

4

A Nacionalização do Governo Evo Morales

*“Evo, cabrón, te espera El paredón!”
(Plaza Murillo, La Paz. Junho 2009)*

4.1

Introdução

Em 1º de maio de 2006, o governo boliviano assinou o Decreto Supremo “*Héroes del Chaco*” (nº 28.701), através do qual, acreditava-se, nacionalizavam-se os hidrocarbonetos de todo país. O evento foi realizado no megacampo de gás *San Alberto*, município de Caraparí, onde funcionavam instalações da transnacional de origem brasileira Petrobras. Cercado por membros do governo e do Alto Mando Militar, o presidente Evo Morales sintetizou seu discurso com a seguinte frase: “*Se acabó el saqueo de Bolivia!*” (El Diario, 02/05/06). Segundo ele, tratava-se de um “*día histórico*”, que marcava apenas o início da “*nacionalización del Estado*” e a recuperação da “*soberanía, dignidade y sobre todo la integridad del territorio nacional*” (Ibidem).

O dia era deveras festivo para o governo, que julgava cumprir sua principal promessa de campanha cem dias após a posse. Novamente segundo Morales, este governo “popular e originário” estava brindando todos os bolivianos com o melhor “presente” que poderiam receber no Dia do Trabalhador, a saber, a recuperação da posse de seus valiosos recursos naturais. A nacionalização foi destaque nos meios de comunicação domésticos e estrangeiros.

No entanto, a celebração do governo boliviano não foi reprisada por outros círculos sociais e políticos. As reações variaram de acordo com os interesses de cada grupo presente nas disputas – políticas, ideológicas e econômicas – envolvendo os novos rumos da relação da Bolívia com o mundo. As empresas petrolíferas transnacionais, apoiadas pelos governos de seus países-sede, rapidamente se posicionaram contra o Decreto nº 28.701, prometendo resistir e ameaçando deixar o país, levando o caso para arbitragens internacionais privadas. Anteriores dirigentes bolivianos, os quais promoveram processos de privatização

do setor energético, fizeram coro às críticas juntamente com as elites econômicas ligadas ao agronegócio. Segundo eles, a estratégia econômica da Bolívia deveria estar pautada pela aplicação do livre-comércio baseado em vantagens comparativas, pelo respeito à propriedade privada dos investidores nacionais e estrangeiros, e, principalmente, pela “segurança jurídica”, tida como garantidora das importantes linhas de financiamento externo das quais a economia nacional tanto dependeria.

Tais reações eram mais do que esperadas pelo governo, que se preocupou em garantir o apoio dos principais comandantes do Exército antes de colocar em prática as novas medidas. O histórico de golpes e “revoluções” militares no país justificava tamanho cuidado, principalmente no momento em que se estava contrariando poderosos interesses econômicos, assim como redes de clientelismo político fortemente arraigadas. O nome escolhido para batizar o Decreto Supremo fazia menção aos bolivianos mortos na Guerra do Chaco (1932-35), conflito armado entre Bolívia e Paraguai que fora estimulado por companhias petrolíferas britânicas e norte-americanas¹. Segundo Sivak (2008) – que acompanhou de perto o processo de tomadas de decisão nos primeiros meses do governo Morales –, a incorporação do Exército no processo de nacionalização tinha o objetivo de estimular a ala nacionalista da instituição, o que promoveria o reencontro das Forças Armadas com o povo, ajudando a pôr fim ao histórico de ditaduras, autoritarismo e repressão interna. Além das precauções militares², o presidente apelou para o patriotismo dos funcionários das transnacionais para que aderissem ao plano do governo, sem abdicar, contudo, de certo tom ameaçador:

Les pedimos a los compañeros trabajadores de Petrobras que están presentes acá que sean fieles con su patria, que respeten disciplinadamente este marco legal, este decreto supremo, para que estos recursos vuelvan a manos del pueblo boliviano. Si trabajadores expertos de las petroleras se suman a este cambio, bienvenidos; si no, el pueblo los juzgará. (El Diario, 02/05/06).

¹ Em 1936, um ano após o fim da Guerra do Chaco, e como reflexo imediato do conflito, foi fundada a YPFB com o intuito de criar um monopólio estatal sobre o setor petrolífero. No ano seguinte, foram nacionalizados os hidrocarbonetos pela primeira vez na história do país através da expropriação da empresa norte-americana *Standard Oil*, acusada de contrabando de petróleo para a Argentina.

² Outra precaução foi a redução ao mínimo possível do número de pessoas que trabalharam na elaboração das 22 versões do Decreto Supremo. O governo temia, como de fato aconteceu, que o conteúdo vazasse para as petrolíferas antes do anúncio oficial, quebrando, assim, parte do impacto da medida (Carvajal, 2006; Soliz Rada, 2007a).

A confiança no apoio popular era mais do que justificada. Morales chegara à presidência com o recorde histórico de 53,7% dos votos em dezembro de 2005, no primeiro pleito que elegeu diretamente um presidente na Bolívia republicana³. No entanto, mais significativo do que o número de votos foi o intenso processo de mobilização popular liderado pelos movimentos sociais que, em menos de uma década, derrubaram dois presidentes e fizeram valer suas demandas centradas na nacionalização dos hidrocarbonetos e na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para, segundo eles, refundar o país em bases plurinacionais e verdadeiramente democráticas.

4.2

Decreto Supremo nº 28.701 – “*Héroes del Chaco*” (Decreto de nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos)

O atual processo de nacionalização dos hidrocarbonetos teve no Decreto Supremo nº 28.701 seu ponto inicial. Esta seção será dedicada a uma análise desse marco legal sem, no entanto, abdicar de contextualizar política e economicamente cada medida, além de relacionar as novas normas com o ordenamento jurídico preexistente. As interpretações relativas ao Decreto variaram bastante em um primeiro momento. Enquanto alguns afirmavam que os nove artigos “*contemplan e reafirman cambios primordiales*” (Carvajal, 2006), outros foram mais céticos, chegando a afirmar que se tratava de “mais do mesmo”, já que o Decreto pouco avançaria em relação à legislação já vigente – sendo até regressivo em alguns pontos (CEDIB, 2006). Atualmente, pode-se adiantar, está se formando certo consenso quanto ao conteúdo e às implicações da medida. Paradoxalmente, militantes de esquerda, representantes do mundo dos negócios e até mesmo altos membros do governo já coincidem em pelo menos um aspecto central: a “nacionalização” anunciada por Morales, de fato, não nacionalizou muito. Veremos, então, os motivos que levaram atores tão diferentes a chegar à mesma

³ O apoio nacional ao governo de Morales vem crescendo desde então, como comprova a expressiva cifra de 68% de votos a favor do presidente obtida no referendo revogatório de agosto/2008. Por outro lado, a oposição também saiu fortalecida, mesmo que em bases regionais, principalmente nos departamentos de Santa Cruz e Beni.

conclusão (certamente por caminhos diversos e com avaliações particulares sobre o que esta “não nacionalização” significa).

Em seu artigo 1º, o Decreto declara que,

en ejercicio de La soberania nacional, obedeciendo al mandato del pueblo boliviano expssado en el Referendum vinculante del 18 de Julio de 2004 y en aplicación estricta de los preceptos constitucionales, se nacionalizan los recursos naturales hidrocarbúferos del país. El Estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos.

Esse primeiro artigo tem uma função principalmente declaratória, expressando os princípios que nortearam a decisão do governo, assim como sua adequação ao texto constitucional (art.139 da CPE, ver capítulo 2). O *Referendum vinculante* citado havia sido convocado pelo então presidente Carlos Mesa com o intuito de resolver o impasse sobre o tema hidrocarbonífero, que havia paralisado o país entre 2003 e 2005. A inequívoca resposta popular a favor da nacionalização não resolveu a crise naquele momento, já que, dentre outros fatores, as perguntas haviam sido formuladas de maneira manipulativa, fazendo com que a população acreditasse estar nacionalizando os recursos naturais quando, na verdade, tal decisão estava sendo apenas postergada até que se alcançasse um acordo aceitável entre governo e as empresas transnacionais (Quiroga, 2004b; Carvajal, 2006; Soliz Rada, 2007a).

Um ano após tal *referendum*, uma nova *Ley de Hidrocarburos* (nº 3.058) foi aprovada pelo Congresso (maio/2005) com apoio do MAS, de Evo Morales, e promulgada pelo então presidente do Senado, Hormando Vaca Díez. Tal medida de força legislativa foi necessária porque o Presidente da República Carlos Mesa havia negado-se a assinar uma lei que, segundo ele, levaria a Bolívia à ruína, já que o país certamente sofreria retaliação das companhias transnacionais, assim como irreparáveis danos à sua imagem e descrédito junto aos organismos multilaterais de financiamento. O presidente preferia até renunciar ao cargo caso fosse obrigado a acatar a nova lei. Em seu primeiro discurso de sua primeira renúncia (06/03/05), Mesa já havia feito uma admissão crua em relação à falta de soberania e dependência externa da Bolívia:

Quiero enfatizar que la Ley de Hidrocarburos propuesta por el señor Evo Morales es inviable e imposible. Por qué digo esto de modo categórico?... Su ley es una ley que la comunidad internacional no aceptará y que las empresas petroleras llevarán a un arbitraje... Esta claro, todo el mundo nos lo ha dicho: Brasil nos lo dijo. España nos lo dijo, el Banco Mundial, Estado Unidos, el Fondo Monetario Internacional, Inglaterra y toda comunidad europea... El momento en que una sola empresa petrolera presentase una demanda contra la Ley de Hidrocarburos, los Estados Unidos podrían decidir que es imposible continuar con sus programas de ayuda y la Unión Europea podría congelar la asistencia a nuestro país. (citado por Farthing & Kohl, 2007; Grotnoes, 2007).

A pressão de Mesa não surtiu o efeito desejado, e ele renunciou outra vez cerca de um mês depois. Como visto no capítulo 3, as pressões populares eram intensas, tornando impossível qualquer projeto de governabilidade que não estivesse de acordo com a “Agenda de Outubro”. O curioso é que, um ano depois, não apenas a Lei nº 3.058 parecia relativamente modesta frente ao Decreto de Nacionalização, como as próprias empresas transnacionais esforçavam-se para enquadrar ao máximo possível o novo marco legal dentro dos limites da lei que um ano antes haviam rechaçado como “inviável”.

Assim, o artigo 1º do Decreto Supremo trazia um importante avanço em relação a toda legislação do período entre 1994 e 2005: o eufemismo “boca de poço” foi subtraído do ordenamento jurídico nacional, pondo fim a uma distinção espúria que tornara possível ao Estado ser proprietário dos jazimentos de hidrocarbonetos somente enquanto estes estivessem intocados abaixo da superfície terrestre e sem valor comercial. Tal questão era importante, pois a Petrobras sempre insistiu em anotar as reservas bolivianas como sua propriedade privada na Bolsa de Valores de Nova Iorque (*Wall Street*), aumentando, assim, o patrimônio da companhia e lucrando com a consequente subida no valor de suas ações. A partir de maio de 2006, acreditava-se, a propriedade sobre gás e petróleo estava inequivocamente com o Estado boliviano, independente do local e da forma em que se encontravam, algo que já era exigido pela Constituição Política do Estado em seu artigo 139⁴.

No entanto, como veremos mais adiante, nem esse artigo 1º foi suficiente para resolver definitivamente a questão. Soliz Rada (2007a) e Quezada (2008) são perspicazes ao comentar que não se pode definir a propriedade em abstrato, sendo necessário discutir os contratos assinados entre governo e petroleiras para saber de

⁴ A nacionalização não foi capaz, entretanto, de pôr fim à prática ‘apropriatória’ da Petrobras, que continua anotando as reservas de hidrocarbonetos bolivianos como se fossem suas (Soliz Rada, 2007a).

que forma os direitos proprietários são de fato exercidos. Petrobras, por exemplo, continua anotando as reservas de hidrocarbonetos bolivianos como se fossem suas, mesmo após o processo de nacionalização. A nebulosidade jurídica – e política – advinda com as diferentes interpretações do Decreto Supremo nº 28.701, assim como dos novos contratos petroleiros, dá margem para que tal prática ‘apropriatória’ continue. A análise dos contratos, assim como de suas implicações, será feita mais adiante.

O artigo 2º, mantendo a indicação do anterior, também versa sobre a propriedade dos hidrocarbonetos. Estabelece que as empresas petroleiras que operam em território boliviano estão obrigadas a entregar para a YPFB toda a produção de petróleo e gás natural. Como visto, tal medida recupera um princípio existente na *Ley de Hidrocarburos* nº1.164/90, de Paz Zamora, e que tinha sido subtraído da legislação implementada por Sanchez de Lozada a partir de 1994. Com isto, tornava-se um pouco mais clara a forma da propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos, além de ratificar a posição das petroleiras estrangeiras como meras prestadoras de serviço, sem direitos proprietários sobre a produção. Pelo menos era o que dizia o Decreto.

O mesmo artigo 2º anunciava ainda que a YPFB estava assumindo as tarefas de comercialização, definindo as condições, os volumes e os preços tanto para o mercado interno quanto para a exportação e a industrialização. Tal medida, além de fortalecer a empresa estatal – objetivo declarado do governo – possuía o benefício adicional de impedir a “venda para si mesmos” praticada por Petrobras e Repsol após as capitalizações. Conforme visto no capítulo 2, tal mecanismo propiciava ganhos desproporcionais para as petroleiras, que “vendiam” os hidrocarbonetos para suas matrizes em países vizinhos com preços artificialmente baixos, tornando o debate sobre a taxa de 18, 50 ou 82% praticamente irrelevante já que o controle de preços – supostamente definidos pelo mercado – era inexistente. Com efeito, a atuação oligopólica das transnacionais impedia uma competição verdadeira (CEDIB, 2006). Acordos ilegais de *hedging* chegaram a ser firmados entre Petrobras e Repsol a fim de sofisticar ainda mais a prática de evasão fiscal. Como explica Soliz Rada (2007a),

En octubre de 2002 (segundo gobierno de GSL) Repsol y Petrobrás, además de exportar gas a Refinor, firmaron el Contrato de Reducción de Volatilidad de

Precios (CRVP), llamado "hedging", por el que Repsol (Andina) vendía gas a Petrobrás, con destino a Cuiabá, a 0.87 dólares el millón de BTU, a espaldas de YPF. Esta estafa ocasionó al país una pérdida de 300 millones de dólares (Soliz Rada, 2007a, p.12).

Dentro desse contexto, no qual os mecanismos de mercado eram eclipsados pelo cartel petrolífero, entende-se a relevância do artigo 2º. Ao definir as estratégias de comercialização e, principalmente, os preços de exportação, o governo poderia, através da YPF, impedir a continuação da evasão fiscal que tanto prejuízo causava aos cofres públicos e que, por outro lado, propiciava lucros acima do normal para as transnacionais, as quais chegavam a revender o gás boliviano por até 10 vezes o valor importado.

Por fim, tal medida ainda visava impedir o desabastecimento interno, que, conforme visto, também era um constante problema, fruto da discricionariedade excessiva dada às petrolíferas para decidir o que fazer com o excedente hidrocarbonífero⁵. Como veremos mais adiante, mesmo com a clara determinação do Decreto Supremo nº 28.701, tal medida foi de difícil implementação. As negociações contratuais posteriores emperraram exatamente neste ponto, em que se definiriam os preços e as condições de comercialização interna e externa. Pode-se adiantar que a prática das transnacionais petrolíferas de estocar, mesmo em tempos de escassez interna, ainda não foi banida por completo.

Ainda sobre o artigo 2º, deve-se ressaltar que foi exatamente um problema relativo à sua aplicação que causou o desgaste final entre o então Ministro de Hidrocarbonetos, Andrés Soliz Rada, e a cúpula do governo, principalmente o vice-presidente Álvaro García Linera. Soliz Rada, conhecido intelectual da chamada "*izquierda nacional*", a fim de cumprir a determinação legal contida no decreto, emitiu uma portaria ministerial em agosto de 2006 exigindo a entrega imediata para a YPF do petróleo e do gás produzidos pelas transnacionais, antes mesmo da assinatura dos contratos definitivos, cujos prazos encerravam-se em outubro do mesmo ano. O vice-presidente vetou a medida, alegando que, devido à proximidade das eleições presidenciais brasileiras, tal atitude poderia prejudicar a reeleição de Lula da Silva, até então considerado aliado do governo boliviano. O ministro não aceitou a intromissão e pediu demissão de seu cargo, afirmando que

⁵ Conforme visto, por diversas vezes as empresas transnacionais preferiam armazenar os excedentes hidrocarboníferos à espera de melhores preços nos mercados internacionais, o que casou uma série de crises de desabastecimento nos mercados internos de gasolina, *diesel* e gás de cozinha – situação paradoxal para um país tão rico em reservas como a Bolívia.

o processo de nacionalização estava oficialmente retrocedendo a partir daquele instante (Soliz Rada, comunicação pessoal, dezembro/2008). Foi substituído por Carlos Villegas Quiroga, economista especializado no tema de hidrocarbonetos e politicamente mais moderado, fiel à política cautelosa de Evo Morales.

Finalmente, é importante mencionar que o artigo 2º do Decreto Supremo nº 28.701 foi além da lei nº 3.058 – na qual está baseado – e trouxe para a YPFB atribuições que anteriormente estavam a cargo de agências controladoras criadas no momento de privatização do setor, como a *Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial*⁶ (CEDIB, 2006). Desse modo, o governo Morales colocava fim a um mecanismo tradicional do neoliberalismo latino-americano que, ao mesmo tempo em que privatizava empresas estratégicas, criou agências governamentais que supostamente regulariam as atividades privadas e garantiriam os interesses públicos através de controles de preço, fiscalização ambiental, trabalhista, etc. No entanto, como visto acima, tal regulação nunca existiu adequadamente, já que a *Superintendencia* jamais foi capaz de coibir as práticas oligopólicas das petroleiras, principalmente no que se referia à comercialização/exportação. Ao restituir tais atribuições à YPFB, o Decreto Supremo nº 28.701 acabava com a ilusão das agências regulatórias e exigia da empresa estatal que se reformulasse para dar conta de tal tarefa.

O artigo 3º do decreto de nacionalização teve em seu inciso I uma das mais controversas medidas em termos de avaliações políticas. À primeira vista, parecia tratar-se de uma norma dura contra as transnacionais, já que textualmente anunciava que somente poderiam continuar operando na Bolívia as companhias que acatassem imediatamente as disposições do decreto até que em um prazo de 180 dias regularizassem definitivamente sua atuação mediante novos contratos. Os novos contratos deveriam cumprir os requisitos legais e constitucionais, à diferença dos firmados à época de Sanchez de Lozada, quando acordos foram colocados em prática sem a aprovação do Congresso Nacional – como exigia a Constituição⁷. O inciso I alertava que, ao término do prazo, as companhias que não houvessem assinado novos contratos deveriam deixar o país.

⁶ A lei nº 3.058 estabelecia, em seu artigo 24, que “*la Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Nacional (SIRESE) es el Ente Regulador de las actividades de transporte, refinación, comercialización de productos derivados y distribución de gas natural por redes*”.

⁷ A justificativa legal do governo Sanchez de Lozada – amplamente rechaçada nos meios jurídicos – era que tais contratos não precisariam ser “novamente” aprovados pelo congresso na medida em

No entanto, não tardou para que tal medida fosse criticada por setores nacionalistas e/ou esquerdistas. Segundo os críticos, tal disposição na realidade era um presente do governo às transnacionais, já que, ao estabelecer novo prazo de 180 dias para a migração dos contratos, estaria passando uma borracha no descumprimento da legislação vigente até então, configurando-se, desta forma, uma anistia de fato à atuação ilegal das petroleiras. Tal argumento parece sólido na medida em que a lei nº 3.058, de maio de 2005, já havia estabelecido (um ano antes) igual prazo de 180 dias para a regularização das atividades mediante a migração para novos contratos a serem aprovados pelo Congresso Nacional:

Los Titulares que hubieran suscrito Contratos de Riesgo Compartido para ejecutar actividades de Exploración, Explotación y Comercialización, y hubieran obtenido licencias y concesiones al amparo de la Ley de Hidrocarburos 1689, de 30 de abril de 1996, deberán convertirse obligatoriamente a las modalidades de contratos establecidas en la presente Ley, y adecuarse a sus disposiciones en el plazo de ciento ochenta (180) días calendario computables a partir de su vigencia. (artigo 5º, lei nº 3.058, promulgada em maio, 2005).

Todas as petroleiras, entretanto, simplesmente ignoraram essa diretiva legal já que a lei nº 3.058 não previa sanções por tal desobediência. A falta de sanções também foi o argumento utilizado pelo presidente interino da República, Rodriguez Veltzé, para não exigir o cumprimento da lei dentro do prazo estabelecido em 2005. Dessa forma, com o Decreto Supremo nº 28.701, tal desobediência ficou anistiada, e ainda outorgava um novo prazo de mais seis meses para que a migração de contratos acontecesse, totalizando 11 meses de operações ilegais toleradas sem punição alguma. O governo buscou responder às críticas com o argumento de que o novo decreto trazia as sanções ausentes na lei nº 3.058, logo, tratar-se-ia de um avanço em relação à situação de impunidade preexistente.

Tal linha de argumentação, todavia, carece de lógica, já que o fato (positivo) de a nova norma trazer as sanções adequadas não justifica que ela mesma anistie o comportamento ilegal praticado até então. Esse caso, a despeito do senso comum midiático, parece ser um bom exemplo da moderação do

que estariam de acordo com a lei nº 3.058 e, portanto, possuiriam uma espécie de “autorização prévia” do parlamento mediante a aprovação da própria lei. O novo marco legal introduzido pelo governo Morales (art. 3º, inciso III do Decreto Supremo nº 28.701) impede tal situação, já que exige que cada contrato seja “individualmente” analisado e ratificado pelos parlamentares na condição de representantes do povo boliviano.

governo Morales em seu trato com as empresas transnacionais, já que fica claro que uma posição política foi tomada no sentido de não punir as companhias por sua afronta à legislação boliviana. Assim, entendendo tal atitude como uma decisão eminentemente política, ficaram autorizadas as críticas de cunho político também, as quais buscaram denunciar a conivência do governo com as petroleiras – uma atitude conciliatória que desagradou àqueles que consideravam um erro tamanha tolerância por parte do Estado, principalmente em relação a empresas que ignoraram determinações do próprio Estado.

Certamente tal opção por fazer “*borrón y cuenta nova*” não pode ser justificada em termos puramente técnicos ou jurídicos, pois não há razão para o novo decreto ter silenciado sobre os delitos em andamento, sem falar em seu prolongamento – agora, autorizado – por mais um semestre (CEDIB, 2006). Além disso, a impunidade saiu consagrada, sinalizando para investidores e empresas transnacionais que, mesmo sob um governo que se autoproclama nacionalista, a Bolívia não possui um Estado que exija o cumprimento de suas normas, um local onde os interesses privados têm força para atuar com liberdade, por vezes à margem do ordenamento jurídico nacional. É dentro desse contexto que devemos situar as posturas críticas do *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrário* (CEDLA, 2006), que concomitantemente ao anúncio da nacionalização apresentou um estudo intitulado *Legitimando el orden neoliberal: 100 días del gobierno Evo Morales*⁸.

É preocupante constatar que, em nenhum momento, o governo cogitou questionar os ganhos financeiros que as petroleiras obtiveram através de contratos ilegais – o Tribunal Constitucional considerou os contratos inválidos por não haverem sido aprovados pelo parlamento. Além da anistia, nenhuma palavra foi dita sobre possíveis ressarcimentos ou compensações indenizatórias a serem pagas pelas transnacionais aos cofres públicos, em mais uma demonstração da ambiguidade moral dos discursos que defendem de forma tão aguerrida a “segurança jurídica”: quando são os interesses privados que subvertem o ordenamento, não se costuma sentir tanta insegurança.

⁸ Tal estudo aponta para os novos métodos de legitimação do neoliberalismo praticados pelo governo Morales. Segundo CEDLA (2006), a ativa retórica antineoliberal permite ao governo manter – por vezes aprofundar – medidas de cunho neoliberal e, ao mesmo tempo, evitar a reação popular. Vale ressaltar que se trata de um estudo sério e que, apesar do título, não pode ser descartado como mera verborragia sectária ou ultraesquerdista.

De qualquer modo, o governo tentou esquivar-se das críticas utilizando o argumento sobre as sanções contidas no Decreto Supremo nº 28.701. O inciso II do mesmo artigo 3º declarava que

para garantizar la continuidad de la producción, YPFB de acuerdo a directivas del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, tomará a su cargo la operación de los campos de las compañías que se nieguen a acatar o impidan el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.

Através do inciso II, portanto, o governo parecia buscar antecipar-se às críticas e fazer transparecer uma posição firme contra comportamentos ilegais das transnacionais. Esse inciso era, na prática, uma ameaça de expropriação. Em uma entrevista concedida ao canal 7 de televisão poucos dias após o anúncio da nacionalização, o assessor especial da YPFB, Manuel Morales de Oliveira, explicava que o inciso II significava que o desacato ao decreto seria seguido de uma expulsão da empresa e do confisco de suas instalações e infraestrutura (CEDIB, 2006). Entretanto, por mais duro que promettesse ser com desacatos futuros, o governo estava, na prática, autorizando ilegalidades passadas e presentes.

O artigo 4º foi um dos mais publicizados pelo governo, assim como um dos mais incômodos para as transnacionais, em especial Petrobras (mas também Repsol e Total). Segundo essa norma, os megacampos de gás de San Alberto e Sábalo entrariam em um período transitório (180 dias) de tributação especial, durante o qual a fatia estatal na produção alcançaria 82%, deixando apenas 18% para as petroleiras cobrirem custos de operação, recuperação de investimentos e aferição de lucros. Em termos simples, o que o Decreto fez foi criar uma participação adicional de 32% para a YPFB, que se somou aos 18% de *royalties* e aos 32% referentes ao Imposto Direto aos Hidrocarbonetos (IDH), já existentes na lei nº 3.058. A primeira parcela referente aos 32% adicionais foi recebida já em setembro de 2006 através de uma portaria ministerial de Soliz Rada, que cobrava 32 milhões de dólares à Petrobras. O pagamento foi feito na mesma semana, com um depósito na conta “*Héroes del Chaco*”, cuja titular é a YPFB, no Banco Central de Bolívia. Deve-se ressaltar que tal participação adicional para a YPFB vinha para sanar uma grave omissão da lei nº 3.058, que estabeleceu novas e volumosas funções para a empresa estatal, mas não havia incluído um mecanismo

de financiamento que a possibilitasse dar conta das novas tarefas (Quezada, 2008).

Deve-se ter em conta que tal medida era muito importante para os planos de propaganda do governo, já que a nova taxaçoão invertia por completo o modo de tributaçoão de Sanchez de Lozada (que era: 18% para o Estado; 82% para as petroleiras). Por isso, Evo Morales interferiu pessoalmente na formulaçoão deste artigo 4º, que, na sua avaliaçoão, lhe geraria considerável capital político junto à maioria da população (Sivak, 2008). O Decreto Supremo dizia que esta taxaçoão adicional seria vigente apenas até a assinatura dos novos contratos, mas declaraçoões de representantes do governo garantiam que sob nenhuma hipótese os futuros contratos reduziriam a fatia estatal para menos de 82%.

Alguns analistas, como Carvajal (2006), confundiram tais afirmaçoões extraoficiais com o texto em si do Decreto, o que proporcionou bases para futuras decepçoões, como veremos adiante. Os novos contratos acabaram por trazer uma taxaçoão adicional variante de apenas 4% em alguns casos, bem abaixo dos 32% fixos definidos para o período transitório. Como o cronograma de negociaçoões e ratificaçoões dos novos contratos atrasou significativamente, o governo decidiu estender a taxaçoão transitória de 82% até que a situaçoão ficasse acertada em definitivo. No entanto, assim que isso ocorreu, a tão propalada inversão tributária caiu por terra, novamente aproximando a distribuiçoão dos ganhos em 50/50, como já previa a legislaçoão vigente em 1990.

Esse problema não poderia ter sido vislumbrado no momento de divulgaçoão do Decreto, já que as renegociaçoões contratuais apenas iniciavam naquele instante. No entanto, outras questões foram prontamente apontadas como igualmente problemáticas. A principal delas foi a limitaçoão da tributaçoão extra (82%) apenas aos megacampos de San Alberto e Sábalo (San Antonio), ambos com mais de 100 milhões de pés cúbicos diários de produçoão gasífera, o que significava 49% da produçoão nacional em 2005. Os demais campos – ou seja, metade da produçoão nacional – ficaram isentos da nova taxaçoão, mesmo aqueles cuja produçoão já beirava os mesmos 100 milhões de pés cúbicos. Com isso, apenas dois dos 51 campos entraram no regime especial, enquanto a maioria continuou pagando os mesmos tributos de antes da nacionalizaçoão. Os 49 campos isentos de modificaçoão haviam correspondido a 51% dos *royalties* registrados em 2004, alcançando 56 milhões de dólares (CEDIB, 2006). Caso fossem incluídos,

tal cifra poderia ter triplicado os ingressos recebidos pelo Estado, algo que não aconteceu.

Diante dessa situação, caberia perguntar por quais motivos apenas esses dois campos foram escolhidos para entrar na categoria de maior taxaço. De onde vem a referência de 100 milhões de pés cúbicos? Em que se baseia esse número? Por que não estender tal medida a toda produço? Na falta de esclarecimentos por parte do governo, novamente ficam autorizadas as críticas que acusaram tal medida de ser uma jogada midiática destinada a adocicar as expectativas do eleitorado doméstico ao mesmo tempo em que evitava – pelo caráter transitório e restrito da medida – fazer um enfrentamento direto com as transnacionais. Além disso, a limitação do artigo 4º era ainda maior, restringindo a taxaço extra à produço de gás natural, isentando, assim, a produço de petróleo, inclusive nos dois megacampo citados (que juntos correspondem a 40% da produço nacional de petróleo).

Outra importante questão que ficou sem resposta oficial estava relacionada à transitoriedade da medida. Se a decisão do governo, sob direto estímulo presidencial, era inverter diametralmente a taxaço do período neoliberal, por que motivos delinear um prazo de 180 dias para a taxaço de 82%? Em outras palavras, poder-se-ia, já naquele momento – e aproveitando o impacto do anúncio do Decreto – ter estipulado que o novo piso tributário seria inegociável, na casa dos 82%, explicitando desde logo a cifra considerada justa pelo governo para a negociação dos contratos. Ao colocar tal medida como transitória, o governo deu tempo e fôlego para as transnacionais construir uma estratégia de negociaço pautada, em grande medida, pelo objetivo de subverter a taxaço adicional, como de fato veio a acontecer.

Não se trata aqui de cobrar uma posição intransigente do governo boliviano, nem julgar seu nível (ou a falta) de radicalidade política. De fato, contrariar os interesses das petroleiras transnacionais nunca foi algo simples, principalmente no caso da Bolívia e de seu histórico de sujeição ao capital internacional, visto nos capítulos anteriores. Deve-se levar em conta que os dois megacampo incluídos na taxaço transitória extra, além de serem operados pela Petrobras, são responsáveis por 87% da exportação de gás natural ao Brasil (que por sua vez depende do gás boliviano para cobrir 50% de seu consumo nacional;

assim como o parque industrial paulista, que utiliza o gás importado do país vizinho para atender a cerca de 60% de sua demanda energética).

Desse modo, parece razoável supor que a estratégia do governo Morales, mais uma vez, baseou-se no equilíbrio de interesses e na moderação política. Por um lado, taxou as transnacionais de modo inversamente proporcional ao período neoliberal, atendendo a uma demanda interna. Por outro, manteve essa taxaçoão como provisória e restrita a dois simbólicos megacampos, em um aceno direto às petroleiras a fim de evitar um desgaste na relação da Bolívia com as empresas estrangeiras. Trata-se de uma estratégia factível, mas seu resultado não alcançou as expectativas. Em seu afã por agradar a todos e evitar tomar partido claramente, Morales acabou não cativando todo seu eleitorado como esperado e, ao mesmo tempo, despertou a ira das transnacionais, que não entenderam a restrição temporal e espacial da medida como algo que lhes interessasse.

Como resultado, o governo teve de iniciar uma extensa – e custosa – campanha publicitária que buscava relacionar os novos programas sociais de renda mínima⁹ aos ingressos extras obtidos com a nacionalização, ao passo que manteve um diálogo com as petroleiras que culminou na virtual extinção do regime tributário de 82% em questão de meses. Em resumo, a desconfiança que as petroleiras nutriam em relação a Morales apenas aumentou com o episódio, enquanto que o apoio incondicional que até então os movimentos sociais davam ao governo começou a desfazer-se em meio a uma série de dúvidas quanto ao real empenho do governo em implementar a Agenda de Outubro.

Ainda na análise das implicações do artigo 4º, percebemos que o inciso III também foi objeto de semelhante polêmica, já que não agradou nem às petroleiras nem à base social do governo massista. Esse inciso, de suma importância para o futuro molde do setor, versava sobre auditorias que deveriam ser realizadas nas companhias capitalizadas. Através desse mecanismo, o *Ministerio de Hidrocarburos* pretendia definir com exatidão os investimentos, os custos de operação, a rentabilidade e as amortizações tributárias referentes à exploração de cada campo a fim de “*determinar la retribución o participación definitiva*

⁹ Os dois principais programas de renda mínima do governo Morales são benefícios setoriais destinados a crianças que estejam regularmente matriculadas nas escolas (*Bono Juancito Pinto*) e uma ajuda financeira aos idosos acima de 65 anos (*Renta Dignidad*). Tais programas são explicitamente baseados nos projetos de renda mínima brasileiros, como o “Bolsa Escola”. Para uma discussão sobre a economia política desse tipo de projeto – em contraposição às políticas de bem-estar universalizantes do período pré-neoliberalismo na América Latina –, ver Soares (1999).

correspondiente a las compañías en los contratos a ser firmados” (DS 28.701, art.4º, inciso III).

Isso significava que os novos contratos deveriam basear-se em tais auditorias no momento de definir o tamanho da fatia a que teriam direito os entes interessados – no caso, o Estado boliviano, de um lado, e as transnacionais, de outro. Quiçá poder-se-ia argumentar que este era o grande motivo para o caráter transitório da taxa de 82% acima discutida, já que fazia sentido esperar as auditorias antes de impor definitivamente um percentual abstrato sobre as empresas. Ainda nesta linha de raciocínio, aguardar a divulgação das auditorias teria o benefício adicional de fortalecer a posição do governo nas negociações, pois o Estado faria suas reivindicações baseado em um estudo cuja conclusão todos já sabiam que apontaria para ganhos excessivos junto a investimentos inexpressivos por parte das transnacionais.

No entanto, tal argumento pró-governo, apesar de plausível, não se sustenta por três razões. Em primeiro lugar, a lei nº 3.058 já previa a realização das auditorias um ano antes. Como visto no capítulo 2 desta dissertação, a *Controladoria General de la República* alegou falta de orçamento para realizar as auditorias no ano de 2005 (Carvajal, 2006; CEDIB, 2006). No entanto, nenhum mecanismo foi criado para corrigir tal inoperância, e, mais importante, optou-se por não investigar os motivos que deixaram a *Controladoria* sem dinheiro exatamente para efetuar uma investigação contra as petroleiras, uma coincidência no mínimo suspeita. Novamente, o Decreto Supremo nº 28.701 optava pelo “*borrón y cuenta nova*”, uma anistia de fato tanto para as irregularidades cometidas pelas transnacionais como para os funcionários e as agências estatais que lhes foram coniventes ou mesmo cúmplices (CEDIB, 2006).

Além disso, a nova auditoria proposta pelo decreto de nacionalização possuía um alcance visivelmente modesto em comparação ao exigido pela lei nº 3.058/05. De acordo com o inciso III do Decreto, a nova auditoria teria como objetivo simplesmente determinar a base de cálculo que definiria as amortizações e as participações de cada empresa nos futuros contratos. Já a auditoria exigida pela legislação anterior – e superior, por se tratar de uma lei – visava antes de tudo investigar o cumprimento dos contratos, tendo um caráter integral (financeiro, jurídico e técnico), a fim de averiguar e punir as suspeitas de condutas irregulares que pairavam a sobre a atuação das transnacionais (CEDIB, 2006).

Desse modo, e sem muito alarde, o novo marco legal sublimava o desejo investigativo da lei nº 3.058, que poderia desembocar em ações penais e ressarcimento aos cofres públicos, em prol de uma auditoria que teria apenas efeitos contábeis futuros. Essa situação mantinha, assim, um padrão recorrente no Decreto Supremo nº 28.701: uma medida que aparentemente afrontava as transnacionais, na verdade servia para escantear uma determinação mais dura adotada anteriormente, e não cumprida até então. Em suma, com a virtual (mas não legal) substituição de uma auditoria pela outra, as petroleiras livraram-se de uma fonte de inúmeros processos contra elas, assim como evitaram uma investigação que poderia, dentre outras coisas, prejudicar a cotação de suas ações nas bolsas de valores mundo afora.

Por fim, deve-se destacar que o desenlace dessa história deu ampla razão àqueles que enxergaram a nova auditoria como benéfica para as transnacionais, mas de uma maneira tão gritante que poucos poderiam prever. Não apenas restringiu-se o escopo e as implicações das novas auditorias – limitando-as à base de cálculo para futuros contratos –, como na prática nem para isso serviram: surpreendendo até os mais ácidos críticos do governo, os novos contratos foram assinados, em outubro de 2006, antes mesmo da publicação das auditorias! Ou seja, um instrumento que já havia sido reduzido à mera ferramenta de negociação contratual tornou-se absolutamente irrelevante, já que o governo decidiu firmar contratos de 20 ou 30 anos de duração (contendo preços, definição de impostos, *royalties*, etc.) sem esperar o resultado das auditorias (Quezada, 2008). Nos contratos – dessa vez aprovados pelo Congresso Nacional, conforme exigia a Constituição – lia-se que o governo aceitava “de boa-fé” as informações repassadas pelas petroleiras, esvaziando por completo a investigação que os auditores ainda realizavam. A partir disso, eventuais discrepâncias seriam resolvidas mediante arbitragens futuras, algo difícil de compreender, já que o governo estava não apenas enfraquecendo a própria posição e o poder de barganha, como claramente contrariando uma norma recém-expedida pelo próprio Executivo, sem contar na possibilidade de perder as disputas arbitrais, que desnecessariamente entravam no jogo pelas mãos do próprio governo.

Mesmo sendo prudente evitar polêmicas políticas nesta seção primordialmente explicativa, é impossível não comentar o quão curioso é um governo que se declara antineoliberal e nacionalista atuar com tão pouco zelo em

relação aos interesses públicos. Aceitar “de boa-fé” informações contábeis enviadas por empresas com um histórico de criativos mecanismos de evasão fiscal e maquiagem contábil – escândalos que sem dúvida ajudaram Morales a chegar ao poder como símbolo da mudança – é no mínimo surpreendente, quiçá paradoxal. Uma série de variáveis políticas – nacionais e externas – certamente pesou na decisão do governo de assinar apressadamente os contratos antes das auditorias. Mas tal subterfúgio, caso empregado, serviria sempre para justificar toda e qualquer ação política, o que invalida de saída seu emprego nesse caso também. Todas as ações governamentais estão cercadas de implicações políticas, e essa não era uma exceção. A questão é saber quais implicações são tomadas como prioritárias por cada governo. Nesse caso, preferiu-se adotar a linha de menor desgaste com as transnacionais, mesmo que dessa forma tanto Executivo como Legislativo estivessem ignorando o artigo 4º do decreto de nacionalização.

Deve-se mencionar, como ilustração final sobre tais auditorias, que até hoje não se conhece o resultado oficial das mesmas. Passados dois anos do fim das investigações, não foram divulgados os estudos oficiais entregues ao Ministro Carlos Villegas Quiroga em abril de 2007. As informações existentes são fruto de “vazamentos” para a imprensa feitos por partidos de oposição e técnicos que participaram das auditorias¹⁰. Novamente, é estranho que o governo mantenha tais informações como confidenciais, descumprindo a promessa de transparência na gestão dos recursos naturais. Contratos obscuros, assim como as medidas na calada da noite típicas dos tempos de Sanchez de Lozada, foram objeto de intensas críticas, provenientes dos que hoje ocupam postos nos altos escalões do governo Morales. Até o momento, não há nenhuma justificativa que dê sentido à tamanha obscuridade, que, como veremos em seguida, contraria não apenas promessas de campanha, como também fere o próprio Decreto Supremo nº 2.8701, que exige “transparência e controle social” da empresa estatal de hidrocarbonetos, YPFB.

Já o artigo 5º, à diferença dos anteriores, não foi objeto de grandes polêmicas. Sua orientação é clara no sentido de estatizar diversas funções que dizem respeito aos processos de produção, refino, transporte, distribuição,

¹⁰ Uma versão não oficial, porém confiável, das auditorias pode ser encontrada no endereço eletrônico www.hora25.net. Foi enviada pelo engenheiro Enrique Mariaca, Coordenador Nacional de Auditorias, encarregado de fiscalizar e controlar as empresas privadas contratadas para efetuar tais auditorias.

armazenagem, industrialização e comercialização dos hidrocarbonetos. Na verdade, esse artigo é uma complementação do artigo 2º, apenas acrescentando que o Estado estava recuperando o “controle e a direção” de tais atividades, um mecanismo jurídico que visava facilitar a implementação prática das medidas. Além disso, ao estabelecer que era o próprio *Ministerio de Hidrocarburos y Energia* que regularia e normatizaria tais atividades, o Decreto Supremo esvaziava por completo as funções da *Superintendencia de Hidrocarburos*, uma agência reguladora criada no processo de privatização do setor. Como dito anteriormente, o Decreto teve o mérito de pôr fim ao descontrole gerado pela má atuação dessas agências, constantemente acusadas de defender os interesses das petroleiras, e não do Estado.

O artigo seguinte, o sexto, também esteve de acordo com as promessas de campanha do MAS e, portanto, não foi alvo das mesmas críticas sofridas pelos artigos anteriores. No entanto, se a esquerda aplaudiu – com entusiasmo, inclusive – tal medida, o mesmo não se pode dizer da direita, principalmente aquela de cunho mais liberal, tanto na Bolívia como no exterior. O artigo 6º transferia para a YPFB as ações dos cidadãos bolivianos que formavam parte do *Fondo de Capitalización Colectiva*, referente às três primeiras empresas capitalizadas (Chaco, Andina e Transredes)¹¹. Além disso, o Decreto estipulava que tal transferência seria efetuada a título gratuito, sem nenhuma compensação financeira pela expropriação do pacote acionário. Deve-se lembrar que, de acordo com a *Ley de Capitalización* de Sanchez de Lozada, cada nova empresa capitalizada deveria manter 50% das ações em fundos pertencentes a todos os bolivianos maiores de idade. Mas, ao longo dos anos, tal proporção foi caindo – mesmo sendo proibido pela lei –, chegando em 2006 a uma situação na qual apenas 30,77% das ações de Transredes, 44,84% de Andina e 44,88% de Chaco ainda eram dos bolivianos. Desse modo, a tomada das ações não apenas era justificada pela política nacionalizante do governo, como pela irregularidade cometida dentro dos próprios limites da legislação que privatizou o setor.

A tomada das ações – e a consequente liquidação dos fundos de pensão – gerou reações na imprensa liberal e, principalmente, nas instituições financeiras que administravam tais fundos, conhecidas como “Administradoras de Fundos de

¹¹ O capítulo 2 desta dissertação explica os mecanismos de capitalização empregados na Bolívia a partir de 1996, assim como a origem e a função dos fundos de capitalização coletiva.

Pensão” (AFP). O grupo espanhol Banco Bilbao Viscaya, através da Previsión BBVA, junto ao Futuro de Bolivia, pertencente ao suíço Zurich Financial Services Group, tentou desacatar a medida contida no artigo 6º, recusando-se a transferir as ações para a YPFB. O banco espanhol empenhou-se em sua oposição, conquistando o apoio oficial do governo de Madri, que exigiu uma compensação financeira pelo “dano econômico” causado à AFP (Carvajal, 2006). A alegação dos espanhóis era que, segundo a lei boliviana, somente cabia às AFPs administrarem os Fundos. Nesse momento, o governo Morales demonstrou-se firme e lançou mão de um novo decreto, exigindo a transferência das ações em um prazo de três dias, sob pena de intervenção governamental nos Fundos caso a medida não fosse obedecida sem questionamentos. Ambos os grupos financeiros curvaram-se diante do novo decreto e repassaram as ações imediatamente. Conforme concluiu Quezada (2006), essa atitude dura do governo teve o mérito de acabar com um dos mitos da capitalização gonista, algo que nunca funcionou nem próximo ao adequado, mesmo com toda propaganda internacional sobre as supostas virtudes dos fundos de pensão privados¹².

O sétimo artigo do Decreto Supremo nº 28.701 busca recuperar a plena participação estatal em toda cadeia produtiva de hidrocarbonetos. Para tanto, o inciso I informa que estão nacionalizadas as ações necessárias para que a YPFB controle (com 50% + 1) a direção das empresas Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., Petrobras Bolivia Refinación S.A. e Companhia Logística de Hidrocarburos Bolivia S.A. (CLHB). Em relação às três primeiras empresas citadas, que foram capitalizadas em 1996, o controle estatal seria conquistado através dos mecanismos descritos no artigo anterior. No entanto, as duas últimas companhias – Petrobras Refinación e CLHB – eram totalmente privadas, não tendo passado pelos processos de capitalização de Sanchez de Lozada, descritos no capítulo 2 desta dissertação. Dessa forma, para alcançar o controle dessas duas empresas, dever-se-ia nacionalizar ao menos metade das ações, algo mais

¹² O artigo 6º, em seu inciso II, define que a transferência das ações não deveria prejudicar o pagamento do “Bonosol” (programa de renda mínima, explicado no capítulo 2). Dessa forma, o Estado se comprometia a cobrir a diferença que existisse entre o valor das ações e o custo do programa social, demonstrando, assim, uma nova orientação na política governamental, que aos poucos foi se libertando da ortodoxia relativa ao “ajuste fiscal”. O Bonosol, assim como outros programas de renda mínima, passou a ser considerado como gasto legítimo do Estado durante o governo Morales, sem que pairasse sobre ele a antiga exigência neoliberal relativa à “sustentabilidade financeira autônoma”, que visava evitar os malvistas “rombos previdenciários”, tão temidos durante os anos de ideologia pró-Estado-mínimo.

audacioso do que as mudanças acionárias feitas nas empresas que um dia já haviam sido estatais.

O que não fica claro no Decreto é por qual mecanismo esta estatização seria efetuada. O texto não faz menção à compra de ações nem a algum tipo de confisco mais direto. Novamente foi necessário esperar os esclarecimentos – sem valor legal – dos porta-vozes do governo, que disseram estar descartado qualquer tipo de confisco. O máximo que poderia ocorrer, no caso das duas empresas totalmente privadas, seria um *take over*, uma compra forçada das ações, por um preço estipulado pelo governo, algo que Petrobras igualmente qualificou como confisco, independente do tom apaziguador dos membros do governo¹³.

O *Centro de Documentación e Información Bolivia* (CEDIB, 2006) qualificou tal lacuna como preocupante, já que ao optar pela compra das ações o governo teria que desembolsar 26 milhões de dólares no caso das capitalizadas, além de um valor ainda não estimado naquele momento para as ações das duas empresas privadas. Segundo essa linha de raciocínio, seria mais proveitoso simplesmente confiscar as ações, sem dar espaço para longas negociações com as empresas. No entanto, essa crítica parece infundada, tanto por sua ingenuidade quanto por seu sectarismo. Acreditar que uma expropriação acionária dessa magnitude seria algo simples, no contexto que vive a Bolívia, beira à ingenuidade política, já que ignora o poder de pressão e retaliação das organizações capitalistas globais e dos Estados nacionais a elas associados. Além disso, exigir que se produza o confisco de ações justamente sob o comando de um governo que sempre pautou suas atitudes pela moderação e pelo diálogo – o lema de Morales após o 1º de maio era “nacionalização sem expropriação” – configura-se como uma demanda sectária e, pior, antidemocrática, já que o MAS fez questão de repetir durante toda sua campanha presidencial que seu objetivo era promover “parcerias” com as empresas privadas estrangeiras, nunca atacá-las como inimigas.

Vale lembrar que este ponto também foi motivo de discórdia entre o então Ministro de Hidrocarbonetos, Andrés Soliz Rada, e o vice-presidente, Álvaro Garcia Linera. Soliz Rada defendia a expropriação das ações baseado em cálculos

¹³ Após tensa negociação, o *take over* foi, enfim, o mecanismo utilizado, sendo que as empresas preferiram vender de uma só vez todo seu pacote acionário, por não desejarem associar-se, neste caso específico, com o Estado boliviano.

que as próprias empresas haviam entregado a *Impuestos Nacionales* (Quezada, 2008). Como dito cima, a querela entre o ministro e a cúpula do governo se estendeu até o mês de setembro de 2006, quando Soliz Rada se demitiu ao ver vetado seu projeto de apropriação material dos hidrocarbonetos produzidos pela Petrobras. Tal ruptura era previsível na medida em que Soliz Rada nunca escondeu sua insatisfação com os planos nacionalizantes de Evo Morales, considerados excessivamente comedidos pelo ex-ministro.

Somente um ano após a promulgação do Decreto Supremo nº 28.701 as ações das empresas citadas começaram de fato a ser compradas pelo governo. A primeira foi Petrobras Bolivia Refinación, que não aceitou ser parceira minoritária de YPFB e preferiu vender de uma só vez as duas refinarias que possuía no país andino. Esta compra foi objeto de intensas negociações bilaterais entre Bolívia e Brasil, ajudando a azedar as relações entre os dois países e, principalmente, desfazendo definitivamente o clima amistoso entre os presidentes Evo Morales e Lula da Silva (Sivak, 2008)¹⁴. Por um lado, Morales acenou com uma possível construção de novas refinarias estatais, que tornariam obsoletas as refinarias da Petrobras. Por outro, Lula respondeu com uma possível retirada massiva dos

¹⁴ Segundo fontes confiáveis do governo boliviano – que solicitaram permanecer no anonimato – a relação entre os dois chefes de Estado atualmente está gélida, não mais apresentando sequer traços de cordialidade. A gota d’água para Morales teria sido a hesitação de Lula durante a cúpula da Unasul, reunida para discutir os eventos conflitivos ocorridos na Bolívia em setembro de 2008. Lula teria, em um primeiro momento, se negado a participar do encontro pessoalmente e, quando finalmente chegou a Santiago do Chile, pouco fez para costurar uma aliança que reforçasse a posição de Morales frente à oposição separatista concentrada no Oriente boliviano (fronteira com o Brasil). Tal papel coube, então, à presidente argentina Cristina Kirchner, fiel aliada de Morales, e à sua contraparte chilena, Michele Bachelet, na condição de anfitriã da cúpula. (Funcionário do segundo escalão do Ministério da Presidência da Bolívia, comunicação pessoal, novembro/2008). Por seu lado, Lula nunca escondeu que o anúncio da nacionalização sem uma prévia comunicação ao governo brasileiro foi considerado como uma traição de Morales ao apoio que o presidente brasileiro havia dado desde antes da eleição do presidente boliviano em 2005 (Soliz Rada, 2008; Lacroix, 2005). Soliz Rada, desmentindo tal afirmação em entrevista ao jornal *Zero Hora*, de Porto Alegre (01/10/07), garante que se reuniu em Brasília com o então ministro de Minas e Energia brasileiro, Silas Rondeau, em uma ocasião na qual foram expressas as decisões do governo boliviano de nacionalizar os hidrocarbonetos, apenas não informando a data, já que se tratava de uma decisão soberana e que necessitava de impacto midiático. O governo brasileiro, na pessoa do Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, prometeu entrevistas para esclarecer o assunto, mas sempre se esquivou de marcar a data, impossibilitando o encontro com o autor desta dissertação. O mesmo ocorreu com as frustradas tentativas de entrevistar os diplomatas do Itamaraty que lidaram com o caso. Assim, a única fonte direta que possuímos sobre os meandros das relações internacionais relativas à nacionalização de 2006 foi o ex-ministro Soliz Rada, que apresentou sua versão em uma solícita entrevista em La Paz durante o mês de dezembro de 2008. De todo modo, surpreende que o governo brasileiro continue a insistir na tese da “não informação”, já que – com exceção da data escolhida – qualquer pessoa que acompanhasse minimamente a recente história boliviana poderia “prever” o anúncio da nacionalização dos hidrocarbonetos pelo governo de Evo Morales na medida em que este foi simplesmente o principal lema que o levou à presidência.

investimentos brasileiros na Bolívia, o que promoveria o colapso de uma economia tão dependente dos capitais brasileiros e das exportações para o Brasil. A essa altura, percebe-se que tais ameaças mútuas não iam além de meros blefes: Bolívia gastaria pelo menos 700 milhões de dólares para construir novas refinarias, o que tornou a compra por 112 milhões um negócio irresistível¹⁵; já o Brasil não podia (e não pode) se dar ao luxo de romper suas relações econômicas com a Bolívia por conta da notória dependência energética para com o país vizinho. Os dois lados sofreriam muito mais caso não conseguissem chegar a um acordo, como de fato aconteceu.

No entanto, não se tratou de um negócio igualmente vantajoso para ambos os lados. Pode-se dizer que o Estado boliviano, mesmo tendo alcançado seu objetivo político e estratégico de controlar as refinarias, saiu com um prejuízo econômico e estratégico visível. Em primeiro lugar, a Bolívia perdeu 8 milhões de dólares com a diferença entre o preço pago e o recebido pelas refinarias (Sivak, 2008). Claro que se deve descontar os custos de manutenção desse período de oito anos na administração das instalações, assim como os investimentos efetuados pela transnacional de origem brasileira. No entanto, o contrato de venda das refinarias isentou a Petrobras de suas dívidas tributárias e demais passivos – em mais uma anistia pouco comentada, porém significativa em termos financeiros (Quezada, 2008). Além disso, os brasileiros levaram consigo o *software* de operação das refinarias, deixando para trás apenas instalações vazias – e inoperantes – para a estatal boliviana (Soliz Rada, 2007a; Ortiz, comunicação pessoal, novembro/2008). O custo para a compra de um novo *software* no mercado internacional fez com que o negócio terminasse realmente de modo desfavorável para o lado boliviano.

Apenas em maio de 2008, portanto dois anos após o anúncio da nacionalização, o governo boliviano iniciou a compra das ações da Repsol na empresa Andina S.A., assim como a compra forçosa das ações de Chaco S.A. e Transredes S.A. para que elas passassem a ter 50% + 1 sob controle estatal (Quezada, 2008). Por fim, também foi anunciada a compra forçosa da totalidade das ações da CLHB. Deste modo, o processo apresentou um padrão interessante,

¹⁵ Petrobras havia comprado as duas refinarias por 104 milhões de dólares durante o governo Hugo Banzer (1999-2001), que, à diferença de Goni, não buscou eufemismos para privatizar as empresas públicas, vendendo 100% das instalações de uma só vez para a transnacional de origem brasileira.

que pode até ser qualificado como mera coincidência, mas na verdade soa como uma demonstração do pensamento dominante no governo: as duas empresas que eram totalmente privadas acabaram sendo totalmente estatizadas também; ao passo que as três companhias que haviam sido “capitalizadas” mantiveram-se como sociedades mistas, agregando capitais públicos e privados (mas agora sob controle acionário estatal). Tal situação parece se coadunar com um dos lemas da campanha de Evo Morales, repetido em seu discurso de posse na presidência, quando dizia que “Bolívia necessita parceiros, não patrões”.

O artigo 8º anunciava que, dentro de um prazo de 60 dias e de acordo com o processo de refundação da YPFB, a estatal seria reestruturada integralmente, convertendo-se em uma “empresa corporativa, transparente, eficiente e com controle social”. Não obstante as boas intenções visíveis nesse artigo 8º, fica patente a falta de maiores esclarecimentos sobre o que tais conceitos, como “transparência” ou “controle social”, significam. Mais ainda, o curto texto não se preocupa em explicitar quais mecanismos seriam empregados para alcançar o objetivo de refundar a YPFB nesses moldes. Por exemplo, como seria exercido tal controle social? Através de sindicatos, organizações de bairro, comissões parlamentares ou qualquer outro mecanismo de controle alternativo? Mas, se o controle das ações será do governo, então a população deveria fazer um controle sobre o governo? Ou diretamente sobre a YPFB? De que maneira? Dado o histórico de lutas sociais na Bolívia, percebe-se que os mais altos níveis de controle social sobre empresas – privadas ou públicas – foram sempre feitos nas ruas, de forma direta, através de marchas, manifestações, tomada de prédios, etc. A ausência de explicações autoriza todas as leituras e possibilidades, inclusive essa. Das duas uma: tamanha abstração torna o artigo mencionado (i) perigoso ou (ii) irrelevante.

O penúltimo artigo do Decreto Supremo nº 28.701, portanto, parece apenas querer romper discursivamente com o senso comum neoliberal, que qualificava as empresas como ineficientes simplesmente por serem estatais, uma premissa nem sempre verificada empiricamente (o caso da própria YPFB demonstra o quão infundados eram estes tipos de críticas generalizantes). Ao colocar os termos “eficiente” e “controle social” na mesma frase, o governo parecia estar buscando marcar uma posição ideológica, uma ruptura com o paradigma que havia dominado os governos anteriores. Assim, entendendo o

artigo 8º como uma declaração de princípios ideológicos, não cabe qualquer crítica quanto ao posicionamento legítimo do governo Morales, que apenas fez questão de expressar os princípios pelos quais estavam pautadas suas decisões.

O problema se dá apenas na transferência desses princípios do texto do Decreto para a prática administrativa cotidiana. Como dito, faltam mecanismos legais que permitam viabilizar tais valores embutidos no Decreto, além de se fazer necessária uma maior explicação do significado preciso de cada um deles. Tamanha abstração engendra riscos. Por exemplo, como corrigir uma possível falta de controle social quando não se sabe exatamente o que isso quer dizer? De qualquer modo, alguns conceitos como “transparência”, mesmo que peçam qualificações, já carregam em si boa parte de seu significado, tornando injustificável a não publicação das auditorias e dos anexos secretos dos contratos firmados entre YPFB e as petroleiras, como ocorreu a partir de outubro de 2006. Mais uma vez, o governo boliviano descumpriu uma determinação do próprio Executivo ao ignorar a autoexigência de transparência na gestão dos hidrocarbonetos. Infelizmente, até 2009 tal situação não sofreu melhorias significativas, sendo necessário insistir para que o artigo 8º do Decreto de Nacionalização não seja banalizado, nem se torne letra morta “pra inglês ver” (ou para brasileiro ver, já que Petrobras é a maior petroleira que opera no país, portanto, a maior parceira da YPFB).

O nono e último artigo do Decreto Supremo faz apenas um esclarecimento. Diz que tudo o que não estiver presente no decreto deverá permanecer como antes, “aplicando os regulamentos vigentes até aquela data”. No entanto, o que à primeira vista parece apenas uma formalidade legal, acarreta implicações políticas e econômicas de considerável envergadura. Ao manter os regulamentos anteriores para todas as atividades não explicitamente descritas no decreto, o governo simplesmente excluiu metade da produção de gás natural do projeto nacionalizador – pelo menos em um primeiro instante –, sem contar na produção de petróleo, igualmente fora da nova norma. Assim, ficaram mantidas todas as disposições legais anteriores que tanta polêmica causaram por conta de seu viés excessivamente neoliberal. Para usar os termos do presidente boliviano, “*el saqueo de Bolívia*” não foi finalizado por seu governo, pelo menos não nessa área.

Pode-se argumentar que tais “esqueletos jurídicos” neoliberais demandam tempo e ação legislativa para que sejam definitivamente enterrados, algo que transcende os objetivos e alcances de um mero decreto presidencial. De fato tal argumentação faz sentido, já que o novo governo declara-se crítico do voluntarismo gonista¹⁶ de anos anteriores e, supõe-se, busca adotar uma linha mais democrática em sua atuação junto ao Legislativo. No entanto, como bem salientam alguns críticos, o Decreto Supremo nº 28.701 escolhe desafiar algumas leis existentes, mas silencia sobre outras. Tal silêncio incomoda na medida em que abre espaços para interpretações difusas e possíveis distorções das iniciativas nacionalizantes (CEDIB, 2006). Como veremos em seguida, as lacunas do decreto *Héroes del Chaco* foram utilizadas pelas petroleiras no momento de renegociação dos contratos, algo que poderia ter sido evitado caso o Decreto de 1º de maio de 2006 tivesse sido mais abrangente em seu alcance, e direto em suas intenções.

4.3 Significado do gesto político encarnado no Decreto de Nacionalização

Após analisar em detalhe cada artigo do Decreto Supremo nº 28.701, faz sentido complementar a seção anterior com algumas considerações gerais a respeito desta iniciativa. Em primeiro lugar, salta aos olhos a previsibilidade da maioria dos dispositivos encontrados no Decreto. Ao contrário do difundido pelas imprensas brasileira e europeia, não houve grandes surpresas em relação ao conteúdo ou à forma com que o governo Morales decidiu dar início ao processo de nacionalização dos hidrocarbonetos. Qualquer observador minimamente antenado com os processos políticos bolivianos já poderia afirmar que a nacionalização era apenas uma questão de tempo, já que se tratava – como visto – da principal bandeira que levara o MAS ao poder central. Um abandono puro e

¹⁶ Sanchez de Lozada ficou conhecido pela prática de emitir decretos presidenciais em excesso, esvaziando, assim, as atribuições parlamentares. Alguns deles foram publicados dias antes de deixar o cargo em 1997, sem o menor debate sobre os temas. Isso não seria tão problemático caso os decretos tratassem de assuntos de menor importância. Mas, como visto no capítulo 2, alguns desses atos transferiam a propriedade dos hidrocarbonetos para as petroleiras transnacionais, o que exigiria uma transparência maior. Morales foi um ferrenho crítico de tal prática, e seu governo busca distanciar-se dela. Mesmo quando lança mão de Decretos Supremos, o atual governo busca fazê-lo de acordo com as prerrogativas legais e, mais importante, em sintonia com os debates existentes na sociedade civil boliviana.

simples da principal promessa de campanha tampouco seria possível, tendo em vista o comprometimento dos membros da cúpula do governo com o “processo de câmbio”, e, principalmente, por conta da enorme pressão popular em relação ao tema. Já em fevereiro de 2006, portanto antes do anúncio de 1º de maio, membros do governo haviam ido a público adiantar algumas características que formariam o “espírito” da nacionalização (CEDIB, 2006).

O próprio momento – 1º de maio, simbolicamente escolhido – também era, de certa forma, previsível, já que ministros de Estado e o próprio Evo Morales haviam prometido “grandes anúncios” para essa data¹⁷. As declarações do governo brasileiro – que afirmou ter sido pego de surpresa – parecem ter sido, em grande medida, justificativas direcionadas ao corpo de investidores privados que possuem a maioria acionária da Petrobras. Conforme visto acima, o Ministério de Minas e Energia sabia, sim, da intenção nacionalizante dos bolivianos, desconhecendo apenas a data precisa do início do processo. O rebuliço, no final de abril de 2006, existente na imprensa escrita boliviana em torno do tema também indicava que o anúncio da nacionalização estava próximo, sem contar no vazamento do conteúdo do Decreto Supremo para as transnacionais petroleiras, que já conheciam a versão final do documento antes mesmo de sua divulgação oficial. Até mesmo o uso das Forças Armadas – que ocupou os megacampos no dia do anúncio – já era conhecido (CEDIB, 2006), sendo explicado, em boa medida, mais pelo simbolismo representado pelo reencontro do exército com projetos nacionalistas do que por uma real necessidade de conter possíveis golpes de Estado ou demais formas de reações armadas ao decreto.

Mas não era apenas a data da nacionalização que era previsível; o conteúdo também. O Decreto Supremo nº 28.701 refletiu em grande medida os principais posicionamentos políticos do governo Morales, ou seja, reafirmou a posição do MAS como mediador de conflitos dentro do cenário político boliviano. O lema “nacionalização sem expropriação” foi seguido à risca, demonstrando a obstinação do governo em conciliar a Agenda de Outubro com os interesses do capital transnacional, representado na Bolívia quase que exclusivamente pelas

¹⁷ No entanto, é bem verdade que a maioria dos comentaristas políticos, assim como o público em geral, apostavam em um anúncio ligado ao aumento do salário mínimo, já que se tratava do Dia do Trabalhador. Isso não significa que a expectativa pela nacionalização não estivesse alta, como de fato estava.

empresas petroleiras¹⁸. Na realidade, tratou-se mais de uma renegociação de contratos do que uma nacionalização propriamente dita (Grotnoes, 2007). O próprio governo nunca teve ilusões quanto a isso, tanto que as principais discussões de sua cúpula, reunida no Palácio Quemado às vésperas do 1º de maio, foram concentradas em “como convencer o eleitorado de que aquelas medidas eram de fato uma nacionalização” (Sivak, 2008). Uma das soluções encontradas foi dar início, conforme dito, a uma intensa campanha publicitária que deveria mostrar as conquistas sociais advindas com a renda extra produzida pela “nacionalização”, estratégia que até o momento tem se demonstrado razoavelmente bem-sucedida em termos de popularidade para Morales e seu partido.

Mesmo do ponto de vista mais especificamente jurídico, o Decreto Supremo nº 28.701 trouxe poucas novidades. Em grande medida o Decreto respeita a hierarquia do ordenamento jurídico nacional, ou seja, assume que é uma norma inferior e busca inserir-se nos marcos da *Ley de Hidrocarburos* preexistente (nº 3.058, de maio de 2005), legitimando, assim, regras que antecedem à chegada do MAS ao governo. Tal opção tem ficado mais clara a cada dia na medida em que o governo não sente necessidade de formular uma nova lei de hidrocarbonetos, apenas adapta a anterior aos dispositivos “nacionalizantes” do Decreto Supremo nº 28.701 e demais resoluções ministeriais. Em suma, era

¹⁸ Na verdade, havia, sim, uma dúvida quanto ao caráter mais ou menos radical do Decreto, que foi sanada apenas com o anúncio do texto final em 1º de maio de 2006. Tratava-se da disputa, ideológica e verbal, travada pela imprensa entre o presidente Evo Morales e seu ministro de hidrocarbonetos, Andrés Soliz Rada, ao longo das semanas anteriores ao anúncio da nacionalização. O ministro não descartava o confisco e a expropriação dos bens das petroleiras, enquanto o presidente negava veementemente tal possibilidade. No entanto, era óbvio que se tratava de uma falsa questão, já que em última instância as opiniões do Presidente da República prevaleceriam nas grandes decisões, afinal Soliz Rada era seu subordinado. Finalmente, o decreto “*ni confiscó, ni expropió, aunque asestó algunos golpes a las empresas petroleras, en particular a Petrobras que había quedado, hasta entonces y de acuerdo a declaraciones del Ministro Soliz Rada, con un ‘trato especial’*” (CEDIB, 2006, p.3). Soliz Rada é membro de um movimento político chamado “*Izquierda Nacional*” e nunca foi membro do MAS. Suas divergências com Morales e Garcia Linera sempre foram, portanto, explícitas. Tais desavenças faziam parte das disputas internas da coalizão de governo encabeçada pelo MAS. O que precisa ser ressaltado é que, na cúpula do governo massista, as decisões sobre a não expropriação estavam tomadas, de modo inegociável, desde antes da posse de Morales em janeiro de 2006. No entanto, manter um silêncio prudente e deixar transparecer certa divergência de posições dentro do próprio governo era uma estratégia política inteligente, já que não faria sentido adiantar prematuramente esse debate para antes do anúncio oficial da nacionalização nem colocar em risco – também prematuramente – o apoio praticamente incondicional dos movimentos sociais ao novo governo. Em suma, como a base social do recém-eleito governo Morales era composta por um eleitorado heterogêneo, fazia sentido deixar transparecer alguma heterogeneidade dentro do governo também, a fim de que moderados e radicais se sentissem igualmente representados, pelo menos no início da gestão.

possível ter certeza sobre alguns dos conteúdos do Decreto: em parte porque a lei nº 3.058 fora aprovada pela própria bancada do MAS um ano antes, e também pelo fato de o Programa de Governo do partido já trazer alguns traços característicos do decreto que estava por chegar. A análise produzida por um estudo do CEDIB (2006) sobre o tema é precisa e sintética, captando os principais contornos da questão:

La nacionalización sin expropiación de la que hablara Evo Morales y que estuviera explicada en gran medida e su propuesta de gobierno durante la campaña electoral, se ha dado como era previsible, sin afectar el patrimonio de las empresas petroleras.

Ha quedado claramente establecido el espíritu de la nacionalización que se anunciara en febrero: recuperación de las acciones de FCC en manos de las AFPs que garantiza una participación mayoritaria de YPF y le permite el acceso a la administración de las empresas. Participación del Estado en la cadena productiva de hidrocarburos; obligatoriedad de la suscripción de nuevos contratos en el marco de la ley 3058. Todas estas medidas, eran ya esperadas a raíz de inferencias hechas de la Ley, del programa del MAS y ratificadas por declaraciones de funcionarios de gobierno en el sentido que lo importante era la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos y no la expropiación de los activos de las empresas. (CEDIB, 2006, p.4).

Deste modo, podemos ter uma visão mais clara a respeito do significado do gesto político acontecido em 1º de maio de 2006 na Bolívia. Em primeiro lugar, o governo tinha a obrigação histórica de nacionalizar os hidrocarbonetos. Seu mandato existia, em grande medida, para realizar esta tarefa. Os governos anteriores, que se recusaram a fazê-lo, foram derrubados pelos mesmos movimentos sociais que agora sustentam o presidente Morales. Não era apenas a maior promessa de campanha, era praticamente a razão de ser do próprio partido e de seus dirigentes. Quiçá a convocação da Assembleia Nacional Constituinte fosse o único tema capaz de rivalizar, em termos de importância política, com a nacionalização dos hidrocarbonetos, mas na verdade ambos faziam parte da mesma demanda – eram os dois pilares da famosa Agenda de Outubro, que havia estabelecido os limites da atuação política legítima na Bolívia desde 2003. Em síntese, deixar de nacionalizar os hidrocarbonetos ou mesmo postergar tal iniciativa – como corriqueiramente acontece com diversas promessas de campanha em toda parte – não era uma opção. A forma, a profundidade e os demais meandros da nacionalização eram os pontos em debate, e o MAS tinha uma visão particular sobre como fazer as coisas.

A nacionalização promovida pelo MAS esteve sempre de acordo com os traços característicos da atuação partidária desta agremiação desde sua ascensão como força política de peso no cenário nacional: reformismo político-econômico, moderação no enfrentamento, diálogo com os movimentos sociais, conciliação com o empresariado, mediação com as transnacionais e atuação dentro dos limites institucionais. O grande objetivo era, no fundo, “pragmático”: recuperar o controle (ou pelo menos aumentar a participação) estatal na cadeia hidrocarbonífera. Nisso consistia a ideia massista de nacionalização.

Não se desejava atacar, punir ou ferir as empresas transnacionais, objetivos considerados sectários e infantis pela cúpula do governo (mas que poderiam ser eventualmente mobilizados discursivamente, em ocasiões oportunas, para fins de angariar apoio junto aos movimentos sociais mais radicais). Penalizar ou expulsar as petroleiras era certamente algo plausível, sendo defendido por muitos na Bolívia em 2006 – desde movimentos indígenas até intelectuais nacionalistas, passando por cooperativas de mineradores, dentre outras posições mais radicalizadas. No entanto, para Morales e seus companheiros de partido e governo, esta não era uma prioridade, ou melhor, não era nem uma possibilidade.

Seu objetivo nunca foi confrontar as multinacionais abertamente, nem fazer da nacionalização um marco de posição intransigente contra o capital transnacional. Pelo contrário, Morales falava sério quando dizia buscar apenas a alteração da relação estabelecida entre o Estado boliviano e tais empresas: queria “sócios”, não mais “patrões”. O capital estrangeiro era “bem-vindo” na Bolívia, avisava Garcia Linera já em janeiro de 2006, mas deveria submeter-se aos planos de desenvolvimento definidos pelo Estado (La Razón, 22/01/06). Daí uma renegociação forçosa dos contratos que permitisse a participação estatal com 50% + 1 das ações em cada empresa que atuasse no setor. Resolvida esta questão – com o Estado de volta à cadeia hidrocarbonífera e com controle da maioria das ações – poder-se-ia dar continuidade aos processos de exploração e comercialização característicos do setor.

A “nacionalização” estaria completa, então, com o retorno ativo do Estado como agente participativo no setor hidrocarbonífero. Mas o Estado não deveria tornar-se algo que se confundisse com o próprio setor, já que a YPFB não teria monopólio nem empresas privadas seriam excluídas de participação. Apenas algumas regras do jogo deveriam ser alteradas – por um ato de força, é verdade –

para que um novo jogador pudesse retornar ao tabuleiro, tornando-se um novo protagonista da partida. Em hipótese nenhuma se deveria expulsar os demais jogadores; Morales sempre teve clareza quanto a isso. Aliás, tomou bastante cuidado para manter os incentivos suficientemente altos para que as petroleiras não abandonassem o país, o que de fato funcionou, já que, mesmo após toda a algazarra e a verborragia ameaçadora, todas decidiram firmar novos contratos e permanecer lucrando com a exploração do gás boliviano.

Em suma, não se tratava, em absoluto, de substituir um setor privatizado por um puramente estatal. O objetivo era criar um acesso – privilegiado – do Estado nas empresas (agora realmente mistas) que operam no setor hidrocarbonífero. Uma inserção que combinava dureza e afagos: por um lado, a entrada do parceiro estatal certamente era incômoda para as petroleiras – acostumadas à falta de regulação e ao controle privado sobre o total da produção e comercialização; mas, por outro, as indulgências e as anistias que lhes estavam sendo concomitantemente outorgadas tornavam tal processo bem menos traumático, quiçá vantajoso, sob alguns aspectos. As empresas não mais poderiam desfrutar dos privilégios e das regalias de outrora, mas sob nenhuma circunstância estavam tendo seus interesses fundamentais (lucros) ameaçados pela política nacionalizante do governo¹⁹.

Esta buscou, mediante o Decreto Supremo nº 28.701, colocar em vigor as determinações já contidas na lei nº 3.058, ignorada por considerável tempo, até então, tanto pelas empresas petroleiras quanto pelo próprio Estado boliviano. Passou-se um apagador por cima de tais inobservâncias mútuas à lei e deu-se reinício a um processo estancado desde a caída de Carlos Mesa, em maio-junho de 2005. É claro que essa não era a única alternativa; foi uma opção consciente do governo, já que havia conjuntura e capital político suficientes para não apenas dar continuidade a um processo antigo, mas iniciar algo novo, deveras revolucionário

¹⁹ A não ser que o interesse fundamental das empresas não fosse somente o lucro. Mas daí teríamos que entrar em uma discussão mais profunda sobre os objetivos ocultos e mais audazes do neoliberalismo enquanto projeto amplo de reestruturação social e individual. Harvey (2005) sugere esta hipótese ao citar Margaret Thatcher, “*Economics are the method, but the object is to change the soul*”. Por ora, vale dizer que só se sentiu ameaçado por uma medida relativamente modesta como a nacionalização de Morales quem tinha um comprometimento ideológico ou um projeto de poder que não poderia aceitar um desvio, mesmo que mínimo, do neoliberalismo, fosse na forma de um capitalismo andino-amazônico, nacional-desenvolvimentismo, keynesianismo, liberalismo inserido ou demais formas de capitalismo que destoassem dos padrões neoliberais. Do ponto de vista estritamente financeiro era (e continuou sendo) um ótimo negócio para as transnacionais a participação na exploração e na comercialização dos hidrocarbonetos bolivianos.

– o que não ocorreu. No entanto, cobrar do MAS e de Morales por não terem feito o que jamais se propuseram a fazer seria politicamente injusto, além de analiticamente infrutífero. Para alguns, a simples “presença” das transnacionais já significa a traição do governo e seu comprometimento com a “ordem neoliberal” (Arze, 2006). Mas este tipo de crítica confunde capitalismo com neoliberalismo já de saída, o que não contribui muito para um debate aprofundado sobre a questão.

É preferível entender a “nacionalização” promovida pelo MAS como apenas uma das muitas formas possíveis de realizar uma demanda popular que estava investida de um caráter praticamente imperativo. Logo, parece ser mais interessante investigar em quais aspectos o novo governo rompe com o paradigma anterior e, por outro lado, em quais aspectos fica preso aos limites institucionais e ideológicos oriundos de anos de hegemonia neoliberal. Mais ainda, em vez de simplesmente denunciar a suposta traição de Morales, torna-se incontornável a averiguação de alguma hipótese que explique tantas permanências e continuidades dentro de um governo que se pretende revolucionário. Em outras palavras, a resiliência das camisas de força ideacionais de cunho neoliberal devem merecer mais atenção do que as idiosincrasias políticas e decisórias de líderes, por mais representativos que sejam, como é o caso de Evo Morales e seus companheiros. A discussão sobre as causas e as consequências político-econômicas das opções massistas, inclusive no plano internacional, será feita na conclusão desta dissertação.

4.4 **Reações imediatas ao Decreto Supremo nº 28.701**

Conforme mencionado no início deste capítulo, o Decreto Supremo nº 28.701 deu origem a uma série de reações difusas, tanto na Bolívia quanto no exterior. Em primeiro lugar temos os posicionamentos das empresas petroleiras, políticos da direita local e alguns governos, como Brasil e Espanha, cujas reações foram objeto de grande amplificação na imprensa global. Em seguida, governantes sul-americanos aliados a Morales, como Hugo Chávez e Rafael Correa, tiveram suas vozes de apoio razoavelmente bem ouvidas, vendo suas mensagens de congratulação ao governo boliviano difundidas por meios oficiais,

pela grande mídia e pelas organizações da esquerda moderada que sustentam seus governos.

Por fim, diversos movimentos sociais e agremiações políticas, além de *think-thanks* voltados para estudos econômicos, tiveram uma postura crítica em relação ao Decreto, mas, diferentemente das críticas oriundas da direita, seu questionamento advinha de uma expectativa frustrada quanto ao caráter excessivamente moderado do governo Morales na hora de implementar a nacionalização. Por razões de ordem político-ideológica, este último tipo de questionamento não recebeu o mesmo tratamento midiático dos dois grupos anteriores, tendo ficado praticamente invisível (ou inaudível) para o público em geral. Desta forma, seguindo a linha adotada nos demais capítulos da presente dissertação, buscaremos contrabalançar tal assimetria dando voz, também, aos posicionamentos advindos da esquerda do espectro político a fim de sofisticar a análise e reduzir o viés excessivamente liberal encontrado na maioria das análises sobre o tema.

Como era de se esperar, a maioria das empresas petroleiras transnacionais demonstraram-se contrárias ao Decreto Supremo nº 28.701, mesmo que legalmente não lhes coubesse opinar sobre decisões políticas do governo boliviano. No entanto, conforme visto, a postura de tais conglomerados econômicos no país andino historicamente extrapolava os limites de uma atuação meramente comercial, sendo compreensível – mas de modo algum justificável – sua ânsia em intervir politicamente em decisões do Estado. Após guardar um prudente silêncio inicial, que durou menos de dois dias, as petroleiras – em especial Petrobras e Repsol – iniciaram uma verdadeira campanha de repúdio ao decreto, aliando ameaças de congelamento de investimentos às pressões diplomáticas advindas de Brasília e Madri.

É importante destacar que houve uma exceção a esta regra. A direção da empresa Transredes S.A. imediatamente veio a público afirmar que “respeitava a decisão soberana” do governo, apenas pedindo que Evo Morales fosse equânime com as empresas, tomando em conta que Transredes desenvolvia atividades respeitando a soberania do país e seu governo, com os quais atuava sem afetar sua legitimidade (El Diario, 02/05/06). Ora, a própria necessidade de produzir uma declaração deste tipo já demonstra, por si só, o quanto era distorcida a relação entre empresas petroleiras e o Estado boliviano. Não é normal um grupo privado

ter de reafirmar publicamente seu respeito à soberania nacional e sua intenção de não afetar a legitimidade de um governo democraticamente eleito.

No entanto, dentro do contexto boliviano, tal declaração não apenas fazia sentido como deixava as demais petroleiras em situação desconfortável em confronto aberto com o governo, já que as outras companhias não apenas se furtaram de fazer declarações de obediência à norma, como vieram a público anunciar seu rechaço às decisões de Morales. Em suma, o curioso foi que todos os olhares se voltaram para a reação das empresas, principalmente os parlamentares de Podemos, que pareciam não querer se pronunciar antes de ouvir os financiadores de suas campanhas, no caso Petrobras e Repsol. Em outro contexto, ninguém deveria esperar mais do que silêncio e obediência ao ordenamento jurídico nacional por parte de firmas que voluntariamente decidiram participar de uma atividade econômica em território estrangeiro; atividade que continuava demasiadamente lucrativa, por sinal.

Mas a Bolívia não era, definitivamente, um caso normal de relações entre público e privado, pelo menos se considerarmos como “normal” a postura indicada pelas Nações Unidas em sua resolução nº 1.803, intitulada “Soberania Permanente Sobre os Recursos Naturais”, de 14 de dezembro de 1962. Esse documento, aprovado pela Assembleia Geral da organização, informa em seus oito artigos que a exploração de recursos naturais deve atender em primeiro lugar ao desenvolvimento e ao bem-estar dos povos que habitam os países detentores de reservas:

Art.1. O direito dos povos e das nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve exercer-se em função do interesse do desenvolvimento nacional e do bem-estar do povo do respectivo Estado.

Art. 2. A exploração, o desenvolvimento e disposição de tais recursos, assim como a importação de capital estrangeiro para efetua-los, deverão conformar-se às regras e condições que esses povos e nações livremente considerem necessários ou desejáveis para autorizar, limitar ou proibir ditas atividades.

(...)

Art 4. A nacionalização, a expropriação ou a requisição deverão fundar-se em razões ou motivos de utilidade pública, de segurança ou de interesse nacional, os quais se reconhecem como superiores ao mero interesse particular ou privado, tanto nacional como estrangeiro.

Contudo, no início de 2006, o paradigma neoliberal estava tão enraizado nas posturas dos empresários acostumados a uma relação subserviente de Estados para com grandes companhias privadas que o próprio conceito de normalidade no

relacionamento entre público e privado ganhou novos significados, especialmente quando se tratava da exploração dos recursos naturais bolivianos: o presidente da Repsol, Antonio Brufal, manifestou que o decreto de nacionalização “*esta fuera de la norma y lógica empresarial que debe guiar las relaciones entre empresas y estados*” (El Diario, 03/05/06), colocando como trivial o fato de Estados serem obrigados a acatar as “normas e as lógicas” empresariais, e não vice-versa. Os termos do debate, como visto, estavam de fato enviesados por uma mentalidade radicalmente mercadológica, a qual via como uma afronta à normalidade qualquer ato que discordasse de suas premissas ideológicas de caráter neoliberal. Afinal, de acordo com essa linha de raciocínio, por que motivos, em pleno século XXI, empresas transnacionais deveriam continuar submetendo-se a determinações estatais – geralmente contaminadas por ingredientes políticos indesejados devido à sua inadequação congênita à lógica da eficiência privada – já que no mundo globalizado eram os Estados que deveriam se esforçar para se adequar aos ditames do mundo dos negócios?

Petrobras e Repsol – as maiores afetadas pelo Decreto – anunciaram não apenas o congelamento dos investimentos, mas também acenaram com uma possível retirada total de sua participação na cadeia hidrocarbonífera boliviana, além de apelar para arbitragens privadas internacionais. A Repsol chegou a lançar um comunicado oficial com ares de manifesto político no dia seguinte à nacionalização no qual prometia “defender seus investimentos e ativos no país” (El Diario, 03/05/06). O apoio dos governos dos países de origem das duas petroleiras, entretanto, variou consideravelmente. Enquanto o governo espanhol sustentou decididamente a afronta jurídico-política feita pela Repsol, o governo brasileiro demonstrou-se mais sereno, optando por diferenciar sua postura diplomática da reação empresarial da Petrobras: ao passo que a petroleira reagiu com estardalhaço e agressividade, o presidente Lula da Silva veio pessoalmente a público reafirmar seu respeito “às decisões soberanas do governo boliviano” (O Globo, 03/05/06).

Por mais que a presidência brasileira buscasse colocar panos quentes sobre a questão, o conflito já estava aberto. As petroleiras aumentavam gradativamente o tom de suas ameaças, sendo seguidas de perto por parlamentares da direita boliviana e membros de organizações empresariais, como a *Cámara Boliviana de Hidrocarburos*. A imprensa brasileira, de maneira quase unânime, cobrava uma

reação dura contra o que qualificava como roubo da propriedade brasileira pelo presidente Morales. Parlamentares dos direitistas Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido da Frente Liberal (PFL) – sucessor civil do partido político que sustentou a ditadura militar brasileira – foram à tribuna do Congresso Nacional cobrar uma postura “enérgica” contra a “usurpação” da propriedade brasileira no exterior, além de sugerir uma invasão militar do país vizinho para recuperar os ativos da Petrobras (O Globo, 10/05/06). Além das questões econômicas, qualificavam o presidente Lula como fraco e submisso às “aventuras populistas” de seus aliados regionais (Idem).

Diante desse quadro turbulento produzido pelos poderosos interesses empresariais afetados e seus porta-vozes políticos nos congressos brasileiro e boliviano, os presidentes de Brasil, Bolívia e Argentina decidiram convocar uma reunião de cúpula extraordinária na cidade de Puerto Iguazú – fronteira entre Brasil e Argentina – a fim de costurar uma postura de unidade frente aos ataques do mundo empresarial e sua imprensa, que a esta altura já havia abandonado qualquer pretensão de imparcialidade²⁰. A reunião, que também contou com a participação do presidente venezuelano Hugo Chávez, foi bem-sucedida no sentido de pôr fim à algazarra midiática que até então se empenhava em explorar sentimentos nacionalistas agressivos a fim de fazer ruir a aliança antineoliberal da centro-esquerda sul-americana. A foto final do encontro, com um aperto de mão conjunto dos quatro presidentes em meio a sorrisos genuínos, frustrou as expectativas daqueles que vislumbravam poder tirar proveito político da situação.

Em vez de apenas discutir medidas de ajuste ao novo cenário de hidrocarbonetos nacionalizados na Bolívia, os chefes de Estado reafirmaram inequivocamente seu apoio a Morales e transcenderam a discussão relativa ao Decreto Supremo nº 28.701, colocando na pauta um projeto de “integração energética regional” (El Diario, 03/05/06). Para desgosto dos capitalistas – também conhecidos pelo nome de “investidores” – que preferem lidar diretamente com governos isolados e fragilizados, a agenda surgida após a cúpula de Puerto Iguazú alterava significativamente os termos do debate até então, recolocando na ordem do dia as prioridades relativas ao desenvolvimento socioeconômico, doméstico e regional, escanteando, assim, as discussões sobre indenizações às

²⁰ Para uma análise bem fundamentada da postura enviesada da imprensa brasileira e internacional, ver o artigo intitulado “*Vale tudo al hablar de Evo*” (Pignotti, 2006).

empresas ou arbitragens privadas, que haviam dominado as atenções nos dois dias anteriores.

A cúpula de Puerto Iguazú também teve outro significado importante em termos de política internacional. A declaração mais enfática de Lula da Silva – que assumiu a posição de líder do encontro – foi no sentido de rechaçar intervenções estrangeiras nos “assuntos sul-americanos”, fossem de caráter político ou econômico. Para Lula, as eventuais desavenças entre países, e mesmo empresas, da América do Sul diziam respeito exclusivamente aos governantes e às sociedades da região, estando desautorizadas ingerências externas. Poucos tinham dúvidas sobre os destinatários da mensagem, já que tanto o governo espanhol quanto a Comissão Europeia haviam emitido declarações oficiais de caráter invasivo e desrespeitoso à soberania boliviana, assim como a seus representantes eleitos, principalmente o presidente Evo Morales.

O Ministério de Assuntos Exteriores espanhol manifestou em comunicado sua “mais profunda preocupação ante o Decreto Supremo firmado pelo presidente Morales” (EFE, 03/05/06). Além de exortar o governo boliviano a abrir um processo de “autêntica negociação e diálogo” com as empresas de hidrocarbonetos que operam no país (leia-se Repsol), a chancelaria espanhola exigiu respeito aos interesses de ambos os lados a fim de evitar “o envio de um sinal negativo aos investidores internacionais” (Idem). Certamente, tais declarações continham um componente de política interna, já que o opositor Partido Popular (PP), de José María Aznar, havia cobrado uma posição firme do governo do socialista José Luís Rodríguez Zapatero para que “defendesse os interesses das empresas espanholas”, além de exigir que o presidente se “involucrasse pessoalmente na defesa dos interesses das empresas espanholas no exterior” (El Diario, 03/05/06).

Zapatero parece ter cedido – ou concordado – com as pressões de Aznar, já que logo em seguida subiu o tom para advertir o governo da Bolívia de que a decisão de nacionalizar os hidrocarbonetos teria “consequências negativas para a cooperação bilateral humanitária e política” (Carvajal, 2006). Tendo em vista a notória dependência econômica da Bolívia com relação aos programas de ajuda bilateral estrangeiros (vide capítulo 2), tal advertência se constituía em uma ameaça de sanção econômica *de facto*. Por fim, o governo de Madri optou por desempenhar de vez o papel de interlocutor político dos interesses privados da

Repsol, decidindo enviar uma delegação oficial a La Paz para “conversar” com o governo de Evo Morales sobre os ‘interesses espanhóis’ no país (Idem).

A atitude espanhola, a despeito da incorporação de interesses privados como se fossem interesses públicos ou mesmo interesses de Estado, ficou restrita às pressões por uma renegociação de contratos que ao fim fosse vantajosa para a Repsol. Tais reações já eram de se esperar, tendo em vista a subordinação de Estados e governos a poderosos conglomerados econômicos em tempos de globalização neoliberal. No entanto, chamou atenção a postura de demais líderes políticos europeus que não estavam diretamente envolvidos na questão. Em Bruxelas, o porta-voz da Comissão Europeia, Yohannes Laitenberger, lamentou que Evo Morales não houvesse aberto um processo de “consulta” e “discussão” antes de firmar o decreto. Tal posição não é de menor importância, já que demonstra que, segundo a visão da União Europeia, um governo sul-americano ainda deveria pedir permissão aos europeus para atuar em seu próprio país, mesmo após quase dois séculos de conquistada a independência frente às potências coloniais do velho continente.

Na mesma linha, o Delegado da Comunidade Europeia para Colômbia e Equador, Adrianus Koetsenruijter, declarou que “isso [a nacionalização] não pode ser positivo. Há certa incerteza [sic] sobre o que se pode esperar dos governos em sua responsabilidade com relação aos atores emergentes econômicos de um país, inclusive os estrangeiros” (EFE, 05/05/06). Não estão claros até o momento os motivos que levaram um funcionário designado para tratar de Colômbia e Equador a emitir opiniões sobre algo que se passava na Bolívia²¹. Por fim, o representante da política exterior do bloco europeu, Javier Solana, assinalou que se criava “insegurança jurídica” e advertia sobre o mal que sofreria Bolívia caso perdesse investimentos estrangeiros (La Razón, 13/05/06). De modo similar, o então primeiro-ministro britânico Tony Blair manteve o tom paternalista dos europeus, “aconselhando” o presidente Evo Morales a utilizar seu poder de maneira “responsável” (Carvajal, 2006).²²

²¹ Menos claro ainda está o que ele entendia por “atores emergentes de um país, inclusive os estrangeiros”, e como tais atores, fossem quais fossem, se relacionariam ao assunto em questão.

²² Caberia perguntar ao premiê britânico o que exatamente ele entendia por responsabilidade no uso do poder: estaria Blair sugerindo que a Bolívia, em vez de nacionalizar seus hidrocarbonetos, seria *mais responsável* caso optasse por se aliar aos britânicos na invasão militar do Iraque e com isso desfrutar das reservas petrolíferas iraquianas? O histórico de utilização do conceito de “razoabilidade” por primeiros-ministros ingleses não é dos mais favoráveis. Vale lembrar que

Se por um lado do Atlântico os líderes políticos europeus extravasaram seu repúdio à nacionalização mediante posturas professorais e pedagógicas – como em um sermão que um avô dá a um neto desobediente –, por outro, os norte-americanos se pautaram pelo menosprezo característico do governo Bush (filho). Condoleeza Rice, então Secretária de Estado dos EUA, acusou o presidente boliviano de praticar “demagogia” com suas práticas “populistas” em referência à nacionalização (Engler, 2006). Para a sorte de Morales e de seus colegas, nenhuma grande empresa norte-americana estava diretamente envolvida na cadeia hidrocarbonífera boliviana, o que evitou uma reação mais entusiasmada vinda de Washington²³ (apenas a Enron S.A. tinha uma participação significativa no transporte de gás natural na Bolívia, mas tal empresa estava, naquele exato instante, sendo pivô do maior escândalo fiscal da História dos EUA, impossibilitando qualquer gesto da Casa Branca em seu socorro, principalmente na distante Bolívia).

Apesar de todas essas manifestações de repúdio, não é possível afirmar que a comunidade internacional tenha se oposto de forma unânime ao decreto de nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia. Houve importantes demonstrações de apoio à decisão do governo Morales, tanto por parte de organizações da sociedade civil, quanto de líderes políticos e personalidades do mundo econômico. Na Espanha, o partido *Izquierda Unida* criticou duramente a postura agressiva de Zapatero e felicitou o governo boliviano por sua medida. Além disso, “*diferentes organizaciones de la sociedad civil expresaran que el Gobierno no podía proteger a los intereses de Repsol como si de tratara de los intereses de todo el pueblo español*” (Carvajal, 2006).

Na França, o então presidente Jacques Chirac prestou solidariedade a Morales, enfatizando que o gesto de nacionalização havia devolvido a honra ao

Chamberlain – que, por sinal, era do mesmo Partido Trabalhista de Tony Blair – considerou “razoáveis” as reivindicações territoriais de Hitler. Blair, infelizmente, perdeu uma grande oportunidade de calar-se, e assim não se filiar a esta pouco honrosa tradição britânica.

²³ O relativo afastamento norte-americano das questões envolvendo a Bolívia não deve, entretanto, ser exagerado. O Chefe do Departamento de América Latina da *United States Agency for International Development* (USAID), Adolfo Franco, declarou em junho de 2006 que, de acordo com o “último pensamento do governo Bush”, aos EUA “não agradou a nacionalização, nem a política econômica do governo boliviano, nem o novo rumo da política antidrogas, e agora os preocupava ainda mais o potencial apoio majoritário a candidatos do MAS para a Assembleia Constituinte”. Já em fins de maio, o próprio presidente Bush havia manifestado estar “preocupado pela erosão da democracia na Bolívia, observando que o país andino agora se opunha ao livre-comércio” (Carvajal, 2006).

país andino (ABI, 25/05/06). O então presidente argentino, Néstor Kirchner, aproveitou uma visita oficial a Madri para expor publicamente sua discordância com o governo espanhol em relação à política boliviana. Segundo Kirchner, “*ahora hay un Presidente indigenista que está tratando de recuperar al país del vaciamiento que sufrió*” (Página 12, 23/06/06).

Um importante gesto de apoio veio do Prêmio Nobel de Economia em 2001, o norte-americano Joseph Stiglitz. Para ele, nem sequer tratou-se de uma nacionalização, pois os recursos naturais nunca haviam sido vendidos de forma correta. Não satisfeito em lançar declarações públicas de apoio à medida de Morales, Stiglitz escreveu um artigo intitulado “*Quiénes son los dueños de Bolivia?*”, no qual criticava severamente as vantagens que haviam sido concedidas às transnacionais petrolíferas. Em um trecho do artigo, ele questiona a legitimidade das reclamações das petrolíferas:

Cuando las compañías extranjeras llegan a un trato para un negocio demasiado bueno para ser verdad, a menudo hay algo turbio detrás. En todo el mundo, las compañías petroleras y de gas no pueden culpar a nadie más que ellas mismas: con demasiada frecuencia se han resistido a las exigencias de una mayor transparencia. (Stiglitz, 2006).

Internamente, conforme dito, a maioria das reações da direita boliviana se deu em consonância com os discursos das empresas transnacionais. No entanto, também houve dissidências no seio da elite conservadora do país. Mesmo estando na oposição, o líder nacional da ADN, Mauro Bertero, evitou fazer críticas diretas tanto ao conteúdo do decreto quanto ao governo do presidente Morales. Para ele, tratou-se de uma decisão tomada por um governo eleito democraticamente, acrescentando que essa era a principal promessa eleitoral do MAS. Contudo, tal posicionamento não deve ser entendido como uma adesão das elites tradicionais aos projetos do governo Morales. Na verdade, Bertero estava tentando preservar algum capital político em um momento delicado para os representantes da direita boliviana. O prestígio de Morales era tão grande nos primeiros meses após a posse que uma oposição intransigente significaria perda massiva de votos e de base social.

A postura ambígua de Bertero foi representativa da estratégia defensiva de parte da elite boliviana, que, diante do rolo compressor político massista, ainda não se atrevia a ocupar o espaço de oposição oficial ao novo governo. No entanto,

por mais que fizesse questão de diferenciar seu discurso das críticas mais radicais provenientes das empresas transacionais, Bertero terminava por encampar a mesma argumentação de caráter neoliberal, mesmo que o fizesse de forma mais discreta. Após iniciar sua declaração com o surpreendente apoio a uma decisão “soberana de um governo democrático”, Bertero sinaliza que ficou surpreso com a “radicalidade” do Decreto Supremo nº 28.701, além de demonstrar-se “preocupado com a reação que possa suceder-se nas relações bilaterais e multilaterais com outros países do mundo” (El Diario, 02/05/06). Mantendo a todo tempo uma atitude prudentemente evasiva, o líder da ADN lembra que seu partido fora um grande opositor da “forma como se havia feito a capitalização gonista”, já que as empresas foram “rifadas por preço de galinha morta” (Idem). Ao atacar apenas a forma desastrosa por meio da qual as empresas foram vendidas, e não o processo de privatização em si, Bertero demonstra sua real posição, referendada pela última afirmação da entrevista:

Esperamos que el Gobierno del presidente Evo Morales, hay tomado en cuenta las consecuencias que esto puede traer. Nos preocupa la relación bilateral y la cooperación con países como España, Brasil, Argentina e Inglaterra. Hacemos votos para que la reacción respecto a esta medida no se traduzca en el congelamiento de inversiones privadas y de cooperación Estado a Estado. (El Diario, 03/05/06).

Naquele momento, somente a oposição regional – simbolizada pelos chamados “Comitês Cívicos”, com destaque para o de Santa Cruz de la Sierra – arcava com a tarefa de manter o embate político contra o governo Morales. Os demais partidos de expressão da direita nacional – Podemos, ADN, MNR, NFR – estavam imersos em crises internas e em total descrédito com a opinião pública, a ponto de a expressão “partidos tradicionais” ser frequentemente usada de forma pejorativa no vocabulário político boliviano. Diante de uma conjuntura desfavorável, entende-se a relativa maciez com que líderes de tais partidos se opuseram ao decreto de nacionalização dando declarações vazias e apenas levemente receosas quanto às consequências das atitudes do governo. Demonstrar cautela ou hesitação frente a um governo jovem e repleto de funcionários inexperientes era uma crítica leve e aceitável naquele momento por vezes repetida pelos membros da própria administração massista (Centella Rojas, Nov/2008, entrevista pessoal). Tal posição tinha a vantagem de, ao mesmo tempo em que

marcava uma diferença para com o governo, evitava colocar-se abertamente em contraposição ao “processo de câmbio” e seu grande líder, Evo Morales, algo que seria próximo de um suicídio político naquele momento.

Tal dinâmica tem mantido-se ao longo do governo Morales, tornando-se um mecanismo útil tanto ao governo quanto aos partidos tradicionais: com a única e real oposição encastelada em organizações regionalistas distantes de La Paz, os partidos de direita frequentemente são aliados do governo na hora de aprovar inúmeras medidas de importância, como os novos contratos com as empresas petrolíferas e as leis eleitorais. Por um lado, o governo precisava desses votos, já que não tem maioria no Senado (controlado pelo Podemos). Em troca, tais partidos podem dividir com Morales os dividendos provenientes das realizações do governo, acumulando um capital político que certamente lhes estaria menos acessível caso optassem por rejeitar toda e qualquer iniciativa governista. Vale lembrar que, mesmo durante momentos de crise, os índices de aprovação de Morales nunca baixaram de 55%, chegando a picos de quase 90% nos dias que se sucederam ao anúncio da nacionalização. Em suma, opor-se intransigentemente ao “evismo” engendra um custo bastante alto, quicá alto demais para setores notoriamente fragilizados, como é o caso da direita parlamentar boliviana, que aparenta estar desnordeada desde a caída de Sanchez de Lozada em 2003.

Outro tipo de críticas domésticas foram as provenientes de organizações de esquerda, como a *Central Obrera Boliviana* (COB). Inicialmente, Jaime Solares – secretário-executivo da COB – considerou o decreto de Morales como uma traição aos movimentos sociais do país, já que “esta nacionalização é uma situação que foi pactuada com as empresas petrolíferas transnacionais, portanto não reflete a Agenda de Outubro de 2003” (El Diario, 02/03/06). Para o dirigente, o único modo de não se afastar das demandas populares é “nacionalizar sem indenização” (Idem). Esta posição inicialmente dura, no entanto, foi rapidamente revista já nos dias seguintes à nacionalização, não tardando para que a COB encampasse a defesa da nacionalização massista como uma de suas principais bandeiras de luta (Carvajal, 2006). No mesmo sentido, o representante da Federação de Mineiros do país, Alfredo Aguillar, declarou que se tratava de um “passo importante”, porém incompleto, pois “teria sido melhor que não se desse mais nenhuma oportunidade às empresas transnacionais” (El Diario, 02/03/06). Aguillar concluiu que, diante deste quadro, essa era uma “medida [que havia

ficado] pela metade, já que se está dando nova oportunidade às petroleiras” (Idem).

As organizações sociais mais organicamente vinculadas ao governo do MAS cumpriram à risca seu papel de base de sustentação das medidas tomadas por Morales. Imediatamente após o anúncio da nacionalização, a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Boiívia* (CSUTCB), por meio de seu secretário-geral, Isaac Avalos, declarou que foram dadas instruções às bases camponesas para que, junto com as Forças Armadas, recuperassem os recursos naturais, “tal como estabelece o Decreto Supremo nº 28.701” (El Diario, 02/03/06). Avalos reafirmou o respaldo da CSUTCB ao “presidente Evo Morales e a seu governo”, acrescentando que os habitantes das áreas rurais estavam sendo mobilizados para lutar, “em caso de haver oposição das empresas petroleiras para não entregar o que corresponde ao Estado” (Idem). Informou, ainda, que os movimentos camponeses e indígenas haviam assumido um “estado de emergência” para evitar o boicote que as petroleiras estariam armando. Por fim, conclamou as “máfias de Santa Cruz” a unirem-se ao processo de câmbio e abandonar as “posturas mesquinhas” que haviam apresentando até então. A reação de Avalos até que poderia ser considerada exagerada, quiçá paranoica. No entanto, diante do histórico de conspirações civis-militares envolvendo alianças entre capital estrangeiro e oligarquias nacionais, tamanhas precauções se demonstravam, no mínimo, compreensíveis no caso da Bolívia.

Para completar o mapeamento das reações imediatas ao Decreto Supremo nº 28.701 é necessário inserir o posicionamento crítico de organizações e intelectuais nacionalistas e de extrema-esquerda, os quais se opuseram veementemente à nacionalização massista desde o princípio por considerá-la mero paliativo – ou mesmo desvio de atenção – das continuadas políticas neoliberais. O já mencionado estudo do *Centro de Documentación e Información Bolivia* (CEDIB) conclui que a medida do governo Morales chega a ser positiva, mas, ao fim, é algo que deixa a desejar, principalmente por desviar-se do padrão de políticas nacionalizantes da história boliviana:

En resumen, el Decreto supremo 28701 que ‘nacionaliza’ los hidrocarburos dista mucho del concepto de nacionalización que los bolivianos hemos construido a lo largo de la historia. No es una nacionalización en el sentido estricto, pues no recupera la industria petrolera privatizada con la capitalización y otras medidas

desde 1996, pero no deja de ser una medida significativa que incluye avances importantes respecto de la problemática de los hidrocarburos en el país y trasciende algunos aspectos que preveíamos en el programa político del MAS. (CEDIB, 2006, p.8).

Esta ponderação equilibrada, entretanto, rapidamente evolui para uma intensa crítica das parcerias público-privadas vislumbradas pelo governo Morales. Em tom de alerta, o CEDIB afirma que a racionalidade que fundamenta o Decreto Supremo nº 28.701 – assim como a política do governo em geral – pode estar sendo vítima das próprias ilusões que vende, já que a aposta nas parcerias com empresas petroleiras deveria ser encarada com mais cautela, sob pena de perpetuarem-se as nocivas práticas de utilização do aparato estatal, assim como dos recursos naturais bolivianos, em prol de gananciosos interesses particulares. O estudo encerra de modo cético, com a seguinte ressalva:

Estamos, sin embargo, hablando de una nacionalización que tiene como fundamento la participación del Estado en la industria de hidrocarburos a través de sociedades mixtas, en las que conviven e interactúan los intereses públicos (de la nación) y los privados (de las empresas transnacionales). El socio que asumimos no es poca cosa, hablamos de empresas transnacionales, las mismas que tanta oposición encuentran en la población y que impunemente han saqueado nuestros recursos; las mismas que han usurpado la soberanía del Estado y que, indudablemente, habrán de presionar para no perder las sobreganancias que les dan razón de ser. Seríamos ingenuos si esperáramos que sus intereses correspondan a los de obtener ganancias razonables. Dejarían de ser transnacionales se así se fuera. Por ello, conscientes que con el Decreto esa coexistencia está ya definida, habremos de no bajar la guardia y estar decididos a enfrentarlas. (CEDIB, 2006, p.8).

A preocupação demonstrada pelo CEDIB é compartilhada por outras organizações que também desconfiam dos reais objetivos da política centrista do MAS, que teve na nacionalização de 2006 seu exemplo emblemático. Para o *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario* (CEDLA), o conteúdo do Decreto Supremo nº 28.701 não teve “*nada que ver con la demanda social planteada durante los conflictos de octubre de 2003 y mayo-junio de 2005*” (CEDLA, 2006, p.19). Ainda de acordo com esta organização, não há dúvidas quanto ao objetivo dos movimentos sociais que travaram a Guerra do Gás e expulsaram dois presidentes em menos de dois anos: buscava-se a nacionalização com expropriação:

La nacionalización sin indenización de los activos y de las inversiones realizadas por las empresas transnacionales en el sector, asumiendo el Estado – a través de YPF – el control total de toda cadena de los hidrocarburos. (Idem).

Diante desta premissa, pareceria cabível a crítica acima citada ao governo Morales. Todavia, é muito difícil afirmar que durante as jornadas de 2003 e 2005 havia consenso no bojo dos movimentos sociais quanto ao formato da nacionalização. Com efeito, é praticamente impossível afirmar que havia uma discussão já madura, muito menos uma unidade programática, em relação aos encaminhamentos da nacionalização, por exemplo, se o processo se daria com ou sem expropriação. É mais razoável supor que, naquela época, nem existia espaço para tal discussão: falava-se em nacionalizar os hidrocarbonetos, ponto. Assim, justificar uma crítica ao atual governo com base em uma construção histórica de questionável sustentação, como faz o estudo do CEDLA (2006), não nos parece adequado.

No entanto, esta reconstrução histórica arbitrária operada pelo CEDLA (2006) não diminui a relevância dos demais pontos críticos de seu estudo que, diferentemente do ponto anterior, são corretamente embasados e pertinentes dos pontos de vista político e econômico. Em primeiro lugar, os especialistas do CEDLA (2006) argumentam que o Decreto Supremo nº 28.701 reproduz o entendimento da lei nº 3.058 sobre os campos “menores e/ou marginais”. Isso significa que a manutenção dos incentivos fiscais para esse tipo de poços pode acarretar em uma diminuição de 50% na arrecadação estatal além de manter a orientação primário-exportadora do gás natural, já que as isenções tributárias não vêm atreladas a nenhum condicionamento relativo à industrialização do gás em território boliviano.

Em seguida, o estudo do CEDLA (2006) faz uma ponderação alarmante. Levando em conta que as empresas Chaco S.A. e Andina S.A. controlavam apenas 9,7% das reservas de gás e 9,8% das de petróleo, mesmo após o processo de nacionalização a grande maioria das reservas de hidrocarbonetos continuaria nas mãos de Repsol, Petrobras e Total, que não participaram do processo de capitalização e que juntas continuam controlando cerca de 83% das reservas de gás e 86% das de petróleo. Deste modo, a nacionalização do governo Morales teria um problema adicional: além dos destacados problemas na forma de “nacionalizar” os hidrocarbonetos, o alcance da medida seria por demais restrito,

não tendo escopo suficiente para ser classificado como algo realmente significativo para o setor ou para a economia nacional como um todo. A conclusão de que 90% dos hidrocarbonetos continuariam sendo exportados como matéria-prima – em um processo controlado pelas empresas transnacionais – abre espaço para o mais contundente ataque à nacionalização de Morales: para o CEDLA (2006), o grande êxito da medida foi de ordem publicitária, tendo pouco a ver com reais mudanças na política econômica.

Caso essa crítica possua de fato algum fundamento, então estaremos diante de uma situação deveras delicada, já que a nacionalização dos hidrocarbonetos é de longe o evento mais utilizado pelo governo para comprovar sua fidelidade ao “processo de câmbio” em relação ao passado neoliberal. Mais ainda, a nacionalização tornou-se, por esforço do próprio governo, a marca distintiva que credencia o governo Morales a apresentar-se como inédito e inovador frente a todos os arranjos institucionais do passado, em qualquer uma de suas versões – neoliberal, oligárquico ou colonial. Caso confirme-se que esta marca na realidade não existe, o significado histórico do processo de lutas sociais que levaram Evo Morales ao poder presidencial poderá ter que ser revisto. A denúncia do CEDLA (2006), simples e direta, afirma que:

La propaganda gubernamental elude intencionalmente el carácter transitorio de esta participación en favor de YPF, utilizando este argumento (82% para el Estado – 18% para la empresa) como si se tratara de un aumento permanente, lo cual refuerza la idea de “nacionalización” a través de un discurso engañoso. (CEDLA, 2006, p.20)

Em poucas palavras, o que o CEDLA quer dizer é: o governo gabou-se por estar invertendo a matriz tributária da época neoliberal ao anunciar que a taxaço sobre a produção de hidrocarbonetos subiria para 82%, restando apenas 18% para as petroleiras. Nisso consistiria a essência da nacionalização. No entanto, tal afirmação é, na melhor das hipóteses, uma meia verdade, já que tal inversão tributária estava restrita a apenas dois megacampos e, ainda assim, por um período de tempo limitado a 180 dias. Após esse interregno e dependendo das negociações dos novos contratos, tal valor poderia cair para até mesmo algo mais baixo do que era no período neoliberal (como de fato ocorreu em alguns casos). O problema teria sido que, de acordo com o CEDLA, o governo fez de tudo para dissimular

esta transitoriedade e transmitir a taxaço de 82% como algo definitivo, e, pior, comprobatório de seu comprometimento com um projeto pós-neoliberal.

Vejamos, então, se a partir do contraste entre o conteúdo oficial do decreto e a intensa campanha midiática do governo – iniciada logo em seguida ao anúncio da nacionalização – confirmam-se ou não as suspeitas acima levantadas. Pode-se adiantar que uma breve mirada sobre a cobertura da imprensa boliviana nos dias que se seguiram ao anúncio da nacionalização já demonstra que o discurso oficial estava repleto de armadilhas, meias verdades e informações propositalmente distorcidas. Os próprios periódicos bolivianos pareceram confusos e, intencionalmente ou não, acabaram reproduzindo as narrativas do governo relativas à inversão dos valores tributários de 18 para 82% como se fossem definitivas. Vejamos, então, o que o presidente Morales e seu vice, Álvaro Garcia Linera, estavam anunciando a partir de 1º de maio de 2006. As declarações são extraídas do jornal *El Diario*, de La Paz, periódico de grande circulação e que, na época, apresentava postura razoavelmente imparcial em relação ao governo²⁴:

Con la vigencia del Decreto Supremo 28701 de la nacionalización el Estado boliviano aumentará sus ingresos fiscales a 780 millones de dólares por año y las empresas petroleras que quieran seguir operando en territorio nacional deben reportar más del 80 por ciento de sus réditos a favor de los bolivianos. Este criterio fue expresado por el vicepresidente Álvaro Garcia Linera, quien recordó, en la Plaza Murillo, que con la ley de hidrocarburos de Gonzalo Sanchez de Lozada el país tenía un ingreso de 140 millones de dólares, posteriormente con la nueva medida apropiada el pasado año, el Tesoro elevó sus ingresos a 460 millones y ahora con el decreto de nacionalización, las petroleras están en la obligación de entregar el 82 por ciento de la producción para los bolivianos y solo el 18% para ellas, lo que implica un promedio de 780 millones de dólares a cada año. (El Diario, 02/05/06);

En lo que calificó de una tercera y definitiva nacionalización, Morales explicó que los bolivianos vuelven a asumir la propiedad de este recurso natural que se constituirá, junto a otras acciones, en el pilar central del desarrollo de Bolivia y los bolivianos y, consecuentemente de la liberación de un país con los más altos niveles de marginación social y inequidad en la distribución de su riqueza. (Idem);

Se acabó el saqueo de los recursos naturales por parte de las empresas petroleras transnacionales y por eso queremos compartir esta alegría en este año

²⁴ Por motivos de exequibilidade e disponibilidade, não nos foi possível fazer uma análise comparada com os outros dois grandes periódicos bolivianos – *La Razón* e *El Deber* –, já que os arquivos da Biblioteca Municipal de La Paz só contavam com exemplares de *El Diario* em seu acervo. De qualquer modo, este não parece ser um problema metodológico grave na medida em que os outros dois jornais apresentam posturas claramente oposicionistas, e, portanto, não podem ser tomados como termômetros de uma imprensa informativa razoavelmente neutra, nem como expressões da opinião pública boliviana. Deste modo, *El Diario* parece agrupar diferentes visões e, por isso, trazer uma versão mais equilibrada dos acontecimentos políticos nacionais.

histórico, no solo de nacionalización de los hidrocarburos, sino de nacionalización del Estado, precisó. [Morales] (Idem);

Garcia Linera aseguró que el gás y petróleo son de propiedad absoluta, total e indivisible de todos los bolivianos. (Idem);

El vicepresidente indicó que los campos petroleros San Alberto y Sábalo generan el 70 por ciento de gás que se vende al extranjero, pero ahora con el decreto supremo de nacionalización, las petroleras deberán entregar el 82 por ciento del total de la producción para los bolivianos y el 18 por ciento para las empresas extranjeras. Con Sanchez de Lozada, con Banzer y Quiroga, era al revés, los extranjeros se llevaban el 82% por ciento y el Estado se quedaba con 18 por ciento. Hoy la tortilla se ha volcado, el 82 por ciento es nuestro, esto generará para el Estado boliviano, para nosotros, para nuestros hijos y para nuestros empleos, 300 millones de dólares adicionales en el siguiente año, puntualizó. (Idem).

Sin pedir permiso ni negociación con nadie, el Gobierno asumió la decisión soberana, absoluta, de la Pátria, de la nación, que recupera el control de la riqueza natural, que a partir de la fecha será de los 8,5 millones de bolivianos y nunca más los hidrocarburos estarán en manos de empresas transnacionales o se permitirá que ningun traidor vuelva a entregar estas riquezas a los extranjeros. [Garcia Linera] (Idem);

Petrobras, Repsol-YPF y Total deben transferir el 82 por ciento de la producción de hidrocarburos de los campos de Sal Alberto y San Antonio al Estado. Con el restante 18 por ciento, las compañías deberán cubrir los costos de inversión y hasta utilidades. (Idem);

Desde ayer el Estado percibe el 82 por ciento del total de la producción fiscalizada del gás natural de los dos megacampos que son operados por Petrobras. (Idem).

Diante de tais fontes, torna-se difícil ignorar o modo propositalmente distorcido com que o decreto de nacionalização foi transmitido pelos dois principais membros do governo. Os extratos jornalísticos falam por si mesmos, sendo apenas lamentável reconhecer a pertinência da acusação levantada pelo CEDLA (2006)²⁵. De fato, tratou-se de uma grande jogada de *marketing* operada pelo governo Morales que, ao apresentar uma inversão – temporária, porém disfarçada como perene – de cifras tributárias, buscou dar a impressão de uma igual reversão do paradigma político-econômico anterior, o que não era verdade em absoluto. Alinhar a inversão de cifras à subversão do neoliberalismo pode ter sido uma estratégia propagandística eficiente, mas não era uma estratégia eficaz para lidar com os reais problemas advindos da renegociação dos contratos petroleiros. Morales ganhava capital político e imprimia uma marca de mudança para seu governo, mas, no longo prazo, precisaria de muito mais para convencer

²⁵ Apenas para esclarecer, o estudo do CEDLA (2006) não utilizou as mesmas fontes, ou seja, os mesmos fragmentos de jornais acima apresentados. Seu estudo apenas fazia as afirmações que, posteriormente, confirmamos a partir da análise d'*El Diario*, de La Paz.

que aquelas medidas eram de fato a encarnação de um “novo pilar para o desenvolvimento nacional”.

Os apelos midiáticos não pararam por aí. Após o 1º de maio de 2006, tudo de bom que acontecia na Bolívia deveria remeter à nacionalização dos hidrocarbonetos. Pelo menos era essa a vontade do governo, que não mediu esforços para elencar todas as benesses que a nacionalização estava trazendo, desde verbas para a educação e a construção de estradas, até transferências diretas e individuais de dinheiro para determinados grupos sociais fragilizados, como crianças e idosos. Morales chegou até a pedir pessoalmente à *Miss Bolívia*, que se preparava para defender seu país em uma competição internacional de modelos, para não se esquecer de mencionar a nacionalização dos hidrocarbonetos em suas entrevistas durante o concurso de *Miss Universo* daquele ano (Sivak, 2008).

A propaganda governamental foi eficaz em se aproveitar do clima de euforia e surpresa produzido pelo anúncio do decreto para aglutinar todos aqueles interessados no “processo de câmbio”, diminuindo, assim, as pressões sociais e políticas contra o governo. O tom áspero contra as transnacionais, contido nas falas do presidente e seu vice, contrastava com o real conteúdo do decreto, que, como vimos, não era tão ofensivo às empresas assim, além de propiciar-lhes benesses impensadas para um governo tão crítico do neoliberalismo. Parece que o objetivo era conquistar os corações e as mentes de todos aqueles que compartilhavam sentimentos nacionalistas ou esquerdistas, ou seja, todos aqueles descontentes com a era neoliberal na Bolívia. Deste modo, para opor-se ao decreto, seria necessário assumir uma posição abertamente de direita, conservadora, o que pouquíssimos se atreviam a fazer naquela conjuntura. Afinal, a nacionalização não apenas resolveria os problemas econômicos e sociais da Bolívia, como também era apresentada como uma verdadeira panaceia retroativa, válida para todos os males existentes na História nacional desde a conquista espanhola.

As palavras do vice-presidente Garcia Linera são taxativas quanto ao significado do Decreto de Nacionalização e à postura da sociedade em relação ao mesmo. Indo muito além de mero evento econômico ou político, o Decreto Supremo nº 28.701 representava a recuperação do orgulho patriótico e a reafirmação do significado de nacionalidade. Para o vice, “*todos los bolivianos deben jugarse la vida para defender la nacionalización de los hidrocarburos*

[feita pelo MAS, em 2006], *porque si no, 'no hay derecho a llamarnos bolivianos'*” (El Diario, 02/05/06).

É dentro desse espírito festivo, radiante, quiçá acachapante, que devemos situar as diferentes reações ao Decreto Supremo nº 28.701. O governo se esforçou e conseguiu criar um clima de forte exaltação ao nacionalismo boliviano, algo que contaminou a imensa maioria da população. Mesmo os que mantinham reticências contra Morales sentiam-se de alguma forma encantados pela nacionalização dos hidrocarbonetos. Afinal, uma injustiça histórica estava sendo desfeita; um roubo covarde contra um país pobre estava chegando ao fim; um presidente que entendia e representava verdadeiramente seu povo estava finalmente no poder. Não havia espaço para dissonâncias nem para ponderações críticas. Aqueles que se opusessem iriam, nas palavras de Morales, ser “julgados pelo povo”. Parecia que por meio das linhas de um decreto estava operando um acerto de contas definitivo com a História nacional. Uma verdadeira catarse social: em vez dos clamores por austeridade e resignação típicos do frio passado neoliberal, oferecia-se um presente caloroso, repleto de prosperidade coletiva, investimentos sociais e distribuição de renda individual. Tudo graças à nacionalização.

Somente se nos remetermos a esta atmosfera onírica é que seremos capazes de compreender as posturas dos diferentes atores e grupos sociais da sociedade boliviana diante do decreto de nacionalização. Mesmo que todos soubessem que a nacionalização viria em algum momento, a realização daquele sonho gerava uma sensação de surpresa e euforia, algo que superava as expectativas até dos mais fiéis seguidores de Morales. Um grupo de partidários do MAS estava reunido na Praça Murillo, em frente à sede da Presidência, esperando que o governo anunciasse um aumento salarial no 1º de maio, Dia do Trabalhador (El Diario, 02/05/06). Não esperavam que o vice-presidente viesse à sacada do Palácio Quemado para dizer que o “regalo” do governo era bem mais generoso, que a principal reivindicação do ciclo de lutas populares da última década estava finalmente sendo realizada. O impacto de tal surpresa não deve ser subestimado. Como diz Eric Hobsbawm (1995), produziu-se e disseminou-se aquela sensação única de estar fazendo parte de um momento histórico. De outra forma não se explicam os 94% de apoio à medida de Morales, um recorde de aprovação para políticas públicas na Bolívia.

A alegria coletiva era tão arrebatadora que mesmo intelectuais críticos e atentos foram absorvidos pelo entusiasmo reinante. Carvajal (2006) abandona o tom acadêmico e seco de sua narrativa na hora de falar do momento da nacionalização, o que lhe custa a perda da precisão analítica característica do restante de sua obra. Animado pela concretização de uma demanda de “caráter e alcance transcendentais”, ele evolui para afirmar que a “semente cultural” de um novo modelo de sociedade já estava jogada a partir da nacionalização de Morales, independentemente dos desenlaces futuros das lutas políticas no país. Não nos cabe julgar ou contestar a alegria alheia, muito menos em um momento tão significativo da História de um país, assim como na trajetória pessoal de diversas pessoas que se empenharam na luta contra o neoliberalismo na Bolívia. No entanto, a euforia pareceu tapar os olhos – até mesmo os mais críticos – para as reais medidas que estavam sendo implementadas.

O escorregão de Carvajal (2006) demonstra o quão pertinente era o ceticismo emanado de organizações como o CEDIB e o CEDLA, àquela altura totalmente marginalizadas do debate político por serem consideradas sectárias em sua crítica supostamente ultraesquerdista ao governo Morales. Foi exatamente a falta desse ceticismo que levou Carvajal (2006) a cair na propaganda oficial, tomando o provisório como permanente e, pior, ajudando a difundir a falácia governista sobre os 82% de taxaço sobre as empresas transnacionais.

Tratando-se de um especialista no assunto, ele obviamente foi além da retórica massista e compreendeu que a taxaço extra estava proposta apenas para um período de transição de 180 dias, quando deveriam ser firmados os novos contratos. No entanto, o senso crítico faltou-lhe justamente na hora de avaliar a importância de tal dispositivo. Mesmo reconhecendo que a taxaço de 82% era temporária, Carvajal (2006) aceita com uma facilidade injustificável as declarações não oficiais de membros do governo que garantiam – verbalmente, é claro – a manutenção desta cifra nos futuros contratos. A surpreendente rapidez com que acolhe, com valor de face, a nebulosidade dos argumentos governistas chega a saltar aos olhos, ainda mais quando vinda de um autor que não se furta em fazer críticas duras a Morales e seu partido quando assim julga conveniente. Ter deixado passar despercebido este “detalhe” demonstra em que medida um certo otimismo míope impregnou até mesmo algumas das mentes mais críticas do país durante o processo de nacionalização iniciado em 2006.

Una medida fundamental del decreto se refiere a que, durante el período de transición, el valor de la producción de los campos petroleros de San Alberto y Sábalo (los de mayor producción en el país), que representan alrededor del 49% de la producción nacional, será distribuida de la siguiente forma: 82% para el Estado (18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos y 32% a través de una participación adicional para YPFB) y 18% para las compañías, monto, este último, que de acuerdo con estudios del Estado, cubre los costos de operación, amortización de inversiones y utilidades. Sin duda, esta determinación de aumentar las participaciones del Estado, y que debe ser acatada desde la vigencia del decreto, significa un importante ingreso económico para el país. Asimismo, el Gobierno puntualizó que, pasado el período de transición, los montos antes descritos en ningún caso volverían a ser menores. (Carvajal, 2006, p.154, grifo meu).

Em suma, o governo escreveu uma coisa e falou outra (“puntualizó”). Carvajal (2006) preferiu acreditar no que foi falado, menosprezando, assim, as implicações do que estava escrito. Resultado: ao confiar cegamente na postura governista, que dizia não aceitar uma redução dos 82% em nenhum dos futuros contratos, ele não apenas amplificou a propaganda oficial como deu a ela uma roupagem mais elegante, sofisticada. Afinal, já que estava “garantido” que a taxa não baixaria dos 82% nos futuros contratos, então o dispositivo que dizia tratar-se apenas de um período transitório tornava-se praticamente irrelevante.

Seguindo esta linha, o importante mesmo era que todos mantivessem em suas cabeças apenas o “fundamental”: que o governo do presidente Evo Morales Ayma havia nacionalizado os hidrocarbonetos e obrigado as transnacionais a pagar 82% de tributos ao Estado, nada mais. O recado estava dado e era desta forma que deveria ser entendido e armazenado no imaginário coletivo. Desta forma, a confusão entre permanente e provisório, cerne da estratégia de propaganda massista, estava mantida e aparentemente justificada.

Infelizmente, o desenrolar da História mostrou que havia, sim, uma boa diferença entre o permanente e o provisório; entre o falado e o escrito; entre o decreto e os contratos. Seis meses após o anúncio da nacionalização e da celebração generalizada por ter feito as petroleiras engolirem uma taxa de 82%, os contratos aprovados no Congresso Nacional – pelo governo e pela oposição – traziam uma realidade deveras distinta, com cálculos que rebaixavam a fatia estatal para, por exemplo, algo em torno de 54% em alguns casos. Todos os discursos que poucos meses antes haviam falado em mudanças históricas, reversão do neoliberalismo, orgulho nacional e novo paradigma de gestão pública,

descolonização do Estado, etc., perdiam, assim, um de seus substratos fundamentais.

O mais estranho, no entanto, é que poucos pareceram se dar conta disso. A imagem que intocavelmente permanecera no senso comum era a de um Evo Morales com capacete da YPFB e cercado de militares que o apoiavam na tomada simbólica dos campos de gás natural. A lembrança que ficou no imaginário social fora a da nacionalização soberana, da festa dos movimentos sociais, do câmbio histórico, dos 82%, dos repúdios iniciais das transnacionais, da saia justa da direita, da renovação política e social da nação. A sensação positiva de mudança, de progresso, não foi significativamente alterada nem com a assinatura dos contratos em outubro de 2006, mesmo que turbulências – como a demissão do ministro Soliz Rada – já adiantassem que algo não ia tão bem.

O debate de outubro, no momento da aprovação dos novos contratos, não era mais em torno da nacionalização. Esse tema já havia ficado para trás, estava encerrado e, independentemente do que diziam os contratos, a *nacionalización* estava feita. A agenda política estava, àquela altura, monopolizada pelos percalços da Assembleia Constituinte, pelas novas leis de terras, pelas disputas violentas entre mineiros cooperativizados, de um lado, e mineiros trabalhando em minas estatais, de outro. Os hidrocarbonetos e sua incidência política haviam entrado definitivamente para a História: eram parte do passado. Um passado recente, é verdade, mas a narrativa histórica sobre ele era inequivocamente positiva, um passado glorioso, sobre o qual não mais cabia discussão, já que se tratava do evento que demonstrara a vitória das lutas populares e nacionalistas contra o inimigo estrangeiro (no caso, transnacional). O próprio Morales foi taxativo – e realista – em sua crítica ao que percebia como desmobilização e paralisia dos setores populares bolivianos: “Os movimentos sociais precisam de novas bandeiras de luta após a nacionalização; agora só fazem manifestações para pedir empregos no governo” (Sivak, 2008). Independentemente de suas responsabilidades para com esta situação, Morales possuía um diagnóstico alarmante, porém acertado. Ninguém falava muito mais em hidrocarbonetos em outubro, quando da aprovação dos contratos no Congresso.

Ainda eram muito poucos os que percebiam a existência de percalços não previstos nos caminhos da “nacionalização dos hidrocarbonetos e do próprio Estado”, como prometera Morales. Contudo, o modo com que foram aprovados os

novos contratos e, principalmente, seus conteúdos começaram paulatinamente a dar renovado fôlego e espaço aos cétricos, a cada momento melhor equipados com munição crítica ao governo e atacando as ilusões que, segundo eles, Morales vendia. Conseguiram mais espaço para suas críticas, é verdade. Mas até hoje continuam encontrando bastante dificuldade para convencer que a “nacionalização não nacionalizou nada”, como costumam afirmar. O senso comum parece continuar, em grande medida, reproduzindo o discurso oficial sobre a nacionalização como glória da nação.

4.5 Os contratos de outubro

Conforme exposto anteriormente, os novos contratos de exploração e comercialização dos hidrocarbonetos foram assinados e promulgados em 26 de outubro de 2006, portanto, dentro do novo prazo de 180 dias estabelecido pelo Decreto Supremo nº 28.701. O período transcorrido entre o anúncio do decreto e a aprovação dos contratos no parlamento boliviano foi repleto de negociações tensas, rumores de todo tipo, sinais de crise no primeiro escalão do governo e muita pressão por parte das transnacionais, em especial por parte da Petrobras.

Membros do governo chegaram a declarar que os novos contratos eram a “verdadeira nacionalização”, afirmação aparentemente surpreendente, pois esvaziava o valor do Decreto Supremo nº 28.701 e concordava que a “nacionalização” de Morales não passava de uma renegociação de contratos (Quezada, 2006). No entanto, como apresentado na seção anterior, em outubro isso já não era mais um problema, já que o debate político nacional estava voltado para outras temáticas. Com efeito, havia-se transcendido, após uma década, o principal tema de mobilização popular a ponto de uma declaração deste quilate não ter gerado nenhum efeito político significativo.

Os novos contratos tiveram que ser aprovados no Congresso Nacional em razão da exigência constitucional que é explícita em afirmar que somente a nação – através de seus representantes no parlamento – pode consentir que os recursos naturais do país sejam explorados. Assim sendo, seria importante que tais

contratos igualmente explicitassem quem seriam os detentores da propriedade sobre os hidrocarbonetos. É o que acontece logo na cláusula 4.3:

4.3. No Otorgamiento de la Propiedad. Este contrato no confiere al Titular, en ningún momento ningún derecho de propiedad sobre los yacimientos de hidrocarburos, los cuales son y permanecerá en todo momento en propiedad del Estado. Asimismo, este Contrato no confiere al Titular en ningún momento ningún derecho de propiedad sobre los hidrocarburos producidos, los cuales serán y permanecerán en propiedad de YPFB.

Essa cláusula não era de menor importância, tendo em vista a transferência de propriedade efetuada pelo marco regulatório anterior, o qual havia alienado – de forma inconstitucional – o Estado de parte de seus bens, no caso, os jazimentos de hidrocarbonetos. No entanto, logo adiante se percebe que tal prerrogativa é relativizada, levando ao compartilhamento da propriedade sobre petróleo e gás entre a YPFB e as empresas. Vejamos como isso ocorre. A cláusula 12.2 versa sobre o pagamento de tributos. De acordo com ela, é a YPFB – na condição de sujeito passivo – quem deve realizar o pagamento de *royalties*, participações e Imposto Direto aos Hidrocarbonetos. Até aqui não há problemas, visto que é o proprietário/sujeito passivo quem deve realizar o pagamento de tributos, algo que era feito diretamente pelas petroleiras no período anterior, quando detinham ilegalmente a propriedade dos hidrocarbonetos. Todavia, ao avançarmos um pouco mais, nos deparamos com a cláusula 14, a qual nos informa que:

14.1. Separación de Cuentas. En los contratos de comercialización que YPFB suscriba o que haya suscrito, acordara con el o los compradores de Hidrocarburos Netos una cláusula por la que se establezca que la retribución del Titular durante la vigencia de este Contrato será pagada directamente al Titular en una cuenta bancaria que este designe, en apego a la instrucción por Mes vencido realizada conforme a las cláusulas 14.2 y 14.3.

14.2. Administración. El Titular someterá a la aprobación de YPFB los cálculos relativos a los distintos rubros que deberán ser cancelados (Regalías, Participaciones e IDH; costos de transporte y comprensión; participación de YPFB; Retribución del Titular). YPFB y el Titular comunicarán conjuntamente al comprador el montos a ser depositado en la cuenta designada por el Titular. (grifo meu)

14.3. Diferendo del Pago. En caso de un diferendo entre YPFB y el Titular relativo al calculo de la Retribución del Titular, las partes instruirán al comprador de Hidrocarburos Netos de la siguiente manera (...) En el evento de desacuerdo entre YPFB y el Titular relativo al pago de la Retribución del Titular, las partes se reunirán con el objetivo de resolver el diferendo con anterioridad a la finalización del Mes en curso. (...) en caso de no llegar a un acuerdo, las partes podrán someter la controversia a los mecanismos de

resolución previstos en la cláusula 23.3 siendo para este caso el dictamen parcial vinculante para las partes.

Percebe-se, então, que, diferentemente do exposto na cláusula 4.3 do contrato e no artigo 1º do Decreto Supremo nº 28.701, a propriedade dos hidrocarbonetos não é, na prática, absoluta, nem algo que diga respeito exclusivamente ao Estado boliviano. Se por um lado a YPFB aparece como sujeito passivo, responsável pelo pagamento de tributos – algo coerente com sua prerrogativa de proprietário –, por outro, a separação de contas e o mecanismo de recebimento dos compradores demonstram a relatividade desta propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos. Não é a YPFB que recebe o pagamento e depois o repassa à empresa petroleira associada, como seria de se esperar. Nem é a YPFB quem informa sozinha ao comprador quanto este deve depositar em sua conta e quanto deve pagar à empresa prestadora de serviços. Pelo contrário, a empresa recebe diretamente em uma conta bancária não vinculada à YPFB, a qual fica encarregada de arcar com os tributos, mas não controla o processo de distribuição de dividendos.

Ou seja, para fins tributários a empresa estatal é proprietária e, portanto, responsável legal perante quaisquer problemas fiscais junto a *Impuestos Nacionales*; mas, no que diz respeito ao recebimento e à repartição do dinheiro de venda dos hidrocarbonetos, tal hierarquia é esquecida em prol de uma estranha igualdade entre as partes, que devem comunicar “conjuntamente” os valores a que ambas têm direito, uma incoerência também existente nos mecanismos de resolução de controvérsias. Em suma, na hora de pagar impostos existe uma união entre Estado e empresas sob comando da empresa estatal, com a YPFB sendo a única responsável e estando as empresas transnacionais isentas de qualquer obrigação legal; mas na hora de receber o pagamento dos compradores, a associação público-privada é deixada de lado e as petroleiras recebem diretamente o montante que elas mesmas calcularam, e, ainda mais, em suas contas particulares.

A questão que motivou tantos debates, lutas sociais e políticas fica esquecida no bojo dos jargões jurídicos e econômicos dos contratos petroleiros. A recuperação da propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos mais uma vez figura como letra morta – ou pelo menos moribunda – do artigo 1º do Decreto de

Nacionalização. Vale lembrar que isso não é inédito. A lei nº 3.058 também pretendia, ou dizia pretender em sua declaração de princípios, recuperar os hidrocarbonetos. Não conseguiu, razão pela qual Morales foi eleito e teve que publicar um Decreto Supremo para realizar tal tarefa. Da mesma forma, a Constituição Política do Estado também já era clara no sentido de considerar a propriedade sobre os recursos naturais do país como inalienável. No entanto, nem a Carta Magna, nem a lei, nem o decreto conseguiram despir-se da condição de meros adereços jurídicos sobre uma relação econômica entre Estado e empresas transnacionais que teima em beneficiar as últimas – a despeito da lei. Agora também o contrato que regulamenta as atividades do setor foi igualmente incapaz de adequar-se ao ordenamento jurídico nacional, já que relativiza a propriedade estatal de maneira preocupante. Quiçá seja injusto apontar o problema apenas nos contratos tendo em vista a série de inobservâncias anteriores, mas, de qualquer forma, a inadequação jurídica – e política – deve ser apontada e denunciada.

Outra relevante incongruência entre o Decreto Supremo nº 28.701 e os contratos de outubro diz respeito às decisões sobre o abastecimento do mercado interno de hidrocarbonetos e derivados. Segundo o artigo 2º do referido Decreto,

YPFB, a nombre y en representación del Estado, en ejercicio pleno de la propiedad de todos los hidrocarburos producidos en el país, asume su comercialización, definiendo las condiciones, volúmenes y precios tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización.

Por razões expostas na segunda seção deste capítulo, tal medida tinha uma importância fundamental no sentido de pôr fim às práticas fraudulentas das empresas petroleiras, como a “venda para si mesmas” e o desabastecimento proposital do mercado interno à espera de melhores preços de exportação. No entanto, os contratos – da forma como foram redigidos e aprovados – relativizavam as prerrogativas atribuídas à YPFB no marco do Decreto de Nacionalização de 1º de maio. De acordo com os contratos de outubro, em caso de desabastecimento interno, a YPFB e as empresas privadas deverão encontrar “conjuntamente” as soluções de tal problema. A cláusula 7.15 não deixa dúvidas quanto à necessidade de compartilhar decisões “acordadas” a este respeito:

7.15. Mercado Interno. En caso de desabastecimiento en el mercado interno de Hidrocarburos o de necesidades adicionales del mismo, YPFB destinara una

parte de la producción comercial de hidrocarburos al referido mercado, de conformidad con la Ley de Hidrocarburos. YPFB y el Titular buscarán conjuntamente soluciones técnicas y comerciales para satisfacer esta demanda adicional. En caso de que las necesidades adicionales requieran el Desarrollo de un Campo en el área del Contrato, YPFB y el Titular deberán acordar conjuntamente las condiciones técnicas y comerciales que viabilicen el desarrollo del Campo. Esta comercialización de parte de YPFB se repartirá de forma equitativa entre los distintos Campos en producción y nuevos proyectos de desarrollo en la República.

Perde-se, assim, a capacidade de tomar medidas unilaterais, caso necessárias, para defender o interesse público em caso de desabastecimento. Tais medidas, de acordo com os contratos, devem agora passar pelo crivo das petroleiras, já que uma solução comum – e, portanto, que também interesse às empresas privadas – tem que ser alcançada. Os contratos silenciam exatamente no momento de normatizar as situações em que o Estado tenha que defender interesses públicos e estratégicos, como são os casos de desabastecimento energético interno. Não fica claro, portanto, o que aconteceria em caso de um conflito de interesses entre o público e o privado: se as empresas preferirem exportar os hidrocarbonetos mesmo durante um período de escassez interna – o que, por sinal, faz total sentido dentro da lógica empresarial –, que medidas o Estado poderia tomar, além de dialogar habermasianamente e tentar convencê-las a mudar de opinião?

Percebe-se, então, que o artigo 2º do Decreto Supremo nº 28.701, a exemplo do artigo 1º, fica esvaziado de parte significativa de seu conteúdo a partir da aprovação dos contratos petroleiros em outubro de 2006. A situação torna-se preocupante na medida em que os contratos, assim que aprovados pelo congresso, possuem força de lei, sendo, portanto, juridicamente superiores ao Decreto Supremo expedido pelo Poder Executivo em maio de 2006. No entanto, à diferença do caso anterior, tal incongruência entre decreto e contrato não tem apenas uma consequência formal de ordem jurídico-econômica: trata-se, sem exageros, de um risco direto para a estabilidade social, assim como para a segurança nacional. Vale lembrar apenas que tanto Sanchez de Lozada quanto Carlos Mesa caíram do poder presidencial justamente quando a escassez de gasolina e *diesel* em La Paz tornou ingovernável o país como um todo, conforme descrito no capítulo 3 desta dissertação.

Um problema de natureza diferente, porém não menos grave, surge quando analisamos a cláusula 7.7 dos contratos petrolíferos. Nesta passagem, os contratos asseguram às empresas transnacionais o direito de suspender os investimentos acordados caso decidam unilateralmente que a YPFB não assegurou os mercados de venda ou infraestrutura necessária para a comercialização dos hidrocarbonetos.

7.3. Suspensión del Plan de Desarrollo. Antes de que el Titular invierta cantidades substanciales conforme al Plan de Desarrollo, Programas de Trabajo y sus respectivos Presupuestos, el Titular podrá suspender sin responsabilidad la implementación de dicho Plan de Desarrollo y Programas de Trabajo cuando YPFB no cuente con los contratos referidos en la Cláusula 7.2 o se presentaren retrasos en la construcción de la capacidad de transporte requerida conforme a lo establecido por YFPB.

Tamanho discricionariedade para decidir pela suspensão dos investimentos é alarmante na medida em que não fica claro o que acontece se a YPFB contestar a avaliação das empresas, ou seja, se a YPFB garantir que está em dia com suas obrigações, e mesmo assim as petrolíferas decidirem congelar os investimentos. Não se trata de paranoia, apenas de ser realista quanto ao tipo de parceiro ao qual se está associando – um tipo de parceiro que passou os últimos seis meses exatamente ameaçando zerar seus investimentos na Bolívia. Mesmo se estivéssemos lidando com entidades possuidoras de reputação ilibada, com um histórico de notória idoneidade, tamanha confiança já seria perigosamente questionável. Contudo, como nos lembra Stiglitz, as empresas petrolíferas são tudo menos transparentes, o que torna fundamental uma postura firme e clara na hora de se firmar contratos com elas. Tendo em vista o histórico de desobediências a lei, desafios abertos ao poder público e corrupção ativa e passiva praticados pelas petrolíferas na Bolívia, seria prudente evitar cláusulas com essa, principalmente em se tratando de um tema tão relevante – e polêmico – como o investimento privado externo.

Vale lembrar que a Lei nº 1.164, de 1990, era bem mais rigorosa ao tratar dos investimentos obrigatórios das transnacionais, certificando a todo o momento que eles não cessariam por vontade única das petrolíferas. Já os contratos assinados pelo governo Morales dão um passo atrás nessa questão, como bem salienta Soliz Rada (comunicação pessoal, dez/2008). O tema é de grande relevância. Afinal, a maior justificativa para se estabelecer *joint ventures* com a

iniciativa privada era exatamente a necessidade de atrair investimentos externos, já que o pobre Estado boliviano não teria condições de arcar com os altos gastos necessários para manter o setor hidrocarbonífero competitivamente produtivo, além de economicamente viável. Assumir uma postura descuidada nessa matéria – para dizer o mínimo – torna-se, portanto, um problema cujos desdobramentos podem ser extremamente danosos aos interesses públicos, aqui representados por um Estado que está delegando às empresas transnacionais a decisão sobre o corte no fluxo de investimentos.

É a partir dessa brecha nos contratos que podemos compreender melhor as disputas travadas entre as empresas e o governo boliviano desde a assinatura dos mesmos. Em julho de 2008, passados 20 meses desde a assinatura dos contratos, 14 meses desde que entraram em vigor e oito meses depois do vencimento do prazo de apresentação dos *Planes de Desarrollo*, os investimentos não se efetuavam no ritmo esperado, e, por conta disso, o Estado boliviano se via obrigado a renegociar as condições de entrega de gás natural para a Argentina. O presidente Morales, em várias ocasiões, veio a público para alertar que esta falta de celeridade nos investimentos levaria à recuperação dos campos hidrocarboníferos pelo Estado (Quezada, 2006). No entanto, tais ameaças nunca se concretizaram, o que torna possível a manutenção do comportamento desafiador por parte das transnacionais. A cada súplica de Morales relacionada à falta de investimentos, as petroleiras respondem que os contratos possuem mecanismos de resolução de controvérsias, e que, desta forma, se o Estado boliviano não está satisfeito com alguma suposta irregularidade, que acione os ditos mecanismos. Até o momento, entretanto, nenhum processo de arbitragem foi iniciado pelo Estado.

Percebe-se que a disputa verbal mantida entre o governo Morales e as petroleiras sobre a questão da escassez de investimentos é incapaz de produzir mudanças reais na situação. Quando o governo sobe mais ainda o tom das reclamações e ameaça com um gesto em direção às arbitragens, as transnacionais reagem afirmando que os *Planes de Desarrollo* continuam em revisão/discussão com a YPFB, o que termina sempre sendo confirmado pela empresa estatal. Deste modo, por mais que se repitam discussões e acusações de parte a parte através da imprensa, nada avança no que tange ao aceleração dos investimentos privados.

As petroleiras sentem-se seguras o suficiente para não realizar os aportes previstos – opção compreensível, do ponto de vista empresarial, em tempos de crise financeira internacional e falta de liquidez na economia mundial –, já que os contratos lhes garantem discricionariedade para tanto. Sabem que, durante uma eventual arbitragem, a cláusula 7.3 poderá sempre ser evocada, certeza também compartilhada pelo governo, que, desta forma, limita-se a enviar recados pela imprensa – ora em tom de apelo, ora em tom de ameaça. Diante deste quadro, caberia perguntar por que motivos o governo Morales assinou contratos tão desfavoráveis, visto que seria muito melhor garantir legalmente²⁶, de uma vez por todas, tais investimentos já nos contratos ou mesmo no decreto de nacionalização, em vez de ficar pranteando posteriormente algo que já poderia figurar como uma obrigação incontestável das empresas não fosse a cláusula 7.3.

Se por um lado as opções governistas são de difícil compreensão, por outro, a estratégia das empresas torna-se clara a partir das declarações de consultores contratados pelas mesmas. Ainda em outubro de 2006, Jean Paul Prates, da consultoria ExPetro, com sede no Rio de Janeiro, afirmava que os contratos permitiam que as petroleiras permanecessem operando na Bolívia exatamente porque abriam espaço para que “as companhias continuassem negociando melhores condições antes de comprometer-se com investimentos futuros”, mesmo depois da entrada em vigor dos mesmos (Econotícias, 01/11/2007). “O principal assunto segue aberto” – declarou François Moreau, titular da consultora Estrategia y Valor e ex-executivo da British Gás –, “se o preço fosse ruim ou o retorno do investimento demasiadamente baixo, os contratos não teriam valor” (Idem). A afirmação é surpreendente na medida em que abertamente relativiza o valor das leis bolivianas, assim como dos acordos oficialmente celebrados entre empresas privadas e o Estado. Todavia, Moreau não para por aí. Ele conclui com uma metáfora que compara as disputas entre o Estado boliviano e as empresas petroleiras a uma luta de boxe. “Minha percepção é que isso [os contratos] foi um primeiro assalto e que ele terminou empatado. No próximo *round*, sobre os investimentos, as companhias não investirão caso não estejam minimamente satisfeitas” (Idem).

²⁶ Como dito acima, os contratos, depois de aprovados pelo Congresso Nacional, adquirem força de lei.

A avaliação do consultor sobre o andamento do processo de nacionalização parece mais adequada do que a versão governista, que pleiteia um ganho incomensurável para a nação – “*se acabó el saqueo de Bolivia*” –, mas também é, ao mesmo tempo, mais realista do que os ataques da esquerda radical, que insistem em apresentar Morales como um traidor, uma espécie de cavalo de troia infiltrado nos movimentos sociais, que no fundo agiria a serviço do neoliberalismo. A versão sobre o “empate” é capaz de dar conta tanto dos avanços quanto dos retrocessos obtidos por ambos os lados até agora, sendo mais fiel à complexidade do processo analisado. Mais ainda, tal empate denota que nenhum dos lados se deu por vencido, o que significa que a disputa ainda está aberta e que qualquer prognóstico simplista, seja qual for, carrega uma boa chance de ser desmentido pelos eventos futuros.

Assim sendo, aqueles que esperavam que o período de negociações duras e ameaças de parte a parte se circunscrevesse aos 180 dias posteriores ao anúncio do Decreto Supremo nº 28.701 estavam enganados. Para as petroleiras, nunca é tarde para pressionar e continuar negociando, especialmente quando os marcos regulatórios abrem brechas suficientes para tanto, como ocorre tanto em relação ao Decreto de Nacionalização de 1º de maio, quanto nos contratos de outubro.

Todavia, mesmo que a interpretação sobre o empate seja consistente, ao menos temporariamente, não se pode negar as inúmeras vantagens concedidas às empresas transnacionais durante o processo de nacionalização, seja através do Decreto Supremo nº 28.701 – que as anistiou de uma série de crimes –, seja mediante os contratos, os quais propiciaram as benesses acima discutidas. A título de complementação da série de tais benefícios, pode-se citar a isenção do *Impuesto al Valor Agregado* (IVA). Nenhuma outra empresa que opera na Bolívia possui isenção desse tributo; apenas as petroleiras foram capazes de negociar e ratificar – por meio dos contratos – tal exceção (Quezada, 2006). Vale lembrar que todos os custos de operação são igualmente amortizados, sendo que o Estado considera como “custo recuperável” – ou seja, serão devolvidos às empresas na forma de direitos sobre a produção – todos os gastos com pessoal, maquinário e manutenção, desta forma restituindo às petroleiras tudo o que gastaram, com exceção do IDH, *royalties* e imposto sobre lucros. Um empate com gosto de vitória.

No entanto, o grande problema de fundo relativo aos contratos petroleiros não deve ser procurado em nenhuma das cláusulas acima discutidas, nem nas brechas que as mesmas concedem aos interesses particulares das empresas transnacionais. Conforme já ressaltado na seção 2 deste capítulo, que analisou o Decreto Supremo nº 28.701, os contratos de outubro só poderiam ter sido elaborados após a divulgação das auditorias referentes às operações das empresas petroleiras na última década. Não é demais relembrar o artigo 4º do mencionado Decreto, o qual afirma explicitamente que:

Artigo 4, Inciso III. El Ministerio de Hidrocarburos y Energia determinará, caso por caso y mediante auditorias, las inversiones realizadas por las compañías, así como sus amortizaciones, costos de operación y rentabilidad obtenida en cada campo. Los resultados de las auditorias servirán de base a YPFB para determinar la retribución o participación definitiva correspondiente a las compañías en los contratos a ser firmados de acuerdo a lo establecido en el Artículo 3 del presente Decreto Supremo. (grifo meu).

O Decreto era claro ao condicionar os contratos às auditorias. Insistir nesse ponto é fundamental, pois durante os seis meses transcorridos entre a publicação do Decreto e a assinatura dos contratos, as empresas petroleiras conseguiram alcançar a nulidade do artigo 4º: os contratos foram assinados e ratificados, mas as auditorias continuam secretas e, portanto, irrelevantes até hoje. Tal situação permitiu que as próprias petroleiras calculassem o montante que poderiam descontar e apresentá-los ao governo, que por sua vez os aceitou de “boa-fé” nos novos contratos. Em apenas 6 meses, os 82% de taxaço sobre o megacampo de San Alberto – o maior do país – caíram para 54%. Se recordarmos todo o alarido em torno dos 82% nos meses que se seguiram ao 1º de maio, percebemos quão problemática é a situação. Foi por meio deste recurso, desta boa-fé no capital privado transnacional, que o Estado boliviano jamais recebeu – nem mesmo no primeiro ano – os 780 milhões de dólares anuais adicionais prometidos e festejados por Garcia Linera como símbolos da retomada do orgulho nacional e do poder estatal sobre os recursos naturais do país.

Os contratos até que possuem um “Anexo G”, no qual se pode encontrar uma frase que nos informa que, após as auditorias, os montantes outrora aceitos de boa-fé devem ser cruzados com os resultados das investigações. Em caso de controvérsia, os mecanismos de resolução seriam ativados. Até que tais

mecanismos decidissem qual parte teria razão, continua o anexo, “os montantes estabelecidos pelas transnacionais continuariam a ser utilizados com base de cálculo”. No entanto, tal cruzamento de dados nunca ocorreu – e não se pode prever se um dia de fato ocorrerão –, já que as auditorias jamais foram oficialmente publicadas, conforme exposto anteriormente.

Agora se pode ter uma explicação, ou pelo menos uma boa hipótese, do porquê de tamanha falta de transparência: caso as auditorias fossem tornadas públicas e contestassem a contabilidade entregue de “boa-fé” pelas petroleiras, a taxação de 82% nunca teria caído para 54% em San Alberto, por exemplo, ou para 46% na média nacional. Pelo contrário, poderia até subir para um patamar próximo dos 90%, de acordo com dados não oficiais das auditorias, divulgados informalmente pelo responsável pelas mesmas, mas mantidos em sigilo absoluto pelo atual Ministro de Hidrocarbonetos, Carlos Villega Quiroga. Conivência e transparência são coisas que dificilmente caminham juntas, como ficou provado mais uma vez por este lamentável episódio, cujas implicações políticas colocam em xeque a legitimidade de um governo que é fruto de uma das mais interessantes histórias de luta antineoliberal e anticolonial de que se tem notícia.

4.6 Conclusão

O sociólogo francês Hervé do Alto – há anos radicado na Bolívia, onde escreveu uma tese de doutorado sobre o MAS – possui uma particular teoria sobre a dinâmica que rege o mundo da política nesse país andino. Para Hervé, que nunca pretendeu atribuir o menor *status* de cientificidade à sua teoria, um político de sucesso na Bolívia deve, desde cedo, aprender a falar alto, ou melhor, grosso. Em outras palavras, ganha a parada quem tiver mais convicção e conseguir demonstrar mais firmeza na defesa de suas posições políticas, de preferência por meio de gritos, ameaças e, se for o caso, até chegar às vias de fato com embates corporais²⁷. Tanto faz se a disputa em questão diz respeito à escolha de um representante sindical, à expulsão de uma companhia transnacional ou mesmo ao

²⁷ O tumulto de maio de 2009, que rapidamente se transformou em quebra-quebra e pancadaria entre os deputados bolivianos durante a sessão que discutia a nova distribuição de escaninhos eleitorais, pode ser tomado como um bom exemplo dessa dinâmica.

quorum necessário para aprovação de um artigo na Assembleia Constituinte. Ganha, na maioria das vezes, quem for mais truculento, sugere Hervé.

Sua teoria não é positivista – já avisamos desde o começo –, nem pretende, por isso mesmo, atingir ares de lei social. Assim, mesmo que essa estratégia de intimidação por ventura não funcione, ela é infalível no sentido de obter capital político de determinada base social. Ou seja, pode-se até perder a disputa em questão, mas sai fortalecido politicamente aquele que, digamos, for mais flagrantemente apaixonado em seu atuar político. Ainda que Hervé provavelmente vá negar a autoria de tão perspicaz, porém deveras eurocêntrica, teoria – que foi transmitida ao autor destas linhas durante uma elucidativa caminhada por *el paseo del Prado*, centro de La Paz –, esta parece ser uma boa chave de leitura para oferecer uma mirada explicativa acerca do processo de nacionalização dos hidrocarbonetos no país.

Evo Morales, respaldado por mais de uma década de lutas sociais sem comparação na América do Sul durante a era neoliberal da região, pareceu ser vítima de sua própria condição de maior líder político da história boliviana. Encarnou como ninguém a postura do “ganha quem falar mais alto”. Certamente trata-se de uma atitude intuitiva do próprio Evo, algo que provavelmente nem ele, nem nenhum de seus pares da política boliviana – no governo ou na oposição – tenha consciência. Mas, ao buscar sintetizar anos de luta em um único ato de força, como feito por meio da tomada simbólica dos megacampos de gás natural, ele se deparou com os limites deste modo de interação política tipicamente boliviano.

Morales falou grosso, não se esquecendo de trazer o exército para mostrar que não estava para brincadeiras. Certamente seu capital político com a opinião pública doméstica se valorizou ao extremo mediante essa verdadeira peitada nas empresas transnacionais, em especial na Petrobras. Naquele instante, nada parecia ser mais importante do que a expressão no rosto de Evo, também observável nos olhares quase incrédulos da maioria dos bolivianos, que até então alimentavam expectativas bem mais modestas para o 1º de maio: “Fizemos vocês engolirem 82%, não se metam conosco de novo!”, pareciam dizer com suas feições, tanto o presidente quanto todos os que se emocionavam com o “dia histórico” em que finalmente acabava o “*saqueo de Bolivia*”.

O problema foi que seus interlocutores – ou adversários – não vinham da mesma escola política que Morales, nem partilhavam de suas peculiares normas de conduta e valoração política. Do outro lado havia brasileiros, espanhóis e franceses, além de indiretamente norte-americanos, sauditas, chineses e britânicos, donos das maiorias acionárias das principais petroleiras que operam na Bolívia. Com eles, falar mais alto não significa necessariamente ganhar nenhuma parada. Sabem ouvir gritos sem enervar-se e, posteriormente, responder de acordo com as oportunidades de cada situação.

Afinal, a lógica do capital – ao melhor estilo da ideologia liberal que tenta disfarçar sua existência de si mesma – é, além de oportunista, “pragmática”. Segundo a tautologia que guia o capitalista neoliberal, “ganha quem ganhar no final”, seja gritando, sussurrando ou mesmo calado. O importante é que as relações sociais (capitalistas) sejam mantidas e os lucros continuem em expansão. Parece ter sido essa lógica pragmática que colonialmente triunfou sobre a lógica verborrágica de Morales, o qual acreditou estar realizando o que considerava uma grande missão histórica, mas que terminou com um amargo sabor de transformismo ao revelar a dificuldade de avançar nas guerras de posição contra um adversário de peso como é o neoliberalismo em um país periférico. Afinal, diria um conhecido filósofo italiano, hegemonia significa realizar tudo aquilo que os outros querem que seja feito, mas tendo a ingênua certeza de que se está fazendo o que nós mesmos desejamos.

Além de um desrespeito espantoso ao Decreto que ele mesmo acabara de publicar, o governo Morales demonstrou uma leniência de difícil compreensão para com as empresas que meses antes eram qualificadas pelo atual presidente como responsáveis pelo “saqueo” do país. Se os contratos de outubro eram de fato a “verdadeira nacionalização”, como fontes do governo se apuraram em afirmar, então tal nacionalização realmente possui um significado inédito, pois, além de não confiscar, nem expropriar, nem punir os crimes cometidos, ainda mantém praticamente inalterado o patamar tributário anterior. Desta forma, até mesmo os defensores mais fiéis do paradigma neoliberal, como são os conselhos de acionistas das transnacionais petroleiras, podem perder o medo de palavras como

“nacionalização”. Se esse for o novo termo encontrado para perpetuar a situação privilegiada dos interesses econômicos privados, nacionais e estrangeiros, então nacionalizar já não assusta tanto como em outros tempos.

Vale lembrar que durante o período neoliberal, portanto antes da nacionalização e antes mesmo da lei nº 3.058/05, o Estado retia apenas 18% da renda hidrocarbonífera, em um contexto de preços internacionais na casa de 1,50 dólar por milhão de BTU, o que resultava em 1,23 dólar por unidade para as petroleiras. No entanto, após a nacionalização de Morales, mas em um contexto de preços acima de 6 dólares, as empresas passaram a reter 2,76 dólares por milhão de BTU – mais que o dobro! –, mesmo com uma taxa média de 46% (já que os 82% nunca entraram para valer em vigor) (Quezada, 2006). Dito de forma simples: hoje, mesmo após a nacionalização, o lucro das transnacionais é maior do que era antes de Morales chegar ao poder. Petrobras, mais ainda que as outras empresas petroleiras em operação na Bolívia, possui um lucro extra incalculável, obtido mediante a monetização das reservas bolivianas em *Wall Street*, prática que tampouco se alterou com a nacionalização.

É claro que a volatilidade dos preços internacionais pode trazer de volta esse patamar para níveis mais baixos. Mas também pode continuar elevando-os indefinidamente de acordo com a imprevisibilidade inerente às leis de oferta e procura. Assim, parece ficar claro que não é apenas com sobretaxações temporárias, nem mesmo com os alardeados 82% – nem apenas com discursos inflamados sobre o fim de 500 anos de exploração colonial – que se faz uma mudança verdadeira nas relações entre público e privado, entre o nacional e o estrangeiro, entre Estado e petroleiras transnacionais, principalmente quando se está disputando o modo de apropriação das riquezas socialmente produzidas.

Carvajal (2006) diz que, independente dos desenlaces futuros do processo – que ele acreditava ter em maio de 2006 apenas seu ponto de partida –, a “semente cultural” da nacionalização já estava jogada, pois o “significado simbólico” da medida teria desdobramentos que certamente contribuiriam para a reversão gradual do paradigma neoliberal. Além de ser a primeira nacionalização do século XXI, era também a prova de que o neoliberalismo encontrou na Bolívia uma barreira que não havia conseguido transpor em outros lugares e contextos. A história posterior mostrou que sementes culturais não bastam, assim como não são suficientes tomadas simbólicas de campos petrolíferos se, em menos de um ano, as

empresas transnacionais conseguiram não apenas anistiar dívidas e desobediências à lei, mas também consolidar – através de novos contratos – uma relação absolutamente vantajosa em termos de lucratividade e discricionariedade para continuar respeitando a lei apenas quando lhes é conveniente.

Os campos simbolicamente ocupados em maio de 2006 apresentam hoje poucas diferenças em relação ao que eram em abril do mesmo ano, antes de sua suposta recuperação pelo Estado boliviano. Da mesma forma, os balanços bancários de Petrobras e demais empresas petroleiras tampouco apresentam perdas significativas após o Decreto Supremo nº 28.701 e os contratos nele baseados. Não à toa, nenhuma companhia transnacional optou por deixar a Bolívia. Explorar o gás boliviano era e continua sendo um negócio altamente interessante para as petroleiras, algo que não é um problema em si, desde que em contrapartida os interesses da pobre população local também sejam avançados, nos curtos e longos prazos. Mas essa segunda parte não aconteceu. O poder político das empresas permanece proporcional ao poder econômico que possuem, ou seja, desproporcional em relação a uma concepção democrática de sociedade, já que sua atuação – seja na forma de *lobby* ou desafio aberto às normas governamentais – continua delimitando, em larga medida, as possibilidades de mudanças reais nas políticas públicas do país.

Seria exagero afirmar que o “superestado petroleiro” (capítulo 2) está mantido e reafirmado durante o governo Morales? Talvez. Mas se optarmos por seguir a diretiva schimitana que diz ser soberano aquele que decide o estado de exceção, então devemos procurar soberania não apenas em Decretos Supremos emanados do *Palacio Quemado*, mas também no uso – e desuso – que determinados agentes econômicos fazem de tais decretos, seja através de pressões políticas, manobras diplomáticas, campanhas publicitárias ou mesmo... contratos de exploração hidrocarbonífera.