

6.

A Petrobras nas negociações do gasoduto Brasil-Bolívia

No primeiro capítulo desta dissertação, vimos que a liberalização política e econômica criaram possibilidades ímpares para a democratização da política externa brasileira, tradicionalmente centralizada no Itamaraty. No entanto, o que veremos ao analisarmos o caso do gasoduto Brasil-Bolívia é que os arranjos institucionais internos foram capazes de filtrar os incentivos à participação dos atores domésticos, reforçando a tendência à centralização no Executivo. Embora se perceba uma relativa flexibilização do poder decisório do MRE – com participação do MME em importantes fases das negociações e forte influência de atores externos –, notamos uma clara imposição de limitações à participação de outros atores. Os interesses da Petrobras só foram incorporados às negociações quando coincidiram com os dos agentes que lideraram o processo, observando-se um padrão seletivo de incorporação de preferências na gestão Cardoso.

Para analisarmos como se deu a construção do consenso em torno da integração energética optamos por identificar as fases do processo decisório e fragmentar o estágio em que se nota uma atuação mais ativa por parte do ator objeto de análise desta pesquisa, a implementação da política externa. Dessa forma, perceberemos que o Gasbol foi um projeto político articulado entre as elites burocráticas brasileiras, sob forte constrangimento internacional, no qual a Petrobras, oscilando entre suas faces pública e privada, buscou conciliar demandas públicas de suprimento energético e integração regional a suas preferências corporativas na direção da internacionalização e diversificação de suas atividades, feito alcançado apenas na última etapa do processo decisório.

6.1

A construção do consenso no processo decisório

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as discussões diplomáticas acerca do projeto do Gasbol se concentraram entre 1995 e 1999, quando o gasoduto foi inaugurado. Nos três anos seguintes, as negociações envolveram questões empresariais de acesso ao duto, com mínima interferência do corpo diplomático. Naquela primeira fase, participaram das conversas de cúpula que nortearam a estratégia de negociação o então ministro das Relações Exteriores, Luís Felipe Lampreia (1995-2000), o embaixador Marco Cesar Meira Naslausky, que estava à frente da embaixada brasileira na Bolívia, o ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito (1995-1998), o presidente da Petrobras, Joel Rennó, e o presidente da República. Eventualmente, o ministro-chefe da Casa Civil, Clovis Carvalho (1994-1998) também estava presente aos encontros. As decisões eram tomadas com base em estudos e discussões técnicas feitas previamente envolvendo técnicos do Grupo Executivo para Viabilização do Projeto de Gás da Bolívia (Gasb), liderados pelo superintendente Antonio Menezes, e a equipe técnica daqueles ministérios. Cabia a estes a preparação de notas reversais e termos de cooperação¹⁰⁵.

Se aplicarmos o modelo analítico de pequenos grupos proposto por Kellerman, os nomes acima seriam identificados como os jogadores da negociação. Suas preferências, descritas no capítulo anterior, e posições no jogo também estavam dadas. Todos ocupavam postos-chave no governo. Os representantes das multinacionais que se tornaram sócias da Petrobras a partir de 1994 não estiveram presentes às reuniões. Nem nos encontros de cúpula, nem nos debates técnicos. Ainda assim, não podemos descaracterizá-los como atores no processo, mesmo que com menor poder de decisão. Seus mecanismos de influência consistiram em pressões indiretas feitas por meio de órgãos multilaterais de fomento, que arcaram com parte do financiamento do duto, como será demonstrado. Por vezes, havia tentativas de agendar reuniões particulares com alguns dos principais interlocutores do governo federal, especialmente o ministro de Minas e Energia. Esse comportamento foi notado especialmente por

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

parte da Enron, que se tornou sócia da Petrobras no duto ao ser escolhida pela boliviana YPFB como parceira.

De acordo com Kellerman, o espaço para barganha no interior do grupo depende justamente da maior ou menor capacidade de influência dos jogadores sobre o líder, no caso o presidente da República. (KELLERMAN, op cit, 353) Com a maior interdependência econômica e os incentivos à liberalização, as economias domésticas se tornaram mais vulneráveis aos constrangimentos internacionais, ampliando os canais de influência dos atores externos, como salientado no primeiro capítulo.

A incorporação das preferências dos jogadores na decisão final também vai variar de acordo com o grau de convergência com os interesses da liderança, bem como de acordo com seu estilo de gestão, com tendência ou não à centralização. (Idem) Vimos anteriormente que um dos critérios para balizar o grau de autonomia do Itamaraty é a autorização presidencial e que, no governo Cardoso, a afinidade de pontos de vista com o Ministério das Relações Exteriores permitiu a retomada da autonomia relativa do corpo diplomático perdida nos tempos de Collor. Assim, a convergência de preferências de Cardoso e do ministro Lampreia acerca da importância da integração regional e os meios para realizá-la – o modelo de matrizes energéticas - possibilitou uma maior liberdade da agência diplomática para conduzir as negociações do Gasbol.

Isso não significou o esvaziamento do poder de barganha do ministro de Minas e Energia, Raimundo Brito, que adotou uma postura pragmática nas conversas, com vistas a assegurar a oferta energética nacional, e chegou a sinalizar com concessões ao capital internacional. Concessões estas que foram bloqueadas por outros jogadores. Como também salientado no segundo capítulo, o tema da agenda de política externa pode ser considerado um segundo critério para balizar a autonomia do MRE e a relativa descentralização do processo decisório. Talvez a especificidade da negociação tenha favorecido a flexibilização da tradicional centralização do Itamaraty,¹⁰⁶ embora se perceba a reafirmação do poder decisório no primeiro escalão do Executivo.

106 Até o primeiro semestre 2006, quando foi anunciado o decreto de nacionalização do setor de hidrocarbonetos boliviano, o Itamaraty não tinha um departamento específico para as questões energéticas, como ocorre com as questões comerciais, por exemplo. Poucos meses após a nacionalização, foi criado o Departamento de Energia, com uma divisão de recursos energéticos

A Petrobras, cujo presidente é considerado um jogador no modelo de Kellerman, teve suas preferências barradas inicialmente, demonstrando alguma limitação no acesso ao poder decisório de Rennó. Ao longo das negociações, porém, as preferências da empresa foram moldadas pela pressão dos atores externos, contribuindo para a construção do consenso. É neste momento que se percebe a aceitação das demandas do ator, sugerindo a existência de um padrão seletivo de incorporação de preferências na gestão Cardoso, como verificado pelos autores Lima e Pinheiro (1999) e Santana (2001). Daí a necessidade, como já salientado, de identificarmos as diversas fases do processo decisório.

Recapitulando o que foi descrito no capítulo anterior, em 1992, comissão ligada ao MME estabeleceu a ampliação da participação do gás natural na matriz energética nacional. No mesmo ano, foi assinado o Acordo Parcial sobre Promoção de Comércio para o Fornecimento de Gás Natural no âmbito da Aladi e divulgada a exposição de motivos do MRE, na qual as alternativas para acesso ao gás natural foram apontadas e as razões para priorizar a busca de integração energética com a Bolívia, enumeradas. A declaração conjunta dos ministros de Minas e Energia do Brasil e de Hidrocarbonetos da Bolívia reforçaram a prioridade dada à integração com os bolivianos, o que levou à assinatura do Contrato Preliminar de Compra e Venda de Gás Natural entre Petrobras e YPFB ainda em 1992. Na mesma época um dos diretores da Petrobras apresentou sua proposta que foi retirada da pauta da diretoria da empresa por determinação do MME, abrindo caminho para a assinatura do Gás Supply Agreement (GSA), em 1993.

Recorrendo ao modelo analítico de Kellerman, poderíamos dizer que quatro etapas do processo decisório haviam sido concluídas até este ponto. Coube ao Itamaraty e ao Ministério de Minas e Energia a definição da situação – a aspiração política de integração regional e a necessidade de diversificação de fontes energéticas. A identificação das alternativas foi feita tanto pela diplomacia brasileira – Bolívia ou Argentina – como pela Petrobras, que desejava privilegiar o projeto regional de integração com a Bolívia. Mas coube ao Ministério de Relações Exteriores e ao de Minas e Energia avaliar as alternativas e decidir pela Bolívia, o que fica claro na exposição de motivos do MRE, na declaração conjunta

dos ministros de MME dos dois países, bem como na decisão arbitrária do MME de retirar da pauta de discussões a proposta da Petrobras. Uma vez decidido executar o projeto do gasoduto e barrada sua tentativa de interferência, restava à Petrobras buscar influenciar as negociações para sua implementação.

Na pesquisa feita para este trabalho foram identificadas cinco questões principais que se desenrolaram nesta etapa do processo decisório: financiamento, estrutura acionária do gasoduto, traçado, volume e preço. A partir delas poderemos apontar posições convergentes e divergentes entre os atores envolvidos e quais destas prevaleceram. Acreditamos que ao analisarmos a etapa de implementação do gasoduto considerando esses cinco aspectos, o papel desempenhado pela Petrobras neste processo se tornará mais claro, facilitando a compreensão do leitor de como, oscilando entre sua face pública e privada, a companhia buscou acomodar seus interesses, contribuindo para a construção do consenso. Para isso retornaremos rapidamente ao início das conversas na década de 90, de modo a permitir a melhor compreensão do objeto de análise.

6.1.1

Acordo original: um projeto entre governos

No início dos anos 90, o gasoduto Brasil-Bolívia foi orçado em US\$ 1,8 bilhão. Imersos na crise que se abateu nos países latino-americanos a partir da década de 80, nem o governo brasileiro nem o boliviano, tampouco as petrolíferas por eles controladas dispunham de recursos para viabilizá-lo. Por essa razão, o primeiro contrato de compra e venda de gás natural, o Gas Supply Agreement (GSA), estabeleceu uma cláusula suspensiva, segundo a qual o acordo só iria adiante se o projeto se mostrasse financeira e economicamente viável (AEPET, 1994; COUTINHO, 2000). No documento, assinado em 17 de fevereiro de 1993, na cidade de Cochabamba, 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. Válido por 18 meses e prorrogável por um ano, foi firmado pelos presidentes da Petrobras e da YPFB. A idéia inicial era que cada uma das empresas teria 50% do empreendimento em ambos os lados da fronteira,

envolvendo tais temas.

embora tenha sido acertado que este ponto seria discutido posteriormente. Com os termos estabelecidos, era necessário buscar financiamento.

Em julho de 1993, uma equipe do Banco Mundial veio ao Brasil analisar as condições para expansão do mercado gasífero brasileiro e a viabilidade do Gasbol. As percepções da equipe do banco foram reunidas em relatório, cuja versão preliminar foi encaminhada ao governo brasileiro em março do ano seguinte. No documento, assinado pelo especialista em energia da instituição Peter Law, foram feitas três recomendações (BANCO MUNDIAL, 1996: xii e xiii):

- a) Desregulamentar os preços dos insumos energéticos, de modo a estimular a concorrência entre eles, tomando por base os preços praticados no mercado internacional;
- b) Estimular a abertura ao capital internacional, mediante a diminuição do papel predominante da Petrobras na produção gasífera doméstica. Com este objetivo, recomendava a abertura de licitações internacionais para exploração de novas bacias sedimentares ou a transferência por parte da Petrobras das áreas cuja exploração enfrentava dificuldades por escassez de recursos;
- c) Assegurar que os importadores e produtores independentes de gás tivessem livre acesso à capacidade ociosa do gasoduto, ou seja, à capacidade que não seria consumida pelas importações da Petrobras.

Como visto no primeiro capítulo, as alterações na estrutura da economia mundial impuseram constrangimentos às economias domésticas, especialmente àquelas localizadas em países em desenvolvimento, tornando-as mais vulneráveis às forças de mercado e ao que Stallings (1992) chamou de *leverage*. Esse mecanismo de influência é notório no caso do gasoduto Brasil-Bolívia. A pressão se dava de forma sutil, como condição para a concessão de financiamento. Por essa razão, as recomendações do Banco Mundial foram seguidas à risca. A mais importante delas foi a Emenda Constitucional número 9, de 9 de novembro de 1995, que quebrou o monopólio da Petrobras, como mencionado no terceiro

capítulo. A mudança legal veio a reboque de uma série de medidas adotadas na gestão Cardoso, que visavam abrir a economia do país ao capital internacional. Inserida no bojo dessas transformações, a emenda 9/95 - regulamentada pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997 - definiu as diretrizes básicas para o novo regime legal do setor de petróleo, abrindo um crescente espaço ao capital privado – nacional e internacional – nos projetos na área de energia¹⁰⁷.

A influência dos atores externos na condução das negociações também pode ser percebida na contratação do Credit Suisse Fisrt Boston para consultor financeiro da estatal. No ano em que o governo brasileiro recebeu a versão preliminar do relatório do Banco Mundial, a petrolífera brasileira embarcou em uma série de viagens para apresentar o projeto a potenciais investidores internacionais, identificados pela instituição financeira,¹⁰⁸ que considerava indispensável a participação de empresas privadas para viabilizar o projeto. O consórcio escolhido pela companhia, anunciado em 12 de agosto de 1994, foi o BTB (British Gas, Tenneco e BHP), que posteriormente deu origem ao BBPP, com a compra da Tenneco pela El Paso (PETROBRAS, 1999). Na mesma época, quando estava sendo iniciado o processo de capitalização na Bolívia, a YPFB escolheu a Enron como parceira. A participação de cada sócio no projeto seria definida posteriormente.

6.1.2

Primeiro aditivo: pressão dos atores externos

O que era um projeto articulado entre governos e apoiado nas atividades de duas empresas estatais – a YPFB e a Petrobras – ganha um novo contorno com a inclusão de atores antes ausentes, ou ao menos com menor capacidade de interferência, nas discussões diplomáticas entre os dois países. Na negociação do primeiro aditivo ao GSA, em 17 de agosto de 1994, já foi possível perceber a

107 As outras duas recomendações também foram atendidas. Em 7 de junho de 1994, foi baixada a Portaria número 24, do Departamento Nacional de Combustíveis, ligado ao MME, determinando que o preço do gás natural produzido no país e vendido às concessionárias teria o valor máximo de 75% do preço do óleo combustível, principal concorrente do gás. Em 15 de abril de 1998, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) publicou a Portaria número 43, que regulou a autorização para importação de gás natural, permitindo que os pedidos de importação de gás encaminhados à agência partissem de empresas privadas. Em 26 de novembro do mesmo ano, foi publicada a Portaria número 169, que permitia o acesso de terceiros aos gasodutos brasileiros, desde que a capacidade dos dutos não tivesse comprometida em sua totalidade (HOLANDA, op cit, 95-100).

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

tentativa das multinacionais de influenciar nas negociações. Naquele dia, foi realizada uma reunião em Brasília com o intuito de prorrogar o acordo, pois a questão do financiamento ainda não havia sido solucionada. Como constatou a reportagem da revista *Brasil Energia*, porém, a reunião acabou se tornando uma oportunidade para a tentativa do governo boliviano de reescrever o acordo original. As principais exigências foram i) o aumento do volume inicial de importação de gás de 8 milhões de metros cúbicos para 12 milhões de metros cúbicos; ii) revisão do preço, embora não especificasse o valor desejado; iii) maior participação da YPFB e seus sócios do lado brasileiro do duto, bem como atuação nas termelétricas que seriam construídas no Brasil.¹⁰⁹

Participaram do encontro apenas os presidentes do Brasil, Itamar Franco, e da Bolívia, Sanchez Lozada; além dos ministros de Relações Exteriores e de Minas e Energias de ambos os países, e os presidentes da Petrobras, Joel Rennó, e da YPFB, Mauricio González Sfeir. Apesar de os novos sócios não estarem presentes à reunião, a posição mais agressiva do governo boliviano foi atribuída a pressões da Enron, interessada em expandir suas atividades na América do Sul.¹¹⁰ Não há documentos, ao menos públicos, que comprovem esta relação. Os pesquisadores Faria e Guedes (2003), citando uma fonte anônima envolvida no processo negociador, afirmam que as pressões eram feitas tanto pela Enron diretamente, como pelo governo americano, interessado na expansão de suas companhias internacionalmente (FARIA e GUEDES, op cit: 20-21) e em buscar uma alternativa econômica para a plantação de coca na Bolívia.¹¹¹

As demandas bolivianas não foram atendidas de pronto. A habilidade diplomática do governo brasileiro fez que o texto final do aditivo fosse bastante genérico. Foi reconhecida “a provável necessidade de incrementar o volume de gás transportado, dependendo do resultado das análises de evolução do mercado brasileiro”¹¹². O mesmo foi feito para o preço. Quanto à participação das empresas privadas no gasoduto, ficou determinado que a Petrobras teria 15% no trecho

109 Revista *Brasil Energia*, “Mais um ano de prorrogação”, de fevereiro de 1994

110 Idem

111 O ministro de Minas e Energia, Rodolpho Tourinho, que ocupou a pasta entre 1999 e 2000, afirmou em entrevista à autora que, durante sua gestão, eram insistentes os telefonemas com pedidos de audiência feitos por Rebecca Mark, presidente da Enron Development Corp, uma das subsidiárias da multinacional. Entrevista realizada em primeiro de dezembro de 2006, no Rio de Janeiro.

112 Revista *Brasil Energia*, “Mais um ano de prorrogação”, de fevereiro de 1994

boliviano e 80% no trecho brasileiro “sendo-lhe facultado ceder a seus sócios brasileiros e internacionais as participações que considere convenientes”¹¹³. A YPFB teria uma participação de 85% no lado boliviano e 20% no lado brasileiro, “com igual direito de distribuir sua participação entre sócios bolivianos e internacionais”¹¹⁴.

Contrariando a posição da Aepet, que como vimos no capítulo anterior chegou a fazer um relatório no qual considerava o projeto “uma temeridade”, o aditivo prorrogou as conversas por um ano. Foi assinado apenas por Petrobras e YPFB, dando um caráter empresarial a um projeto originalmente político. Segundo o chanceler Lampreia, que assumiu as negociações no lugar do chanceler Celso Amorim no ano seguinte, a partir de então, essa seria a estratégia brasileira para evitar novas pressões. Os bolivianos, por sua vez, passaram a “politizar ao máximo (as negociações) para engordar suas reivindicações.”¹¹⁵

6.1.3

Segundo aditivo, alinhamento das preferências brasileiras

Um ano depois do encontro em Brasília, já sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso e poucos meses antes da aprovação da Emenda Constitucional número 9, representantes dos dois governos, da Petrobras e da YPFB voltaram a se reunir, desta vez no Rio de Janeiro, para negociar o segundo aditivo ao GSA. O novo quadro legal, que visava abrir o mercado brasileiro ao capital privado internacional, criou uma situação nova para a diplomacia brasileira, que tinha de buscar um ponto de equilíbrio entre os objetivos de política de integração regional e de abastecimento energético, por um lado, e o estímulo ao investidor privado, conforme as novas diretrizes econômicas do governo, de outro (HOLANDA, op cit, 102). Além disso, a permissão oficial para a entrada de capital estrangeiro no país deu respaldo às exigências bolivianas, que voltaram a entrar em pauta no encontro.

As divergências, desta vez, concentraram-se no traçado do duto, preço e financiamento. Segundo Holanda (2001), uma corrente liderada pela Enron, defendia que o gasoduto se limitasse ao estado de São Paulo, cujo mercado seria

113 Idem

114 Idem

por si só suficiente para absorver o gás boliviano, tendo como principal destino as térmicas. Encampando a posição da companhia americana, o governo boliviano usou dois argumentos na tentativa de sensibilizar o governo brasileiro. O primeiro foi o de que a extensão do duto até o Rio Grande do Sul não seria compatível com a disponibilidade de reservas de gás bolivianas, que ainda careciam de certificação. O segundo foi o de que o traçado até o Sul do Brasil oneraria o projeto, ao aumentar os gastos com infra-estrutura, o que traria implicações para o modelo de financiamento e o preço do gás (HOLANDA, op cit, 103).

Neste momento, percebe-se o alinhamento das preferências dos principais atores brasileiros. Ao Itamaraty interessava que o duto fosse estendido até o Rio Grande do Sul, de modo a viabilizar seu projeto de integração regional – com a possibilidade de construção de um anel gasífero com países vizinhos; para o Ministério de Minas e Energia, o acesso ao gás pela indústria sulista era essencial para a introdução em larga escala do gás natural na matriz energética nacional, além de contribuir para solucionar o déficit de energia no país; para a Petrobras, que se viu instada a entrar no projeto e teria de arcar com a construção do gasoduto, o traçado original seria fundamental para viabilizá-lo economicamente. Favorecia a posição brasileira – entendida aqui como a reunião das preferências desses três atores - o fato de o Brasil ser vislumbrado como único destino possível para o gás boliviano, tendo em vista o declínio das importações argentinas. Finda a reunião, o GSA foi prorrogado por mais um ano e as condições originais foram praticamente inalteradas. (HOLANDA, op cit, 102-104; PETROBRAS, 1999)

6.1.4

Contrato definitivo: disputa pelo monopólio da Petrobras

Para compreendermos as posições dos atores nas negociações que resultaram no contrato definitivo é preciso entender a complexidade da operacionalização do gasoduto e as três categorias de compra e venda de gás englobadas pelo contrato. O primeiro ponto a ser esclarecido são as funções desempenhadas por diferentes peças do quebra-cabeça:

- a) produtores: empresas que produzem o gás na Bolívia, entre elas a Petrobras Bolívia, subsidiária da estatal brasileira, e alguns sócios do projeto, como a British Gas. Este gás é vendido diretamente à YPFB, que se encarrega de vendê-lo à holding Petrobras, no Brasil;
- b) carregadores: responsáveis pela compra do gás na fronteira e pela contratação do transporte. Esta função é desempenhada exclusivamente pela holding Petrobras, que compra o gás da YPFB e contrata o espaço disponível para transporte das duas empresas responsáveis pela operação do gasoduto, a GTB e a TBG;
- c) transportadores: empresas que vendem o espaço disponível do gasoduto. São elas a GTB e a TBG;
- d) comercializadores: responsáveis pela compra do gás das companhias produtoras na Bolívia e pela venda do gás às companhias distribuidoras no Brasil. Essa função é desempenhada pela YPFB, na Bolívia, e pela holding Petrobras no Brasil;
- e) distribuidores: empresas que distribuem o gás às indústrias, térmicas e residências. São as companhias estaduais que compram o gás da holding Petrobras no Brasil. Em 21 delas, a estatal participa do capital acionário.

Quanto aos contratos de compra e venda do gás, são duas as modalidades: a que se refere à compra da molécula de gás propriamente dita e a que se refere ao transporte da molécula. Essas duas modalidades foram subdivididas em três tipos de contrato (TBG, 2005):

- a) Contrato de quantidades básicas (TCQ): estabelece volumes iniciais de 8 milhões de metros cúbicos/dia, elevados gradualmente até o patamar de 18 milhões de metros cúbicos/dia a partir do oitavo ano. Teve início em julho de 1999 e vigência até 2019;
- b) Contrato de quantidades adicionais (TCO): estabelece volumes de 6 milhões de metros cúbicos/dia, com pagamento antecipado e período de vigência de 40 anos a contar de 2001;

- c) Contrato de quantidades complementares (TCX): estabelece volumes de 6 milhões de metros cúbicos/dia, com início em janeiro de 2003 e vigência de 20 anos

O primeiro e o terceiro foram inseridos na modalidade *take or pay* e *ship or pay*, ou seja, paga-se pelo volume do gás e pela capacidade de transporte mesmo que o insumo não seja consumido nem o espaço disponível seja usado. Se ao fim dos 20 anos de vigência de contrato o volume contratado não tiver sido usado integralmente, a Petrobras, responsável pela contratação do transporte, teria 12 meses contados da data do fim do contrato para recuperar os volumes não retirados, segundo a cláusula 12.7.4.5. Essa condição foi bastante criticada na época, pois, no momento em que o contrato foi firmado as reservas bolivianas eram insuficientes para cumprir o acordo e não havia uma cultura de consumo de gás no Brasil que garantisse mercado ao gás importado, um indício do caráter político do projeto. Em que pesem as críticas, a implantação desse modelo de contrato foi necessária para dar garantia aos produtores, de modo que estes pudessem realizar investimentos na extração do gás e aumentar as reservas bolivianas. Sem a garantia de compra, o retorno financeiro do gasoduto estaria comprometido.

Feitas essas considerações, passemos então ao estágio das negociações no ano de 1996. O Brasil encontrava-se na iminência de uma crise energética, resultante da combinação da falta de investimentos em geração elétrica e elevação do consumo de energia a partir do Plano Real, como já demonstrado. Isso fez que o governo tomasse medidas para acelerar o projeto¹¹⁶ e tornou o país mais vulnerável às pressões internacionais. Para conceder o crédito, o Banco Mundial exigia que o Brasil desse garantias soberanas – ou seja, se o projeto não se

116 Em agosto de 1996, o presidente Cardoso lançou o Programa Brasil em Ação, que reunia 42 projetos prioritários na área de infra-estrutura e na área social. O Gasbol foi incluído na lista. (COUTINHO, 2000) No mesmo mês, os chanceleres Luiz Felipe Lampreia, do Brasil, e Antonio Aranibar Quiroga, da Bolívia, assinaram acordo internacional para isenção de impostos para aquisição de bens e serviço até que o gasoduto tivesse condições de transportar 30 milhões de metros cúbicos de gás diários. O acordo foi regulamentado pelo decreto 2.142, de fevereiro de 1997. Essa medida permitiu que o gás tivesse um preço convidativo para o mercado (PETROBRAS, 1999), mas permanecia o impasse do financiamento.

pagasse, o Tesouro arcaria com os custos – e que a Petrobras fosse minoritária no empreendimento.

Preocupado com uma eventual crise energética, o Ministério de Minas e Energia, que sempre se posicionou favorável à participação de uma empresa controlada pelo Estado no gasoduto, dado seu caráter estratégico (FARIA e GUEDES, op cit, 21), sinalizava que poderia ceder às pressões da instituição. Isso foi explicitado no ano seguinte, em carta encaminhada ao Banco Mundial, assinada pelo então ministro Raimundo Brito:

Cumpre salientar que o Ministério de Minas e Energia deverá elaborar plano, até 30 de novembro de 1998, com a finalidade de tornar minoritária a participação da União na TBG, dentro dos princípios estabelecidos no Art 64 da Lei 9.478/97. Esse plano será de conhecimento dessa instituição tão logo seja elaborado¹¹⁷

Temendo a perda do controle sobre o projeto, podemos identificar duas decisões tomadas pela Petrobras que foram fundamentais para, ao mesmo tempo, viabilizá-lo e assegurar sua participação majoritária no duto. A primeira foi custear a compra de material para o trecho boliviano, bem como o projeto de engenharia e de construção. Chamado de Acuerdo de Llave em Mano, o compromisso consta na cláusula 3.1.1 do contrato definitivo firmado entre a petrolífera brasileira e a YPF, em 16 de agosto de 1996. Previa um empréstimo de US\$ 280 milhões, valor que seria ressarcido a partir do abatimento das tarifas a serem pagas pela Petrobras por conta da importação do gás, ao longo dos 20 anos de vigência do contrato de fornecimento de gás natural.

A segunda foi assumir a responsabilidade pelo Transportation Capacity Option (TCO). O TCO foi um instrumento concebido pela Petrobras que previa a compra antecipada da capacidade adicional de transporte do gasoduto, um volume que correspondia a 6 milhões de metros cúbicos diários. A necessidade deste mecanismo decorria do fato de que, com os volumes que vinham sendo

117 O Art 64 autoriza a Petrobras a “constituir subsidiárias, as quais poderão associar-se majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas.” Ou seja, os sócios da Petrobras poderiam ser majoritários na composição acionária da TBG, empresa que seria constituída para operar o Gasbol em território brasileiro. Na carta, o ministro também afirmou que “a operadora do duto deverá permitir o livre acesso ao mesmo, para uso de terceiros”. A carta data de 26 de novembro de 1997 e foi anexada ao relatório do Banco Mundial de número 16769-BR, no qual os técnicos do banco dão sua avaliação sobre o projeto. O compromisso para redução da participação da Petrobras é mencionado em diferentes partes do relatório. O financiamento foi aprovado no mês seguinte à

negociados, o gasoduto não seria economicamente viável. Com ele, o duto pôde ter seu diâmetro alargado¹¹⁸, escoando até 30 milhões de metros cúbicos diários.

A titularidade do TCO, discutido originalmente na reunião do segundo aditivo, foi oferecida a todos os sócios do empreendimento, mas nenhum deles quis arcar com os custos, que seriam pagos à vista. A Petrobras, então, se comprometeu a pagar antecipadamente pelo TCO às duas empresas que seriam formadas para operar o duto - a Gás Transboliviano S.A. (GTB), do lado boliviano, e a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), do lado brasileiro. O TCO correspondente ao lado boliviano foi de US\$ 81 milhões; do lado brasileiro, o valor acordado foi de US\$ 302 milhões.¹¹⁹ Essa iniciativa deu legitimidade à Petrobras para manter-se como sócia majoritária do lado brasileiro do duto e controlar não apenas o transporte das quantidades adicionais do gás, mas também das quantidades básicas acertadas (TCQ)¹²⁰.

Adicionalmente, a companhia obteve a preferência na compra e venda do gás boliviano, um monopólio de fato sobre todas as etapas de importação do gás, com a exceção da produção na Bolívia e a distribuição no Brasil. Conforme a cláusula 4.3 do acordo:

A YPFB outorgará à Petrobras, de forma irrevogável, uma opção de compra sempre e quando exista a disponibilidade correspondente, com preferência em relação a terceiros, de quantidades adicionais de gás, não requeridas pelo mercado interno boliviano, provenientes ou não de novas descobertas na Bolívia, até 30 milhões de metros cúbicos de gás/dia¹²¹

finalização do documento, mas o compromisso assumido por Brito jamais foi cumprido. (BANCO MUNDIAL, 1997).

118 Inicialmente, o diâmetro do gasoduto teria 28 polegadas. O governo boliviano e a Enron pleiteavam o alargamento para 32 polegadas e, depois, para 36 polegadas. A intenção do governo boliviano era contribuir para um maior aproveitamento de suas jazidas de gás, gerando mais divisas para o país. Já a Enron visava abastecer as térmicas que pretendia construir no Brasil com o gás boliviano. A Petrobras e o governo brasileiro se mostraram contrários, num primeiro momento, pois havia dúvidas quanto à capacidade de absorção do gás pelo mercado brasileiro, de acordo com Menezes. A Petrobras cedeu em parte. A estrutura final do duto é de 32 polegadas até Campinas e, daí em diante, ele vai se afinando até chegar a 16 polegadas em Canoas (RS)

119 O acordo firmado com a GTB foi chamado de Pago Antecipado. O firmado com a TBG foi denominado Acordo de Acionistas da TBG para Aporte de Capital e outras Avenças (TBG, 2005). O pagamento foi financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

120 O TCX, relativo às quantidades extras, também foi assegurado pela empresa até o ano de 2001, quando a Petrobras perde uma disputa com a Enersil (controlada pela Enron) e com a British Gas, ambas interessadas em trazer gás da Bolívia, como será visto a seguir.

121 Contrato de compra e venda de gás natural entre Petrobras e YPFB, Rio de Janeiro, 16 de agosto de 1996. Disponível em <http://www.hidrocarburos.gov.br/Hidrocarburos/Marco-Legal/normas-sectoriales/Acuerdos/acuerdos.htm>. Acessado em 12 de novembro de 2006

Ao mesmo tempo em que garantia o monopólio num ambiente de desregulamentação de mercados, a estratégia defensiva da Petrobras, na prática, garantiu o empreendimento. Os sócios privados de ambos os lados arcaram com parte do financiamento, mas, uma vez que o compromisso de compra e venda de gás ficou sob responsabilidade da petrolífera brasileira, mesmo que não houvesse reservas suficientes na Bolívia ou mercado consumidor no Brasil, o retorno do investimento estaria assegurado a todos os investidores. Isso acabou contendo, ainda que temporariamente, as tentativas dos sócios de buscar exercer o controle sobre as operações do duto.

Não houve objeções significativas à proposta da Petrobras pelos outros atores envolvidos no processo. O governo de La Paz estava ciente de que, sem o gasoduto, a atração de empresas estrangeiras para o setor de petróleo e gás boliviano – apontado como “a locomotiva do desenvolvimento” – estaria comprometida, visto que a demanda doméstica era pequena e as exportações para a Argentina estavam em declínio. Do lado brasileiro, o Ministério de Minas e Energia – embora tenha se comprometido no ano seguinte a fazer o contrário – também não apresentou obstáculos neste momento, tendo em vista a urgência com que o gás teria que chegar ao Brasil. O MRE, por sua vez, também buscou apoiar a liderança da Petrobras no projeto, que serviria como uma espécie de veículo para a expansão do próprio Estado brasileiro na América do Sul e a busca pelo exercício da liderança no continente¹²².

O acordo definitivo foi, então, assinado em 16 de agosto de 1996, no Rio de Janeiro, pelos presidentes da Petrobras, Joel Mendes Rennó, e da YPFB, Arturo Castaños Ichazo. Das posições defendidas pela Petrobras, foram conservados o controle acionário do trecho brasileiro e o traçado até o Rio Grande do Sul, como previstos na primeira versão do contrato, em 1993. Os volumes originalmente previstos sofreram alguma variação. Permaneceram os 8 milhões de metros cúbicos diários por oito anos – e não 12 milhões de metro cúbicos como defendiam o governo boliviano e a Enron –, que seriam elevados para 18 milhões de metros cúbicos até o fim do contrato, não mais 16 milhões de metros cúbicos indicados em 1993. Quanto ao preço do gás, ficou estabelecido que este teria um

122 O MRE não apenas foi solidário com a Petrobras como exerceu importante papel, por meio da Embaixada Brasileira em Washington, no processo de persuasão do Banco Mundial a aceitar a estrutura societária final do gasoduto. (HOLANDA, op cit, 103)

valor base fixo – aumentando progressivamente ao longo dos 20 anos de contrato iniciando com US\$ 0,95 por milhão de BTUs (British Thermal Unit) até US\$ 1,06 – acrescido de variações conforme uma cesta internacional de óleos. As revisões seriam feitas a cada três meses, para cima ou para baixo, acompanhando a oscilação do petróleo no mercado internacional.¹²³

Em relação ao financiamento, a decisão da Petrobras de ficar com a titularidade do TCO e custear a construção do duto em território boliviano abriu caminho para a obtenção do crédito necessário. Ainda foram necessárias sucessivas reuniões em Washington, das quais participaram integrantes do Ministério de Minas e Energia, do Itamaraty e da Petrobras até a estrutura financeira final do projeto, que reuniu diversos órgãos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial (US\$ 130 milhões), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (US\$ 240 milhões) e outros. Os sócios privados injetaram US\$ 219 milhões. (TBG, 2005; COUTINHO, 2000).

Em 1997, foram formalmente constituídas as companhias TBG e GTB e iniciadas as obras. O gás chegou pela primeira vez ao Brasil em julho de 1999, após a inauguração do trecho Norte, que liga Corumbá (MS) a Guararema (SP). Em março de 2000, foi assinado mais um aditivo ao contrato, antecipando para 2004 a importação dos 30 milhões de metros cúbicos diários, previstos inicialmente para 2007, o que pode ser entendido como um reflexo do apagão de 1999 e a conseqüente necessidade de elevar a geração de energia. Um ano depois, em março de 2001, foi inaugurado o trecho Sul, de Campinas (SP) a Canoas (RS).

6.1.5

A briga pelo livre acesso

Depois da inauguração do primeiro trecho do gasoduto, as divergências se concentraram em nível empresarial. Impedidas de ter uma maior participação societária no Gasbol, as companhias Enersil, controlada pela Enron, e Britih Gas, buscaram remover a exclusividade da Petrobras de exercer a função de carregador no duto. As duas companhias alegavam que havia espaço ocioso no gasoduto e

123 Tendo em vista o pagamento antecipado, o preço do TCO foi fixado em US\$ 1,20. O MRE não apenas foi solidário com a Petrobras como exerceu importante papel, por meio da Embaixada Brasileira em Washington, no processo de persuasão do Banco Mundial a aceitar a estrutura societária final do gasoduto. (HOLANDA, op cit, 103)

que este poderia ser usado para transportar volumes de gás adicionais não previstos no contrato de 1996. A primeira desejava trazer o combustível para abastecer térmicas no Brasil e a segunda, para a distribuidora paulista Comgas, na qual detinha o capital acionário majoritário. A Petrobras tentou barrar a tentativa de ambas alegando que a disponibilidade de espaço no duto já havia sido contratada previamente (TCQ, TCO e TCX) e que as tarifas propostas pelas empresas não eram compatíveis.

A pedido das multinacionais, a divergência acabou sendo solucionada por arbitragem da Agência Nacional de Petróleo (ANP). Foram estabelecidos quatro painéis – dois para o caso Enersil e dois para o caso BG – entre os anos 2000 e 2001. Ao fim das discussões, as duas empresas obtiveram sinal verde da ANP para transportar gás. A BG teve autorização para trazer até 2,1 milhões de metros cúbicos de gás por dia a partir de 8 de setembro de 2001 até o fim de 2002. O transporte seria de gás firme, ou seja, não poderia ser interrompido. Ao longo de 2003, a BG poderia continuar trazendo gás, mas este poderia ser interrompido, caso a Petrobras precisasse da capacidade disponível do duto para trazer o seu gás. Já a Enersil obteve autorização para carregar 1 milhão de metro cúbico por dia, na modalidade interruptível, por um ano, sujeito a renovações.¹²⁴

6.2

Considerações finais

Diante do que foi exposto acima e considerando o gasoduto Brasil-Bolívia como “a coluna mestra” de nossa relação com o país vizinho, poderíamos afirmar que se percebe uma tendência à centralização no Executivo do processo decisório de política exterior na gestão Cardoso. Das cinco fases enumeradas por Kellerman (1983), quatro foram restritas às elites burocráticas, representadas por funcionários de alto escalão com grande capacidade de influência sobre o tomador de decisão. Não obstante, nota-se uma relativa flexibilização da autonomia tradicionalmente desfrutada pelo Itamaraty no exercício da diplomacia brasileira, com a participação de outras agências do aparelho estatal em relevantes fases do processo.

As linhas mestras que orientaram as negociações com a Bolívia mantiveram-se sob controle do MRE, posto que a integração energética com os bolivianos deveria servir ao projeto de integração subcontinental que asseguraria ao Brasil a liderança sobre os vizinhos. Nesse sentido, a aproximação com o país andino insere-se, por um lado, na estratégia reativa da diplomacia brasileira de priorizar o espaço sul-americano e fortalecer o bloco regional diante do fenômeno da *internacionalização*. Por outro, enquadra-se na postura afirmativa do MRE de reavaliar o paradigma de inserção do país com o objetivo de preservar as duas diretrizes básicas que nortearam a atividade diplomática desde os tempos de Rio Branco, a busca pela autonomia no sistema internacional e pelo desenvolvimento.

Embora a afinidade de pontos de vista entre o chanceler Lampreia e o presidente Cardoso tenham contribuído para a predominância das preferências do Itamaraty nas negociações, verifica-se uma ativa participação do Ministério de Minas e Energia no processo decisório, interessado em ampliar a participação do gás natural na matriz energética nacional e atrair investimentos para a geração elétrica no país, em função da iminência de uma crise energética. Lembremos que as térmicas foram apontadas como solução para a provável crise por exigirem menos tempo de construção que as hidrelétricas. Coube a essas duas agências governamentais, portanto, a decisão política de promover a integração gasífera entre um país cujas reservas eram incertas a outro que carecia de mercado para o gás natural.

As multinacionais, por sua vez, embora não tenham participado diretamente das negociações, souberam aproveitar-se das oportunidades criadas pela liberalização econômica para influenciar as conversas. Valendo-se da aliança com os órgãos multilaterais de fomento, asseguraram participação no empreendimento, embora não tenham conseguido tornar a Petrobras minoritária no gasoduto. É em resposta aos constrangimentos impostos por esses atores externos que podemos entender as duas decisões tomadas pela companhia que terminaram por viabilizar a construção do Gasbol, uma rivalidade que se estendeu até o fim do mandato de Cardoso, quando as empresas estrangeiras mais uma vez buscaram redimensionar seu papel no projeto.

124 Para detalhes sobre as resoluções de conflitos ver os pareceres técnicos disponíveis em http://www.anp.gov.br/gas/resolucao_conflitos.asp

No que tange à participação da Petrobras no processo decisório, podemos dividi-la em dois momentos. Inicialmente, a empresa adota posições contrárias ao gasoduto e vê seus interesses serem excluídos das negociações. Fragilizada desde os anos 80 por conta da crise que se abateu sobre os atores do setor produtivo estatal, a companhia não consegue se impor a seu controlador – o governo federal –, o que a levou a atuar dentro de sua lógica pública nas primeiras fases do processo, privilegiando objetivos políticos em detrimento de interesses corporativos. Num segundo momento, entretanto, observa-se uma tentativa de compensar o déficit de influência sobre o tomador de decisão nos estágios anteriores com vistas a suprimir ou minimizar as preferências que não fossem coincidentes com suas estratégias de expansão.

Esse segundo momento é aqui identificado com a fase de implementação do Gasbol. Ao longo deste estágio, as preferências da Petrobras foram alteradas diante da liberalização econômica empreendida na gestão Cardoso, permitindo a construção do consenso em torno do projeto, ainda que divergências entre a companhia e os demais atores envolvidos no processo negociador tenham surgido. A principal delas foi a disposição do ministro de Minas e Energia Raimundo Brito de privatizar o duto. Isso reitera os modelos teóricos de Moravcsik (1997) e Kellerman (1983), segundo os quais não há automática harmonia de interesses na sociedade e o consenso é construído na interação entre os diversos os atores.

Uma leitura minuciosa do contrato de compra e venda de gás firmado em 1996 evidencia a mudança de estratégia da Petrobras. A cláusula 21.2 do documento deixa claro que a empresa não desejava limitar sua atuação ao transporte do gás, como originalmente previsto, e sim estendê-la à exploração e produção do energético na Bolívia. Diz a cláusula:

A Petrobras terá preferência com relação a terceiros no fornecimento de gás natural ao Brasil, para o gás proveniente de campos da Bolívia, *nos quais a Petrobras, por si e/ou através de suas subsidiárias*, tenha participação, aplicando-se condições não menos vantajosas que aquelas previstas em contrato, aproveitando o acesso aberto aos gasodutos de acordo com as condições e disposições legais vigentes na Bolívia¹²⁵

¹²⁵ Contrato de compra e venda de gás natural entre Petrobras e YPFB, Rio de Janeiro, 16 de agosto de 1996. Disponível em <http://www.hidrocarburos.gov.br/Hidrocarburos/Marco-Legal/normas-sectoriales/Acuerdos/acuerdos.htm>. Acessado em 12 de novembro de 2006

Logo, além de assegurar a preferência de compra do gás boliviano para revendê-lo ao Brasil, como já visto, a estatal garantiu a preferência de venda do insumo em território boliviano, dando início ao que o gerente para o Cone Sul da Petrobras, Décio Oddone, chamou de “a primeira experiência integrada de negócios fora do Brasil”¹²⁶. No mesmo ano em que foi firmado o acordo, a petrolífera iniciou suas operações na Bolívia, por meio da subsidiária Petrobras Bolívia. Em 1999, obteve confirmação de que os dois campos sob seu controle no país vizinho – San Alberto e San Antonio - abrigavam reservas gigantes de gás, calculadas em 351,7 milhões de barris de óleo equivalente (boe). A partir de então desencadeou um agressivo processo de aquisições. Até a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, atuava em toda a cadeia produtiva boliviana do gás natural.(ver Anexo 7, p 223)

Por um lado, a atuação na Bolívia articulou o desejo pela internacionalização da Petrobras e assegurou a ela a liderança no mercado nacional de gás, onde a companhia buscava conter o avanço das rivais. Mas não foi apenas a integração entre sua face internacional e nacional, impulsionada pela lógica empresarial que orientou o ingresso da empresa na Bolívia. Havia uma demanda histórica por parte do Itamaraty de promover a integração energética e uma demanda mais imediata do Ministério de Minas e Energia de diversificar a matriz energética nacional e assegurar o abastecimento num momento de escassez de energia. Logo, a face pública da Petrobras foi a que prioritariamente a conduziu em direção ao país vizinho, na medida em que seria uma via para a expansão do Estado brasileiro no continente e para a segurança energética nacional.

Quanto aos atores privados nacionais, fossem eles agentes econômicos ou setores sociais, verifica-se uma ausência de participação no processo decisório referente ao Gasbol. Chegou-se a constituir a Infragás e a Sociedade Privada do Gás (SPG), com a participação de mais de 40 empresas, que realizaram estudos sobre oferta e demanda do insumo, de modo a fomentar o negócio com os bolivianos. Não há, porém, registros de canais institucionalizados que permitissem o diálogo ente as elites dirigentes e a sociedade, como propunha a diplomacia pública de Cardoso. Foram feitas apenas reuniões de apresentação do projeto à

126 Entrevista à autora, realizada em 16 de fevereiro de 2007, no Rio de Janeiro

iniciativa privada com o objetivo de identificar oportunidades de negócios a potenciais fornecedores, não para debater o projeto em si.

A liberalização política e econômica consolidadas na gestão Cardoso, portanto, não implicaram uma automática incorporação de preferências de atores tradicionalmente excluídos do processo decisório de política exterior. Ao contrário, promoveram um rearranjo institucional que continuou a filtrar estímulos em direção à descentralização desse processo. Na matriz de incentivos e restrições de Haggard e Kaufman (1992) - composta pelos constrangimentos sistêmicos externos, as elites burocráticas e as elites econômico-sociais domésticas -, as oportunidades criadas e as limitações impostas pelos dois primeiros adquiriram mais peso que aquelas oferecidas pela esfera social na formulação da política externa brasileira para a Bolívia.