital para a Bolívia manter suas exportações de prata e estanho, das quais dependiam a economia nacional. (BIEBER, 2000: 212-213)

71 Para detalhes deste e dos demais acordos bilaterais na área de energia, ver Anexo 5, p. 217-220.

72 Os tratados entre Bolívia e Argentina foram assinados em 1941 e previam a construção de uma ferrovia entre as cidades bolivianas Yacuiba e Sucre, passando por Santa Cruz de La Sierra; a construção de um oleoduto entre Orán, na Argentina, e as reservas petrolíferas bolivianas de Bermejo; e a exploração de tais jazidas. (Ibid, 51)

como Acordo de Roboré⁷³. Na mesa de negociações estavam, do lado brasileiro, representantes do governo de Juscelino Kubitschek, determinados a levar adiante o projeto de industrialização iniciado por Vargas; do lado boliviano, o Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), que tomou o poder com a Revolução de 1952, conduzindo Paz Estenssoro à presidência.

Apesar do caráter nacionalista, o MNR buscou fortalecer as relações comerciais com os Estados Unidos, permitindo o reingresso de capitais americanos na indústria petrolífera boliviana, em troca de compromissos de compra de minérios⁷⁴. Sob a justificativa de que o governo brasileiro não dispunha de recursos suficientes para executar os compromissos assumidos em 1938, Estenssoro defendia a abertura da exploração petrolífera das áreas reservadas ao Brasil a empresas privadas multinacionais. Na tentativa de salvar o acordo e assegurar a presença brasileira no país vizinho, Kubitschek propôs a participação nas atividades exploratórias da recém-criada Petrobras, única empresa brasileira capacitada financeira e tecnicamente para este fim.

A proposta foi rejeitada pelo governo nacionalista boliviano, com base no artigo décimo sexto do Código do Petróleo da Bolívia que vetava a outorga de concessões a empresas estatais. De acordo com José Olympio Guilherme (1959), dois eram os receios do governo boliviano. Por ser uma companhia cujo capital pertencia majoritariamente à União e que havia nascido no auge da campanha de nacionalização do petróleo, temia-se que a Petrobras abandonasse as atividades de exploração petrolífera na Bolívia quando atingisse a auto-suficiência. (GUILHERME, op cit, 145) Empresas privadas, contrariamente, manteriam suas atividades enquanto pudessem extrair o óleo e lucrar com sua comercialização. Além disso, havia o temor de que uma empresa com forte participação de capital estatal atuando em um setor tão estratégico para o país como o de petróleo ameaçasse a soberania boliviana. (Ibid, 126)

73 Roboré é o nome da cidade boliviana em que o então ministro de Relações Exteriores do Brasil, Macedo Soares, e o chanceler boliviano, Barrau Peláez, se reuniram, em janeiro de 1957, para negociar as mudanças nos acordos de 1938. Para mais informações sobre o acordo, ver Guilherme (1959)

74 Em 1955, o Congresso boliviano aprovou o Código de Petróleo da Bolívia que ficou conhecido como Código Davenport, em referência ao nome da firma americana que prestou consultoria para a elaboração de da legislação. O novo código permitia o acesso de empresas estrangeiras privadas às reservas bolivianas, acabando com o monopólio da petrolífera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) em vigor desde 1937. (SANTOS, op cit, 73; GARCIA, 2005: 106-110)

Descartada a “fórmula Petrobras”, Kubitschek autorizou o Itamaraty a analisar propostas de empresas privadas brasileiras interessadas em obter concessões petrolíferas na Bolívia. Como tais companhias não dispunham de recursos financeiros suficientes, caberia ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiá-las. Entretanto, o então presidente do BNDES, Roberto Campos, afirmava não dispor de tais recursos e defendia a participação de capital internacional nas sociedades privadas brasileiras. Das seis empresas que se candidataram a obter concessões bolivianas, o BNDES aprovou apenas as três que incluíram em suas propostas contratos de natureza técnica e financeira com empresas estrangeiras, apesar do alerta do Conselho de Segurança Nacional da ameaça de desnacionalização das companhias (Ibid, 247)

O debate que se seguiu, então, pode ser considerado uma reedição do duelo travado entre as correntes nacionalista e internacionalista por ocasião do projeto de monopólio do petróleo alguns anos antes. Os nacionalistas denunciavam que o compromisso brasileiro de compra de 100 mil barris diários em um momento de expansão das atividades da Petrobras previa assegurar mercado para as multinacionais – associadas às empresas brasileiras que fariam a exploração na Bolívia - e exigiam a eliminação da cláusula que determinava o financiamento pela Petrobras do oleoduto que ligaria os dois países. (SANTOS, op cit, 104) Os internacionalistas, por sua vez, afirmavam que a Petrobras queria afastar a concorrência e garantir o monopólio das atividades petrolíferas. Foi instituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o caso, que identificou irregularidades na seleção do BNDES, anulando a concorrência⁷⁵ (GUILHERME, op cit, 276) Estava sepultada a segunda tentativa de integração energética entre os dois países.

75 A CPI foi instaurada após o vazamento para a imprensa, em novembro de 1958, do chamado Relatório Bittencourt, elaborado pelo então presidente do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), o coronel Alexínio Bittencourt. No documento, o coronel criticava o programa de atividades da Petrobras e levantava suspeitas sobre o procedimento do BNDES para seleção das empresas brasileiras que atuavam na Bolívia. Baseados em depoimentos, transcrições de gravações telefônicas e troca de correspondências, os parlamentares concluíram que as empresas brasileiras foram compelidas pelo BNDES a buscar financiamento estrangeiro, fato admitido pelo próprio Roberto Campos, então presidente do banco. O episódio custou seu afastamento do cargo e representou uma vitória da ala nacionalista (SANTOS, op cit, 114)

5.1.3

O gás entra em pauta: a inclusão da Petrobras nas negociações dos anos 70

Coube ao político que foi o pivô da polêmica entre Brasil e Bolívia a estruturação do projeto que proporcionaria a reaproximação entre os dois países na década de 70. Em 1965, o Ministério do Planejamento, sob a chefia de Roberto Campos, enviou ao Conselho de Segurança Nacional proposta de construção de um gasoduto, de forma a viabilizar as importações do gás boliviano. Era a primeira vez que se vislumbrava a cooperação energética entre Brasil e Bolívia por meio da integração gasífera⁷⁶. O projeto previa um duto que conectaria a cidade de Santa Cruz de la Sierra às capitais São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, com o objetivo de dinamizar a indústria no Sudeste brasileiro.

Em visita ao Brasil no mesmo ano, o presidente boliviano, René Barrientos, se mostrou interessado no projeto, mas apresentou objeções quanto ao traçado do duto. Barrientos defendia uma solução regional, limitada à cidade de Corumbá (MS), de modo que o volume de gás importado não comprometesse o abastecimento boliviano. A posição de La Paz foi reforçada pela entrada de um novo ator nas negociações: a Petrobras. Excluída dos acordos anteriores, a Petrobras buscou interferir dentro do possível nas conversas diplomáticas, visando minimizar impactos negativos que os acordos bilaterais pudessem causar ao seu negócio. A preocupação primordial dos dirigentes da empresa era com o mercado de óleo combustível, um subproduto do refino do petróleo que seria deslocado pelo gás⁷⁷. (VIOTTI, op cit, 193) Além disso, a Bolívia havia fechado um acordo de fornecimento de gás com a Argentina, em 1968, trazendo incertezas quanto a sua real capacidade de abastecer os dois países, o que levou ao arquivamento do projeto mais uma vez. (Idem)

Com o primeiro choque do petróleo, em 1973, o déficit da balança comercial brasileira, decorrente das importações de petróleo e derivados converteu-se na mais grave restrição ao crescimento econômico nacional

76 Na verdade, a primeira menção ao interesse pelo gás boliviano consta na nota reversal número 6, uma das muitas que integraram o arcabouço jurídico do Acordo de Roboré, de 1958. Tratava-se, porém, de uma possibilidade futura, pois não se conhecia o potencial gasífero da Bolívia. (GUILHERME, op cit, 336)

77 O óleo combustível e o gás são usados no abastecimento da indústria. A concorrência entre eles acabaria desbancando o primeiro, pelo grau de produtividade superior do gás, desde que seu preço fosse competitivo.

(ALVAREZ, 1989: 32). A crise energética mundial deu novos contornos ao projeto de integração com a Bolívia. Pela primeira vez, a diversificação das fontes de suprimento energético deixava de ser apenas uma estratégia política e passava a ser, de fato, uma necessidade econômica⁷⁸. Paralelamente, o fortalecimento do poder de barganha dos países do chamado Terceiro Mundo, proporcionado pelo período de distensão da Guerra Fria que caracterizou a década de 70, levou à reorientação da política externa brasileira, traduzida no pragmatismo responsável de Geisel.

Ao subordinar os pressupostos ideológicos que caracterizaram a diplomacia de Segurança Nacional a uma certa racionalidade econômica, a política externa de Geisel conduziu a reaproximação com a Bolívia por dois caminhos. De um lado, ainda que sem abandonar a autopercepção de potência emergente, a intensificação dos laços políticos e comerciais com os irmãos latinos representava, ao lado da aproximação com a África, o Oriente Médio e a própria Europa, uma tentativa de romper com a dependência americana. Do outro, a retomada do projeto do Gasbol pode ser inserida em um pacote maior de medidas, como a criação do Proálcool e o acordo nuclear com a Alemanha, que visavam assegurar o abastecimento energético por meio de sua diversificação. (Ibid, 35-59)

Diante desse novo cenário, foi firmado em 22 de maio de 1974 o Acordo de Cooperação e Complementação Industrial entre os governos brasileiro e boliviano, pelo qual a Bolívia se comprometia a fornecer 240 milhões de pés cúbicos diários de gás por 20 anos. O acordo também previa a implantação de um pólo industrial na fronteira, cabendo ao Brasil assegurar mercado para os produtos ali fabricados. (ver Anexo 5, p. 217-220). A literatura não aponta quaisquer objeções da Petrobras ao acordo neste momento, fato que poderia ser interpretado como seu deslocamento no pêndulo da autonomia em direção à esfera pública. Como visto no capítulo anterior, a Petrobras perde parte da sua autonomia relativa após o primeiro choque de petróleo e a necessidade iminente de busca de novas fontes de energia. Eventuais perdas com a retração do mercado de óleo combustível a ser substituído pelo gás se somariam à concorrência do álcool e as

78 Face às altas cotações do barril do petróleo, o gás ganhou competitividade. Até então, seu custo de extração era superior ao do petróleo, não tendo despertado interesse real das autoridades brasileiras (ALVAREZ, 1989).

ameaças dos contratos de risco, ambos instituídos pelo governo Geisel visando à segurança energética.

As dificuldades de implantação do acordo viriam, desta vez, do lado boliviano. Assim como no Brasil, o acordo de cooperação energética suscitou discussões acaloradas na Bolívia desde seus primórdios. Na década de 70, a oposição nacionalista ganhou força com a alegação de que a exportação de gás para o Brasil comprometeria o processo de industrialização boliviano⁷⁹. Além da oposição de partidos políticos e outros segmentos da sociedade boliviana, Alvarez atribui o insucesso de mais uma tentativa diplomática às incertezas quanto ao volume de reservas bolivianas para atender a demanda brasileira e ao bom momento no cenário internacional para as exportações petrolíferas da Bolívia, em função do elevado preço do petróleo. (Solis apud ALVAREZ, op cit: 147)

5.1.4

Quando a política supera os entraves econômicos: os esforços dos anos 80

No início dos anos 80, o gasoduto já havia sido orçado e tinha até projeto de engenharia básica, elaborado pela empresa de engenharia italiana Snam Progetti, vencedora da licitação internacional feita pela Petrobras e a YPFB (VIOTTI, op cit, 198). Victor Paz Estenssoro – o mesmo que se opôs ao acordo na década de 50 – reassume o poder no país andino, em 1985, e introduz mudanças tanto no nível político como no econômico que vão proporcionar a reaproximação entre os dois países. Isso será visto com mais detalhes adiante. A disposição do governo de Paz Estenssoro de retomar as negociações, no entanto, encontrou uma situação nova no Brasil. O interesse pelo gás boliviano havia praticamente desaparecido em decorrência das descobertas de promissores campos de gás no Sudeste.

O retorno à mesa de negociações, com a assinatura do Tratado de La Paz, em 1988, entre José Sarney (1985-1989) e Paz Estenssoro, é marcado por uma

79 Em 21 de outubro de 1978, a União Democrática Popular (UDP) divulgou declaração em que se opunha às exportações de gás ao Brasil nos termos do acordo firmado em 1974, alegando que isso poderia inviabilizar o atendimento da demanda interna, comprometendo projetos industriais a longo prazo. A crise político-econômica que o país vivia, com aumento da dívida externa, hiperinflação e desgaste do regime militar de Hugo Bánzer, uniu diversos setores da sociedade em torno da polêmica do acordo de integração gasífera. Como afirma Viotti, “as manifestações contra os acordos com o Brasil confundiam-se, por vezes, com reivindicações de retorno a um governo constitucional”. (VIOTTI, op cit, 197)

nova estratégia, em que predominam interesses políticos do governo brasileiro (VIOTTI, op cit: 201). Embora as rivalidades entre os governos militares tivessem se esvaído, a busca brasileira pela hegemonia no continente sul-americano se manteve. O Brasil teria o “dever moral” de apoiar o desenvolvimento boliviano, comprando seu gás. (ALVAREZ, op cit:169) Dessa forma, proporcionaria o fortalecimento energético na América do Sul, criando a estabilidade política necessária para que o país pudesse exercer sua liderança no continente, posição semelhante à adotada na gestão de Luís Inácio Lula da Silva.

As tentativas de equacionar o aproveitamento do gás boliviano evidenciam as dificuldades econômicas que ele enfrentou neste período e o peso das motivações políticas da década de 80. Foram feitos vários estudos com o objetivo de identificar empreendimentos que consumissem direta ou indiretamente o combustível boliviano (VIOTTI, op cit, 201). Nenhum deles, entretanto, apontava para um consumo de gás igual ou superior a 3 milhões de metros cúbicos diários, volume mínimo necessário para viabilizar a exportação do combustível para o Brasil, segundo o governo boliviano. Para que este volume fosse alcançado, seria necessário levar o gás aos maiores pólos industriais do Brasil. Contrariando a posição da Petrobras, que desde os anos 60 defendia uma solução regional para o gasoduto, o governo Sarney optou pela revisão do traçado do duto. Lembremos que na década de 80 a Petrobras estava enfraquecida politicamente e que só retomaria sua autonomia relativa no decorrer da década seguinte.

O acordo de 1988, firmado em 31 de julho daquele ano, alterou mais uma vez o volume de gás a ser exportado para o Brasil: 3 milhões de metros cúbicos de gás por dia, ou 105 milhões de pés cúbicos por um período de 25 anos, a partir de 1992. O documento previa ainda a compra, por parte do Brasil, de 100 mil toneladas métricas de uréia e 50 mil toneladas métricas de polietileno da Bolívia, além da aquisição de 500 MW de energia gerada por uma termelétrica a gás a ser erguida na fronteira. Uma importante diferença que consta nessa versão do acordo é que a térmica e o gasoduto seriam de responsabilidade da Bolívia, também responsável por estabelecer condições necessárias para formação de empresas de capital misto para operar as usinas de fertilizantes e polietileno. (ALVAREZ, 1989)

Era a primeira vez, desde o início das conversas na década de 30, que as condições do acordo eram mais favoráveis ao Brasil, que sempre teve de se assumir parte dos investimentos. A importância política dada à aproximação com o vizinho, portanto, não significou o compromisso com os custos da liderança regional. Esse é um diferencial em relação à posição adotada por Cardoso, bem como pelo presidente Lula, como será visto adiante. Alvarez (1989) atribui essa mudança ao maior estoque de poder do governo brasileiro nas negociações. A atual dependência energética em relação à Bolívia era um componente ausente naquele momento, enquanto a Bolívia apostava todas as suas fichas na exportação de gás para o mercado brasileiro. Foi preciso a iminência de uma crise de energia no Brasil, porém, para que o acordo saísse do papel com parâmetros e obrigações dos dois governos completamente distintas.

5.2

Os atores envolvidos

Como visto no segundo capítulo, percebe-se na política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso um misto de renovação e continuidade. Um dos elementos novos para a diplomacia brasileira foi a multiplicidade de atores que buscou interferir no processo decisório de política exterior, fossem eles atores externos – que diante da maior integração entre as economias internacional e doméstica procuraram redimensionar sua atuação neste processo - ou atores internos, impulsionados pelo conflito distributivo em que foram lançados após a abertura da economia e estimulados pelas possibilidades de novas representações a partir da liberalização política.

Como também já afirmado, entretanto, essa potencial ampliação do número de atores no processo decisório não se confirmou. Embora se perceba uma maior influência dos atores externos sobre o processo de decisão, no que se refere aos atores domésticos há uma tendência a sua incorporação apenas quando suas preferências são convergentes com as das elites burocráticas, um dos elementos de continuidade da política externa na gestão Cardoso. As negociações que resultaram no gasoduto Brasil-Bolívia são um exemplo da complexa rede de atores dispostos a redimensionar seu papel nas decisões de política exterior e das estratégias do Executivo de mantê-los afastados do poder de decisão. Os próximos itens são dedicados às preferências daqueles atores identificados como os mais relevantes.

5.2.1

As preferências no Brasil

Na década de 90, as preferências do governo brasileiro que fundamentaram a aproximação com a Bolívia foram mantidas. A busca por fontes de energia que assegurassem o desenvolvimento da indústria nacional e o projeto de hegemonia subcontinental – renomeado na gestão de Cardoso de liderança compartilhada – também orientaram o corpo diplomático brasileiro nas tratativas com os bolivianos. É recorrendo ao duplo objetivo que norteia a política externa brasileira desde os tempos de Rio Branco – a promoção do desenvolvimento

nacional e a busca de autonomia no sistema internacional -, portanto, que podemos entender os esforços em viabilizar o gasoduto Brasil-Bolívia.

Neste sentido, do ponto de vista brasileiro, o projeto do gasoduto poderia ser interpretado como uma estratégia política capitaneada pelo Ministério de Relações Exteriores, que via na integração energética com a Bolívia um caminho para aumentar a competitividade da indústria nacional e criar maior interdependência entre as nações sul-americanas para fortalecer o bloco regional diante do fenômeno da *internacionalização*. Um componente fortemente econômico, expresso pelo Ministério de Minas e Energia e com amparo da presidência da República, porém, não pode ser ignorado. Na década de 90, o Brasil enfrentou dificuldades de geração de energia, que culminaram com o apagão de 1999 e o racionamento de 2001. O acesso ao gás, do qual a Bolívia era um grande reservatório, foi apontado como uma alternativa para evitar a crise.

Este item pretende evidenciar os fatores que modelaram as preferências do governo brasileiro, ressaltando a contribuição de ambos os ministérios, bem como a resistência da Petrobras ao projeto, de modo que, no próximo capítulo, possamos compreender como foi construído o consenso em torno da política de integração energética com a Bolívia.

5.2.1.1

O porquê do gás: a influência do Ministério de Minas e Energia

No capítulo dedicado à Petrobras, enumeramos as mudanças por quais passou a indústria do petróleo a partir dos anos 70 que fizeram as empresas petrolíferas reformularem suas estratégias e expandirem suas atividades para outras fontes de energia, entre elas o gás natural. No início dos anos 90, porém, poucas transformações haviam sido percebidas no Brasil. Desde que o gás fora introduzido na matriz energética nacional, em 1968, quando se iniciou o uso das reservas gasíferas do Nordeste, sua participação havia alcançado modestos 2%, em 1992.

Naquele ano, o governo brasileiro decidiu ampliar esse percentual para 9,8%, em 2000, e 12%, em 2010. A determinação foi fruto de estudos feitos por uma comissão instituída pelo decreto número 99.503, de 2 de setembro de 1990, com o intuito de reexaminar a matriz energética brasileira. Uma das sugestões

feitas pelos técnicos era que o governo federal adotasse uma política de fomento ao uso do gás. Seguindo essa orientação, foi criada no ano seguinte a Comissão para o Aproveitamento do Gás Natural, que estipulou as metas acima citadas em relatório divulgado em 30 de março de 1992. O fomento ao consumo do combustível deveria ser feito mediante estímulos em três segmentos: a) automotivo, por meio de substituição do óleo diesel em ônibus e caminhões; b) industrial, substituindo o óleo combustível; c) elétrico, com investimentos em térmicas que complementassem a geração hídrica. (HOLANDA, op cit, 93-95)

Em parte, a decisão do governo brasileiro seguia a tendência internacional de priorizar um combustível mais limpo e eficiente que os outros derivados de petróleo. Também pode ser vista como uma resposta às demandas de atores domésticos, especialmente o empresariado sulista e paulista. No Sul, setores industriais de cerâmica e vidro viam no gás uma possibilidade de melhorar a qualidade de seus produtos. Essas empresas pressionavam as distribuidoras locais a revisar os volumes de gás contratados com a Petrobras, então contrária à expansão do energético no país. Chegaram a encomendar estudos paralelos aos do governo federal para importação de gás da Bolívia e da Argentina.⁸⁰

Em São Paulo, os empresários estavam representados pela Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia (Abrace), mais interessados nos benefício indiretos de um possível acordo com a Bolívia que no fornecimento do gás propriamente dito, uma vez que a versão do documento assinada na gestão Sarney previa contrapartidas que incluíam o fornecimento de máquinas brasileiras a projetos hidrelétricos na Bolívia. (ALVAREZ, op cit, 149) É na deterioração do setor elétrico brasileiro, no entanto, que podemos encontrar as razões mais profundas para a deliberada decisão do governo de criar um mercado para o gás natural, como evidenciado no relatório final da comissão instituída em 1990:

A prática de uma política de preços e tarifas não-alinhados com os custos de produção e com a adequada remuneração dos investimentos levou o setor energético a enfrentar sérios problemas, com reflexos sobre o custo do suprimento e a garantia da oferta de energia. (...) As principais conseqüências deste processo

80 Com este objetivo, as indústrias dos três estados da região Sul constituíram a Infragás, que coordenava os estudos sem a participação da Petrobras ou de qualquer agência governamental. As empresas estavam insatisfeitas com o atendimento da estatal, que, por não cumprir com os volumes de gás contratados, representava para elas um obstáculo ao desenvolvimento de novos negócios. Informações obtidas em entrevista realizada com Antonio Menezes, realizada em 18 de outubro de 2006, no Rio de Janeiro

foram: um crescente endividamento nos setores eletricidade, álcool e carvão mineral; desperdícios de energia; e investimentos insuficientes, principalmente nos setores petróleo e álcool (HOANDA, op cit, 93)

Além da prática de tarifas não condizentes com a realidade de mercado – que reduziam a capacidade de autofinanciamento das empresas de eletricidade –, as restrições ao crédito externo e a imposição de cortes orçamentários para atingir metas de superávit durante a crise do modelo do Estado empreendedor contribuíram para sucatear a indústria energética brasileira, então assentada em capital majoritariamente estatal. (ALMEIDA; MACHADO, 2001). Para agravar a situação, as mudanças no marco regulatório do setor introduzidas a partir de 1993 e que pretendiam abrir caminho para a privatização foram lentas, desencorajando o desenvolvimento de novos projetos por parte da iniciativa privada. O resultado foi um drástico corte dos investimentos na década de 90, como mostra a tabela abaixo:

**Quadro 2: Investimento no setor de energia elétrica e
adição de capacidade (1970-1997)**

	1971-80	1981-90	1991-93	1994-96	1997
Investimento em R\$ bilhões, médias anuais de cada período ^a	10,7	12,6	8,3	5,0	5,0
Investimentos como % do PIB, médias anuais de cada período ^b	2,1	1,5	0,9	0,6	0,6
Adição média anual de capacidade (GW)	2,0	2,5 ^c	1,1	1,8 ^d	2,0

Fonte: Bielschowsky (1997)

a) Os valores tem como referência o ano de 96 e consideram a paridade cambial entre o Real e o dólar de um para um; b) A preços constantes de 95; c) Inclui parte paraguaia de Itaipu; d) Inclui 2,5 GW do total de 3,0 GW da usina de Xingó, que não fornece ao Sudeste-Sul do país, onde se encontra a maior escassez de oferta energética

O cenário foi agravado na gestão de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Bielschowsky (1997), nos três primeiros anos da década de 90, apesar da aceleração da economia - crescimento de 2,3% por ano em comparação com a taxa média anual de 1,5% nos anos 80 -, o ritmo da demanda por energia foi menor que na década anterior, cerca de 3,7% anuais ante 6% por ano. A partir de 1994, quando foi implementado o Plano Real, a recuperação da renda do brasileiro elevou novamente o consumo energético, que girou em torno de 5% até 1996

(BIELSCHOWSKY, op cit, 260), ano da assinatura do acordo definitivo com a Bolívia.

Essa situação levou a Eletrobrás, empresa ligada ao Ministério de Minas e Energia responsável pelo planejamento energético nacional, a redimensionar o risco de déficit de energia⁸¹ e a incluir no seu Plano Decenal de 1997-2006 a construção de 24 térmicas com potencial para gerar 7.123 MW. A distribuição por fonte energética seria feita da seguinte forma: 177 MW gerados a partir do óleo combustível em sistemas isolados da região Norte, 1.800 MW a partir do carvão e 5.146 MW a partir do gás natural, oriundo da Bolívia, Argentina e Bacia de Campos, no Rio de Janeiro.⁸² Além das vantagens já descritas do gás, a opção pelas térmicas para expandir o parque gerador brasileiro e evitar uma crise energética era justificada, em primeiro lugar, pelo tempo relativamente curto para a construção desses empreendimentos – uma média de três anos, enquanto as hidrelétricas levam cerca de cinco; em segundo lugar, pela necessidade de se criar reserva de oferta de energia, algo que o Brasil nunca teve.

De acordo com Bielschowsky, nos países em que predomina a termoeletricidade, e mesmo naqueles em que se combina esta fonte com a hidroeletricidade, qualquer déficit de oferta é coberto pela reativação de usinas térmicas paralisadas. Até meados nos anos 90, inexistia no Brasil essa reserva de potência, ou seja, não havia capacidade termelétrica para eventuais déficits de energia provocados por insuficiência de chuvas. Essa característica do parque gerador brasileiro não era motivo de preocupação enquanto havia sobreoferta de energia e os investimentos no setor eram abundantes. A partir do momento em que se verificou uma queda dos investimentos e a crise de suprimento de energia se tornou iminente, a diversificação das fontes supridoras passou a ser um objetivo.

81 O Plano Decenal 1997-2006 apontava os anos de 1998 e 1999 como os mais críticos, com risco de déficit de energia de 15% e 8%, respectivamente. O índice considerado confortável é de 5% (Bielschowsky, op cit, 261-262)

82 Informações da reportagem da revista *Brasil Energia*, “O Brasil das termelétricas”, fevereiro de 1998. Esses números foram revisados inúmeras vezes desde então, à medida que a crise energética se aproximava. Em 1999, ano do apagão, o Ministério de Minas e Energia lançou o Programa Prioritário de Térmicas (PPT), que previa a geração de 12 mil MW até 2005. Ao fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, apenas 3.511MW haviam sido implantados. Muitas térmicas foram suspensas, em função da redução do ritmo de crescimento da economia e, conseqüentemente, da demanda de energia, como constatou a reportagem da *Gazeta Mercantil*, “Falta de definições causa preocupação às térmicas”, de 17 de abril de 2003.

5.2.1.2

O porquê da Bolívia: a influência do Itamaraty

A mesma comissão que estipulou as metas de participação do gás natural na matriz energética brasileira alertou para a insuficiência das reservas gasíferas nacionais para atender as demandas projetadas e sugeriu a importação do energético. Em seu relatório conclusivo apresentado em 30 de março de 1992, destacam-se os seguintes pontos:

- a) A oferta de gás natural prevista para o ano 2000, considerando os sistemas de produção existentes, em implantação e dependentes de recursos, não incluindo novas descobertas, é insuficiente para atender a demanda de gás natural do país;
- b) Para o suprimento ao mercado brasileiro, até o ano 2000, é necessário estabelecer uma política de investimento para a Petrobras, voltada para novas descobertas de gás natural, bem como promover a importação deste energético, principalmente para as regiões Sul/Sudeste

A participação de 10% de gás natural na matriz energética nacional elevaria a demanda pelo insumo para 60,2 milhões de metros cúbicos de gás por dia, de acordo com a Petrobras, o que exigiria uma reserva de 440 bilhões de metros cúbicos, considerando um período de 20 anos. (HOLANDA, op cit, 55) Em 1992, as reservas provadas brasileiras eram da ordem de 130 bilhões de metros cúbicos, segundo a companhia. Embora as projeções da empresa tenham se mostrado superestimadas⁸³, o fato é que para o cenário traçado seria necessário buscar gás fora do Brasil.

Em entrevista à autora, o chanceler Luiz Felipe Lampreia⁸⁴, que participou das negociações sobre o gasoduto desde a década de 70 e foi ministro de Relações Exteriores na gestão de Fernando Henrique Cardoso entre 1995 e 2001, afirmou que, pela posição geográfica, histórico diplomático e tamanho das reservas gasíferas, duas eram as opções avaliadas pelo governo brasileiro: Argentina e Bolívia. A primeira tinha reservas provadas da ordem de 540 bilhões de metros cúbicos de gás, mas estas vinham caindo desde 1988 com a elevação do consumo interno. A segunda tinha

83 Nem a participação do gás alcançou o percentual planejado, nem o consumo chegou a tal dimensão. De acordo com o Balanço Energético Nacional de 2006, a participação do gás natural na matriz energética nacional em 2000 era de 5,3%, metade do percentual proposto pela comissão. Em 2002, a participação dessa fonte energética havia atingido 7,4% e hoje está em cerca de 9%. Embora a demanda por gás natural venha crescendo 17% anuais a partir de 2005, de acordo com a Petrobras, o consumo médio em 2006, foi de pouco mais de 40 milhões de metros cúbicos diários, segundo a Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás).

84 Entrevista com Luiz Felipe Lampreia, realizada em 6 de novembro de 2006, no Rio de Janeiro

reservas menores que as brasileiras, avaliadas em 120 bilhões de metros cúbicos, mas o consumo era modesto. Como também eram escassos os investimentos, o volume das reservas bolivianas se encontrava praticamente estagnado desde 1987⁸⁵.

Entre vincular o fornecimento de gás a um país com mercado já amadurecido ou a um país que, embora tivesse reservas menos volumosas, possuía um mercado doméstico pouco demandante, pareceu lógico aos técnicos e diplomatas brasileiros dar preferência à Bolívia. A exposição de motivos número 170 do Ministério de Relações Exteriores, publicada em 13 de maio de 1992 e na qual foram determinadas as linhas de atuação a serem adotadas nas negociações em curso com Argentina e Bolívia para fornecimento de gás natural, afirmava:

(...) embora as negociações com os dois países (Brasil e Argentina) venham se desenvolvendo por algum tempo, as circunstâncias do momento atual aconselham que se dê prioridade e se finalize em primeiro lugar e a curto prazo, o entendimento político e comercial com a Bolívia (MRE, 1992)

O pragmatismo da decisão estava envolto em uma “*rationale política*”, para usar as palavras de Lampreia, o que fica claro na declaração conjunta entre os ministros de Minas e Energia do Brasil e de Hidrocarbonetos da Bolívia, após reunião feita em Brasília, nos dias 25 e 26 de maio de 1992. Segundo a declaração, “a compra e venda de gás natural é uma *decisão política prioritária* para o processo de integração do Brasil e da Bolívia e para o crescimento econômico de ambos os países”⁸⁶

A aproximação com a Bolívia era vista como estratégica pela relativa facilidade com que as reservas gasíferas da Argentina e do Peru poderiam ser conectadas futuramente, criando um anel energético na região⁸⁷. A idéia do

85 As estatísticas são da *Statistical Review of World Energy 2006*, publicação anual da petrolífera British Petroleum, considerada referência no setor de petróleo e gás. As reservas provadas bolivianas, nessa época, ocupavam o sétimo lugar no ranking dos países da América do Sul e Central, embora acreditava-se que o potencial do país fosse maior. A Bolívia só será alçada à segunda posição a partir de 2001, depois de já assinado o acordo com o Brasil.

86 A declaração consta no acordo de compra e venda de gás natural firmado em 1996 entre Brasil e Bolívia. No documento, foram enumeradas várias etapas por quais passaram as conversas diplomáticas, entre elas essa declaração conjunta.

87 Avaliado em US\$ 2,5 bilhões, esse projeto visa aproveitar as reservas peruanas de Camisea e tem apoio formal do Banco Interamericano de Desenvolvimento para assistência técnica e financeira. Ganhou mais apelo depois de iniciado o período de instabilidade política na Bolívia, ainda na gestão de Sanchez de Lozada. Em reunião ministerial realizada em Assunção, no Uruguai, em 20 de junho de 2005, o projeto foi considerado prioridade pelos países membros do Mercosul. Esteve presente no encontro a então ministra de Minas e Energia do Brasil, Dilma Rousseff. Também participaram da cúpula os ministros da Argentina, Bolívia, Uruguai e Chile,

Itamaraty era usar o mercado brasileiro como âncora para investimentos na área de energia, fomentando a integração regional, projeto embrionário do modelo de matrizes energéticas de Fernando Henrique Cardoso. Na visão de Holanda (2001), essa teria sido uma das razões pelas quais optou-se pelo gás canalizado e não o Gás Natural Liquefeito (GNL). A diferença básica entre eles é que o primeiro cria uma relação mais estreita entre a fonte produtora e o centro consumidor, uma vez que exige contratos de fornecimento de longo prazo para viabilizar a construção dos gasodutos. Ao passo que o último tem mais maleabilidade de transporte – geralmente feito por navios –, dispensando compromissos de longa duração.

Uma das evidências da intenção de construir um anel gasífero na região com fins de promover a integração regional foi a assinatura do Acordo Parcial sobre Promoção de Comércio para o Fornecimento de Gás Natural, entre Bolívia e Brasil, em 17 de agosto de 1992. O documento foi assinado na cidade de Santa Cruz de la Sierra entre os ministros de Relações Exteriores dos dois países no âmbito da Aladi. Não era, portanto, uma relação meramente comercial. Em seu artigo 4, o documento estabelecia que:

O governo da República da Bolívia *garantirá o livre direito de passagem de gás natural de terceiros países*, através do sistema de dutos atuais ou que se sejam construídos oportunamente, com destino à República Federativa do Brasil, salvaguardando em favor da Bolívia os custos adicionais de transporte e a disponibilidade de gás boliviano até o volume máximo contratado⁸⁸

No mesmo dia foi assinado entre as petrolíferas estatais dos dois países, Petrobras e YPF, o Contrato Preliminar de Compra e Venda de Gás, no qual o Brasil se comprometia a comprar 8 milhões de metros cúbicos de gás diários por oito anos, com previsão de dobrar este volume pelos 12 anos seguintes. O documento originou o Gas Supply Agreement (GSA), datado de 17 de fevereiro de

segundo as reportagens publicadas no jornal *Valor Econômico* “Anel energético vira prioridade para bloco”, de 21 de junho de 2006 e “Brasil, Peru, Chile, Argentina e Uruguai planejam criação de anel de gasoduto”, de 14 de junho de 2005

88 Ficou acertado que preços, volumes e prazos seriam negociados pelas empresas operadoras do gasoduto (Art. 6) e que os governos de ambos os países isentariam de impostos a exportação e importação de gás (Art 3). O pagamento pelo gás seria feito em dólares e não seria ajustado ao mecanismo de Crédito Recíproco da Aladi (Art 7). O acordo teria duração indefinida, sendo possível denunciá-lo por escrito à Secretaria Geral da Aladi. Neste caso a denúncia teria efeito após quatro anos (Art. 8). O original está em espanhol, a tradução é da autora. Disponível em <http://www.hidrocarburos.gov.bo/Hidrocarburos/Marco-Legal/normas-sectoriales/Acuerdos/acuerdos.htm>. Acessado em 12 de novembro de 2006.

1993, que reiterou os termos de sua versão preliminar. Foram feitos vários aditivos até que se alcançasse o contrato definitivo, em 1996, como será visto no próximo capítulo. A partir de então, depois de avanços e retrocessos, o processo de integração energética entre as duas nações não teve mais volta. As preferências do governo brasileiro estavam sedimentadas.

5.2.1.3

A resistência da Petrobras

Até o início dos anos 90, as preferências da Petrobras não haviam sofrido qualquer alteração. Diante da determinação do Ministério de Minas e Energia de ampliar a participação do gás na matriz energética nacional e da orientação do Ministério de Relações Exteriores de priorizar as negociações com a Bolívia para importação do insumo, a companhia se viu, nas palavras de Antônio Menezes, ex-diretor de Gás e Energia da empresa⁸⁹, “instada a participar do projeto binacional”. A diretoria da Petrobras decide, então, criar o Grupo Executivo para Viabilização do Projeto de Gás da Bolívia (Gasb), em 1992. Caberia ao Gasb a realização de estudos técnicos que averiguassem a viabilidade do projeto.

A insuficiência de reservas bolivianas e a ausência de mercado no Brasil eram os pontos mais preocupantes. De acordo com o relatório anual da Petrobras de 1993, os volumes previstos no contrato original de compra e venda de gás boliviano apontavam para a necessidade de 105 bilhões de metros cúbicos de reservas de gás para assegurar o suprimento por 20 anos, como previsto no documento. A Bolívia, na época, tinha 123,3 bilhões de metros cúbicos em reservas, segundo certificações internacionais. Como o consumo interno boliviano demandaria 22 bilhões de metros cúbicos de gás pelos 23 anos seguintes (considerando os três anos que transcorreriam até o início do fornecimento ao Brasil e os 20 anos previstos em contrato) e a Argentina consumiria 6,5 bilhões de metros cúbicos de gás boliviano apenas nos três anos seguintes, restaria ao Brasil, na melhor das hipóteses, 95 bilhões de metros cúbico de gás, aquém dos 105 bilhões de metros cúbicos necessários.⁹⁰

89 Entrevista com Antonio Menezes, realizada em 18 de outubro de 2006, no Rio de Janeiro

90 Os dados referentes à Bolívia constam no relatório produzido pela Associação dos Engenheiro da Petrobras (Aepet), de agosto de 1994, tendo por objetivo evitar a renovação do contrato de compra e venda de gás firmado no ano anterior. O consumo interno boliviano foi considerado

O descompasso entre os números levou a uma forte resistência do corpo técnico da Petrobras ao projeto. Reunidos na Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet), baluarte nacionalista da companhia, os segmentos contrários ao projeto se apegavam a uma cláusula do contrato de 1993 que condicionava a construção do gasoduto à sua viabilidade econômico-financeira. Estudos conduzidos por especialistas da empresa indicavam uma taxa de retorno de investimento de 10,4%, abaixo dos 15%, em geral apontados pelas empresas como patamar mínimo necessário, e igualmente inferior aos 18% apresentados pelo Credit Suisse First Boston, instituição contratada pela Petrobras para gerenciar a engenharia financeira do projeto e que apontava a participação da iniciativa privada como necessária para obtenção do financiamento (AEPET, op cit, 16,21). Com argumentos políticos e técnicos, os engenheiros questionavam desde a contratação do banco – associada ao movimento privatista da gestão Collor – até a necessidade de importação de gás. Em seu relatório, afirmavam:

Da maneira como o projeto foi concebido originalmente, o gasoduto é antieconômico, além de conter elevados riscos. A Aepet considera que levar o projeto à frente com as indefinições e sem uma análise mais aprofundada que contemple outras alternativas é uma temeridade. Significa jogar o país e a Petrobras numa aventura (Ibid, 2)

Como alternativa ao projeto do gasoduto, a Aepet propunha que se investisse em novas plataformas para extração de petróleo ou que fosse considerado o projeto sugerido pelo diretor da Petrobras José Machado Sobrinho, único do corpo diretor da companhia que se mostrou efetivamente contrário à construção do gasoduto, na década de 90. A proposta de Sobrinho previa uma central termelétrica e uma fábrica de amônia e uréia na Bolívia, consumindo 1 milhão de metros cúbicos diários cada, com investimentos orçados em US\$ 650 milhões, a cargo do governo boliviano. Além disso, seria restaurada a estrada de ferro que liga Corumbá (MS) a Bauru (SP) e construídas quatro unidades de liquefação de gás em Corumbá, que consumiriam US\$ 280 milhões adicionais a serem arcados pelo governo brasileiro e companhias privadas nacionais. (Ibid, 27) Note-se que a proposta visava à otimização do gás boliviano em âmbito regional,

linear, ou seja, sem aumento de demanda decorrente de eventuais melhoras na economia (AEPET, 1994: 6)

circunscrito ao Centro-Oeste, como defendido pela Petrobras desde os anos 60. O projeto alternativo foi retirado da pauta de discussões da diretoria, por ordem do Ministério de Minas e Energia (Idem)

O gasoduto Brasil-Bolívia cindiu a empresa. Em essência, tanto o corpo de funcionários – aqueles que tinham conhecimento do projeto – como o corpo diretor temiam a ameaça de perda do monopólio legal, recurso de autoridade em que a companhia havia apoiado sua força política até então, como visto no capítulo anterior. Mas enquanto o primeiro se opunha a sua execução, o segundo buscou reconfigurar a relação da companhia com o governo federal, de modo a assegurar papel relevante no projeto. Caberia aos dirigentes da Petrobras, em paralelo na sua busca pela retomada da autonomia relativa, interferir dentro do possível na condução das negociações, inserindo o ingresso na Bolívia na estratégia de internacionalização da empresa e, assim, resgatar o consenso que havia marcado a relação da companhia com seu acionista majoritário nas primeiras décadas de vida.

5.2.2

As preferências na Bolívia

A Bolívia é o país mais pobre da América do Sul, com PIB de US\$ 8,7 bilhões⁹¹ e elevada concentração de pobreza: 58,6% dos seus 8,2 milhões de habitantes são enquadrados nessa categoria, segundo o censo realizado pelo governo local em 2001. Embora politico-administrativamente seu território esteja dividido em nove departamentos – estados –, podemos dizer que nele encontramos duas grandes regiões: o Altiplano, que abriga a capital La Paz e onde se desenvolveu a indústria mineradora; e as terras baixas do Oriente, sob as quais estão as jazidas petrolíferas e gasíferas, que hoje movem a economia nacional. (SAAVEDRA, 2004: 97)

Não bastasse o título de mais pobre, o país é também o mais instável politicamente entre as nações sul-americanas. Desde sua independência, em 1825, foram mais de 200 golpes ou trocas de governo com o uso da força. (HOFMEISTER, 2004: 271) A partir dos anos 80, a Bolívia experimentou um

período de relativa estabilidade, com o processo de redemocratização e a introdução de medidas econômicas liberalizantes, que visavam conter a inflação galopante. Um reflexo da crescente liberalização política mundial e do processo de *internacionalização* da economia, que afetaram o Brasil de forma semelhante.

Essa janela começou a se fechar em 1998, quando o ciclo virtuoso da economia internacional foi interrompido, levando a uma série de crises nos países localizados na periferia do sistema financeiro. Da mesma forma, que o processo de *internacionalização* conduziu a uma maior abertura do mercado boliviano, o tornou mais suscetível às oscilações internacionais. Entre 1987 – dois anos depois que as mudanças no modelo econômico começaram a ser adotadas - e 1998, o Produto Interno Bruto (PIB) do país avançou a taxas acima da média latino-americana, com exceção do ano de 1997, quando o elevado crescimento da Argentina puxou para cima a média do subcontinente⁹². No mesmo período, todos os presidentes foram democraticamente eleitos. A partir de 1998, a economia teve desempenho errante, ora ficando abaixo, ora acima da média latino-americana, e a instabilidade política voltou à tona, com trocas presidenciais constantes. Entre 2000 e 2005, cinco presidentes não conseguiram concluir seu mandato – Hugo Bánzer, Sanchez Lozada, Carlos Mesa, Hormando Vaca Díez e Mario Cosío -, o primeiro por uma doença crônica e os outros quatro por pressões sociais e políticas (TABORGA, 2005: 2).

Os efeitos da crise política e econômica afetaram diretamente as relações diplomáticas com o Brasil a partir da Guerra do Gás, em outubro de 2003, que culminou com a nacionalização do setor de hidrocarbonetos, em maio de 2006. Este ponto será abordado em anexo dedicado ao tema. Por ora, nos interessa enfocar as mudanças e os elementos de constância na vida político-econômica boliviana dos últimos 20 anos e nas diretrizes de sua política externa, que moldaram suas preferências nas negociações do gasoduto Brasil-Bolívia. Com este objetivo, dividimos este item do capítulo em duas partes. Na primeira, procuraremos demonstrar por que o gás se tornou uma prioridade para a Bolívia, associando-o ao deslocamento de seu eixo econômico, em decorrência da queda

91 Os dados foram calculados a preços de mercado e referem-se ao ano de 2004. Para efeito de comparação, o PIB brasileiro foi de US\$ 604 bilhões no mesmo ano, ocupando o topo do ranking dos países sul-americanos. (CEPAL, 2005)

92 Para o desempenho da economia boliviana e sua comparação com os demais países da América Latina, ver os anuários estatísticos da Cepal disponíveis em <http://www.eclac.cl/estadisticas/>

do preço do estanho e da necessidade de atração de investimento estrangeiro para superar a crise do modelo de desenvolvimento baseado no Estado empreendedor. Na segunda parte, abordaremos por que o Brasil ganhou relevância para diplomacia boliviana, associando-o à histórica busca por mercados para o aproveitamento de seus recursos naturais, ao período democrático iniciado em 1982 e à introdução da questão do narcotráfico na política externa do país.

5.2.2.1

O porquê do gás: alternativa à crise da indústria mineradora

O interesse pelo aproveitamento econômico do gás natural remonta aos anos 60, quando o então presidente boliviano, René Barrientos determinou a formação de uma Comissão para Estudo e Aproveitamento do Gás Natural, semelhante ao comitê criado pelo governo brasileiro 20 anos depois. O objetivo da comissão era analisar iniciativas que promovessem o desenvolvimento industrial do país. Ao contrário da ênfase que seria dada à exportação do insumo nos anos 90, as vendas *in natura* não eram vistas como prioridade na época. A proposta era associar o fornecimento de gás aos países vizinhos à implantação de centrais petroquímicas binacionais, que agregassem valor ao combustível boliviano. (GARCIA, 2005: 116)

As idéias de Barrientos não vingaram. O gás entrou na pauta de exportações bolivianas em 1972, com o início do fornecimento do energético para a Argentina, conforme estabelecido no acordo bilateral firmado em 1968. Mas poucas mudanças foram percebidas no perfil das vendas externas ou na estrutura da economia do país até meados dos anos 80. Ao longo de todo o período republicano, o setor de mineração havia sido até então o carro-chefe da economia boliviana. Mesmo após a crise por qual passou a indústria da prata, no século XIX, nas primeiras oito décadas do século seguinte, um novo produto originário das minas andinas, o estanho, encabeçou a lista das exportações do país. Na média desses oitenta anos, o minério respondeu por 60% do valor exportado (Thorp apud CUNHA, 2004: 487). A partir dos anos 80, os preços do estanho começaram a cair no mercado internacional, levando ao fechamento das minas e à demissão de 84% dos trabalhadores ligados à Corporação Mineira da Bolívia (Comibol), estrutura central da indústria mineradora. (SAAVEDRA, op cit, 98)

À conjuntura internacional desfavorável, somaram-se as alterações estruturais na economia boliviana promovidas pela Nova Política Econômica (NEP, a sigla em inglês), plano desenhado em conjunto com o FMI que previa uma série de ajustes macroeconômicos com vistas a renegociar sua dívida externa e conter a inflação, que alcançara 24.000% anuais. (VIZENTINI, 2004: 351). Capitaneada por Vitor Paz Estenssoro (1985-1989), a NEP foi posta em prática em 1985 e desarticulou o modelo de desenvolvimento implementado com a Revolução de 1952, que havia conduzido Estenssoro pela primeira vez ao poder. Desde a revolução, o Estado boliviano passara a controlar não apenas o núcleo duro das atividades produtivas e dos setores de serviços – empresas de eletricidade, petróleo, transporte e telecomunicações - como companhias de menor relevância econômica, entre elas fábricas de sorvete e hotéis. Embora o paradigma baseado no caráter empreendedor estatal tenha sido regra na América Latina dos anos 50, a elevada concentração das atividades econômicas sob poder público levou alguns autores a considerar o caso boliviano um caso extremo de capitalismo de Estado. (CUNHA, op cit, 479)

Assim como aconteceu no Brasil dos anos 90, a nova estratégia de crescimento introduzida com Estenssoro deveria se pautar pela manutenção de um ambiente macroeconômico estável, pela atração de investimentos estrangeiros e pela liberalização do mercado, transformando o Estado empresário em mero regulador. Tendo em vista o desmonte do modelo de viés desenvolvimentista e a necessidade de gerar divisas para pagamento da dívida, uma das ênfases da NEP também foi a criação de um setor exportador privado de modo a explorar as vantagens comparativas do país (Morales & Sachs apud CUNHA, op cit, 480). Com economia tradicionalmente centrada em setores intensivos em recursos minerais e com poucas chances de desenvolver, num curto espaço de tempo, segmentos industriais capazes de substituir o estanho na sua pauta de exportações, o setor de hidrocarbonetos despontou como âncora para atração de investimentos.⁹³

93 Este setor havia ganhado alguma relevância para a economia boliviana na década 70, após o primeiro choque do petróleo. Dois anos após a crise, os embarques de petróleo representavam mais de 20% do total de vendas ao exterior. No entanto, a crescente demanda internacional pelo energético associada à escassez de recursos da estatal petrolífera YPFB implicou no esgotamento das jazidas petrolíferas, levando à completa interrupção das exportações do combustível em 1980. (ALVAREZ, op cit, 84) As exportações de petróleo só foram retomadas em 1983, sendo

A partir de março de 1994, sob o primeiro governo de Gonzalo Sanchez Lozada (1993-1997), foi realizada a privatização das maiores empresas públicas da Bolívia, como previsto da Lei de Capitalização, de número 1.544. Em cinco setores estratégicos para a economia boliviana – hidrocarbonetos, eletricidade, telecomunicações, transporte aéreo e transporte ferroviário - o Estado cedeu 50% das ações de suas companhias a investidores estrangeiros em troca de compromissos de investimentos que deveriam totalizar US\$ 1,7 bilhão em sete anos. Desse total, US\$ 835 milhões iriam para o setor de petróleo e gás, apontado como a “locomotiva do desenvolvimento” durante a campanha de privatização (GARCIA CONSULTORES, 2004: 11). Os demais 50% do capital acionário das estatais foram divididos entre fundos de pensão privados (45%)⁹⁴ e os funcionários das empresas (5%).

Dando continuidade ao programa de privatizações, a Lei 1.689, a chamada Ley de Hidrocarburos, foi promulgada em 30 de abril de 1996. Com a nova legislação, manteve-se a propriedade das jazidas petrolíferas e gasíferas sob controle do Estado, cabendo à YPFB a abertura de uma licitação internacional para atrair empresas públicas e privadas estrangeiras para atuar no país. Estas firmaram com a companhia estatal boliviana contratos de risco compartilhado, segundo os quais tais companhias arcariam com todos os investimentos para exploração e desenvolvimento dos campos por um período de até 40 anos. Se nada fosse encontrado, os custos eram assumidos pelas concessionárias; se as atividades fossem bem-sucedidas, as empresas pagariam royalties sobre a produção para a YPFB.

Paralelamente, os ativos da estatal boliviana foram repartidos e vendidos a consórcios privados distintos. As atividades de exploração e produção ficaram sob comando das empresas mistas Chaco e Andina. Metade das ações da Chaco foram vendidas à americana Amoco – posteriormente comprada pela British Petroleum (BP). Já a Andina foi arrematada pelo consórcio Repsol/YPF (20,25%), Perez

interrompidas vários anos ao longo da década de 80. Desde então, o petróleo deixou de ser um item de destaque na pauta de exportações boliviana. Já o gás aparece em trajetória ascendente na pauta desde 1972, com queda a partir de meados dos anos 90 e nova ascensão com o início das exportações para o Brasil. Em 2005, o gás representou 35% em valores das exportações bolivianas, de acordo com a YPFB.

94 Todos os bolivianos com mais de 21 anos em 31/12/95, que equivaliam a 3,4 milhões de pessoas (quase 50% da população) eram elegíveis a receber o benefício (GARCIA CONSULTORES, op cit, 10)

Companc (20,25%) e Pluspetrol (9%)⁹⁵. Em ambos os casos, os 50% restantes, como previsto em lei, foram transferidos para fundos de pensão. Na área de refino, as duas refinarias Gualberto Villaroel e Guillermo Elder Bell foram reunidas na Empresa Boliviana de Refinación, vendida por cerca de US\$ 100 milhões à *joint-venture* formada pela argentina Perez Companc (30%) e a Petrobras (70%). Na área de distribuição, os ativos foram reunidos na Transredes, da qual 50% das ações foram vendidas à americana Enron e à britânica Shell. (GARCIA CONSULTORES, op cit, 12; CARRA; CEPIK, op cit, 3). À YPFB coube um papel residual, meramente administrativo. A empresa ficou responsável pela certificação de reservas, promoção das licitações internacionais e subscrição de contratos. Ao fim de 2005, 71 estavam em vigor.

Os efeitos na nova política econômica foram sensíveis. Na década de 90, o setor de petróleo e gás foi o que mais cresceu, com expansão média de 7,5% ao ano, à frente da agricultura e do comércio, que ficaram na faixa dos 3% anuais. (CUNHA, op cit, 484) De acordo com embaixador boliviano Gustavo Fernández Saavedra (2004), a descoberta do campo de Margarita⁹⁶, no departamento de Tarija, em 1998, foi comparada ao descobrimento do Cerro de Potosi e da mina La Salvadora, que iniciaram os ciclos da prata e do estanho. Como consequência desta e de outras descobertas, a Bolívia, que ocupava , em 2001. Em meio século, o país havia deixado de ser predominantemente rural e mineiro, para se transformar em um pólo gasífero urbano⁹⁷.

5.2.2.2

O porquê do Brasil: a busca por um mercado consumidor

As transformações por quais passou a economia boliviana nos últimos 20 anos não alteraram alguns de seus aspectos estruturais. Ela continua concentrada em setores intensivos em recursos naturais e fortemente dependente do capital internacional. (CUNHA, op cit, 465) A reprodução desse padrão produtivo fez

95 Em fevereiro de 2001, a hispano-argentina Repsol-YPF adquiriu as ações das outras duas sócias (GARCIA CONSULTORES, 2004: 12)

96 As atividades no campo são desenvolvidas pelo consórcio formado pela hispano-argentina Repsol-YPF (37,5%), a britânica BG (37,5%) e a americana Pan American Energy (25%). A primeira é operadora do campo. Disponível em <http://www.bg-group.com/international/bolivia.htm>. Acessado em 2 de dezembro de 2006

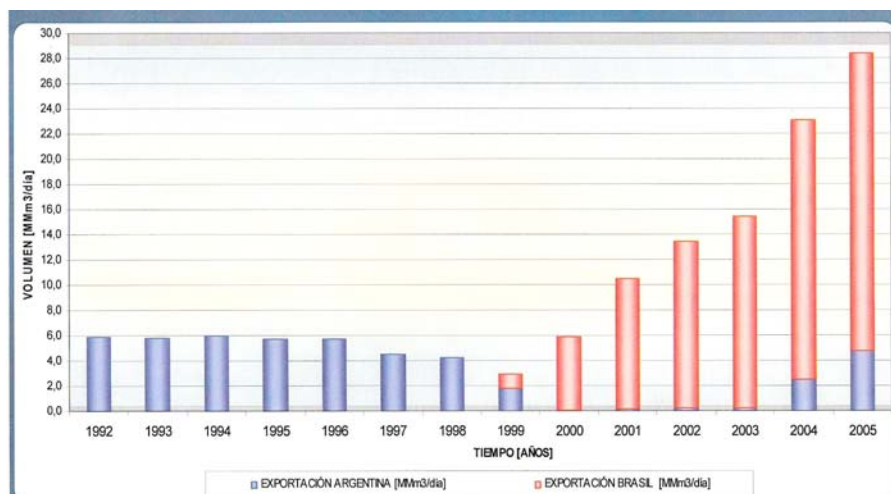
97 Em 1950, a população rural correspondia a dois terços do total. Em 2001, essa proporção havia se invertido (CELADE, 2000; INE, 2001)

que as diretrizes da ação diplomática boliviana se mantivessem ao longo do tempo. Ao lado da busca por uma saída marítima, a procura de mercados para o aproveitamento de seus recursos naturais tem sido um dos traços marcantes da política externa boliviana, desde a independência. (VIZENTINI, 2004; ALVAREZ, 1989).

Por essa razão, as tentativas de integração energética com o Brasil desde os anos 30 ganharam maior relevância no momento em que o gás natural passou a ser apontado como a alternativa para atração de capital estrangeiro e geração de divisas tanto para renegociação da dívida externa como para o desenvolvimento da economia doméstica. Para que as multinacionais ingressassem na Bolívia e consolidassem um setor privado exportador, como prescrevia a NEP, era necessário criar mercado para a produção de gás. O baixo potencial do mercado interno boliviano consistia em um empecilho para o desenvolvimento do setor. Prova disso é que em 2002, quando o segmento de hidrocarbonetos já estava consolidado, o consumo doméstico representou apenas 11% do gás distribuído. (GARCIA CONSULTORES, op cit, 5)

Desde 1972, quando foi iniciada a exportação de gás para a Argentina, esta era o único destino para o insumo fora do país⁹⁸. O contrato de longo prazo com os argentinos, porém, expirou em 1992, jogando por terra a garantia de mercado para o gás boliviano. Desde então, as duas nações passaram a firmar contratos de curto alcance, renovados periodicamente. A partir de 1997, o volume contratado começou a cair em decorrência de novas descobertas gasíferas na Argentina e da diminuição da demanda com a crise que afetou o país no fim da década de 90, como mostra o gráfico abaixo.

98 É preciso lembrar que as exportações para o Brasil foram iniciadas apenas em 1999.

Quadro 3: Exportações de gás bolivianas (1992-2005)

Fonte: YPFB

No início dos anos 90, portanto, encontrar um novo mercado para o gás boliviano havia se tornado uma prioridade para La Paz. O Brasil era visto pela diplomacia boliviana como o candidato natural a substituir a Argentina. Primeiro, pelas históricas negociações em torno do oleoduto e, posteriormente, do gasoduto. Em segundo lugar porque os dois países caminhavam para o regime democrático e para a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico em que fórmulas autárquicas cederam espaço a iniciativas de mercado. Da mesma forma que a redemocratização e a liberalização econômica deslocaram o eixo da política externa brasileira para a América do Sul, como evidenciado no segundo capítulo, esses dois processos também levaram a uma reorientação da política externa boliviana. O estreitamento com os países da Comunidade Andina e o ingresso no Mercosul, em 1996, são exemplos dessa nova fase da política externa do país⁹⁹.

Soma-se a esses fatores um novo elemento da política externa boliviana: o combate ao narcotráfico. A aproximação com os vizinhos regionais foi acompanhada do estreitamento das relações diplomáticas da Bolívia com os Estados Unidos, tendo em vista que, desde a introdução da NEP, a Bolívia havia se aproximado dos principais centros financeiros internacionais. No caso americano, as contrapartidas para a cooperação econômica incluíam, além dos

⁹⁹ Merece destaque a retomada do diálogo diplomático com o Chile e as tentativas de integração com o Peru, em torno da questão do acesso ao Pacífico, bem como as conversas com o Paraguai, por meio das quais a Bolívia pretendia obter livre acesso à Bacia do Prata. (VIZENTINI, op cit, 353)

ajustes fiscais, o compromisso com a erradicação das plantações de coca. (VIZENTINI, op cit, 352).

A pressão americana fez que o governo de Paz Zamora (1989-1993) se defrontasse com um impasse: conciliar as políticas de repressão às drogas com a cultura milenar indígena de cultivo da coca e a necessidade de substituição da única fonte de renda dos trabalhadores do Chapare, zona localizada no Altiplano onde se estabeleceram os ‘cocaleros’, trabalhadores que perderam o emprego nas minas e que encontraram nas plantações da folha de coca e no preparo da pasta base para a produção de cocaína a sua subsistência. (SAAVEDRA, op cit, 98) Para superar o impasse, o desenvolvimento do setor de petróleo e gás foi apontado como a solução e o Brasil, como o mercado mais adequado para as exportações gasíferas bolivianas (CARRA; CEPIK, op cit, 4-5)¹⁰⁰

5.2.3

As preferências das multinacionais

Assim como os itens em que abordamos as preferências do Brasil e da Bolívia, este também está subdividido em duas partes. Diferentemente deles, porém, optamos por não centrar esforços nas razões pelas quais as multinacionais buscaram investir no gás, visto que se assemelham aos motivos que impulsionaram a Petrobras a ingressar neste negócio. Preferimos explorar por que a América do Sul passou a atrair o interesse das corporações de energia, associando-o a um novo espaço para a implantação das estratégias empresarias que caracterizam a indústria gasífera, e como o Gasbol se insere dentro dessa estratégia.

100 É importante ressaltar que o programa de erradicação da coca só surtiu efeito na gestão de Hugo Bánzer (1997-2002). Sob orientação dos Estados Unidos, Bánzer institui o Plano Dignidade, em 1997, que previa uma compensação financeira para os cocaleros que aceitassem participar do programa. Para cada hectare de coca eliminado, os trabalhadores receberiam US\$ 2,5 mil, além de US\$ 933 anuais pelo cultivo de produtos lícitos. Terra e assistência técnica eram gratuitas. (CARRA; CEPIK, op cit, 4) Como resultado, a superfície cultivada de folha de coca, diminuiu de 30 mil hectares naquele ano para 5 mil hectares, em 2002, último ano do mandato de Bánzer. A população nessa atividade reduziu de 50 mil famílias, em 1985, para 5 mil famílias em 2001. No mesmo período, a participação de cocaína, pasta básica e folha de coca nas exportações bolivianas passou de 40% para 4%. O Plano Dignidade foi considerado a estratégia de combate ao narcotráfico mais bem-sucedida do planeta pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). (SAAVEDRA, op cit, 101) O sucesso do plano tornou ainda mais urgente o início das exportações de gás para o Brasil.

5.2.3.1

A América do Sul torna-se alvo de investimentos

O processo de internacionalização por qual vem passando a Petrobras não é um caso isolado na indústria petrolífera. Desde os anos 70, quando a empresa brasileira deu os primeiros passos rumo ao exterior, o setor de petróleo e gás vem sofrendo uma reorganização mundial, impulsionada pelos dois choques do petróleo. Num primeiro momento, os picos de preço engordaram as contas das empresas e aceleraram processos de fusão e aquisição que visavam ganhar escala de mercado em uma realidade mais competitiva. (YERGIN, 1992: 766) Num segundo momento, a estagnação do crescimento econômico internacional nos anos 80, em parte provocada pelos preços abusivos do petróleo na década anterior, fez reduzir o ritmo de consumo do energético, levando a uma sobreoferta do produto e a uma queda de preço, que atingiu os mais baixos níveis históricos, como já mencionado.

Isso provocou uma retração do faturamento das companhias petrolíferas em uma fase de aumento de custos das atividades, resultante fundamentalmente da nova política financeira mundial, traduzida na prática de juros altos, e de uma reorientação da política tributária nos países desenvolvidos, os grandes consumidores de petróleo. (ALVEAL CONTRERAS, 2003: 3-4) Por um lado, a pressão dos ecologistas levou à adoção de rígidas políticas de proteção ao meio ambiente, incluindo a cobrança de impostos; por outro, a crise fiscal por qual passavam aqueles países fez os governos elevarem a carga tributária que incidia sobre os setores produtivos, numa tentativa de sanear as contas públicas e manter os gastos sociais. Ainda que esta última medida não tenha sido direcionada exclusivamente para o setor petrolífero, seus efeitos foram bastante danosos à indústria do petróleo. Depois de crescer 7% ao ano durante um século, o ritmo de expansão do mercado mundial de petróleo foi de apenas 2,5% anuais entre 1980 e 1995. (Ibid, 8)

Essas transformações implicaram em mudanças nas estratégias empresariais adotadas pelas grandes petrolíferas. Uma delas foi a diversificação das atividades. Da mesma forma que a Petrobras buscou tornar-se uma empresa de energia, outras multinacionais também viram em fontes energéticas alternativas, como o gás natural, um caminho para a recuperação de seu desempenho. Embora

nos países sul-americanos a indústria gasífera estivesse na sua infância, em muitas nações desenvolvidas, especialmente na Europa, o insumo já era largamente consumido, restando poucas possibilidades de expansão. Isso fez que as corporações buscassem novos mercados para exploração do energético (EDMAR; MACHADO, op cit, 352), engendrando uma nova fase do processo de internacionalização do setor de petróleo e gás.

É neste contexto que a América do Sul surge como alternativa para investimento. Se o deslocamento do eixo das atividades da Petrobras no exterior para o subcontinente foi incentivado pela iminente competição interna que ocorreria com a quebra do monopólio, os fatores que tornaram os países sul-americanos atraentes aos olhos de grandes corporações interessadas em fazer negócios na área de gás, como a British Gas (BG) e a antiga Enron, foram de outra ordem. O primeiro deles foi o potencial das reservas. Entre os anos de 1980 e 1995, quando a indústria do petróleo apresentou crescimento modesto, as reservas provadas de gás centro e sul-americanas aumentaram 114%, mais que em qualquer outra região do planeta. Isso não significa necessariamente que a América do Sul e Central se tornaram “a bola da vez” para a indústria gasífera. Em meados dos anos 90, a participação de ambas nas reservas mundiais era bem pequena, de cerca de 4%¹⁰¹. Seu crescimento, porém, indicava uma nova frente de negócios num mercado ainda inexplorado.

Outro ponto observado pelas multinacionais foi a estabilidade político-econômica vivenciada na região a partir da redemocratização e da adoção de regimes fiscal e financeiro mais austeros¹⁰². A contenção da espiral inflacionária que havia caracterizado a economia local na década de 80 trouxe expectativas de crescimento econômico e, conseqüentemente, de aumento de demanda de energia. Paralelamente, fosse pelo esgotamento do modelo de financiamento público e a necessidade de uso de tecnologias mais modernas, fosse por imposição de órgãos multilaterais de fomento como condição para acesso ao crédito, foi implementado

101 Os dados são da *Statistical Review of World Energy 2006*. As Américas do Sul e Central são consideradas uma categoria única, não sendo possível a segmentação dos números.

102 Entre os anos 80 e a primeira metade da década de 90, chegaram ao poder nos países da América Latina representantes do (neo)liberalismo econômico democraticamente eleitos. A estabilidade macroeconômica foi sensível. A taxa média de inflação, que na década de 80 havia sido de 176%, baixou para 77% entre 1991 e 2000. O crescimento do PIB passou da média de 1,5% para 3,4% no mesmo período (CUNHA, op cit, 470) Essa configuração político-econômica

um contínuo processo de privatização ou abertura ao capital estrangeiro do setor de petróleo e gás na região, a começar pela Argentina, em 1989. (EDMAR e MACHADO, op cit, 354; KURTZ, 1997: 27) Essas mudanças criaram um ambiente mais favorável ao investimento privado.

O terceiro fator de atratividade para as petrolíferas, diretamente ligado ao escopo deste trabalho, foram as oportunidades surgidas a partir dos projetos de integração energética regional, especialmente na área de gás. Na indústria gasífera, é comum as grandes corporações adotarem três estratégias de complementaridade dos negócios, de acordo com Vilas Boas (2004). São elas a internacionalização, a diversificação e a integração vertical. A primeira consiste na expansão das atividades para além do país-sede, seja por amadurecimento do mercado de origem, como mencionado, ou por restrições regulatórias ao crescimento dentro de um mesmo território. A segunda consiste na busca por diversificação do portfólio com o objetivo de compensar perdas e mitigar riscos. Já a terceira refere-se à atuação em toda a cadeia produtiva do gás, o que implica em maior controle sobre as etapas produtivas, possibilitando redução de custos, e maior poder de mercado. (VILAS BOAS, 2004: 104) Em última instância, ao atuar nas duas extremidades da cadeia, a empresa tem garantia de que haverá consumo para o gás produzido.

A América do Sul mostrava-se um espaço privilegiado para o exercício de tais estratégias empresarias, na medida em que o processo de integração regional visava conectar países que abrigavam reservas volumosas de gás e economias pouco demandantes de energia, como Bolívia e Peru, a outros com potencial de crescimento de mercado, como o Brasil. E permitia, a partir da quebra dos monopólios estatais, a participação do capital privado em todas as etapas dos projetos. Kurtz (1997) enumera sete projetos de gasodutos planejados ou em andamento no subcontinente que tinham previsão para conclusão entre 1997 e 2010, incluindo o gasoduto Brasil-Bolívia. Juntos, eles somavam US\$ 6 bilhões em investimentos. Embora nem todos tenham saído do papel, as perspectivas eram promissoras.

só seria alterada no início dos anos 2000, com a ascensão de governos de caráter mais nacionalista, avessos às medidas liberalizantes empreendidas nas gestões anteriores.

5.2.3.2

A atratividade do gasoduto Brasil-Bolívia

O gasoduto Brasil-Bolívia atraiu o interesse de grandes corporações da indústria do petróleo e gás, tanto por sua dimensão como pelas oportunidades para exercício das estratégias acima descritas. Foram criadas duas empresas para operar o duto, uma do lado brasileiro, a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG); e uma boliviana, a Gás Transboliviano S.A. (GTB), para as quais as petrolíferas estatais de ambos os países selecionaram sócios privados. Os detalhes sobre a escolha dos sócios – feita em agosto de 1994, quando o setor de petróleo e gás ainda estava sob monopólio estatal - serão abordados no próximo capítulo. Por ora, o que nos interessa é identificá-los e compreender sua estratégia de atuação na indústria gasífera no Brasil e na Bolívia, de forma que possamos entender o comportamento da Petrobras durante as negociações do projeto binacional. A estrutura societária atual das duas empresas operadoras é mostrada abaixo¹⁰³:

Quadro 4: Estrutura societária do gasoduto

TBG		GTB	
Sócios	%	Sócios	%
Gaspetro	51	Gaspetro	9
BBPP Holdings	29	BBPP Holdings	6
Transredes	12	Transredes	51
Shell	4	Shell	17
Prisma Energy	4	Prisma Energy	17

Fonte: TBG e GTB

103 A Gaspetro é a subsidiária da Petrobras que centralizava os negócios de gás até a criação da divisão de Gás e Energia da Petrobras, em 2000. A subsidiária continua operando, apesar do novo departamento. A BBPP Holdings Ltda é uma empresa de participações cujo capital está distribuído em partes iguais entre a British Gas Americas Inc., a americana El Paso Energy e a australiana Broken Hill Proprietary Company - BHP. A El Paso entrou no consórcio por meio da aquisição da também americana Tenneco, em 1996. Até então, o consórcio era formado pela British Gás Américas, a Teneco e a BHP e era denominado BTB, em referência às iniciais das empresas integrantes. A Transredes - Transporte de Hidrocarburos S.A. - é uma empresa privada boliviana, criada em maio de 1997, para operar por 40 anos o monopólio de transporte de hidrocarbonetos na Bolívia. Seu capital está distribuído da seguinte forma: Shell (25%), Prisma Energy, antiga Enron, (25%) e Fundos de Pensão Bolivianos (50%). A Prisma Energy foi a empresa criada para gerir os ativos internacionais em países em desenvolvimento da Enron, depois que esta pediu concordata, em 2001, em decorrência de denúncias de fraudes. Em 2006, o fundo inglês Ashmore Energy International comprou a Prisma Energy, mas a companhia manteve o nome fantasia.

Das companhias estrangeiras que foram escolhidas como sócias, destacam-se a BG e a antiga Enron, não tanto pela participação que têm no gasoduto, mas pela tentativa de redimensionar sua posição no Brasil após a abertura do setor de petróleo e gás. Sediada na Inglaterra, a BG tem seu foco de atuação no gás natural, desenvolvendo atividades desde a exploração até a comercialização do produto nos países em que está presente. Sua penetração na América do Sul não foi diferente. Na Bolívia, a empresa ingressou no setor de óleo e gás após a abertura do setor, em 1996, onde tem participação em dois importantes campos de gás (Margarita e Itaú), além de outros blocos de menor relevância.

No Brasil, a companhia britânica formou um consórcio com a Shell e comprou, em 1999, parte da Comgás, distribuidora de gás natural paulista, uma das poucas empresas no segmento de distribuição de gás no país em que a Petrobras não tem participação. Ao atuar nas duas pontas da cadeia e no transporte do gás, visto que é sócia da Petrobras no gasoduto Brasil-Bolívia, a BG assegurou mercado para as suas atividades e limitou a atuação da petrolífera brasileira na porção mais dinâmica do mercado nacional, o estado de São Paulo.

A empresa, que também tem oito blocos exploratórios no Brasil, chegou a travar uma briga com a Petrobras para ter livre acesso ao gasoduto Brasil-Bolívia, como será visto no próximo capítulo. O projeto binacional, portanto, apesar de não representar uma diversificação do portfólio da BG, já que a companhia atua tradicionalmente na indústria gasífera, possibilitou a internacionalização e a integração vertical da empresa e se mostrou um terreno fértil para novos negócios. A BG foi uma das companhias interessadas na licitação aberta pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), em 2006, para ampliar o gasoduto. O projeto foi arquivado, no entanto, após a nacionalização das reservas bolivianas e as incertezas de suprimento por ela geradas.

O caso da antiga Enron é um pouco mais complexo, mas demonstra igualmente o interesse das grandes companhias do setor de óleo e gás em expandir suas atividades no continente sul-americano e como o Gasbol se insere dentro dessa estratégia. Fundada no início dos anos 80, num período de desregulamentação do mercado de energia nos Estados Unidos, a Enron visava tornar-se uma empresa comercializadora de energia (REAL, op cit, 49) Por esta razão, ao contrário da BG, a companhia não se dedicou à exploração do gás nem em território americano, nem na América do Sul. Na indústria gasífera, limitou-se

aos segmentos de distribuição e transporte e buscou integrá-los investindo em plantas termelétricas.

Além da participação no Gasbol, a Enron passou a controlar, ao lado da Shell, toda a rede interna de gasodutos na Bolívia por meio da Transredes, após a privatização do setor, como visto anteriormente. Também assegurou participação no gasoduto Gás Oriente, que leva o gás boliviano até Cuiabá (MT), onde a empresa construiu uma térmica em sociedade com a Shell. No Brasil, a multinacional adotou uma estratégia agressiva, adquirindo participações em nove distribuidoras de gás natural, por meio da subsidiária Gaspart, entre elas as duas localizadas na região Sul – a SCGás (SC) e a Compagás (PR) –, abastecidas com gás boliviano. A companhia investiu ainda em duas térmicas a gás – uma delas em Cuiabá, como mencionado, e outra no Rio de Janeiro, a Eletrobolt – e controlava uma das mais importantes empresas distribuidoras de energia elétrica, a Elektro, constituída a partir da privatização da Companhia Energética do Estado de São Paulo (Cesp). Dessa forma, afirma Real, “a Enron desenvolveu uma estrutura energética integrada, capaz de reduzir custos, aproveitando-se de economias de escala e escopo.”¹⁰⁴ (Idem)

O projeto do gasoduto Brasil-Bolívia, portanto, foi uma espécie de trampolim para a expansão das empresas estrangeiras na América do Sul, particularmente na nascente indústria gasífera brasileira. É somente esmiuçando a lógica empresarial dos sócios privados do gasoduto e a ameaça que eles representaram à hegemonia da Petrobras no setor de petróleo e gás nacional que podemos compreender as decisões tomadas pela estatal ao longo do período de negociações do projeto, fazendo-a convergir com as preferências do governo brasileiro.

104 Após o pedido de concordata, em 2001, a Enron se desfez de quase todos os ativos na América do Sul. As participações nas duas distribuidoras de gás fluminenses, a Ceg e a Ceg-Rio, e na térmica Eletrobolt, também no Rio, foram vendidas à Petrobras. A porção que mantinha nas outras sete distribuidoras ficou sob responsabilidades dos credores, liderados pelo Citibank, e terminou sendo transferida à japonesa Mitsui após esta comprar a Gaspart. A térmica de Cuiabá, as participações no Gasbol, no Gás Oriente e na rede de gasodutos da Bolívia, bem como a Elektro foram herdadas pela Prisma Energy.

5.3

Considerações finais

Como afirmado no primeiro capítulo, Moravcsik (1997) considera que as preferências estatais são resultantes da interação do Estado com a sociedade doméstica e internacional, esta entendida tanto como outros Estados do sistema bem como redes transnacionais, integradas por empresas, ONGs e grupos de interesse. O autor enumera três premissas em que se baseia a formação das preferências estatais. A primeira delas é a primazia dos atores sociais, que tendem a competir por recursos e acesso ao poder decisório com o objetivo de incorporar suas preferências às políticas oficiais. Não haveria, portanto, uma automática harmonia de interesses entre os atores, embora sua complementaridade seja possível, situação encontrada no Brasil até os anos 70/80, como visto no capítulo anterior. A segunda premissa é a de que o Estado é uma representação dos diversos grupos domésticos, incluindo aqueles fora e dentro do aparato estatal. A política governamental seria resultante da interação desses grupos e realizada dentro das possibilidades estabelecidas pelo sistema/sociedade internacional, ou seja, submetida a constrangimentos externos, terceira premissa de sua teoria.

Logo, conforme as primeira e segunda premissas do autor, as preferências brasileiras que nortearam a integração energética com a Bolívia podem ser entendidas como resultado da interação de i) atores inseridos no seio do aparelho estatal – o Itamaraty e o Ministério de Minas e Energia -, ii) atores dissociados do Estado – os grupos privados reunidos em associações como a Abrace e a Infragás -, e iii) atores híbridos que transitam nas duas esferas, no caso a Petrobras. A posição adotada por cada um deles e seu peso na definição das preferências brasileiras variou de acordo com a natureza do ator – ou com sua diferenciação, como afirma Moravcsik -, e seu acesso aos tomadores de decisão.

Assim, os dois ministérios puderam incorporar suas preferências à política externa voltada para a Bolívia com relativa facilidade, uma vez que seus representantes integravam o seletivo grupo de pessoas que participaram efetivamente das decisões, como será abordado no próximo capítulo. Situando-se no *locus* de poder, tiveram mais influência que os demais para defender seus interesses. Já os grupos privados tinham menor capacidade de mobilização. Embora suas preferências convergissem com as do Ministério de Minas e Energia,

dando-lhe respaldo na decisão de ampliar a participação do gás na matriz energética brasileira, a integração gasífera com a Bolívia, que os empresários sulistas e paulistas defendiam que fosse acelerada, não foi uma bandeira levantada pelo MME até a iminência de uma crise energética. A Petrobras, por sua vez, carecia de força política para impor suas preferências, uma vez que só recuperaria sua autonomia relativa na segunda metade dos anos 90.

É neste sentido que podemos afirmar que a política externa voltada para a integração energética com a Bolívia foi uma estratégia política que conjugou os interesses do Itamaraty de promover a integração regional e o desenvolvimento econômico nacional diante do fenômeno da *internacionalização* e o interesse do Ministério de Minas e Energia de suprir a demanda energética nacional. Pela terceira premissa de Moravcsik, a concretização dessa política, isto é, das preferências brasileiras, vai depender da interação do país com os demais Estados do sistema, no caso a Bolívia. Apesar de igualmente desejar a aproximação com o vizinho, o governo boliviano discordou de seu parceiro em diversos pontos, como será abordado adiante. Dependerá ainda da interação com as redes transnacionais – representadas pelas multinacionais em associação com os órgãos multilaterais de fomento – que também vão impor constrangimentos à realização das preferências brasileiras.

Isso nos mostra quanto inadequado é o modelo analítico do Estado unitário, que desconsidera a interação entre Estado e sociedade e entre as esferas doméstica e internacional para a definição das preferências estatais. Também evidencia a necessidade de nos debruçarmos sobre o processo decisório de política externa, uma vez que a decisão final não será reflexo da simples soma das unidades decisoras e sim da sua interação, por meio da qual o consenso é construído. O próximo capítulo é dedicado à análise do processo decisório do qual resultou o gasoduto Brasil-Bolívia, em que buscamos mostrar as limitações e possibilidades para a maior participação dos atores envolvidos criadas a partir da liberalização política e econômica.