

GT 4. Imperialismo, nacionalismo e militarismo na América Latina

O mito da generosidade: contradições da política externa brasileira no contexto da nacionalização do gás natural boliviano

Igor Fuser¹

Resumo: A nacionalização dos hidrocarbonetos pelo presidente boliviano Evo Morales, em maio de 2006, provocou a mais séria crise na política externa brasileira durante o primeiro mandato presidencial de Lula. A decisão prejudicou os interesses da Petrobras, na época a maior empresa instalada na Bolívia, com presença em todos os ramos da atividade petrolífera. O conflito foi amplificado pela existência de uma relação de interdependência entre os dois países com base no gasoduto de 3.150 quilômetros, que transporta quase a metade do gás natural consumido pela indústria no Brasil. Com a 'nacionalização sem expropriação', segundo a fórmula adotada por Morales, as empresas estrangeiras foram autorizadas a permanecer na Bolívia, mas tiveram de renegociar seus contratos, aceitando a ampliação da receita fiscal (*government take*) obtida pelo governo a partir da produção petrolífera. Essa decisão do governo boliviano expôs as contradições da política do Brasil para a América do Sul. Lula, pressionado pela oposição conservadora, intercedeu em defesa dos lucros da Petrobras, mas ao mesmo tempo reconheceu a nacionalização como expressão do direito soberano da Bolívia em legislar sobre seus próprios recursos naturais, abstendo-se de represálias.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Petrobras; Gás natural; Bolívia; Nacionalismo.

Introdução

¹ Igor Fuser é professor-adjunto no Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC), em São Bernardo do Campo, Brasil. Tem mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). É autor dos livros *México em Transe* (Editora Scritta, 1995), *Petróleo e Poder – O envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico* (Editora da Unesp, 2008) e *Energia e Relações Internacionais* (Editora Saraiva, 2013).

O presidente boliviano Evo Morales iniciou seu primeiro governo com a nacionalização do petróleo e do gás, anunciada em 1º de maio de 2006. Essa medida prejudicou os interesses dos investidores externos, particularmente a Petrobras, que operava (e ainda opera) as maiores reservas bolivianas de gás, e colocou em risco o abastecimento do mercado brasileiro, já que 50% do gás consumido no país vizinho, na ocasião, era importado da Bolívia, por meio do gasoduto construído (na maior parte, pela própria Petrobras) na segunda metade da década de 1990. Diante dessa atitude, o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva optou por uma reação cautelosa: reconheceu a decisão de Morales como um ato de soberania da Bolívia, ao mesmo tempo que defendeu a procura, por meio do diálogo, de uma solução que preservasse o que entendia serem os interesses brasileiros.

As negociações ocorreram no prazo de seis meses, fixado pelo governo de La Paz, e envolveram não só a Petrobras, mas também as demais empresas estrangeiras de hidrocarbonetos, que optaram por permanecer na Bolívia, sob novas regras. O novo marco regulatório, aceito pelos investidores externos, amplia a participação do Estado boliviano na receita do petróleo e do gás (*government take*), ao mesmo tempo que garante, formalmente, o controle estatal sobre a indústria dos hidrocarbonetos na Bolívia.

Com a assinatura dos novos contratos entre a Petrobras e a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), a empresa brasileira manteve suas operações na Bolívia e o negócio do gás ficou garantido por mais vinte anos, mas os investimentos brasileiros nos hidrocarbonetos bolivianos se limitaram, doravante, ao mínimo necessário para a manutenção dos equipamentos. O Brasil, desde então, ampliou a sua produção doméstica de gás natural, desistindo os projetos que previam a expansão das importações do combustível boliviano.

Para compreender o contencioso entre o Brasil e a Bolívia em 2006, deve-se levar em conta o contexto em que se deu o ingresso da Petrobras na Bolívia, em um cenário político e econômico marcado pela aplicação de políticas neoliberais nos dois lados da fronteira. Tanto a construção do gasoduto Bolívia-Brasil quanto a expansão das atividades da Petrobras na exploração, produção e refino de hidrocarbonetos na Bolívia só ocorreram devido à função primordial que esses empreendimentos desempenhavam na aplicação das reformas estruturais definidas a partir de fora, por empresas e governos estrangeiros e agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A Petrobras foi beneficiária desse processo, ao obter o controle dos principais campos de gás natural bolivianos.

A conduta brasileira em relação ao nacionalismo boliviano no período 2003/2007 lança luz sobre a natureza ambígua e contraditória da política regional de Brasília. Ninguém falou tanto na necessidade de superar as assimetrias entre os países sul-americanos quanto os formuladores brasileiros de política externa no período do governo Lula (Guimarães 2006: 376-382,; Garcia 2010: 155),. No entanto, quando os bolivianos – por meio de movimentos sociais e outros atores não-estatais, inicialmente, e do governo Morales, a partir de 2006 – adotaram atitudes concretas no sentido de reduzir essas assimetrias, a reação das autoridades brasileiras foi mais de rejeição do que de simpatia.

Durante o período de dois anos e meio transcorridos entre a primeira Guerra do Gás (outubro de 2003), quando uma insurreição popular depôs o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada e colocou no topo da agenda política a demanda da revogação das regras ultra-liberais que marcaram o ingresso da Petrobras e outras empresas estrangeiras na exploração dos recursos energéticos bolivianos, e o Decreto de Nacionalização dos hidrocarbonetos (maio de 2006), todo o esforço da diplomacia de Brasília esteve voltado para a manutenção de um *status quo* que favorecia os interesses da Petrobras e da indústria brasileira, consumidora do gás (barato) boliviano – mas que a maioria dos bolivianos considerava inaceitável. Naquele período, os atores brasileiros – diplomatas, gestores da Petrobras e até mesmo integrantes do primeiro escalão do governo, como a então ministra das Minas e Energia, Dilma Rousseff – utilizaram a assimetria de recursos econômicos como instrumento de pressão em favor do que entendiam serem os interesses brasileiros no gás boliviano. Em nome da ‘proteção dos investimentos’ da Petrobras, ameaçaram cancelar projetos de cooperação – em especial, a prometida construção de um pólo gás-químico na fronteira – caso ocorresse uma revisão das leis bolivianas em termos que resultassem na redução dos lucros da Petrobras. Esses projetos de cooperação foram efetivamente cancelados, logo após a aprovação, pelo Congresso da Bolívia, de um novo marco regulatório para o setor, aprovado em 2005 (a Lei 3.058), durante o governo do antecessor de Morales, o presidente Carlos Mesa, cuja negativa em aplicar a nova legislação provocou a sua derrubada. Nesse tempo todo, a Petrobras e a diplomacia brasileira intervieram na disputa doméstica boliviana em torno dos hidrocarbonetos em aliança com as demais transnacionais petroleiras presentes na Bolívia e com as correntes políticas conservadoras locais, a partir do interesse comum na preservação do modelo econômico neoliberal.

De fato, o ingresso da Petrobras na Bolívia está estreitamente associado às reformas neoliberais implantadas naquele país a partir de 1985, e que afetaram de forma direta o setor

de hidrocarbonetos no primeiro governo de Gonzalo Sánchez de Lozada, entre 1993 e 1997. Essas reformas favoreceram a empresa brasileira de três maneiras mutuamente complementares: a) a privatização da estatal boliviana YPFB, abrindo espaço para o controle do setor de petróleo e gás natural por companhias transnacionais; b) a entrega à Petrobras e seus sócios de dois dos três maiores campos gasíferos bolivianos, San Alberto e San Antonio, oficialmente classificados como “novos”, com vantagens fiscais daí decorrentes, embora na realidade o volume das suas reservas já fosse conhecido; c) a adoção de um regime tributário altamente favorável às transnacionais petroleiras.

O peso avassalador da Petrobras na economia boliviana – principal investidor e principal importador em um país carente de capital e tecnologia, com um mercado interno subdesenvolvido – produziu, do lado boliviano, um duplo efeito: de um lado, o desejo de mudança que ganhou expressão prática na bandeira da nacionalização dos hidrocarbonetos; do outro, uma sensação de impotência diante dos custos elevadíssimos de um confronto com o Estado e o capitalismo brasileiros. A retomada do projeto nacionalista na Bolívia da década de 2000 se deu nos marcos da estrutura econômica e jurídica herdada do neoliberalismo .

O governo Mesa em busca do equilíbrio entre as multinacionais e as aspirações populares

O momento decisivo para entender o contencioso Brasil-Bolívia do gás natural se situa em outubro de 2003, quando Sánchez de Lozada renunciou à presidência após uma trágica jornada de protestos populares, reprimidos pelo seu governo ao custo de 68 mortes. O episódio modificou radicalmente o cenário político da Bolívia, com a introdução de quatro elementos novos, relacionados com os investimentos externos em hidrocarbonetos. Em primeiro lugar, a insurreição contra Sánchez de Lozada confirmou e fortaleceu a disposição de grande parte da sociedade boliviana em defender a qualquer custo os seus recursos econômicos naturais, endossando uma tendência que já vinha se manifestando, em intensidade crescente, desde a luta contra a privatização da água em Cochabamba, em 2000, na mobilização social conhecida como Guerra da Água. Em segundo lugar, o desenlace vitorioso da Guerra do Gás deixou evidente que tinha se tornado impossível tomar decisões políticas de alcance nacional à margem da vontade popular. Uma terceira consequência foi o aprofundamento da crise dos partidos políticos tradicionais e da própria institucionalidade – o Congresso, o Judiciário e o Executivo. O pacto entre os partidos pró-neoliberalismo, que havia garantido desde 1985 a governabilidade em um país recordista em golpes de Estado,

desmanchou-se de modo irreparável. Por fim, o levante de 2003 enfatizou a urgência de reorganizar o país por meio de uma Assembleia Constituinte. Essa reivindicação está estreitamente ligada a uma definição sobre o regime de exploração e comercialização dos hidrocarbonetos..

Foi nesse contexto que o vice-presidente Carlos Mesa assumiu a presidência da Bolívia em 17 de outubro de 2003, com apoio unânime do Congresso, uma vez lida a renúncia de Sánchez de Lozada, que havia abandonado o país. Em sua posse, Mesa se comprometeu a convocar uma Constituinte e a rever a Lei de Hidrocarbonetos, elevando os impostos sobre o petróleo e o gás natural de 18% a 50%. (Kohl; Farthing 2007: 283-284). No entanto, o novo presidente logo se viu sob a pressão das empresas petroleiras (inclusive, a Petrobras) e das instituições financeiras internacionais para que preservasse a orientação neoliberal adotada pelo Estado boliviano em 1985. Mesa governou em meio a um intenso fogo cruzado. De um lado, os movimentos sociais pressionavam pelo cumprimento da Agenda de Outubro (Constituinte e nacionalização dos hidrocarbonetos). Do outro, articulava-se a resistência de um bloco conservador que rejeitava qualquer medida nacionalista.

Mesa sofreu uma enorme pressão do FMI para garantir o respeito aos contratos sobre hidrocarbonetos vigentes e para forçar o governo boliviano a mover-se rapidamente para ampliar as exportações de gás com a construção de um gasoduto até o Chile, de onde o combustível seria remetido à América do Norte. Ao mesmo tempo, a cobrança pelo pagamento da dívida externa boliviana continuava a ser uma prioridade das instituições financeiras internacionais. Tais pressões reduziram diretamente a capacidade do governo da Bolívia de amenizar os efeitos sociais da crise econômica. Em junho de 2005, 28% do PIB foi destinado ao pagamento da dívida externa. O FMI e o Banco Mundial advertiram reiteradamente que o governo boliviano, altamente dependente de ajuda externa, perderia apoio se nacionalizasse o gás ou adotasse qualquer outra medida contrária aos investidores estrangeiros ou aos acordos de liberalização comercial.

No intervalo entre o desfecho da Guerra da Água (abril de 2000) e a primeira Guerra do Gás (outubro de 2003), as preocupações brasileiras em relação ao país vizinho se concentraram em um único tema: o esforço para reduzir o preço e a quantidade dos volumes importados através do gasoduto. A troca de governo em Brasília após a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 manteve inalterada a política em relação à Bolívia. Ao contrário do que se poderia imaginar, o acesso do PT às instâncias de formulação e execução da política externa – fato que se expressou, ostensivamente, com a posse de Marco Aurélio

Garcia, dirigente do Partido dos Trabalhadores (PT), no cargo de assessor presidencial para assuntos internacionais – pouco alterou o quadro geral de falta de familiaridade dos atores estatais brasileiros com os movimentos sociais bolivianos e seus líderes, em rápida ascensão.

Nos primeiros meses do governo Mesa, o Brasil se mostrou disposto a apresentar uma ‘agenda positiva’ nas suas relações com a Bolívia. Entre as iniciativas, destacava-se o projeto de construção de um polo gás-químico em Puerto Suárez, município boliviano na fronteira com o Brasil, de modo a atender o anseio boliviano pela agregação de valor ao gás natural. O projeto, com investimentos em torno de US\$ 1,5 bilhão, teria como objetivo a produção de polímeros, combustíveis líquidos e fertilizantes. Tanto a Petrobras quanto a diplomacia brasileira se empenharam em não atizar a animosidade contra a empresa, retratada no debate público como um vampiro que suga as riquezas da Bolívia. Nos bastidores, os executivos da Petrobras e os diplomatas brasileiros se dedicaram a um trabalho de *lobby*, discreto e intenso, junto ao Ministério dos Hidrocarbonetos e ao próprio Mesa. Essa atividade se coordenava com a campanha de propaganda midiática movida pela Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH)², com sede em Santa Cruz, para convencer os congressistas e a opinião pública de que a adoção de medidas contrárias aos interesses das empresas petroleiras causaria danos graves à economia boliviana. De acordo com relatos publicados na imprensa boliviana, Mesa negociou em janeiro e fevereiro de 2004 com os representantes das petroleiras os termos da nova Lei de Hidrocarbonetos.

Durante todo o período transcorrido entre a posse de Mesa, em outubro de 2003, e a aprovação pelos congressistas de uma Lei de Hidrocarbonetos claramente nacionalista, em março de 2005, as esperanças da Petrobras estiveram depositadas no presidente boliviano e em suas hesitantes manobras. O referendo sobre o assunto, em 19 de julho de 2004, teve como resultado mais importante a manifestação da ampla maioria dos eleitores bolivianos por algum tipo de nacionalização dos hidrocarbonetos, mas sem especificar o alcance desse medida e os meios pelos quais ela seria implementada. Nos meses que antecederam a consulta popular, a Embaixada Brasileira e a Petrobras mantiveram encontros frequentes com as principais lideranças políticas da Bolívia para discutir a política energética do país (Silva 2011, entrevista). A partir desses contatos, os agentes brasileiros chegaram à conclusão de que seria inevitável a adoção de medidas nacionalistas pelo governo boliviano, em prejuízo das transnacionais petroleiras e do que entendiam serem os interesses do Brasil. Essa avaliação os levou a endurecer o discurso, na crença de que apenas as conversas de bastidores seriam

² A Petrobras Bolívia é afiliada a essa entidade.

insuficientes para produzir resultados compatíveis com os interesses do Estado brasileiro e da Petrobras. No dia 16 de julho de 2004, véspera do referendo, o embaixador do Brasil em La Paz, Antonino Mena Gonçalves, advertiu que uma elevação da cobrança de *royalties* em 50% seria considerada inaceitável pela empresa brasileira. Essa declaração assinalou uma mudança do discurso brasileiro, que a partir de então se distanciou do tom conciliador adotado nos primeiros nove meses do governo Mesa para assumir publicamente um tom de pressão. Eram três os focos de preocupação da Petrobras naquele período: a) o risco de que, na nova legislação, os contratos de concessão fossem transformados em contratos de prestação de serviços; b) a remuneração da Petrobras, pois, embora o projeto de Mesa deixasse uma margem de rentabilidade de 50%, outro projeto em debate, defendido por Morales, reduzia essa margem³; e c) as regras para a migração dos contratos a fim adequá-los à nova legislação. Nas conversas com os bolivianos, Garcia insistia para que as mudanças nos contratos ocorressem de forma negociada, e não compulsória.

O evento que mudou a percepção brasileira foi o bloqueio da capital boliviana, em janeiro do ano seguinte, por indígenas aimarás que, sob a liderança de Felipe Quispe, reivindicavam a reestatização dos serviços de água e esgoto no departamento de La Paz. Mesa se recusou a utilizar a força militar para restabelecer a autoridade estatal e acabou por atender à demanda dos indígenas. A Segunda Guerra da Água, como esse confronto se tornou conhecido, terminou com a revogação do contrato. A mudança ficou evidente nas declarações do embaixador do Brasil em La Paz, Antonino Mena Gonçalves, ao admitir publicamente, pela primeira vez, as pressões que o governo brasileiro vinha fazendo sobre o gabinete de Mesa e os congressistas bolivianos contra a adoção de uma Lei de Hidrocarbonetos que restringisse os lucros e a autonomia da Petrobras. Um elemento central nesse discurso era definir qualquer medida que significasse alguma perda para a empresa como 'confisco'. No intervalo de uma reunião com o chanceler Celso Amorim em La Paz, o embaixador afirmou ao jornal *Valor Econômico* em 7 de janeiro de 2005: "Se alguém investiu e é, de alguma maneira, confiscado, alguém tem de pagar por isso".

A situação do governo Mesa começou a ficar insustentável a partir de 16 de março de 2005, com a aprovação, pela Câmara dos Deputados, de um projeto de Lei de Hidrocarbonetos com medidas bem mais restritivas às empresas petroleiras do que as previstas na versão que o presidente tinha enviado para a apreciação dos congressistas. Do

³ Se os royalties fossem estabelecidos em 50%, a carga tributária total ficaria bem mais alta, considerando os demais impostos aplicados sobre a indústria dos hidrocarbonetos.

ponto de vista da Petrobras, o texto aprovado continha claros elementos confiscatórios e violava os compromissos vigentes com as empresas petroleiras. Entre esses elementos se destacavam três: a) mudança obrigatória do contrato em prazo de 180 dias; b) aumento da carga impositiva total de 35% a 70%, dependendo dos volumes de hidrocarbonetos produzidos; c) perda, pelas empresas, do direito de comercializar livremente a produção.

Naqueles dias críticos do primeiro semestre de 2005, o Estado brasileiro e a Petrobras mantiveram a linha de conduta praticada desde o início da crise, reagindo à radicalização política na Bolívia com o endurecimento crescente das suas posições. A correspondência entre esses dois elementos fica evidente na cronologia do confronto político boliviano e das ações dos atores brasileiros. No dia 31 de março, a ministra Dilma Rousseff elevou o tom do discurso brasileiro, ao afirmar, pela primeira vez, que a aprovação da Lei de Hidrocarbonetos em discussão na Bolívia, com elevação da cobrança dos *royalties* para 50%, provocaria o fim dos investimentos brasileiros naquele país. “Esperamos que essa situação ainda se reverta e que esse tributo não seja aprovado. Se for, torna inviáveis novos investimentos na Bolívia”, advertiu Rousseff, conforme notícia publicada em *O Estado de S.Paulo* de 31 de março de 2005. Até então, a Petrobras e o governo brasileiro haviam apenas manifestado ‘preocupação’ com aquela lei. Na mesma entrevista, a ministra lembrou que a aprovação do novo marco jurídico para os hidrocarbonetos bolivianos já tinha deixado em suspenso o projeto do polo gás-químico binacional que seria construído na fronteira entre os dois países.

Apesar das advertências brasileiras, o Congresso boliviano aprovou uma nova Lei Geral de Hidrocarbonetos, de número 3.058, que determinava a renegociação dos contratos em um prazo de 180 dias e estabelecia um imposto adicional de 32%, o *Impuesto Directo a los Hidrocarburos* (IDH), além dos *royalties* já existentes de 18%, totalizando uma carga tributária de 50% sobre o valor bruto da produção. Na realidade, tratava-se de uma lei bastante moderada, muito distante da experiência histórica das nacionalizações em outros países produtores de petróleo ou mesmo na Bolívia em 1936 e 1969, quando os empreendimentos externos foram expropriados. Mesa utilizou diversas manobras para encontrar um meio de reescrever a Lei dos Hidrocarbonetos de modo a torná-la mais palatável às empresas estrangeiras. Em desafio aos trâmites constitucionais, manteve o documento em suas mãos pelo máximo tempo possível. Nem assinou nem vetou o novo texto legal, até que, por decurso de prazo, a decisão foi transferida para o presidente do Senado, Hormando Vaca Díez, que finalmente deu validade jurídica à Lei Geral de Hidrocarbonetos 3.058, no dia 17 de maio de 2005, sem o apoio do presidente da República. A recusa de Mesa em aplicar a Lei de

Hidrocarbonetos recém-aprovada por um Congresso de maioria conservadora reacendeu a revolta popular, rompendo definitivamente a instável trégua que os movimentos sociais haviam concedido ao governo após a insurreição vitoriosa de outubro de 2003.

O novo levante foi iniciado no dia 24 de maio de 2005, com marchas indígenas e greves de trabalhadores que paralisaram El Alto e La Paz e se espalharam para as cidades de Sucre, Potosí e Cochabamba (Hylton; Thomson 2007:123-124). O risco iminente de uma guerra civil levou Mesa a lançar um apelo para a antecipação das eleições gerais. O presidente da Câmara, Mario Cossío, anunciou que não tinha intenção de assumir a presidência, mas o presidente do Senado, Hermandó Vaca Díez, se mostrava determinado a exercer seu direito constitucional. No dia 9 de junho, transferiu o Congresso para Sucre, cidade que compartilha oficialmente com La Paz a condição de capital, em uma derradeira tentativa de reunir os parlamentares e tomar posse como presidente. Mas os movimentos sociais também se dirigiram para Sucre, fechando o aeroporto local de modo a impedir a chegada dos congressistas. Nesse momento, a coligação conservadora que dominava o Congresso se rompeu, abrindo espaço para que o poder fosse transferido ao presidente da Corte Suprema de Justiça, Eduardo Rodríguez Veltzé, que era o próximo na linha sucessória, depois de Vaca Díez e Cossío. Aprovou-se também a antecipação das eleições.

A nacionalização dos hidrocarbonetos foi o tema mais importante na eleição presidencial de 19 de dezembro de 2005. O principal candidato no campo da esquerda, Evo Morales, do MAS, lançou a proposta de uma “nacionalização inteligente”, ou seja, a recuperação do controle estatal sobre os hidrocarbonetos, a reconstrução da YPFB e a mudança dos contratos com as petroleiras transnacionais para torná-los mais favoráveis aos interesses bolivianos, mas sem expulsar essas empresas nem confiscar suas propriedades. Seu discurso incorporava as bandeiras das insurreições populares de outubro de 2003 e de junho de 2005, prometendo dar um fim ao modelo neoliberal e à pilhagem dos recursos da Bolívia. O resultado das eleições foi uma inequívoca manifestação do desejo da maioria dos bolivianos de mudanças profundas na condução da política e da economia. Com quase 53,7% dos votos, Morales alcançou a margem mais alta de votação na história democrática da Bolívia, em uma eleição que atingiu o recorde de 84% de comparecimento às urnas.

Uma mudança das regras do relacionamento entre o Estado boliviano e as empresas transnacionais de petróleo e gás natural era esperada desde o primeiro dia do novo governo. Tal como prometera em campanha, Morales não confiscou os ativos das empresas estrangeiras. O foco da ‘nacionalização’ nos termos do Decreto Supremo 28.701, de 1º de

maio de 2006, é a revisão dos contratos com as transnacionais, e não a sua expulsão. O conteúdo das medidas pode ser resumido em quatro tópicos:

- a) reafirmar a propriedade estatal sobre o petróleo e o gás natural, conforme estipula a Constituição;
- b) aumentar as receitas fiscais do Estado mediante a renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras;
- c) estabelecer o protagonismo estatal no setor de hidrocarbonetos com a recuperação, por meio da YPFB, do controle acionário sobre os ativos das empresas 'capitalizadas' durante o período neoliberal;
- d) criar as bases para uma política de industrialização que permita à Bolívia transformar o seu gás natural em produtos de maior valor agregado, como fertilizantes e plásticos.

Se o conteúdo do decreto dificilmente pode ser considerado uma surpresa, pois corresponde ao programa do MAS e às declarações das mais altas autoridades bolivianas nos 100 dias transcorridos desde a posse de Morales em janeiro de 2006, o seu *timing*, sem dúvida, pegou desprevenidos os governos e empresas estrangeiras afetados pela medida. A resposta mais dura partiu do presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, que se mostrou muito preocupado com a decisão boliviana. "O governo da Bolívia tomou medidas unilaterais, de forma não amistosa, que nos obrigam a reagir", afirmou ao jornal *Folha de S.Paulo*. Sempre ressaltando que sua "principal preocupação é sempre garantir o fornecimento de gás ao Brasil", Gabrielli deixou claro que a empresa não descartava a possibilidade de ir à Justiça para assegurar o direito de propriedade dos campos e dos ativos na Bolívia.

Entre a proteção dos investimentos e o foco na integração regional

As reações da Petrobras e do governo brasileiro nos primeiros dias após o Decreto da Nacionalização tiveram como pano de fundo um clima psicológico de 'indignação' estimulado pelos principais veículos midiáticos, que acusaram o governo Lula de se comportar de maneira frouxa diante de uma atitude boliviana insistentemente classificada como desrespeitosa, ilegítima e até mesmo hostil em relação ao Brasil. As apreensões de Brasília se reforçavam ainda mais no contexto específico em que a Bolívia 'nacionalizou' o gás, com o apoio declarado do presidente venezuelano Hugo Chávez e a simpatia ostensiva do governo argentino do presidente Néstor Kirchner. A realidade regional, portanto, representou

um forte elemento de moderação do comportamento brasileiro, em contraposição às pressões da mídia e de setores políticos opositores domésticos que cobravam dureza e retaliações contra a Bolívia.

Esses fatores ajudam a entender a comedida reação de Lula, que, ao comentar o ocorrido pela primeira vez, no dia 3 de maio, em São Paulo, proferiu uma frase que é um primor de ambiguidade: "O fato de que os bolivianos têm direito [*de nacionalizar o gás*] não significa negar o direito do Brasil". No essencial, porém, o presidente brasileiro deixou claro que aceitava a atitude boliviana como um ato legítimo e até elogiável. A nacionalização, para ele, foi "um ajuste necessário de um povo sofrido e que tem o direito de reivindicar maior poder pela maior riqueza que possui". Dois dias depois, em 5 de maio, Lula se reuniu com Morales, Kirchner e Chávez na cidade argentina de Puerto Iguazú. Ao final do encontro, os presidentes do Brasil e da Argentina declararam que respeitariam o direito da Bolívia de definir suas políticas para os recursos naturais e, junto com os outros dois governantes presentes (da Bolívia e da Venezuela), coincidiram em defender o diálogo bilateral como meio de resolver as questões pendentes. Morales, por sua vez, tranquilizou Lula e Kirchner afirmando que o fornecimento de gás natural ao Brasil e à Argentina nunca esteve ameaçado. O presidente argentino reforçou, indiretamente, a posição de Morales na reunião, ao anunciar a intenção do seu governo de ampliar as importações de gás boliviano, de 7 milhões de metros cúbicos diários para 20 milhões, aceitando também pagar um preço superior aos US\$ 3,25 por milhão de BTU que eram cobrados na época.

No dia 28 de outubro de 2006, ao final do prazo de seis meses determinado pelo Decreto Supremo 28.701, foram anunciados os novos contratos entre a YPF e as multinacionais petroleiras. O resultado da negociação expressou um compromisso em que as duas partes puderam contabilizar benefícios importantes. Isso ocorre porque, apesar das concessões feitas – por ambos os lados –, os interesses fundamentais de todos os atores foram preservados. A Petrobras garantiu sua posição como operadora dos dois principais campos exportadores de gás natural da Bolívia e manteve uma rentabilidade acima de 15%. Essa margem é considerada perfeitamente razoável, pois gera recursos suficientes para o financiamento das operações da empresa em território boliviano e mais uma taxa de retorno superior ao custo do capital (Petrobras 2006: sem paginação). Já a Bolívia ampliou significativamente sua parcela na apropriação da renda petroleira e reafirmou a propriedade estatal sobre os hidrocarbonetos em todas as etapas da cadeia produtiva, nos termos do Decreto de Nacionalização.

Os novos contratos só começaram a ser aplicados a partir de 3 de maio de 2007. Àquela altura, os efeitos positivos da política de nacionalismo de recursos já se faziam sentir de um modo incontestável, na forma de um aumento dramático na arrecadação fiscal sobre a maior riqueza da Bolívia, os hidrocarbonetos. No ano de 2006, a renda obtida pelo país com a exportação de petróleo e (principalmente) gás natural atingiu quase 1,3 bilhão de dólares, mais do que o dobro da receita obtida no ano anterior, de 608 milhões de dólares. Antes da adoção de políticas nacionalistas, o Estado boliviano recebia uma média de US\$300 milhões anuais como receita dos hidrocarbonetos. Em 2008, com o aumento dos preços internacionais do petróleo, a receita boliviana ultrapassou US\$ 1,6 bilhão, ou seja, 25% a mais do que em 2006.

Considerações finais

Uma análise dos antecedentes e do contexto em que se construiu a interdependência gasífera entre os dois países revela que o esquema neoliberal era totalmente funcional aos interesses da Petrobras e da indústria brasileira em geral. Mais: que a empresa brasileira de hidrocarbonetos era parte integrante do modelo político-econômico neoliberal implantado na Bolívia, do qual se beneficiou mais do que qualquer outra companhia estrangeira, na medida em que adquiriu, em condições fiscais extremamente favoráveis, o controle dos dois maiores campos de gás natural no país vizinho. A Petrobras e a diplomacia brasileira estavam convencidas da permanência do modelo neoliberal na Bolívia; subestimaram os sinais de deterioração da democracia elitista que definiu o sistema político boliviano desde 1985; minimizaram as críticas ao 'entreguismo', que envolviam indiretamente a Petrobras como beneficiária, junto com as demais empresas petroleiras estrangeiras, de um regime fiscal claramente desfavorável aos interesses nacionais da Bolívia. Quando os movimentos sociais entraram em cena, os atores brasileiros envolvidos nas relações econômicas bilaterais se recusaram a encarar a rebelião indígena, camponesa e popular como uma vertente política de caráter democratizante, análoga, nesse sentido, ao impulso de participação popular que, no Brasil, deu alento à ascensão do PT até a eleição presidencial de Lula.

Diante do nacionalismo boliviano e de um presidente (Carlos Mesa) hesitante entre cumprir seus compromissos com os movimentos populares e manter o apoio das elites conservadoras locais e das empresas estrangeiras, a Petrobras e o governo brasileiro exerceram pressão em favor do *status quo*. Essa atitude, movida pelo interesse imediato da

maximização dos lucros da Petrobras e da garantia do abastecimento de gás natural a preços baixos para a indústria brasileira, entrou em contradição com o discurso diplomático de Brasília, que, tradicionalmente, atribui um interesse estratégico à estabilidade e à democracia na Bolívia. Em 2004/2005, a conduta oficial brasileira não favorecia nem a estabilidade, uma vez que contribuía para o acirramento dos conflitos sociais, nem a democracia, na medida em que a recusa do presidente Mesa a uma mudança efetiva no marco jurídico dos hidrocarbonetos – atitude integralmente apoiada pela diplomacia brasileira – significava um desrespeito à vontade popular expressa em referendo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Sebastião Rego (2009). "Cooperação energética nas Américas". In: COSTA, Paulo Gouveia da (coord.), *A Política Externa do Brasil: Presente e Futuro*, pp. 73-92. Brasília: Democratas – Diretório Nacional.
- CAMACHO, Keite (2005). "Petrobras continuará operando na Bolívia, garante Eduardo Dutra". Agência Brasil, 15 de março de 2005.
- GARCIA, Marco Aurélio (2010). "O lugar do Brasil no mundo – A política externa em um momento de transição. In: Garcia, M.A.; Sader, E., *Brasil entre o passado e o futuro*, pp. 153-176. São Paulo: Boitempo, Fundação Perseu Abramo.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de (2001). *O Gás no Mercosul: Uma Perspectiva Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag).
- HYLTON, Forrest; THOMSON, Sinclair (2007). *Revolutionary Horizons – Past and Present in Bolivian Politics*. London, New York: Verso.
- KOHL Benjamin; FARTHING, Linda (2007). *El Bumerán Boliviano – Hegemonía Liberal y Resistencia Social*. Tradução: Hernando Calla. La Paz: Plural.
- NOGUEIRA, Danielle (2009). *Diplomacia do Gás: A Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995-2002)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio de Janeiro.
- PETROBRAS (2006). *Contrato Petrobras-YPFB*, apresentação em *datashow*,.
- SILVA, Pedro Miguel da Costa (2011). Entrevista pessoal em 19 de agosto de 2011.