

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

*A Atuação da Petrobrás no mercado de gás natural  
da Argentina e da Bolívia e possíveis  
convergências com a política externa brasileira .*

Nome: Alessandro Segabinazzi

Orientador: Marco Aurélio Cepik

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

***A Atuação da Petrobrás no mercado de gás natural  
da Argentina e da Bolívia e possíveis  
convergências com a política externa brasileira .***

Nome: Alessandro Segabinazzi

Orientador: Marco Aurélio Cepik

Porto Alegre, abril de 2007.

## **Agradecimentos:**

A todos os mestres cujas lições seguimos,  
e mesmo àqueles de cujas lições nos afastamos.

## **Epígrafe**

*“Por mais sagaz que seja nossa auto-estima,  
a lisonja quase sempre a engana”*

## Sumário:

Introdução	7
<b>1. A alteração do mercado brasileiro de petróleo e gás natural desde 1995.</b>	<b>12</b>
1.1 – Pressão Externa e Privatizações no Brasil	13
1.2 – A mudança da identidade empresarial da Petrobrás	15
1.3 – O debate sobre a privatização da Petrobrás e a flexibilização do setor de petróleo.	18
1.4 – Características de gás natural e a sua expansão na matriz energética brasileira.	23
<b>2. Os investimentos internacionais da Petrobras e a política externa brasileira para a América do Sul.</b>	<b>29</b>
2.1 – A internacionalização da Petrobras	30
2.2 – A Política Externa Brasileira para a América do Sul: a dimensão da integração física.	41
2.3 – A lógica entre empresa e Estado: análise de economia política internacional pela contribuição da teoria do sistema mundo.	52
2.4 - Considerações sobre a semiperiferia	53
<b>3. Atuação da Petrobras na Argentina.</b>	<b>59</b>
3.1 – Contexto político-social argentino durante a criação da YPF.	61
3.2 – A Privatização da YPF e o setor de gás natural argentino.	66
3.3 – O início das atividades da Petrobras no país.	70
3.4 – A crise econômica argentina de 2001 e os impactos para os investimentos da Petrobras.	73
<b>4. Atuação da Petrobras na Bolívia</b>	<b>74</b>
4.1 – A Economia Boliviana e o Surgimento da YPFB	80
4.2 – A Revolução Nacionalista de 1952 e a Aliança Paradoxal	84
4.3 – O Retorno dos militares e o vai-e-vem da política de hidrocarbonetos.	88
4.4 – A Renovação Democrática e a nova política econômica	93
4.5 - A Política liberalizante de Sánchez de Losada	97
4.6 - O Gasoduto Bolívia-Brasil e o Recrudescimento dos Investimentos da Petrobrás.	99
4.7 – A Escalada dos Protestos Sociais em 2003.	102
Considerações sobre Instabilidade Política e Investimentos	106
Considerações Finais	110
Bibliografia	116

## Introdução

A presente dissertação versa sobre a atuação da maior companhia brasileira, a Petrobrás, no mercado de gás natural da Argentina e da Bolívia, e procura também identificar possíveis convergências entre esta e a política externa brasileira na sua dimensão sul-americana. Procura-se verificar em que medida as iniciativas do Estado brasileiro incentivam a participação da Petrobrás no mercado energético sul-americano.

Observa-se que desde o recrudescimento de seu processo de internacionalização, em meados da década de 90, a Petrobrás tem priorizado a América do Sul como sua área de atuação. A acentuação da internacionalização da Petrobrás decorreu, em grande medida, da mudança de seu perfil empresarial, após a flexibilização do monopólio estatal completado em 1997. Desde então, a companhia tem intensificado seus investimentos no exterior. Sua área de atuação de destaque é a América do Sul com investimentos importantes para a viabilização de uma infraestrutura energética regional. Concomitantemente, a política externa brasileira acentua sua ênfase para a integração da estrutura física no continente, por meio de importantes projetos logísticos que culminaram na elaboração da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA). A questão energética torna-se um dos pilares dessa construção, mas a vontade política de dar seguimento aos projetos não se tem mostrado unívoca.

Ao longo da história, a propriedade dos recursos naturais foi uma questão muito sensível aos governos dos Estados modernos. Os recursos energéticos, por serem um insumo para as atividades econômicas e humanas, alcançam grande repercussão política. As formas por que se definem sua exploração e sua comercialização são alvo de intenso debate, uma vez que refletem concepções econômicas visando ao desenvolvimento e ao bem-estar sociais. O caso brasileiro é bem conhecido. Quando se descobriu petróleo em território nacional, muito se discutiu de que maneira ocorreria sua exploração: se apenas com a participação do capital nacional (privado ou estatal), se através da associação com o capital estrangeiro, ou se apenas com a participação de capitais estrangeiros. Prevaleceu a

visão, no contexto do nacional-desenvolvimentismo, de que a exploração do petróleo brasileiro ocorreria sob regime de monopólio estatal, através da criação de uma empresa estatal, a Petrobras. O texto constitucional que adotou esta medida consagrou uma visão nacionalista que objetava veementemente a atuação de empresas estrangeiras do setor no Brasil, porque à sua imagem se associavam políticas imperialistas (o que acontecia, por exemplo, com a Standard Oil e a Exxon).

No contexto atual, em que as palavras de ordem são globalização econômica e integração dos mercados, a Petrobrás (em consequência o Brasil) parece estar sofrendo do reverso da moeda. Desde meados da década de 1990, após sofrer uma reestruturação corporativa, a companhia opta por intensificar sua participação internacional, através de vultosos investimentos. Esses concentram-se na Argentina e na Bolívia, e sua presença nestes mercados, por vezes, não é bem-quista. Tanto é assim que recentemente a nacionalização das empresas estrangeiras de hidrocarbonetos na Bolívia foi simbolizada pela ocupação das instalações da Petrobras pelo exército boliviano. Na reunião de cúpula União Européia-Mercosul, em Viena, junho de 2006, o presidente boliviano, Evo Morales, trouxe à tona velhos descontentamentos como a compra do Acre pelo Brasil em 1902, dizendo aos jornalistas estrangeiros que a Bolívia vendeu o Acre pelo preço de um “cavalo morto”.

A questão que se procura responder neste estudo é se a Petrobras vêm servindo, desde a intensificação de seu processo de internacionalização, aos propósitos da política externa brasileira. Para ser mais objetivo, procura-se avaliar a complementaridade da Petrobrás na consecução da política externa brasileira para a América do sul, tendo como foco a análise histórica das relações de integração da infra-estrutura de gás natural. Nos aproximadamente dez últimos anos, o que se observa é que idéias liberalizantes, embora de maneira diferenciada, foram decisivas na alteração da legislação de hidrocarbonetos na Argentina, no Brasil e na Bolívia e fundamentais para a viabilização de projetos de integração da infra-estrutura energética, quebrando um padrão nacionalista histórico que prevalecia nas políticas para o setor. A intenção dos governos era a de criar, por meio de novos marcos regulatórios, um ambiente de negócios que favorecesse o aporte de um grande volume de capital através de inversões estrangeiras. A YPF, empresa petrolífera argentina, a YPFB, boliviana, e a Petrobras, brasileira, atravessam um período de significativa

mudança do perfil das companhias em razão do aumento da competição internacional. Contudo, a reforma nas legislações teve efeitos diversos em decorrência de uma série de fatores como tamanho do mercado interno, nível tecnológico, experiência na indústria de petróleo e gás natural, havendo uma clara heterogeneidade nos marcos regulatórios energéticos nacionais. Outro fator significativo que influenciou na elaboração de marcos regulatórios distintos tem caráter político e é fundamental para a compreensão das alterações, em cada sociedade, da legislação energética, qual seja: a persistência, conquanto enfraquecida, da idéia de nacional-desenvolvimentismo. O nacionalismo econômico, como se procurará demonstrar ao longo do texto, sempre foi muito marcado nas sociedades estudadas, variando de intensidade conforme o contexto histórico.

O ponto de partida do estudo estabelece-se a partir de meados da década de 90, quando a Petrobras sofre uma significativa reestruturação corporativa (decorrente da lei 9478/97) e decide avançar significativamente sua internacionalização. Na avaliação da modificação da identidade empresarial da Petrobras em 1997, consideramos de importância significativa, por sua visão abrangente e teórica, o *paper* “*Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil*”, de Carmen Alveal, do qual derivamos a nossa hipótese de estudo, a ser apresentada no capítulo 1. Para as questões envolvendo o debate da privatização da Petrobras no Brasil teremos como referência o texto de economia política “*A agenda de médio prazo no Brasil e o futuro da Petrobrás*”, de Rodrigues, A. P.; Giambiagi, F.

Em seguida, no capítulo 2, pretende-se abordar a internacionalização da Petrobras e sua atuação na América do Sul, principalmente no que concerne à criação de novas territorialidades, conceito geográfico que remete à influência política por meio de uma estrutura de redes. Acredita-se que o entendimento desse conceito é fundamental para a compreensão da dimensão estratégica da política externa brasileira para a América do Sul por meio de projetos de desenvolvimento dos governos brasileiros tais como os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS), que teve desdobramentos para a elaboração da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA). Por fim, com base na teoria do sistema-mundo, analisar o papel do Estado na politização da economia e na acumulação de



capital em economias semiperiféricas. De acordo com Wallerstein, para além dos conceitos tradicionais de centro e periferia, existe uma terceira categoria, um estrato intermediário, que, no sistema-mundo, é tanto explorado quanto explorador: a semiperiferia em que se enquadra o Brasil. Nesse conceito há um aspecto de fundamental importância: o papel do Estado na politização da economia e na acumulação de capital.<sup>1</sup> A fim de complementar a análise, para torná-la mais robusta, buscaremos incorporar a metodologia de economia política proposta por Gonçalves (2005), porque acreditamos que ela concorre para uma melhor compreensão, ao incorporar índices objetivos, da hierarquização dos Estados no sistema internacional.

No capítulo 3, será realizada uma análise histórica que terá como foco o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural na Argentina. A ênfase recairá sobre as políticas públicas que procuravam promover o setor, configurando um padrão estatizante. De acordo com a abordagem teórica, procuramos verificar a atuação do Estado semiperiférico argentino na politização da economia, a fim de obter ganhos e resistir à periferização. Consideramos que a análise histórica do desenvolvimento do setor de hidrocarbonetos, conjuntamente com a evolução político-econômica argentina, contribui para melhor compreender a maneira por meio da qual ocorreu a penetração da Petrobrás no mercado do país vizinho.

De maneira similar ao capítulo precedente, proceder-se-á à análise do desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural na Bolívia no capítulo 4. Serão evidenciadas as dificuldades de uma economia periférica em desenvolver atividades econômicas que demandam um grande aporte de capital e de tecnologia. Constata-se que, por conta da escassa diversificação econômica boliviana, a posse dos recursos naturais, ao longo do século XX, tem-se mostrado uma questão muito espinhosa e acompanhada de intensa convulsão política e social. Com este pano de fundo, pretendemos acompanhar os investimentos da Petrobrás no país, que propiciaram, entre outras realizações, a viabilização de uma importante obra de infra-estrutura energética sub-regional, o gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol).

---

<sup>1</sup> Embora Wallerstein tenha sido o grande formulador da teoria do sistema mundo, este estudo empregará as formulações mais recentes de Giovanni Arrighi porque trazem uma precisão teórica maior, ao especificar os conceitos fundamentais.

O marco temporal que delimita a análise é a nacionalização por parte dos bolivianos da propriedade das companhias estrangeiras através da nova lei de hidrocarbonetos que tanta celeuma produziu no Brasil e que, conseqüentemente, abalou as relações Brasil-Bolívia em 2006. Juntamente com a crise econômica argentina de 2001, a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia levou a um ceticismo acerca dos objetivos brasileiros de consecução de uma matriz energética regional, levantando interessantes questões quanto ao futuro dos projetos de integração.

Por fim, pretendemos tecer algumas considerações sobre investimentos e instabilidade política na América do Sul, principalmente, levando em consideração a tendência nacionalista emergente que tende a privilegiar políticas domésticas frente às iniciativas regionais na área energética.

## Capítulo 1

*A alteração do mercado brasileiro de petróleo de 1995 e suas conseqüências para o gás natural.*

## **1.1- Pressão Externa e Privatizações no Brasil**

Para entender as modificações da indústria de gás da década de 90 que configuraram o padrão corrente, é necessário compreender o arcabouço geral pelo qual se definiram as políticas econômicas adotadas. Nesse sentido, procedemos a uma análise do atual contexto internacional em que se enfatizam soluções liberalizantes para as políticas não apenas do setor de energia, mas também de toda a economia. Ela revela-se importante para o entendimento da flexibilização da indústria de petróleo no Brasil. Acreditamos que a explicação dessa mudança por fatores externos apenas não basta, mas é fundamental para o entendimento da questão, uma vez que as pressões externas foram decisivas na consideração de tomada de decisão por parte das autoridades políticas.

A pressão externa deve ser entendida como a capacidade de um país A forçar um país B a tomar decisões que, em outra situação, não faria. Essa definição implica a idéia de que a pressão externa conduz o país a seguir políticas contrárias a seus interesses, materializando-se por retaliações comerciais e condicionalidades financeiras. (Nassuno, 1993) Essa abordagem privilegia a análise dos fatores externos para explicar a mudança de políticas econômicas da década de 90, em que o uso da pressão externa decorre da existência de conflitos entre países. A capacidade de um país de resistir à pressão de um terceiro em sua política doméstica associa-se ao conceito de vulnerabilidade. Um país é mais vulnerável quando ele é o que mais perde com o rompimento da relação.

O aumento da pressão externa, a partir da segunda metade da década de 80, relaciona-se com o declínio relativo da hegemonia norte-americana, observada na diminuição de sua participação no PIB e nas exportações mundiais e no aumento de seu déficit comercial. Desde então, os EUA além de fazer uso de práticas predatórias de comércio exterior, também passaram a forçar a abertura de mercados para empresas norte-americanas e impor condicionalidades para novos empréstimos financeiros.

É quase consensual que a crise da dívida das economias latino-americanas da década de 80 acarretou maior vulnerabilidade e o aumento da pressão externa na área monetário-financeira, uma vez que modificou a relação de poder entre países

devedores e credores, os quais tiveram ampliada sua capacidade de impor termos na década subsequente. Por outro lado, não se pode negar que houve fatores internos significativos, embora também tenham sofrido influência externa, que explicam o aumento da vulnerabilidade. O mais importante foi a incapacidade dos governos de implementar projetos nacionais inovadores de reestruturação sócio-econômica e de re-inserção produtiva mundial que desse seguimento a exaustão do padrão desenvolvimentista anterior – substitutivo de importações. Em decorrência disso, houve uma progressiva perda de iniciativa e de exercício da autoridade soberana sobre os rumos das políticas sócio-econômicas domésticas. Daí se segue a subordinação a receituários de ajustamento e de reforma macroeconômica que contribuíram escassamente para a evolução do crescimento (Alveal, 1999).

O processo de desestatização da economia brasileira pode ser dividido em três fases: a inicial, os anos 80, quando se realizou privatizações de empresas isoladas, de porte pequeno ou médio, que vieram pertencer ao Estado sem que houvesse uma estratégia de estatização da economia; a seguinte, a primeira metade da década de 90, quando se iniciou a privatização de setores industriais tradicionalmente estatais – siderurgia, petroquímica, fertilizantes –, processo que, não obstante variado, envolveu também a venda de grandes empresas; a terceira, a partir de 1995, referente à privatização dos serviços públicos. (Rodriguez & Giambiagi, 1998)

No Brasil, as diretrizes e os objetivos das privatizações foram delimitados pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), lei 8.031, de 1990, elaborado pelos ministros Zélia Cardoso de Mello e Bernardo Cabral, sob o governo de Fernando Collor de Mello.<sup>2</sup> A passividade com que o governo conduziu a abertura externa seja por aceitação da ideologia liberal de mercado, seja por vulnerabilidade às pressões internacionais levou à crítica mordaz de analistas de política externa brasileira. Segundo (Cervo, 2002), o Brasil, juntamente com outros países latino-americanos – Argentina, Peru, Venezuela, México e países menores –, ingressaram na globalização sob o paradigma de Estado normal, em que três se verificam três parâmetros de conduta: subserviente, dobrando-se o Estado às coerções do centro hegemônico do

---

<sup>2</sup> O PND apresenta como primeiro objetivo fundamental “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público.” (o que revelaria uma opção por parte das autoridades políticas.

capitalismo; destrutiva, por que se aliena e dissolve o núcleo robusto da economia, transferindo renda ao exterior; e a regressiva, pela qual conduz à nação as funções da “infância social”.

Dado o quadro descrito acima, o processo de privatização seguiu a passos largos. A avaliação do Programa Nacional de Desestatização revela que, no período 1991-2001, foram transferidos para o setor privado empresas siderúrgicas, petroquímicas, de fertilizantes, de mineração, de telecomunicações, de transporte ferroviário de carga, diversos bancos, rodovias e portos, gerando uma receita que acrescida da parcela da dívida transferida para o setor privado equivalia a US\$ 37,7 bilhões, sem contar as privatizações em âmbito estadual. Empresas com grande identificação com Estado, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Usiminas, a Telebrás, passaram para o domínio privado.

Em função da evolução macroeconômica, o progresso dos fatores objetivos que favoreciam a crescente receptividade das pressões internacionais, econômicas e políticas, para a abertura ou a flexibilização dos mercados petrolíferos nacionais, seguiu a passos firmes. (Alveal, 1999) Como se podia esperar, a Petrobras entrou também na lógica das privatizações.

## **1.2 – A mudança da identidade empresarial da Petrobrás**

A participação do Estado na economia tem força na argumentação de que os mercados são imperfeitos, permeados por falhas. A fim de corrigir essas imperfeições, a intervenção do estado é encorajada, principalmente nos casos em que o setor privado mostra desinteresse ou incapacidade no desenvolvimento de certas atividades. No Brasil, principalmente a partir de 1948 até 1964, a participação do estado na economia pode ser entendida por meio de conceito-chave de nacional desenvolvimentismo, conforme a definição de (Bielschowsky, 2004), segundo a qual:

*“este expressa a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõem dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar a industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a*

*expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.”*

A criação da Petrobras realiza-se dentro deste quadro econômico-ideológico que, em 1953, estabeleceu o monopólio estatal do petróleo pela lei 2004. Efetivamente, o ciclo do nacional-desenvolvimentismo insere-se dentro do processo de substituições de importações, adotado por algumas economias latino-americanas em detrimento das teorias clássicas de comércio e de desenvolvimento. A designação de substituições de importações, segundo a concepção mais corrente, caracteriza um processo de desenvolvimento interno que ocorre e se orienta sob o impulso das restrições externas e se manifesta principalmente através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.(Tavares, 1974) Reconhece-se o início desse processo em 1930, quando, em decorrência do cenário internacional econômico caótico conseqüente do *Crash* de 1929, o Brasil sofre um choque externo que reorienta sua política econômica anteriormente voltada para o mercado externo; e reconhece-se seu limite na crise da dívida da década de 80.

O mais importante é que até a exaustão do modelo substitutivo de importações, na década de 1980, existia uma articulação relativamente coerente entre o modo de institucionalidade que presidia a estrutura governança<sup>3</sup> estatal da atividade petrolífera e o padrão desenvolvimentista substitutivo de importações (Alveal, 1999).

Seguindo esta argumentação, desde a década de 50 até o início da de 90, a evolução da indústria petrolífera, na América Latina, era conduzida por estruturas de governança estatais, que, no comando empresarial, reuniam objetivos *qua* empresa e objetivos macroeconômicos e políticos – que, por sua vez, eram alheios inteiramente às estruturas empresariais privadas. Daí vinha a caracterização das empresas estatais de agentes híbridos ou bifaciais. Assim, em sua definição funcional constitutiva, as empresas estatais possuíam um *ethos empresarial privado* para obtenção de lucros e um *ethos político-institucional* para ampliar competências do capital privado doméstico e facilitar outros objetivos sistêmicos para o capital, incluindo a garantia e

---

<sup>3</sup> Entendida como um tipo de estrutura de propriedade acionária, um modo de direção ou comando empresarial.

estabilidade do abastecimento petrolífero doméstico, objetivos de segurança nacional. Para o razoável desempenho e eficiência dessa combinação, havia dois aspectos relacionados à dependência entre as empresas e seu acionista majoritário, i.e, governos. O primeiro era a necessidade de definição de parâmetros macroeconômicos de longo prazo para guiar a execução dos objetivos funcionais das estatais, a favor de um projeto de desenvolvimento nacional razoavelmente consistente. O segundo aspecto referia-se à definição de faixas de autonomia decisória e operacional para as estatais desenvolver suas funções empresariais com níveis apreciáveis de eficiência e de rentabilidade.(Alveal, 1999)

Dessa maneira, a crise do padrão de desenvolvimento liderado pelo Estado na América Latina tornou mais recorrente as incongruências entre os objetivos empresariais das petrolíferas estatais e os objetivos macroeconômicos e políticos dos governos latinoamericanos. As orientações de longo prazo das políticas de desenvolvimento enfraquecem-se, dado a um cenário interno propício ao comportamento rentista de interesses e grupos econômicos privados no seio das coalizões governamentais. (Alveal, 1999)

É aí, em nossa perspectiva, que reside o nó górdio da questão. Pode-se notar que, com a flexibilização do mercado de petróleo e gás no Brasil, ocorreu o aumento de incongruências entre os objetivos empresariais das petrolíferas estatais e os objetivos políticos. No entanto, ao preservar a maioria acionária da Petrobrás, o Estado ainda utiliza a companhia para seus objetivos políticos, inclusive de política externa. Levanta-se a hipótese de que, não obstante enfraquecidas, as orientações de longo prazo das políticas de desenvolvimento permanecem. A internacionalização da Petrobras, priorizando a América do Sul, concorre para a estratégia de seu acionista majoritário, o Estado, de promover a integração da América do Sul, o que pode ser analisado pelas iniciativas de infra-estrutura – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS), Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA) –, principalmente energéticas com destaque para o gás natural, uma vez que os recursos financeiros da companhia são muito importantes frente a um cenário de restrição do financiamento público e da ausência de linhas de crédito significativas das instituições multilaterais. Em razão das opções políticas, a



companhia tende a demonstrar menos aversão ao risco político em seus investimentos na Argentina e na Bolívia.

### **1.3 - O Debate sobre a privatização da Petrobrás e a flexibilização do setor de petróleo**

Por sua carga simbólica e histórica, a Petrobrás teve um tratamento diferenciado no contexto de privatização da economia brasileira. Para muitos, a companhia é um divisor de águas na formação do ideário nacional-desenvolvimentista. Não é necessário comentar, pois já é bem conhecida, a repercussão que causou na sociedade brasileira a campanha do “petróleo é nosso”. Mesmo na década de 1990, em meio ao descrédito do Estado em gerenciar a economia, a Petrobrás teve uma atenção especial em relação às outras empresas estatais no processo de privatização.

Os argumentos em favor da privatização, observados nos discursos das autoridades políticas, dos empresários, dos economistas e da mídia, tocavam principalmente nos seguintes pontos, conforme (Rodriguez & Giambiagi, 1998):

- a) *capacitação do setor privado* – a argumentação que considerava que o Estado não deveria operar nas atividades em que o setor privado estivesse capacitado a operar;
- b) *redução da dívida pública* – a venda dos ativos da empresa daria maior vigor financeiro ao governo;
- c) *retomada dos investimentos das empresas privatizadas* – dado o estrangulamento fiscal e creditício do setor público, a empresa pública não teria condições de arcar com o volume de investimentos requeridos para continuar crescendo sustentavelmente. A venda para as empresas privadas encorajaria a retomada dos investimentos através de novos aportes de capital;
- d) *modernização do parque industrial do Brasil* – novos investimentos levariam a incorporação de novas tecnologias, permitindo elevar os níveis de produtividade que teriam reflexos positivos no aumento da competitividade dos produtos produzidos no país;
- e) *concentração das atividades governamentais nas provisões de bens e serviços tipicamente públicos* – argumento de que o governo deveria priorizar a alocação de recursos nas áreas que lhe são tradicionais como educação, saúde, justiça, segurança, regulação de atividades;

f) *fortalecimento do mercado de capitais* – a maior oferta de ações junto ao público teria o benefício de não apenas aumentar o capital, mas também as possibilidades de investimento, elevar a poupança doméstica e democratizar o mercado de capitais;

g) *aumento da eficiência microeconômica* – segundo esta argumentação, a empresa, sob controle privado, ver-se-ia livre das injunções do controle estatal (a repressão tarifária, a nomeação de apadrinhados políticos, a realização de investimentos não-rentáveis ou controles administrativos prejudiciais ao dinamismo da empresa), tornando-se mais ágil e eficiente.

h) *redução do déficit público* – a empresa privada, mais ágil e eficiente, geraria um maior nível de arrecadação de tributos para os cofres do tesouro nacional.

i) *estímulo à concorrência* – estruturas de mercado oligopólicas ou monopólicas são contraproducentes, assim a privatização criaria um ambiente mais competitivo, reduzindo custos e aumentando a eficiência microeconômica.

J) *exemplo internacional* – muitos países reduziam a participação do Estado na economia, iniciando processos de privatização.

Percebe-se que todos os argumentos em favor da privatização da Petrobras associam-se às concepções econômicas neoliberais, não sendo de aplicação somente no caso do setor energético. Na verdade, em grande maioria, representam os objetivos do Programa Nacional de Desestatização.<sup>4</sup> Parte deles, no entanto, revela o endividamento do Estado e os conseqüentes benefícios que lhe seria trago, se a companhia, entre outras empresas públicas, fosse privatizada. Conforme (Rodriguez & Giambiagi, 1998):

*“a maioria dos argumentos utilizados por aqueles que são favoráveis à privatização, em defesa da desestatização dos setores de siderurgia, petroquímica, telecomunicações e energia elétrica, aplica-se também ao caso do Petróleo(...), uma vez que o Brasil decidiu abrir o setor do petróleo à concorrência, a permanência da Petrobrás enquanto empresa estatal não tem muito lógica...”*

Por essa razão, os autores acreditam que o governo não levou adiante a privatização da Petrobras por falta de força política, adotando uma solução de

---

<sup>4</sup> O Programa Nacional de Desestatização, dadas a sensibilidade da questão e a excepcionalidade da Petrobras, reafirmava que “Art. 3º. As transferências de ações da propriedade da União, representativas do capital social da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), continuarão a reger-se pelo disposto nos arts. 11 e 18 da Lei no. 2.004, de 3 de outubro de 1953.” (que estabeleceu o monopólio estatal)

compromisso entre as forças políticas e grupos de interesses, defensores do *status quo*. Embora bem plausível, acredita-se que essa interpretação não tem a consideração devida com a especificidade da Petrobras como uma empresa de um setor especialmente estratégico como a produção energética, dadas as implicações deste ao restante da economia.

A argumentação do item “g)” merece destaque por ser mais específica ao caso das empresas estatais e em razão da hipótese do estudo. Nela, aponta-se a falta de critério econômico sobre a decisão dos investimentos do Estado que poderia ser mesmo prejudicial, ao considerarem-se apenas os aspectos microeconômicos. Se, de um lado, isso representava um ponto negativo que deveria ser modificado na condução dos negócios da Petrobrás; de outro, esse argumento era a própria razão por que a companhia deveria permanecer estatal.

Os argumentos em favor da manutenção do caráter estatal da Petrobras, por outro lado, salientavam o caráter não apenas econômico mas também estratégico da Petrobras, itens “a)” e “b)”, principalmente no que se refere à possibilidade de realizarem-se investimentos de risco. Os argumentos assim se apresentavam (Rodriguez & Giambiagi, 1998):

a) *o papel de indutora do desenvolvimento nacional* - segundo essa posição, a companhia não deve-se pautar-se apenas pela procura de lucro, mas também por uma opção estratégica relevante para gerar externalidades positivas para o desenvolvimento do país tais como investimentos em pesquisa;

b) *a importância de realizarem-se investimentos de risco* – por essa lógica, a aversão ao risco do setor privado impediria a realização de certos investimentos que, se bem-sucedidos, podem ser relevantes ao interesse nacional;

c) *a segurança nacional* - a Petrobras privatizada poderia tornar-se, eventualmente, uma empresa de controle estrangeiro, aumentando a vulnerabilidade do país vis-à-vis grupos estrangeiros ou outros governos, principalmente na ocorrência de conflitos.

d) *o exemplo de outros países* – muitos países ainda retinham, sob empresas estatais, o controle do setor de petróleo.

Portanto, o núcleo duro da defesa da manutenção do caráter estatal da Petrobras relaciona-se ao seu papel de indutora do desenvolvimento e sua capacidade de realizar investimentos de risco que são relevantes ao interesse nacional. Embora a globalização econômica tenha ensejado modificações determinantes na condução dos negócios da companhia, o Estado ainda desempenha uma influência decisiva em sua política de investimento.

No contexto de avanço das políticas neoliberais, a redução de barreiras institucionais ao ingresso de novos operadores no mercado doméstico dos países latino-americanos dependeu de um conjunto de fatores, entre os quais se podem destacar três: a dotação natural favorável ou desfavorável em reservas e em condições de produção; a importância estratégica da indústria do petróleo, em perspectiva macroeconômica no que se refere à situação fiscal e à garantia de receitas governamentais para financiar o desenvolvimento dos países; e a escala potencial de crescimento dos mercados internos. O último foi decisivo, na decisão do governo brasileiro, de quebrar o monopólio da estatal Petrobras, a fim de atrair operadores internacionais que pudessem expandir a indústria doméstica.<sup>5</sup> (Alveal, 1999)

Assim, o Brasil procedeu à abertura de seu mercado doméstico através da lei 9478 de 6 de agosto de 1997, que regulamentou a Emenda Constitucional no. 9 de 1995, estabelecendo os novos rumos da política energética nacional. Entre os seus objetivos, passam a figurar os seguintes princípios, art. 1º: promover a livre concorrência; atrair investimentos na produção de energia; ampliar a competitividade do país no mercado internacional; além de incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural.

A quebra do monopólio estatal para exploração de petróleo em território nacional foi determinada por meio desta lei, que permitiu, via concessão ou autorização, a qualquer empresa constituída sob leis brasileiras atuar nessa atividade. Desde então, a Petrobras, de acordo com a lei, deveria atuar em caráter de livre competição com outras empresas, observado um período de transição, até dezembro

---

<sup>5</sup> México e Venezuela, abundantes em Petróleo e com uma indústria bem desenvolvida, puderam ter mais cautela nos processos de flexibilização devido ao primeiro fator. À falta de uma estrutura singular com relação aos fatores acima referidos, pode contribuir para explicar a radical abertura e privatização total da YPF. (Alveal, 1999)

de 2001. Determinou-se também a manutenção por parte da União do controle acionário da Petrobras com “a propriedade e posse de, no mínimo, 50% das ações, mais uma ação, do capital votante.”<sup>6</sup> A lei permitiu também a Petrobras e a suas subsidiárias formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras, com participação majoritária ou não, para expandir suas atividades, reunir tecnologia e ampliar investimentos, inclusive fora do território nacional.

Por essa lei foi instituído o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), presidido pelo Ministro de Minas e Energia e vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor ao Presidente políticas nacionais e medidas específicas tais como promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos, assegurar o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do país, estabelecer diretrizes para a importação ou exportação de petróleo e gás natural e outros programas específicos: carvão, álcool, energia termonuclear. Ao mesmo tempo, instituiu-se também a Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP), entidade integrante da Administração Federal indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, sob regime autárquico especial para regular as atividades da indústria de petróleo. Passa a ser então de responsabilidade da ANP promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades da indústria de petróleo, zelando pela proteção dos interesses dos consumidores quanto ao preço, à qualidade e à oferta dos produtos. Ficam a cargo também da ANP o acervo técnico constituído pelos dados e informações sobre as bacias sedimentares brasileiras, cabendo-lhe a coleta, manutenção e administração destes<sup>7</sup>, uma vez que a ANP também assume a incumbência de promover estudos para a delimitação de blocos de concessão para atividades de exploração, desenvolvimento e produção. A celebração e a fiscalização dos contratos de concessão, entregue à agência, tinham como finalidade também fornecer maior segurança ao investidor, criando, supunha-se, um ambiente mais propício a negócios.

---

<sup>6</sup> A Petrobras é definida, a partir de então, como “uma sociedade de economia mista vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como objetivo a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins, conforme definido em lei.” (Lei 9478/97)

<sup>7</sup> Todas as informações recolhidas pela Petrobras sobre o assunto durante o regime de monopólio foram entregues a ANP.

A mais importante implicação da lei 9478/97 para a presente pesquisa, afora à quebra do monopólio estatal da Petrobras, foi a determinação do aumento da participação do gás natural na matriz energética brasileira que teve importantes implicações no contexto regional, questão a que nos atemos a seguir.

#### **1.4 – Características de gás natural e a sua expansão na matriz energética brasileira.**

O gás natural difere do GLP (Gás Liquefeito de Petróleo), derivado do petróleo, e, como o nome diz, encontra-se em depósitos naturais (metano é o gás predominante), não havendo necessidade de refino. Ele apresenta um amplo leque de possibilidades de aplicação, podendo substituir outras fontes energéticas tais como óleo combustível, a lenha, o carvão vegetal (na indústria); o GLP, o óleo diesel, o álcool e a gasolina (no transporte urbano), além da possibilidade de produzir energia elétrica através de termelétricas. Sua importância é tamanha, que seu consumo deverá aumentar a um ritmo anual de 2,3% até 2030 e seu progresso será mais rápido do que o emprego da energia hidráulica (1,8%), do petróleo (1,6%), do carvão (1,5%) e da energia nuclear (0,4%), o que leva a percepção de que terá uma grande importância estratégica futura.<sup>8</sup> Muitos consideram que, além dos benefícios decorrentes de apresentar baixos níveis de poluição ambiental (adequados às exigências do protocolo de Kyoto), o combustível é essencial para uma transição a uma era pós-fóssil na utilização de energia. (Holanda, 2001)

As maiores reservas encontram-se no Oriente Médio (72,13 trilhões de m<sup>3</sup>), destaque para o Irã (26,74) e Catar (25,78), e na Europa e Ásia (64,01), em que se sobressai a Rússia (47,82). As reservas América do Sul contabilizam (7,02 trilhões de m<sup>3</sup>), o que não é muito favorável em uma perspectiva global, mas elas têm sido suficientes para atender a demanda regional.<sup>9</sup> A Venezuela possui a maior reserva na região com (4,32 trilhões de m<sup>3</sup>), seguida da Bolívia (0,74) e da Argentina (0,50).

---

<sup>8</sup> Le Monde, Dossiers e documents, avril 2006. *Le gaz provoque une nouvelle ruée vers "l'or bleu"*.

<sup>9</sup> BP Statistical Review of World Energy, June 2006.

Dividi-se a cadeia de gás natural, a exemplo da do petróleo, em dois termos técnicos: *upstream* e *downstream*. O primeiro refere-se às atividades de exploração e produção, enquanto o segundo, às atividades de transporte e de distribuição. Embora bastante similar ao petróleo nos processos de *upstream*, o gás natural difere fortemente dele no *downstream*, porque os volumes, para o mesmo conteúdo energético, são extremamente díspares. O gás natural possui um volume mil vezes superior ao petróleo, o que implica um custo de transporte bem maior, requerendo vultosas inversões de capital e economias de escala, superiores a do petróleo, na construção de dutos, que induzem o estabelecimento de monopólios locais ou nacionais ou a formação de estruturas de mercado de dimensões regionais. Ademais, o custo de transporte equivale a uma porção significativa do preço final ao consumidor, podendo representar 70% deste. (Compodónico, 2004).<sup>10</sup> Há também a possibilidade de transporte de gás natural via navios criogênicos. Para a realização dessa operação, é necessário que o gás natural seja convertido em líquido (GNL - gás natural liquefeito), diminuindo em volume em cerca de 600 vezes, através da refrigeração à -162°C. Sua vantagem é que permite que grandes quantidades de gás sejam transportadas a grandes distâncias. Porém, esse processo é ainda muito oneroso, e existe a necessidade de reconversão do gás. A opção por dutos, quando possível, é, na maioria das vezes, mais viável economicamente.

Principalmente os setores de eletricidade e de gás natural, por serem exercidas por meio de redes, sofrem uma forte intervenção pública, dadas suas características de monopólios naturais nas atividades de transporte e de distribuição. A intervenção pública visa a prevenir eventuais abusos das empresas seja pela fixação de tarifas (normalmente um preço teto), seja pelas determinações sobre as condições de serviços e de não discriminação entre usuários (Compodónico, 2004).

Nas últimas duas décadas, não obstante o aumento da preocupação em relação à segurança energética após os dois choques internacionais do petróleo (1973 e 1979), observa-se, de uma maneira geral, a mudança do papel do Estado, de empreendedor responsável por investimentos a agente regulador, guiando-se por objetivos de eficiência econômica, em razão do aumento da competitividade

---

<sup>10</sup> As variáveis determinantes para o cálculo do custo de transporte por meio de gasodutos são: a) a extensão do gasoduto, associado ao traçado; b) o diâmetro e espessura da tubulação, considerando-se também o volume de transporte e a pressão de projeto; c) instalação do gasoduto, dificuldades em relação ao solo e relevo; e taxa de desconto aplicada as despesas futuras. (Oliveira e Araújo, 1995)

internacional, da importância do consumidor e da preocupação com o meio-ambiente. A América Latina seguiu nessa mesma toada. De acordo com (Campodónico, 2004):

*“El origen y las motivaciones de las reformas que se han llevado a cabo en la mayoría de los países de la región se enmarcan dentro del proceso de globalización de la economía mundial, que favorece la liberalización de los mercados, la eliminación de los monopolios estatales, la promoción de la intervención privada y la reducción de la actividad empresarial del estado. Sin embargo, se observa una intensidad muy diversa en la aplicación de estas reformas...”*

A mudança do enfoque do papel do governo no setor energético, no entanto, não teve como consequência a consideração da energia como um bem em meio a tantos outros. Controles específicos persistem globalmente no setor energético, sendo justificados, de costume, por preocupações relacionadas à segurança social, emprego ou segurança energética.

Nessa nova perspectiva, principalmente a partir dos anos 90, a ênfase no auto-abastecimento, característico da política energética precedente, dá passagem à busca de opções mais econômicas, considerando-se a dimensão extra-nacional através de sinergias com parceiros regionais ou extra-regionais (Holanda, 2001). No Brasil, conforme (Viotti, 2000):

*“a nova política representou uma flexibilização dos objetivos antes prevaescentes de busca de auto-suficiência a qualquer custo, buscando valorizar critérios de eficiência e competitividade. A expectativa de que a política macroeconômica levasse à estabilidade e a novo ciclo de crescimento motivou a preocupação em garantir que a oferta de energia a médio prazo correspondesse ao aumento esperado da demanda.(...) A Petrobras, antes reticente ao desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil dadas as restrições impostas pelo uso de óleo combustível, acabou por integrar-se à política acima definida, incorporando em seu planejamento estratégico, como um dos objetivos principais, o de ‘expandir a oferta e a participação no mercado de gás natural’.”*

Em 1991, após o governo ter procedido a um exame da matriz energética nacional, foi criada a Comissão do Gás com o objetivo claro de orientar as diretrizes para se expandir a utilização do gás natural. O relatório final da comissão, que teve a chancela do presidente da república em 1993, apontava como meta viável a elevação



da participação do gás natural na matriz energética brasileira em 12% até 2010. Ele indicava que a melhor opção para isso era importação do gás natural da Bolívia que abasteceria os mercados do Mato Grosso, da região Sudeste, da região Sul. O estudo também considerava importante que a Petrobras retomasse estudos de importação do gás natural da Argentina, a fim de complementar a oferta nacional. Segundo (Passos, 1998):

*“A importação de gás da Bolívia apresentou-se como a melhor alternativa entre as opções consideradas para aumentar a oferta de gás no País, considerando-se, também, aspectos de política externa do Brasil e a possibilidade de integração futura com os campos produtores de gás da Argentina e o de Camisea no Peru.”*

Assim, em 17/02/93, a Petrobras e a YPFB celebraram o contrato de compra e venda de gás natural. Não obstante a entrada em vigor no momento de sua assinatura, o contrato tinha sua eficácia sujeita à obtenção de financiamentos que garantissem sua viabilidade econômica. O contrato foi um desfecho das negociações que se iniciaram em 1991 através da Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Bolívia e Brasil que previa inicialmente a venda de 8 milhões de m<sup>3</sup>/dia e podia alcançar 16 milhões de m<sup>3</sup>/dia a depender da evolução do mercado brasileiro e da disponibilidade de gás na Bolívia.<sup>11</sup> A concretização do projeto mostrou-se bastante complicada, havendo a necessidade de inúmeros aditivos ao contrato de 1993 para prorrogar prazos e alterar o volume negociado. Para sua realização, de acordo com (Passos, 1998), foi decisiva a inclusão do projeto entre os 42 empreendimentos considerados prioritários para a ação governamental em 1996 – O Programa Brasil em Ação.

Segundo (Viotti, 2000):

*“Para o Brasil, o contrato de 1993 representa a prevalência da tese de que, além dos ganhos políticos, há muito reconhecidos e buscados, a concretização da importação de gás boliviano encerra importantes benefícios de ordem econômica. Essa perspectiva, partilhada enfim por todos os setores envolvidos, inclusive a Petrobrás, constitui o aspecto inovador por excelência das negociações que culminaram em 1993...”*

---

<sup>11</sup> As negociações entorno do Gasbol serão apresentadas com mais minúcias no capítulo 4, em que se abordará a questão no contexto sócio-político boliviano.

A construção do gasoduto iniciou-se em 1997 e foi inaugurado em 2001. O consumo do gás natural apresentou um aumento significativo. De 1995 até 2005, o consumo de gás natural no Brasil passou de 4,8 bilhões de m<sup>3</sup>/ anuais para 20,2, enquanto a produção variou de 4,8 a 11,4.<sup>12</sup> Vê-se, portanto, por essa diferença, que a importação joga um papel decisivo para o consumo de gás natural, não obstante a elevação da produção doméstica. A aplicação industrial tem sido o grande destino do gás natural, uma vez que, além de menos poluente, o gás melhora a competitividade de setores como os de vidros e de cerâmica. A sua aplicação para a geração de energia elétrica ganhou grande impulso a partir de 1999, com o Programa Prioritário de Termelétricidade. As termelétricas tinham como grande vantagem, na perspectiva do governo, o período de construção que, geralmente, leva 2 anos, ao passo que usinas hidrelétricas demandam um período de construção de cinco a sete anos.

De acordo com (Oliveira e Araújo, 1995), a viabilidade da compra do gás natural não resultava apenas de fatores técnico-objetivos mas também de implicações estratégicas e políticas. Segundo os autores, uma estratégia coordenada no setor energético tinha importância primordial para o sucesso do Mercosul e para o desenvolvimento econômico. A integração do setor energético possuía uma vantagem dupla: servir de instrumento para a complementaridade dinâmica da indústria de bens de capital e ser peça essencial de competitividade sistêmica. A ampla disponibilidade de recursos energéticos na Bolívia, por outro lado, era considerada essencial para se avaliar as oportunidades relativas de importação deste combustível, em que se destacavam as variáveis de preço na fronteira, mercado (inclusive o custo de transporte) e o custo de oportunidade.

(Holanda, 2001) apresenta duas conclusões, ao avaliar a opção do gás natural para o abastecimento do mercado doméstico. A primeira é a de que, por suas características econômicas e ambientais e pela importância do insumo na geração de energia elétrica e os ganhos de eficiência no emprego nos setores industriais, o gás contribui para aumentar a competitividade do conjunto econômico, apresentando um

---

<sup>12</sup> BP Statistical Review of World Energy, June 2006.

custo ambiental inferior ao do óleo combustível e do carvão. A segunda considerava que, do ponto de vista geopolítico, havia uma dupla vantagem comparativa de que desfrutava a América do Sul em relação a outras áreas: a dimensão das reservas gasíferas que atendiam a demanda regional, possuindo ainda potencial de crescimento; e a ausência de rivalidades políticas pronunciadas.

Em relação ao último ponto, cabe acrescentar alguns aspectos, acreditamos. Critérios sócio-políticos são necessários na análise, pois a ausência de rivalidades políticas pronunciadas é uma condição necessária, mas não suficiente para o sucesso de empreendimentos. Não se pode afirmar que havia condições sociopolíticas favoráveis à implementação de projetos envolvendo grandes quantias de capital, uma vez que os países da América do sul demonstram muita vulnerabilidade econômico-econômica na década de 90, o que repercutia fortemente em movimentos sociais de contestação das políticas liberais adotadas. Se, de um lado, não havia rivalidades políticas pronunciadas, de outro, havia uma instabilidade política latente nessas sociedades que repercutia na forte denúncia das políticas liberalizantes que eram, na perspectiva de seus críticos, responsáveis pelo recrudescimento da pobreza. Sobre essas questões pretendemos nos remeter nos capítulos 3 e 4.

## **Capítulo 2**

*2. Os investimentos internacionais da Petrobras e a política externa brasileira para a América do Sul.*

O objetivo deste capítulo é tecer relações entre a internacionalização da Petrobras, priorizando a América do Sul, e a política externa brasileira, que, desde o governo Itamar Franco, de forma não apenas econômica mas também política, enfatizou a necessidade de ampliação do processo de regionalização para alcançar o desenvolvimento econômico. Essa política teve continuidade e melhores definições no governo de Fernando Henrique Cardoso, o que pode ser observado pela elaboração dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, salientando o processo de integração energética. O governo Lula, com efeito, além de seguir nessa mesma linha, procura também intensificá-la. Pretende-se assim, neste capítulo, com uma abordagem de economia política, verificar se, desde meados da década de 90, a Petrobras pode estar sendo utilizada pelo Estado brasileiro para consolidar sua área de influência, por meio de um significativo aporte de investimentos para a conexão das cadeias de gás natural na América do Sul. Primeiro, descreveremos a expansão internacional da Petrobras de uma maneira geral, para depois centrarmos a análise na atuação da companhia na América do Sul e nas possíveis relações com a política externa no continente. Por fim, utilizaremos o aporte teórico de Giovanni Arrighi para estabelecer relações entre o Estado e a empresa em uma economia da semiperiferia.

## **2.1- A internacionalização da Petrobras**

Como exposto no capítulo anterior, a internacionalização da Petrobras avança significativamente desde a quebra do monopólio estatal na exploração e produção de Petróleo através da companhia, definida pela Lei 9478/97.

Desde a primeira Crise do Petróleo (1972-73), a estratégia nacional de desenvolvimento energético atendia ao imperativo de reduzir a dependência em relação às fontes externas de energia, sobretudo ao petróleo, para assegurar o abastecimento de energia e satisfazer a demanda do setor produtivo, conforme estabelecido pelo II PND do governo de Geisel.<sup>13</sup> As reformas macroeconômicas

---

<sup>13</sup> Segundo (Pires do rio, 2005), o II PND constitui ainda uma referência fundamental para o tratamento da energia como questão geopolítica em escala nacional e mesmo na articulação com o contexto

levadas a cabo na década de 90, contudo, ao abrir o setor de petróleo e gás para a concorrência, obrigaram a Petrobras a redefinir seus vetores estratégicos, quais sejam: expandir suas reservas, ampliar sua capacidade logística e fortalecer sua capacitação tecnológica. (Mónie In Egler, 2006)

Historicamente, a Bacia de Campos no Rio de Janeiro sempre foi (e continua sendo) o *locus* privilegiado para as atividades da companhia, detendo 90% das reservas de petróleo e 47% das reservas de gás natural brasileiras. Quanto mais a Petrobras avançou tecnologicamente, tanto mais aumentaram os poços explorados pela companhia em águas profundas. De 200m de profundidade em 1978, a companhia alcançou a marca impressionante de 1500m em 2000. (Mónie In Egler, 2005)<sup>14</sup> Tal avanço tecnológico tem encontrado paralelo na expansão geográfica das atividades da companhia, desde a intensificação de seu processo de internacionalização. Atualmente, as atividades da Petrobras, compreendendo ativos, operações e negócios, ocorrem em 18 países, de três continentes.<sup>15</sup> Segundo a Petrobras, a estratégia de atuação no exterior guia-se pelo posicionamento vantajoso em “áreas-foco” da América do Sul e pela atuação seletiva, como operadora ou em parceria, para a exploração e Produção de petróleo em águas profundas e ultra-profundas. A companhia prevê, para o período 2006-2010, investimentos na ordem de US\$ 7,1 bilhões, o que representará 13% do total a ser investido em toda a empresa, levando à duplicação do tamanho da Área Internacional do sistema Petrobras. Passemos para a exposição da atuação internacional da Petrobras na África, na Eurásia e Américas.

### 2.1.1- África

Ao analisar-se a presença da Petrobras na África, logo se percebe que, à exceção de Angola, as suas atividades no continente são muito recentes. A companhia iniciou seus negócios na Nigéria em 1998, na Tanzânia em 2004, na Líbia em 2005,

---

internacional. Naquele contexto de crise, suas metas, diretrizes e objetivos buscavam conciliar questões de segurança nacional e infra-estrutura para garantir um crescimento industrial acelerado.

<sup>14</sup> Realização que lhe confere uma grande vantagem competitiva em relação a outras companhias de petróleo.

<sup>15</sup> Na divisão internacional da Petrobras, Europa e Ásia são considerados como apenas um continente, a Eurásia.

na Guiné Equatorial em 2006. A estratégia da Petrobras para a África visa, sobretudo, à expansão de suas reservas internacionais.

Dos cinco países em que a Petrobras atua Angola, Líbia, Tanzânia, Guiné Equatorial e Nigéria, o último apresenta as possibilidades mais atrativas, podendo contribuir para um incremento significativo da produção de óleo da companhia no exterior. A capacitação tecnológica da Petrobras, para atuar na plataforma continental, em águas profundas e ultra-profundas, confere-lhe grande vantagem para a obtenção de concessões de blocos exploratórios, embora a Petrobras, com grande frequência, opere em associação com outras companhias.

As operações da Petrobras em Angola iniciaram-se em 1979 e apresentaram uma lógica distinta em relação aos demais países em que atua no continente. Elas decorreram da reafirmação da política exterior brasileira para a África que é levada a cabo pelo presidente Geisel a partir de 1974, cuja consagração ocorre no reconhecimento oficial brasileiro da Independência de Angola em 1975, que desfazia o alinhamento anterior com Portugal e seus interesses colonialistas. Segundo (Saraiva, 1994), a política exterior do Brasil para África no período tinha quatro fundamentos que a justificavam, dos quais salientamos três: a) a manutenção do nacional-desenvolvimentismo; b) a busca de novos mercados e parceiros, incluindo uma política de suprimento de Petróleo, dada a vulnerabilidade energética decorrente da crise de 1973; e c) manter uma certa influência no Atlântico Sul, através da política africana.<sup>16</sup>

As atividades da Petrobras em Angola alcançaram também uma dimensão cooperativa que se expressava no suporte técnico, na década de 80, para o treinamento de quadros angolanos para operarem na indústria de Petróleo, programa Proquadros. Atualmente, a companhia mantém contratos de exploração e produção de petróleo, participando da extração dos hidrocarbonetos em águas rasas, 50 m de profundidade, na Bacia do Baixo Congo (Bloco 2). Ainda em fase exploratória se encontra o projeto para a produção em águas profundas, 1500 a 2500 m, (Bloco 34),

---

<sup>16</sup> De acordo com Cavagnari Filho (2000), todos os planos geopolíticos levando em conta as potencialidades geográficas do território nacional que foram elaborados a partir de 1920 procuravam apresentar soluções para a questão do controle físico do continente sul-americano e de seus acessos marítimos. Uma vez obtido esse controle por meios pacíficos, haveria condições para formar uma poderosa unidade geopolítica sob a hegemonia brasileira, abrangendo a América do Sul, o Atlântico Sul e o Pacífico Sul-Americano.

em cujo desenvolvimento estão associadas a Chevron, a estatal angolana Sonagol e a Total Fina.

Além da Angola, a Nigéria também constava, neste contexto, como uma fonte potencial para o abastecimento de Petróleo, embora não se tenham concretizado investimentos. Foi somente em 1998 que a companhia adquiriu direitos exploratórios no país para operar em águas profundas no Delta do Rio Níger. De acordo com a Petrobras, a partir de 2008, quando se iniciar a produção nos campos petrolíferos gigantes de Agbami e Akpo, a Nigéria tornar-se-á uma das maiores produtoras do sistema Petrobras fora do país, acrescentando, estima-se, 105 mil barris de óleo diários à companhia. A Petrobras ainda opera nos blocos OPL 250 e OPL 324, detendo o recorde de operação em águas profundas 2525 m, em parceria com Chevron-Texaco, Shell, Phillips, a norueguesa Statoil e a Exxon-Mobil.

A atuação da Petrobras na Líbia também é bem recente, iniciando-se em janeiro de 2005. A companhia venceu licitações dirigidas pela estatal *National Oil Corporation of Líbia* (NOC), obtendo concessão de direitos exploratórios de óleo e gás em quatro blocos, área 18, e participação em futuros negócios de 70%. Os entendimentos para a consecução do negócio tiveram grande impulso, em 2003, com a missão empresarial do presidente Luis Inácio Lula da Silva, que tratou pessoalmente com Muamar Kadafi a formação da parceria entre a Petrobras e a NOC. Ocorre, no entanto, que a Líbia passa por uma mudança história importante, depois de duas décadas de monopólio estatal no setor de Petróleo. A fim de reduzir embargos internacionais (supostamente em razão do suporte a atividades terroristas, incidente *Lockerby*) e atrair novos capitais, o governo de Muamar Kadafi, há 35 anos no poder, promoveu a abertura do setor de Petróleo através de licitações, das quais companhias privadas saíram vitoriosas, destacando-se a americana Chevron Texaco. A razão por trás dessa mudança, além das supracitadas, estaria a tentativa de Kadafi de livrar-se das acusações de patrocínio das atividades terroristas que poderiam acarretar intervenções militares, principalmente os atentados de 11 de Setembro de 2001.

As últimas aquisições de blocos exploratórios na África ocorreram na Tanzânia em 2004 e Guiné Equatorial em 2005. As atividades da Petrobras nesses



países têm o objetivo claro de aumentar as reservas da companhia no exterior. Elas encontram-se, todavia, ainda em fase incipiente.

A África, principalmente na região do Golfo da Guiné, apresenta as maiores possibilidades de expansão das reservas, destacando-se, por ordem de importância, as potencialidades de extração na Nigéria e na Angola. Contudo, os negócios envolvendo petróleo na África, além de ocorrerem em um cenário de alta instabilidade apresentam uma dimensão ainda mais sombria que quando se dão em outros continentes. Os conflitos africanos têm uma estreita relação com a disputa pela posse de recursos naturais. Após a descolonização, os governos dos Estados africanos foram baseados em um neopatrimonialismo por meio do qual o patrimônio público era utilizado pelos governantes como se fosse um bem privado. Existem ainda “senhores da guerra”, formas de poder locais ilegítimas que se apóiam no uso da força para negociar, como se fossem o Estado, com as empresas estrangeiras. A Shell, que cogita abandonar suas operações na Nigéria, recentemente reconheceu que indiretamente contribuiu para o agravamento da miséria e para a escalada de conflitos no país. Em Angola, o governo financiava suas operações bélicas através do comprometimento das receitas futuras de petróleo, de maneira que a corrupção grassava no país durante a guerra civil que chegou ao fim apenas em 2002. O fim da guerra civil, porém, não significou o fim da corrupção. As empresas que operam em Angola são proibidas pelo governo de publicar os seus orçamentos, de maneira que não se pode determinar o quanto o Estado recebe, situação que é bem propícia à pilhagem dos cofres públicos.

#### 2.1.2 – Eurásia

Das atividades da Petrobras na Eurásia, destaca-se a iniciativa recente de reafirmação de sua presença no Oriente Médio, região em que a companhia já atuara nas décadas de 70 e 80.

Como bem se sabe, o Oriente Médio concentra as maiores reservas de petróleo mundiais e, ao mesmo tempo, os maiores riscos de investimento em razão da instabilidade política crônica da região. Desde o fim da I Guerra Mundial, o Oriente Médio sofre a influência e a cobiça das potências ocidentais. Com a assinatura do tratado Sykes-Picot, Reino Unido e França partilharam secretamente a região,

definindo respectivas esferas de influência. Em San Remo 1920, a Liga das Nações concedeu ao Reino Unido os mandatos sobre a Mesopotâmia e a Palestina, enquanto a França recebia mandatos sobre o Líbano e a Síria. Após a II Guerra Mundial, o novo ordenamento de poder levou à crescente presença dos Estados Unidos na região em substituição a forças européias declinantes. As relações econômicas com os países árabes nunca foram fáceis, e ganharam elementos complicadores a partir dos movimentos nacionalistas dos países árabes, que tiveram expressão inicial no Egito de Nasser (1956) e foram levados ao zênite na Revolução Iraniana (1979).<sup>17</sup> Dessa maneira, para os países ocidentais dependentes de petróleo, o Oriente Médio joga um papel de alta sensibilidade em suas agendas diplomáticas.

O Irã, que atualmente está sob os holofotes internacionais em decorrência de seu programa nuclear (figurando como possível alvo de sanções econômicas e mesmo intervenção militar), é o país em que a companhia aposta a maioria de suas fichas para desenvolver um “posto avançado de negócios no Oriente Médio.” Em 2003, a Petrobras fechou um contrato com a *National Iranian Oil Company* (NIOC) para a exploração do bloco de Tusan, localizado no setor marítimo do golfo pérsico. Além do Irã, a Turquia mostrou-se bem atrativa, quando em fevereiro de 2006 a Petrobras venceu uma licitação, promovida pela estatal *Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı* (TPAO), obtendo a concessão para a participação partilhada (meio-a-meio) de dois blocos em águas profundas no Mar Negro, Kırklarelli (3920) e Sinop (3922), de 1220 a 2200 m. de profundidade.

Antes da Primeira Guerra do Golfo (1992), que teve um impacto negativo para o Brasil, os investimentos brasileiros na região tinham como terreno fértil o Iraque de Sadam Hussein, seguindo as iniciativas para penetrar nesta região a partir de 1973. O Iraque logo se tornou o principal supridor da demanda externa de petróleo brasileiro. O estreitamento de relações com o Iraque ademais não se deu apenas em matéria energética; ele ocorreu também em serviços de engenharia, transporte aéreo, comércio de manufaturados, comércio bélico, cooperação cultural e educacional,

---

<sup>17</sup> Para não falar das duas crises do Petróleo (1973 e 1979), inflando os preços de maneira exorbitante, que tiveram forte componente político em resposta a guerra do Yom Kippur vencida por Israel (1973) e a revolução Iraniana (1979).

havendo ainda, no contexto, conjecturas sobre uma possível cooperação em matéria nuclear. (Barbosa, 1994)

Já no Extremo Oriente, foram costurados acordos estratégicos de cooperação com as estatais chinesas Sinopec e CNPC para por em marcha atividades integradas de refino, construção de dutos, exploração de recursos petrolíferos não apenas no Brasil e na China, mas também em outras regiões (até o presente momento, são previstos investimentos no Equador e no Irã). A Petrobras estabeleceu um escritório de negócios em Pequim em 2004 que é responsável por uma ampla gama de atividades que vão desde promover as vendas do Petróleo da companhia para a China, passando por operacionalizar acordos com as estatais chinesas, até impulsionar as relações comerciais do Brasil com a China. Merece destaque a importância da iniciativa empresarial brasileira, liderada pelo Presidente, de estreitar o relacionamento com essa potência econômica, não descurando das possibilidades de negócios para a Petrobras.

A Petrobras possui ainda na região representações comerciais e financeiras em Cingapura e em Tóquio, buscando oportunidades comerciais no mercado de petróleo asiático e a captação de recursos. Na Europa, da mesma forma, também há uma representação comercial e financeira em Londres para fornecer apoio para as atividades da companhia na Europa e na África. Na Holanda, a Petrobras criou uma subsidiária para amparar negócios relacionados a equipamentos de exploração e produção, afretamento de plataformas e navios e outras atividades do tipo.

### 2.1.3 – A América

As atividades da Petrobras, na América do Norte, concentram-se no Golfo do México tanto na área mexicana quanto americana. O início das operações da companhia nos Estados Unidos ocorre em 1987, quando a Petrobras adquire participações da Texaco em oito blocos, visando a ampliar sua carteira de ativos no segmento de comercialização de petróleo e derivados. É a partir de 2004, no entanto, que a companhia expande significativamente seus negócios no país através de aquisições de participação (*farm-ins*) para exploração de petróleo e gás em águas profundas. A Petrobras adquiriu o direito exclusivo de explorar 37 blocos na região de *Corpus Christi*, considerada muito promissora. Segundo a companhia, sua

presença no mercado americano vincula-se a estratégia de atuar em áreas de interesse no exterior em vantagem competitiva, valendo-se de sua tecnologia avançada e eficiência operacional, de maneira que atualmente 212 blocos, dos quais a companhia é operadora em 73, fazem parte de sua carteira de ativos, embora suas reservas não sejam ainda significativas, 36,03 milhões (boe). Em suas atividades no Golfo do México, a Petrobras contribuiu para importantes descobertas de óleo nos blocos de Chinook e Saint Malo e de gás natural em Coulomb North.

Na parte mexicana do Golfo do México, a Petrobras firmou acordos de exploração e produção de gás natural nos blocos *on-shore* de Cuervito e Fronterizo, em parceria com a japonesa *Teikoku Oil* e a mexicana *Dia Vaz*. A companhia ainda vive a expectativa de ampliar negócios em blocos de águas profundas. Cabe salientar que há importantes acordos de cooperação tecnológica com a *Pemex* (*Petróleos Mexicanos*) que poderão servir no futuro para alavancar mais negócios na região.

Em relação à atuação da Petrobras na América do Sul, verifica-se que a companhia decide investir significativamente na região a partir da década de 90, embora suas primeiras operações fora do território nacional se iniciaram ainda na década de 70 na Colômbia, através de sua subsidiária, a Braspetro. Essas operações, no entanto, não tiveram continuidade. A companhia ainda na década de 70 deixou de atuar na Colômbia para priorizar negócios no Oriente Médio, voltando a atuar no país em 1986 para realizar atividades exploratórias. Foi, sobretudo, na década de 90, que a companhia resolveu ampliar os negócios no país pela compra de ativos de outras companhias. A Petrobras, em suas atividades na Colômbia, contribuiu, em parceria com outras companhias, para importantes descobertas em blocos exploratórios como campo de Guando. Em seu portfólio, incluem-se 11 blocos exploratórios (Villarica Norte, Boqueron Profundo, Espinal Profundo, entre outros), atuando como operadora em 6. Além da prospecção de petróleo, atualmente em 51 mil (boed), a Petrobras interessa-se pela ampliação na participação nas atividades de *downstream*. Ainda na década de 90, 1996, a Petrobras começou a atuar no Equador, através da subsidiária Petrobras Energia, em negócios de exploração e produção petrolíferas em dois blocos, 31 e 18, que produzem 32 mil (boed). Nas atividades de transporte, a companhia possui 11,42% de participação no Oleoduto OCP que entrou em operação em 2004, transportando óleo da Bacia do Oriente

equatoriano até o Pacífico. No Peru, a Petrobras detém direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural em dois bolcos, o lote X e o lote 57, o que lhe rende 13 mil (boed). O grande campo de gás natural de Camisea é o grande atrativo para o futuro dos negócios da companhia, complementando a oferta de outros países ao mercado doméstico brasileiro. No início da década de 90, a companhia chegou a analisar um negócio, em conjunto com a Shell, para a exploração deste campo. Em razão, porém, das descobertas paralelas de reservas na Bolívia, este acabou não se realizando.

O início das atividades da Petrobras na Venezuela a partir de 2003, através da subsidiária Petrobras Energia, merece destaque dada a importância do país como grande produtor e exportador de petróleo, possuindo as reservas mais expressivas do continente. Atualmente, a Petrobras atua em 6 blocos, 4 de produção e 2 de exploração que garantem a companhia o suprimento de 75 mil (boed). As participações dos presidentes Luis Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez foram decisivas para a conclusão de uma série de acordos que prevêm a maior cooperação entre os dois países em matéria energética, notadamente na indústria de petróleo em parcerias entre a PVSDA e a Petrobras. Está, em fase de análise, a construção de um imenso gasoduto, Gasoduto do Sul, ligando os campos da Venezuela às áreas mais remotas da Argentina, passando pelo abastecimento de Brasil e Uruguai, a ser financiado principalmente com capitais venezuelanos.

No Paraguai e no Uruguai, as atividades da Petrobras são recentes. No Paraguai, a companhia visa, após a compra dos negócios da Shell no país em 2006, a ampliar suas atividades de *downstream*. O país tem ainda a importância de possibilitar um incremento logístico para as operações no Cone Sul. No Uruguai, a Petrobras atua na distribuição por dutos de gás natural para o interior do país desde 2004, quando adquiriu 55% da participação da distribuidora Conecta. A Petrobras segue assim as diretrizes de seu plano estratégico de promover integração energética do Cone Sul, propiciada pelo crescimento do conjunto de seus ativos na região.

Na nossa perspectiva, merecem uma análise especial, por fazer parte da nossa hipótese de trabalho, os investimentos da Petrobras na Argentina e na Bolívia que tiveram forte incremento na década de 90, a ponto de constituírem-se os principais

ativos da companhia no exterior. Na presente seção, contudo, faremos apenas uma breve descrição dos ativos da Petrobras nestes países. Análises mais detidas, como já mencionado, serão contempladas nos capítulos seguintes (capítulo 3 referente à Argentina e 4 à Bolívia).

A Petrobras vem atuando na Argentina desde 1993 e, por seu plano estratégico, vemos que suas operações no país não farão que aumentar, porquanto já estão previstos investimentos de US\$1,5 bilhão para os próximos cinco anos. Ela é, de fato, uma “empresa integrada de energia”, controlando não somente a produção, mas também o transporte, a distribuição e comercialização de seus produtos. Além da participação de 7,2% no mercado argentino de gás natural, a Petrobras detém parte significativa do capital da companhia Mega, em associação com a Dow e a Repsol, e da Transportadora Gás del Sur(TGS), que possui uma rede de gasodutos com 7,4 mil km de extensão para ligar a região produtora de gás natural da Patagônia a grande Buenos Aires. A Petrobras participa ainda no processamento de gás natural em Bahía Blanca. Em 2003, a Petrobras assumiu o controle (58,6%) da empresa Perez Compac, então segunda maior empresa argentina, o que contribuiu significativamente para a expansão de seus negócios e para o incremento vertiginoso das atividades de exploração e produção de petróleo, sem falar as atividades de energia elétrica.

Cabe destacar que a Petrobras atua em todas as bacias produtoras argentinas, apesar da maturidade dos campos, de maneira que a produção e as reservas de petróleo em território argentino são as maiores fora do Brasil. Detém participação em três refinarias, das quais duas são próprias - Ricardo Eliçabe, San Lourenço e Refinaria del Norte – e em cinco unidades petroquímicas, sendo quatro da Petrobras Energia – General San Martin, Zarate, Campana, Innova, Cuyo. A companhia está presente ainda, para as atividades de transporte, na rede de oleodutos de 1700 K.m de Odelval (Oleoductos del Valle). As atividades na área de energia elétrica são também dignas de menção. A Petrobras tem participação na geração, na transmissão e distribuição de eletricidade através de sua operação nas hidrelétricas Pichu Picún Leufu e Piedra del Aguila, além de na térmica de ciclo combinado de Genelba. Possui também ativos das empresas de serviços de eletricidade, Enecor e Yacylec.

A construção do gasoduto Bolívia-Brasil, a partir de 1997, foi o grande impulsionador das atividades da Petrobras no país, assegurando o fornecimento de gás natural para o mercado brasileiro. Sua realização é resultado da Carta de Intenção de Integração Energética Bolívia-Brasil de 1991. Desde então, a Petrobras vem realizando uma ampla gama de atividades pelo território boliviano, transformando-se, em menos de 10 anos, na maior companhia do país, responsável por cerca 20% do PIB boliviano. A companhia participa na exploração, produção e comercialização de gás natural por meio de unidades de processamento, de lubrificantes, de distribuição de derivados. Atua em dois campos “gigantescos”<sup>18</sup>, no sul do país, de gás natural – San Alberto e San Antonio. A Petrobras responde ainda pelas maiores refinarias bolivianas: Gualberto Villaroel, em Cochabamba, e Guillermo Elder Bell, em Santa Cruz de la Sierra. A distribuição dá-se pela Petrobras Bolívia Distribución S.A (PEBD), possuindo uma grande rede de postos de combustíveis. Suas atividades abarcam seis dos nove estados bolivianos – Tarija, Chuquisaca, Cochabamba, Beni, La Paz e Santa Cruz de la Sierra – para a busca de novas reservas de petróleo e gás natural. A Petrobras está associada a outras multinacionais para operar sete blocos de produção na Bolívia, operando diretamente em 6.

Das realizações da Petrobras na Bolívia, a mais importante é a sua contribuição para a viabilização do gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol). Ele estende-se por 3150 km, dos quais 557 se encontram em território boliviano e 2593 em território brasileiro. Parte de Rio Grande na Bolívia, alcançando a fronteira com o Mato Grosso para abastecer cento e trinta e cinco municípios do Sudeste e Sul brasileiros até chegar a Porto Alegre. Atualmente, o Brasil importa 24 milhões de m<sup>3</sup> diários, embora a capacidade do gasoduto suporte até 30m<sup>3</sup>. Para sua construção e operação foram criadas duas companhias – a Gás Transboliviano S.A (GTB) por parte da Bolívia e a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A (TGB), sendo a Petrobras sócia de ambas as companhias através da Gaspetro, sua subsidiária. Companhias estrangeiras como a Enron, BBPP Holdings, Shell, British Gás Américas, também tiveram participação no negócio. O projeto contou com o financiamento de quatro agências multilaterais de financiamento, quais sejam, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Banco

---

<sup>18</sup> Avaliação da Petrobras.

Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Banco Europeu de Investimento (BEI), além do aporte de agências de crédito à exportação como BNDES/FINAME, Eximbank do Japão e a Sace.

## **2.2 – A Política Externa Brasileira para a América do Sul: a dimensão da integração física.**

A política externa brasileira sofre importantes redefinições na década de 90 que vão orientar, sob novas bases, as relações do Brasil com seus vizinhos. Para adaptar-se aos novos condicionamentos econômicos do neoliberalismo, o Brasil promove a abertura do seu mercado doméstico. Contudo, ao mesmo tempo, o país não descarta de procurar a viabilização de uma maior integração regional, de acordo com a idéia de regionalismo aberto, o que apontava uma mudança de paradigma.<sup>19</sup>

O ideal de nacional-desenvolvimentismo havia-se incrustado, ao longo da evolução econômica brasileira, em diversas instituições do serviço público. Com o Ministério das Relações Exteriores não ocorreu diferente. O MRE, conquanto seja constituído de diplomatas com diferentes perspectivas políticas, parece ser uma das instituições brasileiras em que mais se conservou a idéia de um projeto de desenvolvimento. Mais do que isso, analistas de política externa sustentam que o desenvolvimentismo foi a grande diretriz da diplomacia brasileira, conferindo-lhe coerência, continuidade e, enfim, legitimidade em suas ações no plano internacional.

Nesse sentido, interessa notar a observação de (Lima, 2005):

*“Ainda que o Ministério das Relações Exteriores não tenha sido uma das instituições criadas pelo padrão de desenvolvimento orientado para dentro, esta agência foi crucial para na sustentação e consolidação externa daquele modelo. Duas implicações daí decorrem: por um lado, a legitimidade doméstica desta agência na sua qualidade de um dos instrumentos do projeto de desenvolvimento do país, por outro, o legado desenvolvimentista presente na*

---

<sup>19</sup> O Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT/1947) estabelecia como um de seus princípios fundamentais a cláusula da nação mais favorecida. No entanto, esse princípio era excepcionado pelo artigo XXIV, que permitia a formação de acordos regionais para promover a integração econômica de seus membros, desde que ocorresse uma redução de tarifas.



*memória institucional do MRE, que permaneceu mesmo depois da crise e término daquele modelo.”*

Com a crise do nacional-desenvolvimentismo, o Mercosul tornou-se assumidamente a maior prioridade da política externa brasileira. O bloco econômico, como muitos analistas colocam, foi fundamental para Brasil e Argentina superassem divergências históricas relacionadas à projeção de influência na América do Sul. Muitos diplomatas colocavam que o Mercosul seria a plataforma de inserção competitiva na economia globalizada.<sup>20</sup> No entanto, apesar do forte impulso liberal inicial responsável pela formação do bloco, o Mercosul tomava gradativamente contornos políticos que se materializavam na adoção de uma postura única dos quatro parceiros em foros internacionais.

Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto define a estrutura institucional do Mercosul. No ano subsequente, os países do bloco promovem um desgravamento cambial conjunto e logram estabelecer uma Tarifa Externa Comum em relação a terceiros países, cerca de 15%, configurando uma união aduaneira imperfeita.<sup>21</sup> Além disso, a intensificação das relações comerciais apresenta resultados positivos não apenas no aumento das exportações agro-industriais intra-bloco nos quais os países tinham vantagem competitiva, mas também da integração transfronteira das estruturas produtivas nacionais, das quais fornecem exemplos os setores automobilístico e químico. (Egler, 2006).

Contudo, se, durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-92), o bloco tinha apenas uma dimensão comercial, no governo de Itamar Franco (1992-1994), ele adquiri também uma dimensão política importante, ao buscar garantir uma presença mais assertiva na América do Sul, fortalecendo a posição de barganha do bloco, em resposta às tentativas americanas de estabelecer uma área de livre-comércio continental, proposta em 1991 com a Iniciativa para as Américas. Segundo (Canani, 2004):

---

<sup>20</sup> O embaixador Marcos Azambuja referia-se ao Mercosul como o laboratório para a globalização. Já o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia usava o termo pré-vestibular.

<sup>21</sup> O Mercosul é considerado uma união aduaneira imperfeita, porque existem ainda longas listas de exceção para o comércio de determinados produtos.

*“Cabe destacar que a regionalização da política externa de Itamar não seria apenas um expediente para melhorar a posição econômica do Brasil; teria também uma dimensão política importante, buscando consolidar a liderança do país na América do Sul. Em qualquer caso, certamente, o Brasil rivalizaria com os Estados Unidos na região, ocupando um vazio que só seria preenchido por esse país com o lançamento da ALCA”*

Seguindo essa política, em 1993, valendo-se do apoio do Mercosul, da Colômbia e da Venezuela, o presidente Itamar Franco lançou a iniciativa para a formação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que tinha como idéia subjacente o abandono do conceito de solidariedade Latino-Americana em favor do de unidade Sul-Americana. O tempo para a consecução deste projeto foi estimado em dez anos. De acordo ainda com (Canani, 2004), a diplomacia brasileira, nesse contexto, avaliou que, se o país desejasse se inserir de uma maneira dinâmica na nova equação da trocas internacionais, ele não poderia abster-se de um espaço econômico ampliado e do acesso a tecnologias avançadas. Segundo o autor: *“a estratégia de desenvolvimento econômico do país passava pela criação de um espaço econômico ampliado que possibilitasse sobretudo a expansão da produção industrial brasileira de maior valor agregado. Esse espaço foi encontrado na América do Sul, que é revalorizada através da ALCSA,...”*

Não tardou para que o bloco assumisse uma dimensão estratégico-logística, contemplando importantes iniciativas para a melhora da infra-estrutura de transporte e comunicações. O mais importante, na nossa percepção, foi que a dimensão política robusteceu as iniciativas econômicas, de maneira que a intensificação dos fluxos econômicos com os membros do Mercosul, inclusive com os associados (Bolívia e Chile), apontou para a necessidade de garantir a oferta de insumos básicos para as economias através da ligação continental das redes logísticas no espaço sul-americano, com destaque para o setor energético. Dentro deste contexto, na avaliação de (Egler, 2006):

*“..., a capacidade de delimitar um campo econômico relativamente estável, capaz de atrair investimentos de capitais globais, passa a estar diretamente dependente da consolidação e operação das redes logísticas, que não podem estar[sic] mais vistas como um conjunto de redes separadas (energia, transportes, comunicações), mas sim uma estrutura integrada, multimodal e interdependente, que é fundamental para garantir o controle sobre porções selecionadas do território, que constituem os novos domínios, de onde se projetam ramos ou linhas de expansão que abrem fronteiras em novas zonas de influência no mercado mundial.”*

Seguindo esta lógica, para aumentar a operacionalidade das estruturas de rede tanto em território nacional como com o seu entorno regional, foram elaborados estudos que serviriam de base à ação governamental. Dentre estes, destacou-se o estudo do engenheiro Eliezer Batista da Silva<sup>22</sup> que delineava os corredores logísticos necessários para superar as deficiências em infra-estrutura que impediam a integração mais eficiente do território nacional e regional. Esse estudo foi elaborado quando Eliezer Batista da Silva compunha a Secretaria de assuntos Estratégicos da Presidência da República durante o governo Collor. Porém, eles passaram apenas a serem utilizados no governo de Fernando Henrique Cardoso na elaboração do Plano Plurianual de Investimentos (1996-99), conhecido como “Programa Brasil em Ação”. O mais importante é que o “Programa Brasil em Ação” desenvolveu a noção de “eixos de desenvolvimento”, concebidos como instrumentos, por meio dos quais o governo promoveria a integração nacional e regional, buscando a redução dos equilíbrios espaciais. Esses eixos representavam um conjunto de projetos de infra-estrutura e investimento. Se, na década de 70, vigorava a noção de pólos de desenvolvimento que destacava a importância dos lugares, na década de 90, com a elaboração dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids), as redes logísticas ganham destaque. Segundo (Egler 2006), *“Nos eixos de desenvolvimento, o foco se deslocou para as redes, cuja integração e modernização passa a ser fundamental para a dinamização dos lugares, o que significa em linguagem geoeconômica, privilegiar os fluxos em relação aos estoques”*.

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, seguindo uma concepção de gestão empreendedora, foram a espinha dorsal para a organização espacial das ações e para a seleção de empreendimentos estruturantes que conferem ao Plano Plurianual a dimensão de projeto de desenvolvimento nacional, ao dar maior visibilidade às possibilidades de investimentos e ao potencializar a alavancagem de meios extra-orçamento através de parcerias com estados, municípios, organismos internacionais, empresas privadas, permitindo uma visão estratégica de longo prazo, uma vez que identifica problemas, vocações e potencialidades de crescimento de cada região.(Martins, 2000)

---

<sup>22</sup> BATISTA DA SILVA, Eliezer. *Infra-estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

Desta maneira, o Programa Brasil em Ação (PPA 1996-99) delimitou cinco eixos de integração nacional e dois de integração regional que não observavam necessariamente a divisão regional oficial para formular um plano de ação, a saber:

#### Eixos Nacionais

1. *Eixo de integração norte-sul:* tem com finalidade equacionar os problemas de transporte no escoamento da produção agroindustrial e agropecuária do cerrado central. Esse eixo abarca o oeste da Bahia, sudoeste do Piauí, sul do Maranhão, Tocantins e parte do estado de Goiás. Os projetos que merecem destaque são a hidrovia do Araguaia-Tocantins e a Ferrovia Norte-Sul.
2. *Eixo de Integração oeste:* este eixo visa a concorrer para o desenvolvimento das áreas de expansão recente da fronteira agrícola do país ao modernizar as ligações (ferroviárias e rodoviárias) entre os estados do Acre e Rondônia com os estados das regiões Centro sul e Sul através do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Neste eixo, tem destaque a construção do gasoduto Bolívia-Brasil, ligando Rio Grande na Bolívia a Porto Alegre. O gasoduto tem grande importância para o abastecimento do mercado do Sudeste brasileiro.
3. *Eixo de integração do nordeste:* tem com finalidade a recuperação e a expansão da infra-estrutura da região, com destaque para os transportes. Em seu plano está a revitalização do São Francisco, ampliação da malha ferroviária e do Porto de Suape.
4. *Eixo de integração sudeste:* neste eixo, o enfoque centrava-se na modernização rodoviária da região, aumentando a capacidade das rodovias troncais – destaque para a duplicação da BR-381.
5. *Eixo de integração sul:* visa, sobretudo, à melhoria da malha de transporte intermodal para uma articulação mais eficiente entre as regiões Sudeste e Sul do país. Destaque para as chamadas rodovias de integração, que mereceriam restauração e duplicação: BR-116, BR- 376, BR- 101. Figuravam ainda neste eixo a modernização dos portos de Paranaguá e Rio Grande, projetos para melhor navegabilidade nas hidrovias do Paraná e do Paraguai e a construção da ponte São Borja(Brasil)- São Tomé(Argentina).

## Eixos Continentais

1. *Eixo de saída para o Caribe*: concebia a expansão das rodovias integradoras brasileiras para os mercados do Caribe e Atlântico Norte, merecendo destaque a pavimentação da BR-174, entre Manaus (AM) e Caracaraí (RR).
2. *Eixo de saída para o Pacífico*: o escopo deste eixo era melhorar a ligação com as fronteiras do Peru e Bolívia para favorecer a integração com esses países, objetivando viabilizar um acesso terrestre aos portos do Pacífico. Previa-se a recuperação da rodovia BR-317, para facilitar o acesso ao Peru através do Acre, e a construção de um trecho ligando Abunã (RO) a Guarajá Mirim (RO) na fronteira com a Bolívia.

O segundo Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2000-03), que recebeu a denominação “Programa Avança Brasil”, visou a estimular e complementar o plano anterior (1997-2000), introduzindo, no entanto, algumas modificações no projeto que levaram à formulação de novos eixos. Essas mudanças constavam no edital do BNDES para a contratação de serviços de consultoria especializados para elaborar estudos especializados. As principais mudanças foram a promoção de um novo ajustamento geográfico da proposta dos eixos e a eliminação das distinções entre eixos nacionais e continentais, retirando a saída para o pacífico como um objetivo estratégico, dado que este não representava mais um objetivo geopolítico para as pretensões brasileiras no contexto sul-americano.(Egler, 2006).

O edital supracitado foi vencido pelo Consórcio Brasiliana, que incluía as consultoras Booz Allen & Hamilton do Brasil, Bechtel Internacional inc. e o banco ABN-AMRO. Participaram também no consórcio além de órgãos públicos e privados, três universidades federais (Universidade de Brasília, Universidade Federal de São Carlos e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul). Dos seus estudos, subtraíram-se os novos fundamentos para a re-elaboração dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que assim foram compostos:

#### Eixos do norte

- 1.1 *Arco Norte*: engloba os projetos para os estados de Roraima e Amapá, que visam uma saída para o Caribe através das rodovias BR-174 e BR-156 para escoar os produtos da Zona Franca de Manaus até importantes zonas de consumo na Venezuela e na
- 1.2 ~~Paraná~~-Amazonas: tem como principais projetos a hidrovia do Madeira e os gasodutos de Urucu-Porto Velho e Coari-Manaus. Conta ainda com projetos de pavimentação, ampliação de hidrovias, levando em consideração uma gestão ambiental sustentável.

#### Eixos do nordeste

1. *São Francisco*: grande destaque para a hidrovia do São Francisco e para a melhoria de rodovias de suporte.
2. *Transnordestino*: este eixo cujo principal projeto é a ferrovia Transnordestina também contempla obras de melhoria da rede viária e o suporte à irrigação na zona semi-árida.

#### Eixos do sudeste

*Sudeste*: destacam-se os projetos de ampliação dos portos de Sepetiba, Santos, Vitória; projetos para melhoria de aeroportos, ferrovias e rodovias. Prevê a construção de diversas usinas termelétricas para a região via a interligação do gasoduto Bolívia-Brasil e do gasoduto proveniente da Bacia de Campos.

#### Eixos do sul

1. *sudoeste*: neste eixo salienta-se a importância do projeto da hidrovia Tietê –Paraná como uma via troncal para a integração do Mercosul
2. *sul*: eixo considerado fundamental para a integração econômica com o Uruguai e a Argentina, tendo destaque os projetos da rodovia do Mercosul e o gasoduto Brasil-Bolívia, constando também a modernização do Porto de Rio Grande.

#### Eixo Araguaia-Tocantins

Tal eixo visa à melhoria da infra-estrutura de transporte da região, considerada essencial para a integração intermodal entre o sistema rodoviário do Centro-Oeste e o ferroviário do Norte, vital para a circulação da produção agropecuária e agro-industrial dos cerrados e mineira-metalúrgica pelo porto de Itaqui.

#### Eixo Oeste

Considerado como fundamental para a integração entre o extremo Oeste e a região central do país, por meio da rodovia BR-364. Os produtos da desta fronteira agrícola podem ser escoados assim até os entrocamentos de transporte das regiões Sudeste e Sul.

As idéias de redes logísticas e eixos de desenvolvimento não ficaram apenas circunscritas à ação do governo brasileiro. Paulatinamente, os demais governos da América começaram a atribuir importância aos projetos de integração física, ressaltando a necessidade de melhoria dos fluxos de transporte, comércio, telecomunicação e energia. A Cúpula de Brasília de 2000, que contou com a participação dos presidentes da América do Sul, marcou o nascimento da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Todos os presidentes demonstraram sua convicção de que era necessário levar adiante um processo multisetorial que objetiva integrar as diversas redes que compõem o território sul-americano em 10 anos, a fim de melhorar a competitividade sistêmica regional, em um mundo cada vez mais caracterizado por fluxos incessantes de informação e riqueza. Sua coordenação operacional ficou por conta da Corporação Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). O IIRSA estabeleceu os seguintes objetivos: a) concorrer para a integração dos mercados, afim de ampliar o comércio intra-regional, desenvolvendo as potencialidades de integração física mais evidentes; b) promover a integração das cadeias produtivas com vistas à melhoria da competitividade global; e c) reduzir o “custo sul-américa” pelo desenvolvimento de uma plataforma logística para a inserção na economia global.

O IIRSA contou com a elaboração de eixos de desenvolvimento que seguiram um estudo do CAF (Corporação Andina de Fomento) de autoria de Batista da Silva, bem similar ao que ele já tinha apresentado ao governo brasileiro – que serviu de

base para PPA (1996-99) – quanto à concepção, à identificação de sinergias, às potencialidades de desenvolvimento da infra-estrutura. Para a América do Sul, levando em consideração suas características físicas e barreiras naturais (Cordilheira dos Andes, Selva Amazônica, Bacia do Orinoco), esboçou-se 12 eixos, dos quais 9 encontram-se em desenvolvimento.

*Eixo Mercosul-Chile* (Brasil - Uruguai - Argentina - Chile)

Representa o maior eixo de intercâmbio comercial, contando com uma já bem consolidada infra-estrutura, embora esta necessite de melhoria no que se refere à sua malha rodoviária. Outras opções de transporte também passam a ser discutidas para a circulação de passageiros e mercadorias. Ressalta-se também a intenção de se ampliar as redes elétricas.

*Eixo Inter-oceânico central* (Peru – Chile – Bolívia – Paraguai – Brasil)

Eixo que visa a articular os pólos industriais de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo com o estado do Mato Grosso do Sul e as regiões produtoras de hidrocarbonetos e de soja na Bolívia, explorando as sinergias de desenvolvimento de infra-estruturas para o transporte de gás natural. Cabe destacar a importância que representa a conexão inter-oceânica, ligando essas regiões atlânticas aos portos chilenos no Pacífico, o que, todavia, demanda a melhoria das conexões rodoviárias.

*Eixo Inter-oceânico meridional* (Chile – Argentina)

Eixo inter-oceânico para conectar os portos de Bahia Blanca na Argentina ao porto de Talcahuano no Chile, a ser contemplado por via ferroviária.

*Eixo Inter-oceânico de Capricórnio* (Antofagasta/Chile – Jujuy/Argentina – Assunção/Paraguai – Porto Alegre/Brasil)

Apesar de possuir boa infra-estrutura, a maioria dos projetos para este eixo prevê melhoria para as malhas rodoviária e ferroviária.

*Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná*

Projeto que pretende melhorar as conexões entre quatro sub-bacias Tietê-Paraná, Paraná-Paraguai, bacia do rio Uruguai e do Prata para o transporte e escoação de mercadorias até os portos marítimos.

*Eixo Amazônico Sul* (Peru – Brasil – Bolívia)

Tem por objetivo o desenvolvimento de uma zona de trânsito para as exportações brasileiras até o oceano Pacífico, através de rotas que articulem a



produção norte brasileira e a boliviana com os portos marítimos de San Juan, Ilo e Matarani no Peru.

*Eixo Central do Amazonas (Colômbia – Equador – Peru – Brasil)*

Engloba projetos para o desenvolvimento de corredores intermodais entre os portos do Pacífico – Tumaco (Colômbia), Esmeraldas (Equador), Paita (Peru) – e o rio Amazonas, melhorando a navegabilidade dos rios afluentes – Huallaga, Marañon, Ucayali, Putumayo, solimões – objetivando a realização de um corredor bioceânico, baseado prioritariamente no transporte fluvial.

*Eixo do Escudo das Guianas (Venezuela – Brasil – Suriname – Guiana)*

Prevê projetos para ampliar a utilização dos recursos naturais (minério de ferro, bauxita, ouro) a fim de robustecer o fraco fluxo de comércio desta região que possui esparsa articulação.

*Eixo Andino (Venezuela – Colômbia – Equador – Peru – Bolívia)*

Eixo que abarca uma região abundante em reservas de gás e petróleo e que tem um fluxo de bens realizado principalmente por via marítima. Os projetos contemplados prevêm o desenvolvimento de um corredor transandino (leste-oeste), a melhoria da capacidade dos portos e das rodovias.

O IIRSA é um projeto bem ambicioso ao qual deverá ser destinada ainda, para sua consecução, uma enorme soma de recursos, a ser obtida por diversas fontes financiadoras nacionais e internacionais. Outra dimensão, de igual importância, é a vontade política dos governos sul-americanos de aprofundar o processo de integração, principalmente por parte do país que pretende liderar esse esforço. Nesse sentido, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva já enfatizou sua vontade de aprofundar o processo de integração, tendo uma postura mais “assertiva” que a dos governos anteriores. Durante seu discurso de posse, identificou a grande prioridade de sua política externa como a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.” No terreno prático, observa-se o forte envolvimento do BNDES para o financiamento dos projetos regionais do IIRSA, através de empréstimos para a realização de obras não apenas no território nacional, mas também nos vizinhos sul-americanos.

De certa forma, o IIRSA veio a sagrar a importância de projetos de infraestrutura que já estavam ocorrendo no âmbito bilateral, como os que ocorriam entre

Argentina e Chile e entre Brasil e Bolívia na construção de gasodutos, e sub-regional no aperfeiçoamento de estradas, pontes e outras vias de ligação entre países. De acordo com (Zugaib, 2005), o IIRSA representa uma mudança de paradigma:

*“No passado, o planejamento de infra-estrutura, nos países sul-americanos, era motivado por preocupações de natureza geopolítica que induziam os governos, especialmente o do Brasil, a perseguir objetivos nacionais estratégicos e de segurança. Eram considerados prioritários os projetos que contribuíssem para a ocupação do território, para a consolidação da presença nacional dentro de seus limites, e para auto-suficiência econômica, como meio de satisfazer as necessidades de desenvolvimento dentro das fronteiras nacionais.”*

Desde Brasília, um dos temas prioritários da agenda externa brasileira torna-se a consecução de uma matriz energética regional, um dos vetores da integração física. O sucesso de operação do Gasbol reforçava a visão dos formuladores de política externa brasileira de que a integração efetiva das economias regionais dependia de projetos de infra-estrutura de grande porte que garantissem o aumento de eficiência e competitividade das economias nacionais na América do Sul. Em 2004, da aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), foi lançado em Cusco o projeto da Comunidade Sul-americana de Nações. Embora a iniciativa para a criação de tal bloco regional estivesse vinculada à necessidade de uma maior concertação política dos países sul-americanos frente às negociações da Alca, a importância de dar-se seguimento a viabilização da integração física não é diminuída, aliás, é um dos pilares do acordo que prevê ainda o diálogo político permanente entre Mercosul e CAN e a maior promoção das relações comerciais entre os blocos. A própria idéia de relançamento do Mercosul está calcada, em parte, na intensificação da integração das matrizes energéticas nacionais.

Na opinião de (Gregory In Egler, 2006): *“a Petrobras soube acompanhar a ênfase da política externa à integração sul-americana, a partir de sua atuação anterior no Cone Sul, e também responder a motivação do governo à internacionalização das companhias brasileiras.”* Na nossa perspectiva, por outro lado, acreditamos que a companhia não apenas acompanha a política externa, como também a compõe, uma vez que é difícil separar os objetivos da empresa e do Estado brasileiro.

De acordo com (Egler, 2006), no contexto de formação de blocos supranacionais, novos instrumentos de política econômica reduzem o poder de análise das formulações clássicas de geografia econômica e de geografia política na interpretação de aspectos dinâmicos da configuração e da gestão do território nesta nova escala de operação das firmas e dos Estados-nações:

*“Neste cenário, a principal noção que serviu de base à geografia econômica, isto é, o mercado nacional, tem hoje reduzido poder de explicação sobre o comportamento dinâmico da produção e distribuição de bens, em grande parte devido às condições de integração transfronteira das cadeias produtivas. Da mesma maneira, a noção de limites, como uma linha divisória entre os territórios e os mercados nacionais, devido a fluidez dos circuitos internacionais de bens e capitais, perdeu boa parte de seu poder explicativo, na medida em [sic] que os instrumentos clássicos de atuação do Estado-nação perdem seu poder de estabelecer fronteiras, em função do poder que dispõem as firmas transnacionais para delimitar, através de mecanismos econômicos, suas respectivas áreas de influência.”*

Às observações de Egler estão claramente associadas ao conceito de territorialidade, segundo o qual as estruturas de rede, combinada à influência política, permitem que o Estado ou uma empresa transnacional expanda sua ação para além de suas fronteiras iniciais.

Acredita-se assim que o caráter transnacional da Petrobras e o novo paradigma de desenvolvimento do Estado, com a opção regional, conjugam-se no contexto da globalização. A pujança financeira da companhia contribui para realizar investimentos desejados, contemplando, a uma só vez, objetivos políticos de integração física regional e objetivos empresariais, ampliando as possibilidades do Brasil de liderar um projeto de integração física regional.

### **2.3 – A lógica entre empresa e Estado: análise de economia política internacional pela contribuição da teoria do sistema mundo.**

Sem dúvida, a questão mais difícil a ser respondida é até que ponto a companhia, Petrobras, tem uma autonomia decisória em relação ao as políticas do

Estado brasileiro. Por certo, os sucessivos governos historicamente tiveram uma influência política significativa na companhia quando ela era ainda completamente estatal. Após a flexibilização do setor em 1997, que definiu a quebra do monopólio estatal das atividades de *upstream*, definir faixas de autonomia decisória para a empresa tornou-se uma questão mais complicada. É difícil precisar o quanto o Estado influi no plano estratégico da companhia, e é bem provável que esta influência varie conforme as determinações políticas de cada governo. Assim, caminha-se por um terreno um tanto pantanoso quando se procura estudar as relações entre a lógica empresarial e a de Estado, uma vez que as evidências que serviriam para definir faixas de autonomia decisória da companhia se restringem a um grupo muito seleto de atores envolvidos. Apesar de possuir técnicos de grande competência, os cargos de diretoria da empresa, inclusive o de presidente, são de nomeação política.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, foi o responsável pela liberalização do setor de petróleo, estabelecendo que a Petrobras se tornaria uma empresa de capital misto, o que apontava para a diminuição das decisões do Estado no comando da empresa. Ao mesmo tempo, foi durante seu governo também que se delineou uma política de integração física sul-americana, para a qual a Petrobras tem concorrido intensamente, sendo difícil justamente precisar se o faz para seu benefício microeconômico ou segue objetivos de política externa, porque de duas, uma: ou a companhia utiliza o espaço sul-americano para objetivos empresariais micro, tendo o suporte do Estado; ou o Estado serve-se da companhia para promover seus objetivos de política externa, o que a longo prazo traz benefícios para o Estado e para a companhia. Assumimos, de acordo com a hipótese, que o Estado, ao manter o controle da companhia, continua a servir-se dela para as suas políticas de desenvolvimento, conforme apresentado no capítulo 1. Mesmo se se discorda desta hipótese, não se pode negar que há uma articulação entre as ações internacionais do Estado brasileiro e da Petrobras. Nesse sentido, procuramos embasamento teórico nos estudos de Giovanni Arrighi acerca das economias semiperiféricas, para desenvolver mais essa questão.

#### **2.4 - Considerações sobre a semiperiferia**

Segundo Arrighi, é uma característica conspícua da economia mundial haver um grande número de Estados que não se afastam muito de uma posição intermediária, localizando-se entre a “maturidade” e o “atraso” do desenvolvimento econômico. Gravitando neste espaço, encontram-se diversos países latino-americanos e, entre eles, o Brasil. Durante o século XX, ocorreram neste países mudanças sociais e econômicas de longo alcance que se associavam com freqüência a convulsões políticas, sem que, no entanto, conduzissem tais países aos padrões de *status* e de riqueza do seletivo grupo de países mais afluentes. A constatação de que existia um grupo intermediário relativamente estável ia na contramão de aspectos fundamentais das teorias da dependência e da modernização, que dominavam o pensamento acadêmico até a década de 70.

O conceito de semiperiferia foi introduzido por Immanuel Wallerstein para corrigir as noções polarizadoras da teoria da Dependência que consideravam residuais as posições intermediárias. Os Estados semiperiféricos foram definidos como aqueles que incluem no seu território uma combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e de periferia que lhes possibilita resistir à periferação, embora não consigam estes Estados ascender à condição de núcleo orgânico. Para identificar um Estado semiperiférico, Wallerstein leva em consideração dois critérios: verificando se “num sistema de troca desigual, o Estado semi-periférico fica no meio, em termos dos produtos que exporta e em termos dos níveis salariais e margens de lucro que conhece; e se “o interesse direto e imediato do Estado como uma máquina política no controle do mercado (interno e internacional) é maior do que nos Estados do núcleo orgânico ou nos periféricos.”

Para Arrighi, não obstante o reconhecimento da grande contribuição de Wallerstein, assevera que o conceito de semiperiferia precisa de melhor especificação e operacionalidade, já que Wallerstein elabora uma longa lista de países díspares em muitos aspectos que não observavam os dois critérios. Arrighi propõe-se a fornecer ferramentas para solução desta questão. Em primeiro lugar, utiliza o termo semiperiferia para referir-se a uma posição em relação à divisão mundial do trabalho, e não a uma posição no sistema inter-Estados, o que não significa dizer que o comando na arena econômica e na política mundiais não esteja estreitamente ligado.

Arrighi prefere considerar apenas o nível das recompensas agregadas como indicativo do *status* de núcleo orgânico ou periferia de uma atividade, apontando o PNB per capita como grande indicador de mensuração.<sup>23</sup> Resulta que a combinação mais ou menos igual de núcleo orgânico e de periferia em uma jurisdição possibilita que os Estados semiperiféricos possam resistir à periferização ao explorar sua vantagem de receitas diante de Estados periféricos e de custo diante de Estados do núcleo orgânico. Os meios pelos quais os Estados semiperiféricos fazem isto, para Arrighi, são de três tipos: ou procuram algum tipo de isolamento das pressões competitivas, fortalecendo, em suas fronteiras, as atividades características de núcleo orgânico; ou exploraram vantagens de custo de produção de suas atividades em relação competitiva às atividades em localidades de núcleo orgânico; ou, por fim, combinando as duas estratégias para obter o “melhor de dois mundos” que significa alguma proteção de atividades de núcleo orgânico dentro de suas fronteiras e a intensificação da competição nas atividades de núcleo orgânico fora de suas fronteiras. Em qualquer caso, diz Arrighi, a ação do Estado na zona semiperiférica faz a diferença.

Na nossa percepção, o Brasil, Estado semiperiférico, vem adotando, principalmente desde meados da década de 90, a última destas estratégias, ou seja, procura, em seu território, fornecer alguma proteção às atividades de núcleo orgânico, assegurando sua preeminência no mercado nacional, bem como procura também intensificar a competição nas atividades de núcleo orgânico fora de suas fronteiras, buscando garantir presença significativa no mercado internacional, após consolidar suas atividades no mercado regional sul-americano. As iniciativas de integração regional não revelam outra intenção senão o desejo brasileiro de resistir à periferização em um período de reconhecido aumento da competição sistêmica. Tais iniciativas abrem espaço para que as atividades de núcleo orgânico, estabelecidas em território nacional, possam inserir-se nos mercados vizinhos regionais, ampliando seu espaço econômico. De todas as atividades de núcleo orgânico estabelecidas em território nacional, a Petrobras é, sem dúvida, a que merece mais esse título. De longe

---

<sup>23</sup> Diz, Arrighi, que quanto maior o peso das atividades periféricas na combinação que se encontra na jurisdição de um Estado, menor será a parcela dos benefícios totais da divisão mundial do trabalho comandada pelos residentes daquele Estado. Ao contrário, quanto maior o peso das atividades de núcleo orgânico, maior será a parcela daqueles benefícios comandadas pelos residentes daquele Estado, diferença que é comensurável pelo PNB per capita dos Estados.

a maior companhia brasileira, a Petrobras é uma empresa de petróleo integrada, operando em todos os setores da cadeia de produção, contando com um desenvolvimento tecnológico que a coloca entre as empresas de ponta da economia global. A companhia, após o fim do monopólio estatal, notabilizou-se por sua capacidade competitiva. Nesse sentido, seus investimentos crescentes nos países vizinhos, principalmente Argentina e Bolívia, foram capazes de transformar estes mercados, aumentando a competição nestes países que, pela classificação de Arrighi com base no PNB per capita, pertenceriam respectivamente à semiperiferia e à periferia. Consideramos que a Petrobras, embora seja uma empresa com sede em um país semiperiférico, é uma atividade característica de núcleo orgânico. O Estado brasileiro, por outro lado, semiperiférico, lança mão da companhia para aumentar seu controle sobre o mercado regional de gás natural, para garantir o abastecimento do mercado doméstico, o que implica vantagens competitivas significativas em seu desenvolvimento industrial, pois o acesso a fontes de energia externa, a preços baixos, permite ao país resistir a periferização.

Embora o PNB per capita utilizado por Arrighi possa servir para uma melhor operacionalização do conceito de semiperiferia, acreditamos que esse índice seja de pouca utilidade na compreensão das relações intra-semiperiferia, da qual seriam exemplo as relações Brasil-Argentina, e das relações semiperiferia/periferia, cujo exemplo seria a relação Brasil-Bolívia. A Argentina é um Estado que apresenta uma melhor distribuição do PNB per capita, superior ao do Brasil. Contudo, parece-nos que as condições efetivas de resistir à periferização são maiores no último, dada o número e escala das atividades de núcleo orgânico realizadas em seu território. Desta maneira, na relação entre estes, preferimos empregar três índices: poder potencial, vulnerabilidade externa, poder efetivo conforme propostos por Gonçalves (2005).

O Brasil, no entanto, apresenta, segundo Gonçalves (2005), uma especificidade. De um lado, possui uma extraordinária base de poder e, de outro, uma elevada vulnerabilidade externa econômica da qual resulta seu reduzido poder efetivo no cenário internacional. A diferença do poder potencial e do poder efetivo do país é muito acentuada, de maneira que há um enorme hiato de poder. A aceção do uso do conceito poder, na perspectiva do autor, não se distancia da clássica: *“o poder efetivo de um país é a probabilidade real desse país de realizar sua própria vontade*

*independentemente da vontade alheia.*” O poder efetivo, afirma, “*é inversamente proporcional à vulnerabilidade externa*”. Embora o autor reconheça que variáveis subjetivas, tais como vontade política e prestígio, são importantes elementos para avaliação do poder, ele propõe uma metodologia com foco exclusivo em variáveis objetivas e quantificáveis do sistema internacional, levando em consideração o conjunto de recursos quantificáveis de poder e o conjunto de vulnerabilidades. Com foco na Economia Política Internacional, sua metodologia contribui para a identificação e a hierarquização de níveis no sistema econômico internacional em relação ao poder potencial, à vulnerabilidade externa e ao poder efetivo.

Para o presente estudo, consideramos que a metodologia de Gonçalves, se conjugada a teoria do sistema-mundo, pode lançar luz sobre o relacionamento de países semiperiféricos e periféricos na economia internacional, ao fornecer dados empíricos que permitem uma análise mais sofisticada dos fenômenos econômicos em áreas afastadas do núcleo orgânico do sistema econômico internacional. Ela revela as potencialidades e as debilidades das economias, permitindo avançar em algumas considerações.

O índice de Poder Potencial, como nos apresenta Gonçalves, é a uma média entre o tamanho do território, população e valor da produção (produto nacional). A medida do território é tomada por milhões de quilômetros quadrados, a população em milhões de habitantes e o tamanho da economia pelo Produto Nacional Bruto, com base no conceito de paridade do poder de compra e expresso em milhões de dólares.

Para calcular a Vulnerabilidade Externa, propõe uma média de três outros índices: vulnerabilidade comercial, vulnerabilidade produtivo-tecnológica e vulnerabilidade monetário-financeira.

A vulnerabilidade, na esfera comercial, é medida pelos indicadores exportações de bens e serviços/PIB; pelo crescimento real do comércio (exportação + importação) de bens e serviços – crescimento do PIB real; pelo índice de concentração de exportações; reservas internacionais líquidas (sem contar recursos do FMI)/importação de bens e serviços; e taxa de crescimento de longo prazo do valor das exportações de bens.



Na esfera produtivo-tecnológica, calcula a razão entre o estoque de investimento externo direto - IED/PIB; estoque de IED/ exportação de bens e serviços; estoque de IED em serviços/ estoque de IED total; gastos com pesquisa e desenvolvimento tecnológico/PIB; exportação de produtos intensivos em tecnologia/exportação de manufaturados; e pagamento de tecnologia/gastos com P&D.

Na esfera monetário-financeira, mede os seguintes indicadores: dívida externa total/ exportação de bens e serviços; dívida com FMI/dívida externa total; renda líquida/exportação de bens e serviços; serviço da dívida pública e garantida pelo setor público/exportação de bens e serviços; e ajuda externa/importação de bens e serviços.<sup>24</sup>

Pelo resultado do cálculo da vulnerabilidade externa, na metodologia de Gonçalves, alcança-se o índice de poder efetivo (IPE), ao subtrair-se o índice de vulnerabilidade externa de 100. O IPE é a *“probabilidade de um país exercer efetivamente sua própria vontade no cenário internacional, considerando sua situação de vulnerabilidade econômica externa”*.

Os resultados apontam para a ambivalência da estrutura de uma economia semiperiférica. O Brasil alcança a expressiva 5ª. colocação em termos de índice de poder potencial, ao passo que seu índice de vulnerabilidade externa é um dos mais elevados do sistema internacional, a 17ª. posição. Daí vem que em termos de poder efetivo o país encontra-se apenas na 97ª. posição.

A metodologia de Gonçalves contribui para uma melhor hierarquização dos países no sistema internacional para complementar as caracterizações de semiperiferia e de periferia. No entanto, acreditamos que, apenas acompanhando a dinâmica histórica das sociedades estudadas, poderemos analisar seus traços de núcleo orgânico e de periferia. A perspectiva histórica, concebemos, é fundamental para compreender a expansão das atividades da Petrobrás na Argentina e na Bolívia. Sobre ela pretendemos nos deter nos capítulos subseqüentes.

---

<sup>24</sup> Gonçalves considera que o índice de vulnerabilidade na esfera monetário-financeira é o que apresenta o maior coeficiente de variação, dadas as condições de instabilidade do sistema internacional desde a ruptura do sistema de Bretton Woods.

## **Capítulo 3**

### ***A atuação da Petrobras na Argentina***

No presente capítulo e no subsequente, temos a intenção de acompanhar o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás nas economias em análise, bem como a crescimento das atividades da Petrobras nos Estados em questão, após a liberalização do setor na década de 90. Pretendemos verificar se, em seus investimentos no setor de gás natural, a companhia levou em consideração o risco político dos projetos, sem que, no entanto, façamos algum tipo de consideração acerca de como a companhia deveria proceder. Concebemos, com base na classificação de Arrighi, que a economia argentina, na divisão internacional do trabalho, apresenta um comportamento relativamente estável de semiperiferia ao longo do século XX, apesar de que se possa argumentar que principalmente a partir da década de 90 vem ocorrendo o enfraquecimento das atividades de núcleo orgânico em seu território que se revela no processo de privatização e desindustrialização. Contudo, ao caracterizar a economia argentina como semiperiférica, não pretendemos apresentar de antemão as conclusões a que vamos chegar, porque isso não passaria de uma tautologia, da qual nada se poderia extrair para a produção do conhecimento. Como nos ensina Arrighi, o conceito de semiperiferia é muito abrangente, podendo, a um só tempo, abarcar economias bastante díspares que apresentam atividades de núcleo orgânico e periferia de forma desigual. Nesse sentido, procedemos à identificação das atividades de núcleo orgânico em território argentino desde o início do século, destacando a criação da companhia de petróleo YPF e da Gas del Estado de gás natural. Na classificação de

Gonçalves, a Argentina aparece como um país de elevado poder potencial, 15ª. posição. Porém, apresenta uma elevada vulnerabilidade externa que a coloca na classificação 18ª e, por consequência, 96ª. Posição no índice de poder efetivo, o que revela debilidades econômicas de uma economia semiperférica.

### **3.1 – A economia argentina e a criação da YPF.**

No início do século XX, a economia argentina herdava muito de seu passado colonial que a configurava, na divisão internacional do trabalho, como uma economia agro-exportadora. Desde o período colonial, o crescimento da produção argentina esteve assentado na utilização extensiva da terra destinada às atividades agropecuárias e culturas de região temperada que demandava crescentemente a incorporação de novas terras ao sul e ao oeste do país, o que incluía toda a região da Patagônia, zonas do interior e uma parte da província de Buenos Aires, num processo denominado “*la conquista del desierto*”. Todavia, o século XIX argentino foi marcado por intensas disputas regionais que seguidamente opunham as províncias à capital Buenos Aires, que propiciava o escoamento da produção para o mercado internacional através de seu porto fluvial. À época do que os historiadores argentinos costumam denominar como o “projeto de 80”, que cristalizou um conjunto de idéias e feitos políticos institucionais próprios de um Estado moderno (para o qual se notabilizaram as contribuições de Alberdi, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Vélez Sarsfield), o modelo agro-exportador já era dominante. Desta maneira, até a Primeira Guerra Mundial a indústria desempenhava um papel secundário no desenvolvimento econômico do país, apresentando um crescimento menor do que a das importações. Ademais, nesta época, o desenvolvimento da indústria ligava-se às atividades de exportação dos produtos primários, como a criação dos frigoríficos, as atividades de transporte, de construção. (Rapoport, 2005)

Assim, para atender as suas necessidades internas, a Argentina dependia do sucesso de seu comércio exterior para importação de bens e serviços. Este, aliás, mostrou-se muito eficiente no abastecimento de alimentos no mercado mundial, em especial na relação com a Inglaterra com quem a Argentina possuía estreitos laços

econômicos, garantindo aos seus habitantes um grau elevado de bem-estar social. No limiar do século XX, a Argentina apresentava o PNB per capita mais elevado da América do Sul, mais elevado inclusive em relação a muitos países europeus, resultado dos saldos positivos de sua balança comercial, impulsionada pela melhora dos termos de intercâmbio que garantiam receitas importantes para o Estado. As exportações seguiam em uma marcha ascendente na primeira década do século XX, destacando as exportações de produtos ovinos e bovinos (incluindo subprodutos como a lã e o couro) e agrícolas de trigo, milho e algodão.

Na década de 20, em razão da contração do mercado externo seguindo a I Guerra Mundial, a Argentina assistiu a um surto de industrialização, embora assistemático, que teve correspondência política nas presidências de Hipólito Yrigoyen e Marcelo T. Alvear do Partido Radical, cujas políticas visavam a minar a influência dos grupos que propugnavam uma ordem liberal oligárquica exclusivamente exportadora. No entanto, ambos o impulso de industrialização inicial e a política de cunho nacionalistas do Partido Radical sofreriam um duro golpe com o *crash* da bolsa de Nova Iorque e a conseqüente depressão da economia mundial.

O golpe militar que pôs fim ao segundo mandato de Yrigoyen em 1930, liderado pelo general Uriburu, mostrou que os novos dirigentes políticos não tinham claras definições para o terreno econômico, de maneira que os liberais-conservadores já em 1932, na presidência de Augustin P. Justo, tomam as rédeas da economia. No ano seguinte, a Argentina renova acordos de livre-comércio com a Inglaterra, temerosa de perder seu mais importante mercado exterior para os países da *Commonwealth*. Não obstante, mesmo se a orientação agrário-exportadora prevalece neste contexto, a participação do Estado na economia ganha maior importância, a fim de superar os efeitos da crise mundial.

Se o Estado argentino não atuou tanto na promoção de inversões diretas na economia, ele contribuiu para a indução da industrialização via medidas para solucionar os problemas no balanço de pagamentos, com o aumento de tarifas, desvalorização cambial, mecanismos de controle do câmbio, licenças de importação, que garantiam uma maior proteção contra a concorrência externa. Esses estímulos fizeram com que a indústria se convertesse em um dos setores que impulsionavam o

crescimento econômico, transformando a estrutura da produção e lançando as bases para o processo de substituição de importações que adquiriria maior importância após a II Guerra Mundial. Rapidamente, ocorreu o desenvolvimento da indústria têxtil e de fibras sintéticas para atender a demanda do mercado interno (que passa a empregar a lã e o algodão produzidos localmente que não tinham condições de ser escoados para o mercado externo), assim como de indústrias produtoras de peças automotoras de menor importância, indústrias de construção para a pavimentação de estradas, de maquinarias em general e de materiais elétricos. (Rapoport, 2005)

De uma forma geral, os setores de maior crescimento, neste período, foram aqueles que produziam bens de consumo finais mais intensivos em mão-de-obra do que em bens de capital. As importações de máquinas e insumos intermediários passaram a ser uma necessidade para dar prosseguimento à industrialização, uma vez que maior era a expansão da produção, tanto maior era a dependência das importações. Desta maneira, à medida que a industrialização seguia seu curso, os setores tradicionais vinculados ao modelo agro-exportador, ao crescer mais lentamente, perdiam participação relativa no conjunto da economia.

A grande Buenos Aires foi o *locus* privilegiado de desenvolvimento industrial em decorrência de um processo histórico, que criou, em torno da capital federal, o principal mercado consumidor do país, com abundância de mão-de-obra, possuindo as principais vias de acesso com o interior através de ferrovias e com o exterior através do porto, contando, portanto, com uma infra-estrutura bem estabelecida. O modelo agro-exportador foi o grande responsável por essa desigualdade espacial da atividade industrial. Foi sobre suas estruturas que a industrialização deitou raízes em detrimento do interior do país. O desequilíbrio espacial das atividades econômicas, aliás, não era novidade da industrialização. Em 20% do território, que compreendia um semi-círculo com raio de 580 km ao redor da capital, concentrava-se 67% da população, 87% da superfície semeada com cereais e linho, 67% do gado bovino, 54% da extensão das linhas férreas, 71% das conexões telefônicas, 79% dos automóveis e 78% das inversões das atividades extrativas e de manufaturas.

A indústria de petróleo, por outro lado, teve um desenvolvimento mais antigo. Quando, em 1907, se descobriu petróleo em Comodoro Rivadavia, o governo

argentino não tardou em criar a *Dirección General de Explotación del Petróleo* para elaborar estudos para levar a cabo sua prospecção. Embora a primeira perfuração dos poços tem iniciado-se em 1916, foi somente em 1922 que, durante o governo de Hipólito Yrigoyen, foi criada a empresa estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (YPF). No entanto, a YPF nunca desfrutou o monopólio das atividades de *upstream*, embora tenham existido tentativas neste sentido durante o governo de Yrigoyen (que esbarravam na oposição parlamentar), e sucessivos governos outorgaram concessões a empresas privadas estrangeiras. A direção da YPF foi entregue por um longo período a Henrique Marconi, um ex-oficial do serviço aeronáutico do exército, nacionalista, que tinha clara percepção da importância estratégica do combustível. Conquanto que Marconi não fosse um partidário do monopólio estatal do setor de petróleo (preferia a formação de companhias mistas), ele propugnava a necessidade de o Estado reter a propriedade dos recursos petrolíferos descobertos, sem obter sucesso em razão dos embates no parlamento e da oposição das companhias estrangeiras. Mesmo assim, a YPF conseguiu alcançar em pouco tempo uma capacidade competitiva, desenvolvendo uma extensa rede de distribuição de combustível pelo país. Durante a presidência de Alvear, foram reservadas amplas extensões de terras públicas para a exploração e produção futuras da YPF. Contudo, embora a YPF aumentasse anualmente sua produção a cifras entre 20 e 30%, a Argentina continuava dependendo da importação de combustíveis porque a demanda do país crescia mais rápido do que a produção de combustíveis.

Outro problema que se somava é que não raro a indústria do petróleo na Argentina refletia a disputa (centralismo-federalismo) entre a capital federal e as províncias. Estas buscavam favorecer o desenvolvimento das companhias estrangeiras em seu território para seu próprio benefício. Procurando reverter essa política, as presidências do partido Radical, com Alvear e Yrigoyen, tiveram duros embates com as administrações provinciais, destacando-se o caso da Standard Oil na província de Salta, em que a companhia obtivera importantes concessões na região de Orán que tinham risco de ser expropriadas pelo governo federal. Por esta razão, houve quem acreditasse que havia ligações entre o golpe de estado de 1930 e os interesses das companhias de petróleo. (Rapoport, 2005) É interessante observar que os governos radicais figuraram entre os primeiros a ensaiar uma oposição às formas oligopólicas de divisão de mercado, de concorrência, e, conseqüentemente, de fixação

de preços das grandes companhias estrangeiras tais como a Standard Oil, a Royal Dutch/Shell, Gulf Oil.

Ainda durante a II Guerra Mundial, os dirigentes argentinos deram-se conta de que era necessário dar seguimento ao processo de substituição de importações, de maneira que o crescimento da produção industrial foi maior do que o do PIB durante o período. Os setores de destaque foram o têxtil e o de produtos químicos, embora uma ampla gama de atividades tenha apresentado crescimento (veículos, maquinarias, metalurgia). A indústria militar também contribuía, desde 1930, para o crescimento da produção industrial. Desenvolveram-se em Córdoba importantes indústrias relacionadas às forças armadas como a Fábrica Militar de Aviação. Exponentes do pensamento militar salientavam ainda a necessidade do desenvolvimento de indústrias básicas, especialmente a siderurgia. Com esse pensamento, criou-se o *Consejo Nacional de Posguerra* em agosto de 1944, subordinado à vice-presidência da república na pessoa de Juan Domingo Perón.

No entanto, grande parte dos equipamentos e da maquinaria utilizados era obsoleta, o que se traduzia em baixos níveis de produtividade. A reduzida capacidade de importar devido não tanto a falta de liquidez quanto ao fechamento dos mercados internacionais era um fator adicional de preocupação. A Argentina foi fortemente afetada pela escassez de petróleo, o que apontou para a necessidade de cobrir o déficit energético com outros combustíveis. Desta maneira, a questão do gás natural foi paulatinamente ganhando importância entre os dirigentes da YPF. A política para o setor foi definida pela criação de um órgão estatal para encarregar-se da distribuição do gás por dutos, substituindo companhias estrangeiras. Em 5 de março de 1945, o próprio Perón, que então ocupava, a uma só vez, os cargos de vice-presidente, ministro da guerra, secretário do trabalho presenciou a nacionalização do gás natural na Argentina, pronunciada pelo engenheiro Julio V. Canessa. Logo em janeiro de 1946, de maneira independente da YPF, criou-se a *Dirección Nacional de Gás del Estado (GdE)*, que teve o próprio Canessa como primeiro diretor. O escopo da Gas del Estado era conjugar baixas tarifas com a expansão do sistema de gás por redes. Em 1947, Perón e Canessa deram início a construção do primeiro gasoduto ligando Llavallol a Comodoro Rivadavia, que foi finalizado em 1949, figurando entre os mais



extensos do período.<sup>25</sup> À medida que se disseminava o uso do gás domesticamente, a Argentina reduzia significativamente sua dependência em relação ao carvão hulha, importado da Inglaterra a altíssimos preços. Como resultado, durante o período de substituição de importações, o gás para uso doméstico que atendia a 190.000 domicílios (6% da população) em 1943 passa a atender algo em torno de 5.000.000 (45% da população) em 1992, alcançando 18 províncias. A Gás del Estado era considerada por muitos uma das empresas públicas mais eficientes da Argentina, destacando-se pelo gerenciamento racional dos recursos energéticos e ampla acessibilidade dos usuários, a ponto de ser objeto de comparação com outras empresas similares reconhecidas como a *Gaz de France*. Em 1992, a participação do gás natural na matriz energética argentina equivalia a 40%, o mesmo percentual dos combustíveis líquidos (petróleo, diesel).

### **3.2 – A Privatização da YPF e o setor de gás natural argentino.**

Em que pese o constante debate político em torno da meta da auto-suficiência da produção de petróleo e da nacionalização do setor, os governos nacionalistas como os de Perón, Frondizi, os militares tiveram de se dobrar aos interesses das grandes companhias de petróleo, quando mais não fosse porque a Argentina, ao largo do século XX, não contava com os recursos e os equipamentos necessários para que, com seu próprio esforço, pudesse extrair suas grandes reservas da Patagônia e do Noroeste. Embora a YPF tenha apresentado um desenvolvimento significativo, a Argentina nunca pode prescindir da presença das companhias estrangeiras, fato de que os governos tinham consciência. Mesmo durante o governo desenvolvimentista de Frondizi, cuja meta principal era a auto-suficiência da produção de petróleo para que o desenvolvimento industrial pudesse alçar vôo, o governo teve de rever sua

---

<sup>25</sup> Embora Perón tenha contribuído para nacionalização do setor de gás natural, sua política em relação ao petróleo não seguiu o mesmo caminho. A bem da verdade, até 1954, Perón buscava costurar acordos com as companhias estrangeiras para aumentar suas inversões e conseqüentemente a produção de petróleo, uma vez que a Argentina dependia fortemente da importação do combustível, principal responsável pelo déficit comercial, não obstante o aumento da produção da YPF. As idéias de Perón foram expostas no livro *Petróleo y Política*. Por essa razão, foi duramente criticado pela oposição desenvolvimentista, liderada por Frondizi da UCR.

postura vis-à-vis a presença das empresas estrangeiras. Se inicialmente Frondizi efetuou a nacionalização das reservas de hidrocarbonetos e o fortalecimento da YPF, visando reduzir a dependência frente às grandes companhias e ter uma política futura mais autônoma, por fim acaba abrindo a exploração do petróleo ao capital estrangeiro, realizando negociações secretas com diversas companhias, o que lhe rendeu amargos constrangimentos no parlamento e ferrenha oposição nas ruas, nos meios sindicais e militares. Os militares, por sua vez, quando no governo a partir de 1976, parte em razão da I crise do petróleo, optaram por proceder a uma maior abertura para a exploração de petróleo através de convênios com as empresas privadas estrangeiras, o que garantiu um aumento sustentado da produção. No entanto, também se deve observar que, durante o governo militar, a YPF contraiu um forte endividamento (o que não tinha jamais ocorrido anteriormente quando a companhia se auto-sustentava), seguindo daí críticas quanto à má administração e à suposta utilização da YPF para operações fraudulentas.

Entre os argumentos ventilados para a privatização da YPF estava o de que a empresa, ineficaz, gerava perdas de receita ao Estado. Por outro lado, esse argumento não era específico para YPF, porque sua privatização obedeceu a objetivos macroeconômicos que englobavam o restante da economia argentina. O governo de Carlos Saúl Menem, executando as políticas liberais do ministro da economia Domingo Cavallo, procedeu, da mesma maneira que com a maioria das empresas públicas, a reestruturação da YPF. Nesse sentido, entre 1991 e 1992, deu-se início ao processo que inicialmente transformou o perfil da YPF em sociedade anônima, antes que ela fosse completamente vendida à empresa espanhola Repsol em 1999. A reforma do setor de petróleo na Argentina teve como ponto de partida as leis de reforma do Estado (23696/89) e de emergência econômica (23697/89), que marcaram o início da liberalização econômica e a abertura ao capital privado e estrangeiro. Em setembro de 1992, foram aprovadas as leis (24.145/92) e (21145/92), que estabeleceram o perfil societário da YPF e introduziu reformas no setor. Segundo (Compodónico, 2004), o objetivo principal da política para o setor de petróleo era maximizar o valor dos hidrocarbonetos via o aumento da produção para gerar um saldo exportável que pudesse ajudar a equilibrar as contas externas do país, além de incentivar inversões estrangeiras em geral que tivessem efeitos multiplicadores para o restante da economia, melhorando a imagem do país para os investidores. A YPF

adotou um novo tipo de gestão e procurou expandir seus negócios para a Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia. Antes da privatização da YPF, a reforma visou garantir a livre disponibilidade de petróleo no mercado, desregulação dos preços, e a reformulação de todos contratos de concessão de produção entre a YPF e as empresas privadas e a venda de ativos da empresa no *downstream*. Também foi transferido o domínio dos hidrocarbonetos para as províncias, e, mais importante, ocorreu a divisão das ações da YPF em quatro tipos (A,B,C e D) entre ações pertencentes ao Estado, as províncias produtoras, aos trabalhadores da YPF e as que seriam postas à venda (58,7%). Em 1998, a Repsol demonstrou forte interesse pelas ações D primeiramente, e acabou adquirindo posteriormente ainda mais em 1999, adquirindo 98,23% da empresa, o que lhe permitiu quadruplicar suas reservas de petróleo e gás natural – aumento de 1.001 (mmbep) para 4.698 mmbep, 78% das reservas na Argentina.

Após a liberalização do setor de petróleo na Argentina, a produção de petróleo superou drasticamente o consumo doméstico. Como consequência, o excedente produzido foi escoado, em razão da proximidade geográfica, para os países vizinhos, Brasil e Chile, que consumiam cerca de 70% das exportações argentinas em 2000. O petróleo, em razão de sua relativa facilidade de transporte em comparação ao gás, foi o primeiro hidrocarboneto que teve uma destacada importância no comércio regional. (Compodónico, 2004)

A transformação do setor do petróleo acarretou também postura similar em relação ao gás natural. Da mesma maneira que a YPF, a *Gas del Estado* foi privatizada seguindo a objetivos macroeconômicos. Porém, ao contrário da empresa de petróleo, não se podia argumentar que a manutenção da *Gas del Estado* como empresa pública implicaria perda de receitas. Como colocado anteriormente, a companhia era uma exemplo de eficiência na prestação do serviço público, difundindo a utilização do gás natural por uma extensa rede de dutos que, além do abastecimento doméstico residencial, atendia aos serviços das indústrias, usinas, automóveis, combustível que compunha 40% da matriz energética. Durante o debate da privatização da *Gas del Estado* no senado, em 20 de maio de 1992, os argumentos que foram apresentados eram os de que a empresa não invertia de maneira significativa para a manutenção de suas redes e, caso ela fosse repassada à iniciativa

privada, ocorreria uma diminuição do valor das tarifas que passariam a ser controladas por uma nova agência, a ENARGAS - Ente Nacional Regulador del Gas. A privatização da companhia ocorreu em 28 de dezembro de 1992, e ela foi dividida, no período subsequente, em dez sociedades privadas, a maioria de capital estrangeiro. O marco legal foi estabelecido pela lei (24.076/92). A partir de então, a produção de gás natural na Argentina passa a ser uma atividade desregulada, de forma que os produtores exploram, extraem e comercializam o gás livremente. Já o transporte e distribuição do gás por redes são serviços públicos regulados, estando as empresas que detêm licenças submetidas à jurisdição da ENARGAS, a quem compete promover concessões, acesso às redes de transporte e de distribuição, o estabelecimento de tarifas (através de um preço máximo *price cap*), a proteção ao consumidor. A lei supracitada estabelecia também que não haveria necessidade de autorização prévia para importação de gás natural, enquanto as exportações estariam sujeitas à aprovação do executivo em um prazo de 90 dias.

A maior parte da produção de gás natural na Argentina até 1992 dava-se sob liderança da YPF. O transporte e a comercialização era realizada integralmente pela *Gas del Estado*, que se encarregava também das importações de gás natural da Bolívia em antigos contratos, remontavam ao início da década de 80, com a YPFB. A YPF, mesma após privatização, manteve-se entre as principais produtoras de gás natural, cabendo destacar também a evolução da Perez Compac e da Tecpetrol, em um primeiro momento.

O transporte de gás natural na Argentina contemporâneo é viabilizado por uma extensa rede de gasodutos troncais, de 24 a 36 polegadas de diâmetro, que alcança 11.000 Km. São utilizadas quase 50 plantas para compressão do gás. Há duas concessionárias responsáveis pelo serviço de transporte de gás natural: a Transportadora de Gás del Norte (TGN) e a Transportadora de Gas del Sur (TGS). A cargo da TGN está a linha troncal do norte que opera os gasodutos do Norte (Campo Duran- Buenos Aires), que importa gás natural da Bolívia e abastece-se também da bacia Noroeste, com 2.575Km e capacidade de transporte 14mm<sup>3</sup>/dia; e o gasoduto Centro-Oeste que se abastece da bacia Neuquina, com 1.123 Km e capacidade de 15,7 mm<sup>3</sup>/dia. O TGS opera a linha troncal do sul que abarca três grandes gasodutos: Neuba II (Neuquén – Bahía Blanca – Buenos Aires) com 1.311 Km e capacidade de

transporte de 26,6 mm<sup>3</sup>/dia; Neuba I, ou oeste, (Neuquén- Bahia – Blanca) com 643,4 km e capacidade de 9,2 mm<sup>3</sup>/dia; e o San Martin, que tem início na Terra do Fogo, passando por Santa Cruz e General Cerri, com 2.591Km. e capacidade de transporte de 16,9 mm<sup>3</sup>/dia.

As redes de distribuição, por sua vez, cobrem a maior parte do país e atingem algo em torno de 93.000 Km, devendo-se reconhecer que tiveram uma expansão substancial após a privatização. Nove companhias operam atualmente, quais sejam: Metrogas S.A, Gasnor S.A, Gasnea S.A, Litoral Gas S.A, Gas Natural Ban S.A, Distribuidora de Gas del Centro S.A, Distribuidora de Gas Cuyana S.A, Camuzzi Gas de Sur e Camuzzi Gas Pampeana S.A. A Metrogas S.A é a maior delas e opera na região de Buenos Aires.

A exportação do gás natural ganhou grande impulso, de maneira que os gasodutos se expandem até o Chile, o Uruguay e o Brasil. O principal mercado consumidor para o gás natural argentino é o Chile, seguido pelo Brasil. A exportação dá incentivo a novas inversões em exploração e a projetos de expansão dos gasodutos. Assim, em agosto de 1997, foi concluída, através do consórcio Gás Andes, a construção do Gasoduto Argentina-Chile (Mendoza-Santiago) de 450 Km. de extensão e capacidade de transporte 10 mm<sup>3</sup>/dia para abastecer a região de Santiago, no Chile. Depois, seguindo o Acordo de Cooperação Econômica Argentina-Chile, foram finalizados os gasodutos: em 1999, o Gasoduto Atacama, que por 940 Km., desde Salta até o norte do Chile, abastece as empresas termelétricas e mineradoras de cobre com capacidade de 8,5 mm<sup>3</sup>/dia; o Gasoduto Norandino, de 780 Km., que liga Salta a Tocopilla, Meillones e Colosso (Chile) com capacidade de 7,1 mm<sup>3</sup>/dia; o Gasoduto del Pacifico, que vai de Loma La Plata até Talcahuano, Lãs Mercedes, Cerrola U (Chile) por 540 Km e capacidade de transporte de 9,5 mm<sup>3</sup>/dia. Completando, há ainda mais três gasodutos de menor importância que exportam o gás natural para o Chile, Electrogas, Condor-Posésion e Bandurria-Cullen. Não surpreende que todo gás natural consumido pelo Chile provem da Argentina e ele é responsável aproximadamente por 37% da geração de energia elétrica do Chile.

### **3.3 – As atividades da Petrobras no país.**

A Petrobras inicia suas atividades na Argentina em 1993, portanto, logo após as reformas no setor de petróleo. Seus investimentos mais substanciais, contudo, realizam-se no que pode se denominar uma “segunda etapa” do processo de privatização da YPF, nos fins da década de 90.

Num primeiro momento, conforme (Compodónico, 2004), a abertura do mercado argentino e as privatizações do setor de hidrocarbonetos favoreceram a posição das produtoras de petróleo nacionais privadas em áreas que já haviam sido exploradas e desenvolvidas pela YPF. A estratégia adotada por essas empresas tais como a Perez Compac foi a integração vertical e horizontal de suas atividades no setor energético, e ainda, no caso de algumas, a expansão para outros países da América do Sul. O verdadeiro interesse das empresas de petróleo estrangeiras pela Argentina é despertado em uma “segunda etapa”, quando a abertura já havia se realizado e consolidado. Nesse sentido, a partir de meados da década de 90, há uma transferência dos ativos argentinos, inclusive da YPF, para as empresas estrangeiras, sem que, no entanto, essas empresas apresentassem um aumento das atividades exploratórias.

A compra da YPF pela Repsol da Espanha é o investimento mais substancial que se realizou neste segundo momento em 1999. A sede de investimentos da Repsol no mercado argentino não arrefeceu, entretanto. Logo ela também adquiriu a Astra Companhia Argentina de Petróleo, uma parcela importante da Metrogas e 45% da Pluspetrol Energy. Por parte de outras empresas estrangeiras, cabe destacar a compra da Bidas pela British Petroleum em 1997 e a compra da Petrolera San Jorge pela Chevron em 1999. Sem dúvida, a Repsol ou (Repsol-YPF) tornou-se a empresa dominante no mercado argentino.

O início das atividades da Petrobras na Argentina foi um tanto cauteloso. A companhia atuava na exploração/produção de gás e petróleo na bacia de Neuquén na Patagônia, de forma não significativa e adquirindo ativos de transportadoras. A aquisição mais importante, logo na segunda metade da década de 90, foi a participação (34%) da empresa de refino Mega. É a partir de 2001, no entanto, que a Petrobras acelera sua inserção no mercado argentino através da troca de ativos com a

Repsol-YPF, quando a Petrobras adquire a refinaria de Bahía Blanca da EG3, obtendo uma rede de quase 700 postos para a comercialização de combustível.<sup>26</sup>

Mais significativa ainda, foi a aquisição em 2002 por parte da Petrobras de 58,62 das ações da Pérez Compac, então a segunda maior companhia privada de petróleo da Argentina e detentora de 98,2% das ações da Pecom Energia S.A, importante empresa de transporte de gás. A Pérez Compac possuía ainda 49,1% da Companhia Inversora en Transmisión Eléctrica S.A (CITELEC), que detinha 65% da Companhia de Transporte de Energia Eléctrica em Alta Tensión S.A (TRANSENER).

O principal atrativo para a compra da Pérez Compac pela Petrobras foi que suas áreas de exploração e produção (60% do valor da empresa) estavam espalhadas não só por toda a Argentina, como também pelo Equador, Peru, Bolívia e Venezuela. As reservas da Pérez Compac alcançavam 8.400 milhões de boe e 10,7 bilhões de m<sup>3</sup> de gás natural. (Compodónico, 2004) A companhia, durante a liberalização do mercado argentino entre 1990-94, aproveitou a privatização para expandir seus negócios para o transporte e distribuição de gás natural, além do transporte e distribuição de energia elétrica, petroquímica, telecomunicações, atividades agropecuárias e postos de distribuição de combustível. Porém, com a grave crise econômica de 2001, ela foi quase levada à bancarrota, acumulando dívidas que chegaram a algo em torno de US\$ 2 bilhões. Foi, seguindo a este período, que a Petrobras se decidiu pela compra da companhia, não se interessando apenas pelos setores agropecuário e alimentício.

Cabe destacar, por fim, que a Petrobras (através da subsidiária Petrobras Energia S. A), ao longo do tempo, foi acumulando investimentos na área de *downstream*, possuindo atualmente 55,3% da Transportadora Gás del Sur (TGS), além do complexo General Cerri de processamento de gás, 21,3% dos Olleoductos del Valle S.A, 8,96% do Oleoducto de Crudos Pesados S.A e 50% da Cia de Inversiones de Energia S.A.

Da aproximação da Petrobras com a Repsol-YPF, surgiu também o projeto do Gasoduto Brasil-Argentina, em que a Repsol-YPF e a Petrobras se comprometeram

---

<sup>26</sup> A Repsol-YPF recebeu em troca cerca de 30% de participação na refinaria Alberto Pasqualine, REFAP, 10% de distribuição na Albacora Leste e 350 postos de distribuição de combustíveis. A troca de ativos decorreu em parte por solicitação do governo argentino para que a Repsol vendesse parte de sua participação no mercado argentino, temendo que ela se tornasse uma situação de quase monopólio.

em explorar o norte da Argentina em busca de novas jazidas de gás para abastecer o mercado consumidor do sul do Brasil. De concreto, há o projeto Uruguaiana, em que as firmas eletricidade brasileiras como a Eletrobrás e a CEEE, conjuntamente com a Transportadora Gás do Norte, realizam a venda de gás natural de Paso de los Libres ao Rio Grande do Sul para a geração termelétrica.

### **3.4 – A crise econômica argentina de 2001 e os impactos para os investimentos da Petrobras.**

A história econômica argentina recente é marcada por dois pontos de inflexão: o primeiro é adoção do Plano de Conversibilidade durante o governo de Menem, e o segundo é o seu abandono no auge da crise econômica de 2001.

Um dos pressupostos centrais do Plano de Conversibilidade, do economista do Domingo Cavallo, de inspiração claramente liberal, era o abandono por parte do Estado de diversas funções, das quais a iniciativa privada teria um melhor desempenho, favorecendo os mecanismos de equilíbrio de mercado e a livre competição. Nesse sentido, procedeu-se a reestruturação do setor público, reformas administrativas, transformações no sistema de previdência social, e foram levadas a cabo uma série de privatizações tais como a das Aerolíneas Argentinas(transporte); Entel e Telecom, Telefônica de Argentina(Telecomunicações); SEGBA-Edenor, SEGBA-Edesur, Transener, Central Costanera, Central Puerto (energia elétrica); Siderar S.A, Altos Hornos Zapla (ind. Básica), além das já mencionadas YPF, Gas del Estado, TGS e TGN (de energia).<sup>27</sup> Pelo Plano de Conversibilidade, as autoridades econômicas buscavam garantir a estabilidade de preços, em uma economia com forte

---

<sup>27</sup> Lista exemplificativa.



herança inflacionária. Os capitais estrangeiros que afluíam seja de maneira espontânea, seja pelas privatizações contribuiriam para a valorização da moeda. Domingo Cavallo buscava assim paulatinamente alcançar um regime cambial fixo, em que o Banco Central atuaria como garantia. O seu objetivo realizou-se em 1º de abril de 1991, quando o Congresso Nacional pela lei 23.928, estabeleceu a paridade cambial(sem limite temporal) de 10.000 australes por dólar, a livre conversibilidade da moeda nacional em qualquer divisa estrangeira e o cumprimento dos contratos na moeda que fosse fixada entre as partes. Em janeiro de 2002, ocorreu também a mudança da moeda, em que 10.000 australes passavam a equivaler a 1 peso que, pelo câmbio fixo, correspondia a 1 dólar. Esse plano buscava evitar que o Estado emitisse dinheiro para financiar o déficit público, de forma que a emissão ou absorção de dinheiro estavam limitadas ao ingresso e saída de divisas, transformando a oferta monetária em variável exógena. O Estado renunciava assim aos instrumentos de política monetária. (Rapoport, 2005)

Até 1995, quando estoura a crise Mexicana, o plano logrou um sucesso relativo com a expansão do consumo interno, aumento do crédito e dos salários, o que garantia um crescimento elevado do conjunto da economia nos setores de produção automobilística, de bens de consumo duráveis, de serviços e de alimentos. Contudo, o crescimento econômico não foi acompanhado pelo aumento da poupança interna, e o déficit comercial não fez que crescer. Em 1995, tornava-se evidente que a economia argentina estava mais exposta às crises internacionais, quando apresenta uma queda no PIB em razão da retração da oferta de divisas. Nos anos subseqüentes, a Argentina volta a apresentar um crescimento robusto até que em 1999 tem início uma nova crise internacional na Ásia que atinge fortemente a América do Sul, em especial ao Brasil. A Argentina é levada também de roldão pelos efeitos negativos da crise, apresentando uma queda de três pontos percentuais no seu PIB. Conjuntamente, os desequilíbrios do Plano de Conversibilidade ficaram manifestos no progressivo endividamento do Estado ao longo da década de 90. As contas do governo apresentavam constantes déficits que não foram minimizados de forma significativa pelo ajuste fiscal. Ademais, as importações foram quase sempre superiores às exportações. Quanto às receitas das privatizações, elas reduziram-se significativamente a partir de 1996. Só em 1999, com a venda de quase a totalidade da YPF, que essas receitas são novamente incrementadas por volumosos investimentos, mas eles não dão conta das necessidades

econômicas do país. A dependência do fluxo de capitais externos passa então a ser mais acentuada para o sucesso do Plano de Conversibilidade, deixando flagrante o aumento da vulnerabilidade externa. Na virada do século, o modelo argentino começava a soçobrar.

Depois de dois mandatos menemistas, em 1999 foi eleito presidente Fernando de La Rúa. A inspiração econômica do novo governo não foi claramente a de se afastar da política econômica anterior que trazia como herança a recessão econômica dos últimos anos, senão a de combater as práticas discricionárias e a corrupção que grassavam no governo de Menem, buscando alcançar uma nova ética na administração pública. A aliança política instável que se seguiu, mesclando no governo membros da UCR, do Radicalismo e alguns setores do Partido Justicialista, não conseguiu, no entanto, trabalhar em sintonia, e denúncias de corrupção dentro do governo, quando o governo procurava realizar a reforma trabalhista, tiveram repercussões importantes, esboroando o plano do governo. O ministro da economia, José Luís Machinea, acabou afetado, e economistas de maior presença internacional foram chamados para o cargo, a fim de garantir uma evolução econômica sem sobresaltos. López Murphy foi o primeiro a assumir, procurando um novo ajuste fiscal para contornar a crise política e econômica, mas sua permanência não foi longa. O governo chamou novamente para assumir novamente o cargo, com poderes especiais, Domingo Cavallo, que decretou uma medida que gerou grande revolta, o congelamento dos depósitos bancários. A insatisfação popular com o governo manifestou-se em outubro de 2001 com a derrota do governo nas eleições legislativas, da qual o partido justicialista obteve mais votos. A partir de então, o suporte político do governo entra em espiral descendente, sendo criticado duramente pelo Partido Justicialista e pela União Cívica Radical. Quando o ministro da economia apresentou sua renúncia em outubro de 2001, De la Rúa clamou pela formação de uma unidade nacional, chamando muitos peronistas para compor o governo, a fim de promover uma reforma constitucional que permitisse a alteração da política econômica. O presidente não obteve, porém, adesões e logo renunciou.

Foi desencadeada uma crise política inédita na Argentina que foi acompanhada pela desconfiança da comunidade financeira internacional. Pela linha sucessória, Ramón Puerta assumiu interinamente a presidência que, por um acordo entre os governadores justicialista, logo foi repassada a Adolfo Rodríguez Saa. O

presidente decretou algumas medidas de emergência, mas não foi apto para permanecer no cargo. A presidência então finalmente estabilizou-se sob o justicialista Eduardo Duhalde. Eleito pela a Assembléia Nacional, o presidente, em seu discurso de posse, anunciou o fim da conversibilidade, afirmando que chegava ao fim um modelo econômico nefasto que tinha jogado na indigência milhões de argentinos, quebrado as indústrias nacionais e a pulverizado o emprego.

Logo, o Senado aprovou a Lei de Emergência Econômica que outorgava faculdades inéditas ao poder executivo. Assim, ocorreram a desvalorização do peso, a reestruturação dos créditos bancários em dólar, a continuidade do congelamento dos depósitos bancários “corralito”. Foram determinados ainda a compensação das entidades financeiras por impostos sobre as exportações de hidrocarbonetos, a pesificação dos contratos de aluguel, o controle sobre as tarifas dos serviços públicos.

Esse cenário político e econômico caóticos, não foram suficientes, contudo, para que a Petrobras, a exemplo da grande maioria dos investidores internacionais, suspendesse a expansão de seus investimentos na Argentina. Não obstante o pico histórico do risco soberano argentino e a situação de insolvência do país, a Petrobras dava seguimento a seus investimentos. A troca de ativos com a Repsol-YPF concretizou-se em um momento de profunda instabilidade política e econômica na Argentina, sem que, no entanto, a Petrobras hesitasse em um negócio que envolvia quantias expressivas. Foi assinado em dezembro de 2001, às vésperas da renúncia do presidente Fernando de La Rúa e a 15 dias do fim da conversibilidade cambial. A Petrobras pagou US\$ 500 milhões, e o seu presidente Francisco Gros afirmava que era uma oportunidade estratégica única. Em seguida, a Petrobras anunciou o fechamento de um acordo para o controle acionário da Pérez Compac S.A, empresa que quase tinha ido a falência, adquirindo 58,6% das ações por US\$ 1,125 bilhão. O então presidente da Petrobras, Francisco Gros, afirmava que a compra representava uma excelente oportunidade de negócios, chegando a dizer que a Petrobras não estava comprando uma “galinha morta”, mas uma “galinha poedeira” que traria ainda muitos ovos de ouro. A Petrobras, na aquisição do negócio, pagou um valor duas vezes inferior ao que a companhia valia nos anos precedentes. Mesmo assim, durante o anúncio do pré-acordo, as ações da Petrobras fecharam com baixa de 6,94%. Gros minimizava os riscos do negócio dizendo que a Petrobras não estava

comprando uma Shell ou Esso, uma vez que, embora fosse uma grande companhia, a Pérez Compac representava apenas 10% do tamanho da Petrobras e que o gasto da compra equivalia a 15% do fluxo de caixa da Petrobras em um ano. Com o negócio, estimava-se que a produção da Petrobras passaria de 66 mil barris de petróleo para 247 mil.

Assim, ignorando os riscos e perdas decorrentes da desvalorização cambial argentina a Petrobras não titubeou em sua expansão internacional com foco na América do Sul. Ao contrário, a crise argentina foi concebida como uma oportunidade que parecia ter ambos um componente econômico e estratégico. A incerteza quanto ao futuro econômico do país não comprometeu a intenção da Petrobras de ampliar sua inserção no mercado argentino. A compra da Pérez Compac permitiu que a Petrobras se tornasse uma empresa de energia integrada. Além disso, o risco da compra era minimizado, porque a Petrobras não precisou envolver-se em atividades exploratória, já realizadas anteriormente em território argentino pela Pérez Compac.

A situação política e econômica na Argentina, a partir da posse do presidente Kirchner em 2003, torna-se mais estável, e parece haver uma maior sintonia entre o Brasil e Argentina nos planos de integração energética, mesmo que às vezes autoridades argentinas expressem receios quanto ao aumento da influência da Petrobras no país.

## **Capítulo 4**

### ***A Atuação da Petrobras na Bolívia***

Dando continuidade à análise da participação dos países em estudo na divisão internacional do trabalho, procedemos à avaliação da Bolívia. Logo se percebe que o país se enquadra, de acordo com a classificação de Arrighi, dentro do bloco dos países considerados periféricos. Em seu território, desenvolvem-se predominantemente atividades relacionadas à extração de recursos naturais com uso intensivo de mão-de-obra. Diferentemente do Brasil e da Argentina, a Bolívia não conseguiu desenvolver em seu território uma industrialização significativa que desse luz a atividades consideradas de núcleo orgânico no setor secundário, quando menos, no terciário.

Como um país periférico, a grande dificuldade da Bolívia para a promoção o seu desenvolvimento econômico sempre foi a escassez crônica de capital que a impediu de realizar projetos que demandassem sofisticado grau de tecnologia. A própria YPFB nasceu da desapropriação da Standard Oil Co. e, embora o governo tenha pago posterior indenização, a soma não seria suficiente para que a Bolívia, por

ela mesma, desenvolvesse uma tecnologia que a permitisse a construção das plantas industriais. Como consequência, embora a Bolívia tenha alcançado auto-suficiência na distribuição de combustíveis, ela sempre dependeu muito de inversões de companhias estrangeiras que possibilitassem o aumento da oferta interna, o que levava os governos a oscilar entre posições estatizantes, quando promoviam nacionalizações, e extremamente liberais, quando estabeleciam um novo código de hidrocarbonetos com condições bastante permissivas aos capitais estrangeiros. A população boliviana, por outro lado, nunca dispôs de serviços adequados associados às comodidades que seus abundantes recursos naturais poderiam oferecer.

Interessante notar que, mesmo que essa característica se aplique mais à semi-periferia, o Estado procurou, embora sem muito sucesso, ser elemento decisivo na acumulação de capital na Bolívia ora tomando controle das minas privadas de estanho, ora desapropriando as empresas estrangeiras nas atividades de extração de hidrocarbonetos. A movimentação política que levou a essas medidas foi intensa, o que merece maior exame. Conforme os índices propostos por Gonçalves, a Bolívia, em termos de poder potencial, corresponde a 56°. Posição, um estrato intermediário. Seu desempenho é inferior em tratando-se de vulnerabilidade externa, a qual é bem elevada 12°. Posição, o que acarreta um baixo poder efetivo, classificado como 102°. Igualmente a Brasil e a Argentina, a Bolívia tem uma deficiência acentuada no índice de vulnerabilidade externa.

#### **4.1 – A Economia Boliviana e o Surgimento da YPFB**

Ao iniciar o século XX, a principal atividade econômica desenvolvida em território boliviano era mineração. Contudo, as lendárias minas do Potosi, que, durante o período colonial, renderam muita prata aos cofres espanhóis, já não apresentavam muito vigor no período republicano boliviano. Metais preciosos já haviam escasseado, embora se pudesse encontrar muito estanho no altiplano boliviano. O produto, em consequência de suas novas aplicações na indústria, componente da fabricação do aço, alcançava alta cotação no mercado internacional do início do século XX. Por outro lado, a exploração doméstica boliviana ficava

restringida a apenas três grandes companhias: a Patino Mines, de Simon L. Patino, que possuía algo em torno de 50% do mercado; as empresas de Carlos Victor Aramayo; e as de Mauricio Hochschild. A produção boliviana de estanho chegou a totalizar, em determinados períodos, um quarto da produção mundial. Mesmo assim, a exploração das minas de estanho e a conseqüente venda do produto no mercado internacional não configuraram atividades econômicas dinâmicas, a ponto de trazerem alterações significativas na formação sócio-histórica boliviana. Elas propiciaram, por outro lado, a formação de uma oligarquia política ligada aos interesses do estanho, representada pelos partidos Republicano e Liberal, que dominou o país por 30 anos. A maior parte da população boliviana em contraposição, da qual o componente indígena representava algo em torno de 70%, ficava à margem do processo, vivendo, sobretudo, de cultivos tradicionais baseados no milho, no arroz, açúcar, algodão, na papa e na folha de coca. A concentração fundiária e a baixa produtividade eram os traços principais da agricultura boliviana, na qual as relações de trabalho tinham evoluído muito pouco desde o período colonial.

A extração de estanho segue como principal atividade da economia boliviana por mais meio século. No entanto, em meados da década de 20, ocorreram descobertas na região do Chaco que atraíram atenção para as riquezas do subsolo boliviano. As atividades de exploração da Standard Oil. Co, companhia que recebeu as concessões, redundaram no anúncio de que poderia haver muito petróleo e gás na parte meridional da Bolívia e setentrional do Paraguai em uma região em que não se tinha delimitado ainda claros limites territoriais, o Chaco Boreal.<sup>28</sup> A ausência de uma delimitação territorial clara e reconhecida concorreu para que Paraguai e Bolívia se emaranhassem em uma complexa teia de questões cuja solução a via diplomática não conseguiu encaminhar. A deflagração da Guerra do Chaco (1932-35) está estreitamente ligada a pretensamente novas potencialidades econômicas associadas às reservas de petróleo, e à conseqüente necessidade de controle do território em que elas se encontravam.

---

<sup>28</sup> As descobertas da Standard Oil não foram as primeiras em solo boliviano, mas possivelmente as mais importantes. Já em 1867, o governo do presidente Mergarejo concede a empresas privadas de origem alemã licenças para extrair petróleo no atual estado de Tarija. Por volta da I Guerra Mundial, companhias inglesas privadas iniciam também a extração de petróleo em território boliviano. Não obstante, em 1923, a Standard Oil adquire todas as concessões para extrair petróleo na Bolívia.



Embora as reservas de petróleo não se tenham revelado tão grandes quanto se supunha, o conflito decorrente foi devastador. Mesmo saindo derrotada, a importância da Guerra do Chaco para a Bolívia foi tamanha, que ao período pós-guerra se seguiria uma ebulição de acontecimentos que marcariam profundamente sua sociedade pelo restante do século.

A guerra serviu, em grande medida, como um catalisador que retirou as forças populares de sua prostração, gerando uma consciência e tenacidade políticas inauditas, embora a custo de muito sangue. Ao mesmo tempo, marcou o fim do domínio político, na sociedade boliviana, de uma oligarquia tradicional, abrindo espaço para que militares, sindicalistas e partidos de orientação socialista se engajassem em disputas renhidas para ocupar esse vácuo de poder, em um processo intermitente de revoluções e contra-revoluções.

O intelectual boliviano, Agustín Iturricha, nesse sentido, diagnosticou em 1934 que haveria três perigos para a sociedade boliviana no pós-guerra: o comunismo, a rebelião indígena e a ditadura militar. Pode-se dizer que, conquanto nenhuma dessas três forças tenha-se desenvolvido de forma plena e sem influências, elas foram peças centrais do complexo mosaico político que governou o país no período subsequente.

Embora a Guerra do Chaco tenha terminado em um impasse, devido à falta de condições dos contendores de prosseguir-la, o grupo que emergiu com mais força no cenário político boliviano no imediato pós-guerra foi os militares que procuraram se conciliar com as forças de esquerda, dando início ao chamado socialismo de Estado boliviano. Esse regime, que se iniciou com comando de David Toro, no entanto, representava mais uma tentativa de modernização capitalista nacional que, inclusive, não podia prescindir da participação dos grupos privados mineiros para seguir a administração, o que trazia contradições no seio do governo. Paralelamente, o governo promoveu a sindicalização obrigatória, a fim de que o Estado reduzisse os antagonismos de classe, de acordo com as idéias corporativistas que se alastravam na América Latina durante a década de 30. De forma contraditória, ao mesmo tempo que se iniciava um estado policial de inspiração fascista, o governo incentivava a realização do Congresso Nacional de Trabalhadores em 1936. De todas as propostas que emergiram do evento, a que, sem dúvida, teve maior expressão e repercussões

futuras foi a nacionalização do petróleo. O governo acolheu a proposta e decretou a suspensão de todas as propriedades da Standard Oil, que passaram ao controle do Estado, alegando que a companhia comprovadamente tinha fraudado o fisco. Nesse momento, nascia a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). A querela entre o Estado boliviano e a companhia arrastou-se na justiça, sem que a última conseguisse alguma compensação. Nem mesmo as ameaças da companhia de levar a questão a tribunais tiveram efeito. Mesmo nascendo do confisco da Standard Oil, a YPFB teve um desenvolvimento lento, pois o estado boliviano carecia de recursos para realizar inversões significativas. A sua importância econômica ficava bem aquém da mineração, cujos recursos garantiam a principal receita fiscal do governo.

A difícil situação econômica boliviana, no entanto, fez com que os governos subsequentes procurassem ajuda com Estados Unidos, que impôs como condição para qualquer auxílio financeiro a justa indenização da Standard Oil, o que acabou ocorrendo em 1942. A ajuda financeira acabou chegando à Bolívia, possibilitando a criação do Banco Agrícola e a Corporação Boliviana de Fomento.

Durante a II Guerra Mundial, o comprometimento da Bolívia com os aliados aproximou-a dos Estados Unidos, que, para o esforço de guerra, passaram a consumir, a preços congelados, quase a totalidade do estanho exportado pelo país. A guerra, nesse sentido, foi favorável para a economia boliviana, na medida que ela contribuiu para uma demanda internacional estável de estanho. Enquanto, porém, os produtores experimentavam uma prosperidade jamais experimentada, os trabalhadores mineiros, uma das principais forças políticas bolivianas, seguiam em precárias condições de vida. Daí produziram-se freqüentes greves exigindo reajustamento salarial e melhores condições de trabalho. Paulatinamente, as idéias socialistas que fermentavam na Bolívia desde a Guerra do Chaco vão formando um corpo mais coeso que culmina com a formação do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR). No seu programa constava, o fim dos monopólios privados, a nacionalização dos serviços públicos, o estudo do problema agrário. Ao realizar um balanço histórico do país, o MNR fazia ácidas críticas aos partidos Republicano e Liberal, porque, de acordo com o movimento, eles teriam dado suporte ao crescimento de uma plutocracia mineira e conduzido a Bolívia ao desastre na Guerra do Chaco. Quanto à questão rural, além de proceder a um estudo para melhorar a produtividade

agrícola e diversificar a produção, o MNR defendia uma proposta de reforma agrária moderada, assegurando a educação, a sindicalização e o melhor amparo às comunidades indígenas no campo. De certa forma, a atuação do MNR contribuiu para o despertar de uma consciência indígena que ganhou expressão no I Encontro do Campesinato Indígena da Bolívia em 1945.

O período que se segue, de 1946 a 1951, é marcado pela constante quebra de braço entre as forças conservadoras, associadas aos interesses da mineração, e os trabalhadores, agrupados em torno do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR). Os últimos conseguiram obter ascendência política, conduzindo o país a um acontecimento que alteraria então a economia e sociedade bolivianas.

#### **4.2 - A Revolução Nacionalista de 1952 e a Aliança Paradoxal**

Em 13 de abril de 1952, iniciava-se o governo revolucionário boliviano sob direção do aclamado líder popular Victor Paz Estenssoro do MNR. A nova correlação de forças que surgia na sociedade boliviana refletia, de forma conspícua, a divisão do poder entre um partido de orientação socialista, embora englobasse diversos interesses, e o movimento sindical, seguramente de orientação mais à esquerda. Os sindicatos, aliás, a partir de 1952, deixam de ser uma força dispersa quando formalizam a criação da Central Obreira Boliviana (COB). Assim, o dueto MNR-COB dava a tônica da política durante o período revolucionário, afastando os militares e as forças tradicionais do comando decisório, à medida que avançava para a implementação de seu programa social. Na nova administração, era de surpreender o número de estudantes universitários que participava das funções de governo, o que demonstrava uma renovação política sem precedentes. A COB, não se satisfiz apenas com a sindicalização dos trabalhadores nas minas e cidades, promovendo também a organização sindical agrária nas regiões mais povoadas. A reforma agrária foi a consequência imediata. Ela ocorreu por meio da repartição dos latifúndios em pequenas propriedades e, quando o governo demorava em promovê-la, os próprios

camponeses armados tomavam as terras dos antigos proprietários. A extensão e distribuição das terras seguiram critérios como a zona do país, tipo de solo e cultivo. Procurou-se extinguir paralelamente as degradantes relações de trabalho que obrigavam os camponeses, de maioria indígena, a se submeterem a condições inumanas tais como a “*pongueaje*”, a “*mitanaje*”, o “*aljiri*”.<sup>29</sup> Desde então, para a defesa de seus interesses, os camponeses formam uma entidade autônoma, a Confederação Nacional dos Camponeses. O grande interesse da COB, porém, residia na nacionalização das minas de estanho. Paz Estenssoro aceitou às demandas da COB, nacionalizando as minas de estanho. Contudo, o governo divergiu com a entidade sindical na maneira de fazê-la, pagando indenização aos ex-proprietários e não permitindo a administração direta dos trabalhadores. O Estado criou então a empresa Corporação Mineira da Bolívia (Comibol) para administrar as minas. A Comibol, desde seu início, serviu para complementar a receita do governo, sendo utilizada não apenas para realizar inversões na área de mineração, mas também nas demais atividades econômicas que interessavam. Nesse sentido, muitos recursos provenientes da Comibol foram direcionados para a capitalização e desenvolvimento da YPFB, de longe a maior beneficiada. Os novos aportes de capital permitem, pela primeira vez, que a Bolívia atingisse a auto-suficiência de petróleo. Não obstante, se, de um lado, a YPFB melhorava francamente seu desempenho, de outro, a Comibol começava a dar os primeiros sinais de perda de eficiência. Afora suspeitas de utilização da companhia para benefício privado, a Comibol começou a ressentir-se de novas inversões em atividades de prospecção, de equipamentos modernos e, principalmente, de administradores competentes.

A realização de maior alcance da Revolução Nacionalista foi desenvolver, na sociedade boliviana, um projeto modernizador, estatizante, e integrador das diversas camadas sociais, contribuindo para o aumento da produtividade no campo de cultivos como algodão, café, soja, arroz e para o desenvolvimento de novas indústrias sob a coordenação do Estado. Ao mesmo tempo, a revolução solapava as bases das forças tradicionais e do exército, conhecidas como “a rosca”, trazendo as forças populares ao comando do processo decisório nacional. Inegavelmente, a Revolução

---

<sup>29</sup> A *pongueaje* e a *mitanaje* eram serviços que eram realizados gratuitamente na maior parte das vezes em troca de abrigo e comida. A *pongueaje* era um trabalho doméstico, enquanto a *mitanaje* ou *mita* consistia no aluguel da mão-de-obra a terceiros na lavoura. O *aljiri* tratava-se da venda dos produtos do campones ao patrão a preços fixados pelo último.

Nacionalista de 1952 representou uma transformação estrutural na sociedade boliviana, cujos efeitos irreversíveis tiveram longo alcance no espaço e tempo. (Gumucio, 1996)

Passado o período de fervor revolucionário, entretanto, as primeiras fissuras entre o COB e o MNR emergiram, principalmente porque o governo do MNR começava a enfrentar o que Castañeda definiu como o dilema latino-americano.<sup>30</sup> Diante das expectativas de desenvolvimento econômico, de melhores condições de vida dos bolivianos, do aumento do consumo dos diversos setores sociais que o apoiavam, o MNR decide recorrer à poupança externa para suprir a escassez de capital doméstica. Paradoxalmente, em que pese a orientação de esquerda do governo nacionalista revolucionário, produz-se uma aliança algo bizarra, porém bastante pragmática. No contexto da Guerra Fria, geograficamente distante da União Soviética e provavelmente insignificante estrategicamente para a última, a Bolívia avalia que seria mais benéfico levar a bom termo novamente suas relações com os Estados Unidos, a despeito da grita que tal medida poderia acarretar nos meios sindicais de forte ideologia esquerdista. A queda dos preços internacionais do estanho, por outro lado, não deixava alternativa para o governo que não se fez de rogado em buscar ajuda internacional. A dependência em relação a um único produto de exportação deixava a economia boliviana muito vulnerável às variações no preço, frustrando os planos do governo.

A ajuda econômica americana traduziu-se em doações de alimentos, sobretudo, trigo e em auxílio financeiro. O capital disponibilizado para a Bolívia foi suficiente para que o governo cobrisse o déficit orçamentário e realizasse inversões, embora de alcance limitado, em infra-estrutura, educação e saneamento. A ajuda

---

<sup>30</sup> Para o autor, há historicamente uma dinâmica que afeta quase todos os regimes de esquerda ou centro-esquerda na América Latina. Quando um novo governo chega ao poder e começa a implementar as políticas prometidas, são decretados aumentos dos salários e dos gastos sociais, uma vez que é imperativo proporcionar melhores serviços de saúde, educação, moradia, saneamento. Para pagar tudo isso, o governo opta de imediato por “expropriar o excedente”, que significa transferir a riqueza dos ricos ou estrangeiros para os pobres; por nacionalizar os recursos naturais; por arrecadar mais impostos; por ocupar empresas pretensamente lucrativas, o que é compreensível em razão das disparidades de renda. Não tarda, porém, para que seja desencadeada uma espiral inflacionária, para que aumente a pressão sobre as contas externas e para que ocorram fugas de capital. Como resultado, segue-se a estagnação econômica. A situação da classe média deteriora-se, e os empresários reduzem drasticamente seus investimentos. Segue-se, então, protestos populares e problemas de governabilidade. Sem que o governo tenha eliminado as causas da pobreza, ele acaba cedendo ao sistema financeiro internacional e às companhias privadas para novamente atrair capital.

CASTAÑEDA, Jorge G. *Utopia Desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. p. 328

americana deu alento para que o governo iniciasse projetos como a estrada Cochabamba-Santa Cruz e a planta hidroelétrica de Corani, que, contudo, tiveram de ser finalizadas com os próprios esforços bolivianos. A cooperação mais interessante das novas relações entre a Bolívia e os Estados Unidos ocorreram no setor de hidrocarbonetos. Com ajuda das inversões americanas, foram construídos no país mais de 2000 km de oleodutos, dos quais são exemplos o Camiri-Yacuiba, Cochabamba-Oruro-La Paz, Camiri-Santa Cruz, Sica Sica-Ararica. A produção de petróleo sofre também forte aumento, de maneira que a Bolívia se torna um país exportador. Por outro lado, a nova legislação da indústria de petróleo boliviana, de 1955, foi completamente elaborada pela firma de advogados americana Schuster y Davenport, cujos interesses se mesclavam aos das grandes companhias petroleiras americanas.<sup>31</sup> Por meio dela, ficava suspensa a nacionalização do petróleo de 1936, estabelecendo um novo regime de concessões. O primeiro consórcio que se formou subseqüentemente para explorar o bloco de Madrejones foi o *Bolivian Oil Company*, que compreendia as empresas *Fish*, *North American Utility and Construction Internacional Company*, *Petroleum Machinery*, *Service Company* e *Tipsa S. R. L.* De todas as companhias que se estabeleceram na Bolívia, a *Gulf Oil* foi a que expandiu mais significativamente seus negócios, adquirindo direitos de operação em diversos campos. A grande vantagem para todas essas empresas é que elas pagavam um imposto extremamente baixo, diziam os bolivianos os mais baixos do mundo.

Outra grande realização da revolução de 1952 foi a ampliação da participação política popular, garantida através do Decreto-Lei do Voto Popular, que previa a extensão da cidadania aos maiores de 21 anos. Como resultado, as mulheres e a grande massa de camponeses analfabetos passaram a participar do processo eleitoral. O governo do MNR procurou também dar tintas democráticas à política boliviana, convocando eleições para presidente, senadores e deputados. Aprovou-se um estatuto

---

<sup>31</sup> Os políticos americanos também deram suporte ao novo código boliviano, destacando a atuação do subsecretário de Estado americano, Henry Holland. De suas boas relações com o governo, recebeu a alcunha “companheiro Holland”.

De acordo com Conduru, o código de hidrocarbonetos bolivianos de 1955 configurou-se em um dos fatores que impediu a concretização do Acordo de Roboré entre Brasil e Bolívia porque determinava que apenas empresas privadas transnacionais poderiam participar do processo de concessões, o que inviabilizou a presença da Petrobrás nos negócios.

CONDURU, Guilherme F. *The Robore Agreements(1958): a case study of foreign policy decision-making process in the Kubitschek administration*. Working Paper Series. Oxford, July, 2001. Disponível em: [http://www.brazil.ox.ac.uk/working\\_papers/conduru\\_24.pdf](http://www.brazil.ox.ac.uk/working_papers/conduru_24.pdf)

eleitoral, por meio do qual se convocou uma eleição geral para 1956, que garantiu a vitória e a aprovação popular do projeto do MNR.

Iniciou-se então o segundo período do governo revolucionário do MNR, que, entretanto, teria características bem distintas do primeiro. Não que os ideais revolucionários tivessem sido colocados de lado, mas o governo teve que ceder em muitos aspectos de sua política econômica. Como continuidade das realizações da Revolução Nacionalista, cabe destacar a aprovação da primeira legislação universal de previdência social da Bolívia, que teve assessoramento da OIT e da ONU. Contudo, o grande problema com que o governo tinha de se debater era a inflação. A espiral inflacionária fugia ao controle, e o governo não teve escolha para a conter senão por um plano de estabilização monetária, o Plano Eder, cuja formulação era de autoria de especialistas americanos e do Fundo Monetário Internacional. A guinada para uma política econômica ortodoxa foi inevitável, o que causou muitos protestos de trabalhadores e donas de casa. A população foi muito sensível ao congelamento dos salários, à perda do poder aquisitivo, à redução do crédito. Por outro lado, a alta dos preços não deu trégua. A consequência mais nefasta do plano de estabilização econômica para o MNR foi o racha no seio do próprio partido e entre os grupos de trabalhadores, agrupados em torno da COB, que davam suporte ao governo. Logo, greves paralisaram novamente o país, deixando os dirigentes de mãos atadas. Para frear a crise econômica, o governo solicitou um estudo junto ao Conselho de Planificação e Coordenação, do qual surgiu o Plano Decenal, que sugeria a implantação de fábricas de fundição de estanho para aumentar o valor agregado do mineral. O plano, porém, não foi suficiente para amainar as disputas políticas e a insatisfação dos trabalhadores. Os protestos rapidamente convertiam-se em recorrentes greves, dificultando o diálogo entre as posições contrárias. À medida que elas persistiam, colocando em risco a atividade econômica, o governo assistia à fragmentação progressiva de suas bases. Em 1964, ocorre um racha no MNR, quando se forma o Partido Revolucionário de Esquerda Nacionalista (PRIN), que passa incluir o grosso da esquerda. Se, nas cidades, a luta do MNR com os sindicatos era intensa, no campo, as centrais camponesas não eram menos aguerridas. Acossado por todos os lados, Paz Estenssoro recorreu às forças armadas para pôr fim à agitação camponesa. As forças armadas, renovadas, voltavam assim aos holofotes da cena política boliviana. (Gumucio, 1996)

Paz Estenssoro, em meio à intensa agitação política e social, começava o seu terceiro mandato presidencial apoiado pelo aparelho repressivo militar. Não demorou, entretanto, noventa dias desde as eleições para que os militares se dessem conta de que a figura de Paz Estenssoro nada poderia fazer para mitigar a insatisfação popular. Pareceu-lhes mais lógico, então, que eles próprios assumissem a presidência.

#### **4.3 - O Retorno dos militares e o vai-e-vem da política de hidrocarbonetos.**

Barrientos Ortuño dá início a uma nova fase da história política boliviana, a do chamado “populismo militar”. Os militares, ao assumir novamente o poder, embora não houvesse dúvidas de que utilizariam violência para conter qualquer manifestação sindical, procuravam, pelo menos na retórica, dissociar o regime de qualquer ligação com os partidos tradicionais e com as companhias estrangeiras. O nacionalismo convertera-se em uma bandeira que todos supostamente buscavam defender. Ocorria que a Revolução Nacionalista tinha ainda uma carga simbólica junto às massas populares, e politicamente parecia inoportuna a tomada de atos que poderiam ser qualificados como reacionários. A bem de verdade, a junta militar que ficou encarregada de conduzir o país a um novo período eleitoral não tinha uma idéia clara das políticas que implementaria durante a fase de transição. O próprio comando do exército parecia dividido. Enquanto Barrientos buscava uma plataforma política para aliar-se com a direita, procurando compor com as classes removidas pela revolução e com as multinacionais, Ovando Candia defendia a continuação do nacionalismo revolucionário, desenvolvendo uma linha de ação que pudesse garantir a independência econômica do país, com base no controle estatal da metalurgia. A visão de Barrientos prevaleceu, e a tomada da direção da Comibol esteve entre as primeiras medidas do governo que esperava aplicar um golpe definitivo na liderança sindical.

Depois de utilizar a força para romper a greve geral dos mineiros, os militares iniciaram a reestruturação da Comibol, que se faria pela capitalização da companhia, conhecida como “operação triangular” com créditos do BID e com empréstimos junto à Alemanha e Argentina. Na outra ponta, os trabalhadores mineiros sofreram cortes de salários, foi-lhes vetado o direito de greve e as centrais sindicais não eram



reconhecidas, obrigando a COB a operar na clandestinidade. Já com os camponeses, a relação do governo era outra, existindo até uma simpatia entre trabalhadores rurais e Barrientos. (Albo, 2002)<sup>32</sup> A política econômica do governo procurou facilitar o desenvolvimento da indústria privada fosse doméstica, fosse estrangeira. Concessões de áreas de extração de minerais beneficiaram empresas norte-americanas e alemãs. Por outro lado, a oposição encontrava-se pulverizada em diversos partidos, e muitos líderes de esquerda importantes estavam no exílio. No parlamento, o governo era interpelado, por um punhado de intrépidos parlamentares, com destaque para Marcelo Quiroga Santa Cruz, acerca de operações obscuras com a *Gulf Oil*, que recebia largas concessões de petróleo e gás natural, de forma que rapidamente a companhia se tornara predominante no país.

Com a morte trágica de Barrientos, em um acidente aéreo, a presidência passa às mãos de Ovando Candia, que teria posições bem díspares em questões econômicas em relação ao seu predecessor. Para justificar a retomada do poder, as forças armadas afirmavam que se colocariam a favor da continuidade da revolução, visando assegurar a justiça social. O programa do governo sucintamente pautava-se por assegurar a soberania nacional sobre as fontes de produção do país, consolidar o desenvolvimento da indústria mineira pesada, melhorar as condições de vida dos trabalhadores, mecanizar a agricultura, concorrer para a criação de cooperativas agrícolas, proceder a uma larga campanha de alfabetização e defender o direito de uma saída marítima para a Bolívia. Se houve quem pensou que não passava apenas de retórica, estavam enganados. Assim que o governo começou a compor os seus quadros com civis, inclusive de esquerda, ficava claro que suas intenções eram genuínas.

Quando, então, soldados do exército tomaram posse das instalações da *Gulf Oil*, anunciando a nacionalização da companhia, ninguém tinha mais dúvidas de que ocorria uma mudança política de grande magnitude.<sup>33</sup> A grande reclamação contra a

---

<sup>32</sup> Sobre a participação dos camponeses de origem indígena na política consultar: ALBO, Xavier. *Pueblos Indios en la Política*. La Paz: Plural, CIPCA, 2002.

<sup>33</sup> A data de nacionalização da companhia ficou conhecida como o dia da dignidade boliviana.

companhia estrangeira, sem mencionar as suspeitas de envolvimento ilícito com políticos bolivianos, era a extremamente baixa contribuição com impostos da companhia para os estados de Santa Cruz, Chuquisaca e Tarija e para o Estado boliviano. Os bens e concessões da *Gulf Oil* foram transferidos para YPF, que obtinha assim importantes ganhos de escala. A medida causou muita celeuma entre os setores conservadores que temiam as restrições para a obtenção de empréstimos internacionais. Por outro lado, de imediato, a Bolívia firmou, em melhores termos, acordos para a venda de gás natural à Argentina por um período de 25 anos. O governo procedeu à implementação de projetos em todas as áreas que seu programa previra, alcançando importantes realizações na educação, na administração pública, na economia (desenvolvimento da Empresa Nacional de Fundação). No plano externo, importantes acordos de cooperação econômica foram costurados com a União Soviética para a venda de minerais, procurando reduzir a dependência em relação ao mercado americano e a empresas de fundição estrangeiras de estanho.

Isso tudo não impediu, contudo, que a agitação política continuasse em plena atividade. Não podendo lidar com a esquerda nem com os setores mais linha dura do exército, Ovando Candia apresenta sua renúncia. O período que se seguiu, de um certo vazio de poder, foi de intensa disputa política entre, de um lado, as centrais sindicais e os partidos de esquerda, encabeçados pela COB, e, de outro, os militares, com o general José Torres a frente. Torres assumiu presidência do país e chegou a oferecer a COB a participação de 50% nos ministérios para formação de um novo governo. Enquanto os dirigentes da COB analisavam a proposta, militares dissidentes em Oruro, não concordando com a generosidade de Torres em relação aos trabalhadores, passaram a perseguir dirigentes sindicais e partidários de esquerda. Como consequência, eles acabaram frustrando as tentativas de Torres de compor um governo de conciliação, uma vez que a COB se afastou das negociações. Durante todo o período de seu mandato, Torres teve de se apoiar em um equilíbrio instável de forças porque continha suporte de apenas uma fração do exército e de alguns setores populares. Para alargar sua base de apoio, o presidente realizou a nacionalização de algumas minas, inclusive a de Matilde em que operavam indústrias americanas. A esquerda, porém, não se dobrou ao governo, qualificando-o como pequeno burguês. A polarização política mostrava-se aguda. Nesse contexto, surgiram diversos partidos de esquerda mais extremados, entre os quais o Movimento de Esquerda

Revolucionária (MIR), agrupando jovens universitários e dissidentes do MNR, decididos a intensificar a luta política. Por outro lado, militares de direita como Hugo Bánzer e Edmundo Valencia ensaiaram um golpe de Estado para depor o presidente.

O golpe que levou Hugo Bánzer ao poder marcou uma brusca virada à direita. Como em diversos países da América do Sul, a Bolívia iniciava a década de 70 sob uma ditadura militar. Os primeiros meses do governo foram marcados pela intensa e sistemática perseguição política contra os dissidentes do regime fossem eles de esquerda, fossem de direita. Dos numerosos partidos políticos de outrora, só haviam restado a Falange e o MNR. O último, porém, já não era nem sombra do partido da Revolução Nacionalista, transformando-se em um partido moderado de inconsistência ideológica, e seus quadros, inclusive Paz Estenssoro, não tiveram dificuldades em compor o novo governo. O maior trunfo político de Bánzer era contar com o apoio total do exército, feito que nenhum governante anterior havia conseguido realizar. O empresariado privado também se colocou a seu lado, o que lhe garantia um certo domínio da opinião pública.

A grande influência para o regime militar da Bolívia vinha do Brasil, país em que os militares no poder vinham implementando um projeto de modernização que apresentava, durante anos sucessivos, taxas altíssimas de crescimento econômico. A política econômica de Bánzer apoiava-se na abertura do país para o capital estrangeiro, a fim de que tivessem lugar importantes inversões de capital. Para voltar a ter credibilidade externa, a Bolívia pagou uma indenização de US\$100 milhões a *Gulf Oil*. Uma nova lei de hidrocarbonetos extremamente atrativa a investimentos foi elaborada, prevendo inclusive o retorno de concessões às empresas estrangeiras. As relações com os Estados Unidos voltaram a bom termo. A administração de Nixon rapidamente duplica a ajuda econômica remetida à Bolívia, e ela volta a contar com o crédito internacional, que serviu para financiar projetos de infra-estrutura e de expansão da planta de diversas indústrias e refinarias, aumentando consideravelmente a dívida externa boliviana.

O contexto internacional, após o Choque do Petróleo, favorecia as inversões no país. Assim, aproveitando-se das condições econômicas vantajosas, inúmeras petrolíferas vieram a se instalar na Bolívia, durante o governo de Bánzer, tanto em

forma de consórcio quanto em operações exclusivas. Entre as quais estavam: *Philips Petroleum Company Bo.*, *Total Bolivie*, *Amoco Bolívia Petroleum Company*, *Texaco Bolívia Inc.*, *Bolivian Sun Oil Co.*, *Hispânica De Petróleos S.A.*, *Parathon Petroleum of Bolívia*. Os contratos previam a concessão de áreas por 20 anos de exploração.

Buscando valer-se de seu prestígio internacional e de suas boas relações com o também militar presidente do Chile, Augusto Pinochet, Hugo Bánzer procura negociar em 1975 uma saída boliviana para o Pacífico, re-estabelecendo relações diplomáticas entre os países. A Bolívia apresentou a proposta, segundo a qual receberia uma costa-corredor ao norte do porto chileno de Ararica no limite entre o Chile e o Peru, além de um enclave portuário mais ao sul. Infelizmente para a Bolívia, o Chile não concordou com os termos da proposta. A questão tornou-se mais complicada, quando o Peru buscou interferir no processo. As negociações arrastaram-se sem que, por fim, se alcançasse alguma resolução. O episódio pareceu marcar a virada da sorte de Hugo Bánzer.

Em fins da década de 70, ocorriam mudanças importantes no cenário internacional que viriam pressionar o governo de Bánzer. De um lado, a administração democrata dos Estados, de Jim Carter, empunhava a bandeira dos direitos humanos questionando a legitimidade das ditaduras militares e, de outro, outros países do continente já se encaminhavam para a restauração do regime democrático. De certa forma, o governo sentiu-se constrangido de usar o aparato repressivo com a mesma frequência com que fizera anteriormente, possibilitando a reestruturação das forças de esquerda. Ao mesmo tempo, começaram a virem à tona crimes políticos cometidos pelo governo militar e denúncias de envolvimento de comandantes bolivianos com o narcotráfico, minando seu suporte junto à opinião pública.

A transição do regime militar para um regime civil na Bolívia foi muito complicada, uma vez que, por um lado, alguns setores do exército buscaram preencher o espaço deixado pelo enfraquecimento de Bánzer e, por outro, o parlamento e os partidos políticos não conseguiam encontrar uma fórmula adequada para a restauração da democracia.

Os militares, contudo, não tiveram alternativa senão retirarem-se da cena política, na qual, à falta de legitimidade junto ao povo, usaram com prodigalidade, durante quase duas décadas, o instrumento que permitia sua permanência no poder: o uso da força institucionalizada.

#### **4.4 – A Renovação Democrática e a nova política econômica**

Depois de um longo período ditatorial, em que diversos braços do exército se alternaram no poder, suprimindo as tentativas das diversas forças políticas de restaurar o regime democrático, em 1982, retornava ao poder Siles Zuazo, líder histórico de orientação socialista, em quem o povo depositava sua esperança de redenção. Embora existisse o compromisso autêntico do presidente de conduzir a Bolívia a melhores condições de desenvolvimento econômico e social, os governos militares haviam deixado uma herança nada positiva. À medida que avançava para enfrentar as demandas do país, a administração de Zuazo descortinava uma miríade de problemas de todas as ordens. No plano econômico, a desorganização financeira era completa, e as medidas tomadas pelo governo só contribuía para acentuá-la. A inflação avançava a galope toda vez que o governo, para apaziguar as lideranças sindicais, decretava um novo aumento de salários. O crescimento econômico esperado não se realizava. Como se não bastasse, o preço do estanho no mercado internacional atravessava mais um período de baixa, o que implicava a depleção das divisas bolivianas e a falta de controle sobre o câmbio. Na política, governo e parlamento seguiam caminhos opostos, e não tardou para que a base sindical e os partidos de esquerda retirassem o apoio ao governo, ao darem-se conta de que não ocorreria uma melhora sensível das condições de vida. Por fim, desenvolvia-se um poder paralelo na sociedade ligado ao tráfico de cocaína. As plantações da folha de coca alastravam-se pelo país, fugindo ao controle. Já há muito tempo, o cultivo não se direcionava apenas aos usos tradicionais da folha de coca; ele servia também para alimentar a indústria da cocaína. Aos plantadores de coca, não obstante a pressão do governo, não parecia ser um bom negócio abandonar um cultivo que lhes fornecia quatro colheitas por ano a bons preços. Pelo lado dos narcotraficantes, a renda proporcionada pelo tráfico lhes permitia que tivessem forte influência política, ao financiar candidaturas e ao

comprar literalmente parlamentares. Nem mesmo o presidente foi poupado de acusações de envolvimento com o tráfico de drogas, o que precipitou o fim de seu mandato.

As três grandes candidaturas que se apresentaram, após a renúncia de Zuazo, foram a do MNR, de Paz Estenssoro, a da ADN, de Hugo Bánzer, e o MIR, de Paz Zamora. As plataformas de ambos partidos, da MNR e da ADN, não diferiam muito, tendo como principal ponto igualmente um ajuste estrutural da economia, inspirado nos estudos de um jovem economista de Harvard, Jeffrey Sachs. O vitória das urnas coube à ADN, de Bánzer, que, todavia, não se repetiu no congresso, onde Paz Estenssoro foi o candidato vencedor. Ao invés de questionar o resultado das eleições, revelando uma nova postura democrática, Bánzer preferiu compor o governo de Estenssoro, a fim de levar a cabo a implementação das reformas econômicas.

Dessa maneira, pela quarta vez na história boliviana, assumia a presidência Paz Estenssoro, cujo valor político primava mais pelo pragmatismo do que pela coerência ideológica. Ele identificava como o principal mal da economia boliviana a hiperinflação que chegava a fins de 1985 a níveis estratosféricos. Sua política econômica prontamente voltou-se para combatê-la por meio de sucessivos tratamentos de choque. A política econômica procedeu à eliminação de protecionismos e subsídios, à liberalização dos preços, à liberalização da taxa de juros, à unificação das tarifas externas, à permissão da livre contratação do trabalho e da negociação salarial, à eliminação do crédito fiscal às empresas públicas e ao estabelecimento de uma bolsa no banco central para a compra e venda de dólares. Todas essas medidas conseguiram reduzir drasticamente a inflação, de anuais 2400% a 10% . Por outro lado, ocorreu um grande número de demissões que foram abrandadas pela criação de um fundo especial de emergência com base em doações internacionais.<sup>34</sup> Depois de um período de recessão, o país voltou a apresentar um crescimento positivo com o aumento considerável dos depósitos bancários. A Bolívia pôde novamente gozar de créditos internacionais que foram utilizados para a construção de obras públicas. Os empresários privados nacionais também tiveram participação no governo, destacando a presença de Gonzalo Sánchez de Losada no

---

<sup>34</sup> O governo iniciou um grande programa de demissões. Somente a Comibol despediu 20.000 trabalhadores, pagando-lhes indenizações individuais de US\$ 3.000.

ministério do planejamento. Por ironia do destino, Paz Estenssoro dava os primeiros passos no sentido de liquidar o modelo estatizante e centralizador que ele mesmo criara durante o período revolucionário. Na sua visão, era importante adaptar-se às “mudanças dos ventos”.

As centrais sindicais e os partidos de esquerda, por sua vez, fizeram constante oposição ao governo em razão de sua política neoliberal. O grande número de desempregados era o fator inquietante da administração de Paz Estenssoro. Em nenhum momento, porém, o governo recuou em seus planos, e fazia de tudo para atrair investimentos e obter mais créditos internacionais. Isso incluía dar livre acesso aos militares norte-americanos para realizar operações em território boliviano para o combate ao narcotráfico. Convênios e leis visando diminuir o poder dos traficantes foram aprovados, sem que resultassem em uma diminuição acentuada do tráfico.

Outra realização importante do governo de Paz Estenssoro foi a inauguração em 1988 do Porto de Aguirre na hidrovia Paraguay-Paraná, próximo a Corumbá no Brasil. O porto permitiu uma saída para o Atlântico à Bolívia, reduzindo a dependência aos portos chilenos. A produção agropecuária de Santa Cruz, principalmente em razão da exportação de soja, teve assim grande impulso.

Ao aproximar-se a data das eleições em 1989, as opções que se apresentaram para o eleitor boliviano eram a candidatura de Gonzalo Sanchez Losada, do MNR, novamente Hugo Bánzer, da ADN, e Paz Zamora, do MIR. Embora Losada e Bánzer tivessem vencido pelo voto popular, a eleição foi decidida no congresso que, após intensa negociação política, aprova a contraditória fórmula Paz Zamora e Hugo Bánzer para governar o país. Historicamente, o MIR de Zamora fora sistematicamente perseguido, com inúmeros militantes mortos, durante o governo militar de Bánzer. Superando as antigas rivalidades, que degeneraram muitas vezes em derramamento de sangue, a composição do governo ocorreu pela repartição equânime da máquina administrativa. O MIR, entretanto, na década de 90, já era um partido bem diferente daquele que nasceu pregando a luta armada revolucionária de esquerda, quiçá em razão do contexto internacional, marcado pela queda do muro de Berlim e abertura econômica chinesa, quiçá da adaptação do partido às necessidades orgânicas de governo.

A política econômica do governo permaneceu essencialmente inalterada, e Paz Zamora pretendeu, sem muito sucesso, avançar o processo de privatização que teve início no governo precedente, visando, sobretudo, buscar novas soluções para Comibol, que, de longa data, era uma empresa ineficiente. Por outro lado, as ações de Zamora no plano internacional pareciam render mais frutos. Para romper o isolamento da Bolívia, o governo fechou contratos com o Peru para a concessão de uma zona franca no porto de Ilo, além de realizar 44 viagens internacionais com o objetivo de formar parcerias para a cooperação e desenvolvimento econômico. Paz Zamora desenvolveu também o programa “Coca para o Desenvolvimento”, buscando a substituição do cultivo de coca no altiplano (regiões de Yunga em La Paz e Chaparre em Cochabamba) por meio da cooperação internacional, o que não impediu que integrantes do governo fossem acusados pelo DEA de estarem envolvidos com tráfico de cocaína. Os programas de erradicação com os Estados Unidos previam a destruição do excedente das colheitas, não direcionadas aos usos tradicionais da coca (que são satisfeitos com apenas 20% da produção). (Gumucio, 1996)

#### **4.5 – A Política liberalizante de Sánchez de Losada**

As eleições de 1993 conduziram a presidência o candidato do MNR, Gonzalo Sanchez de Losada. Seu grande objetivo era dar início a um projeto modernizador que conferisse ao Estado mais eficácia e celeridade, reduzindo o déficit fiscal. Nesse sentido, reduziu o número de ministérios e promoveu uma reforma constitucional. Losada procurou também empreender uma reforma educacional direcionada principalmente ao ensino primário. A grande característica que, sem dúvida, marcou seu governo foi a ampla política de capitalização das empresas públicas, assegurada pela Lei de Capitalização N: 1554, de 21 de março de 1994, abrindo as companhias a capitais privados, (ou seja, o repasse das companhias para a administração privada, cabendo ao governo as funções de regulação das atividades). O projeto inicial previa que, para atrair investimentos, a parcela do Estado nas empresas públicas seria posta à venda, assegurando, por outro lado, que os trabalhadores teriam participação acionária nas empresas que se transformariam em sociedades anônimas mistas. A capitalização iniciou-se pela empresa nacional ferroviária (ENFE), passando pela de



comunicações internacionais (Entel), a de linhas aéreas (LAB), de eletricidade (ENDE), até chegar a de hidrocarbonetos (YPFB).

A capitalização da YPFB – principal companhia boliviana desde meados da década de 80, quando supera as receitas da Comibol – foi de longe a mais polêmica e que teve maiores repercussões políticas. A importância econômica da YPFB, durante o período estatal, não correspondia apenas ao fato de a companhia ser a principal fonte de recursos do Estado, mas também ao fato de que diversos outros setores públicos dependiam dela (como o de eletricidade). Além disso, o controle público da companhia permitia ao governo o controle dos preços, possibilitando o fornecimento de combustíveis a preços acessíveis no mercado interno, o que mitigava crises econômicas e sociais. Por outro lado, anteriormente à capitalização, a YPFB enfrentava altos custos de operação e administração, além da escassez de recursos financeiros que se destinavam à exploração de novos campos de extração de hidrocarbonetos. Como consequência, ocorria um crescimento inferior à demanda da produção de derivados líquidos de petróleo, bem como a queda da relação reservas/produção em um horizonte de 15 anos, nível mínimo que se aceita para garantir o abastecimento de longo prazo. (Fernández e Birhuet, 2002)

A reforma do sistema energético boliviano teve como escopo uma maior participação do setor privado que deveria ser alcançada por meio da desregulação do mercado de energia para que se atingissem ganhos de competitividade e de eficiência. Com a capitalização da YPFB, Losada pretendia transformar a Bolívia em uma espécie de centro energético do continente a ser viabilizado inicialmente pela exportação intensiva de gás natural para o Brasil. Esperava também obter importantes divisas com a exportação de petróleo, possibilitada pelo aumento da produção. A chamada política do “triângulo energético”, do governo Sánchez de Losada, desenvolveu-se da seguinte maneira: em primeiro lugar, procedia-se à capitalização da YPFB, que significava a entrega de parcelas da companhia à administração privada, enquanto que o Estado se transformava em uma agente regulador do setor de hidrocarbonetos; o próximo passo então era o desenvolvimento de um novo marco legal para a efetivação desse processo; e, por fim, dava-se início a meta de obter importantes receitas com a exportação de gás natural ao Brasil.

Para levar a cabo o seu programa, o governo de Sánchez de Losada fez aprovar a Lei de Hidrocarbonetos n: 1689, de 30 de abril de 1996, que tinha por objetivos atrair a inversão privada no setor, proporcionar um marco regulador claro, criar um ambiente fiscal atrativo com vistas a orientar o desenvolvimento do setor segundo as leis de mercado. A nova lei de hidrocarbonetos determinou a forma por meio da qual se daria a capitalização da YPFB, além de criar uma nova agência reguladora, o Sistema de Regulação Setorial (Sirese). Ficava estabelecido também que, a partir de então, ocorreriam, para novas explorações, apenas contratos de risco compartilhado com as empresas privadas, recebendo o crivo da YPFB, que representaria o Estado boliviano. Por essa lei, a YPFB fica claramente excluída de realizar essas operações diretamente.(Compodónico, 2004) Como complemento, o Decreto do Supremo 24806/1997 estabeleceu que os recursos de hidrocarbonetos “na boca do poço” passariam à propriedade dos produtores privados, o que implicava a concessão de uma grande margem de manobra para que eles determinassem preços, condições e tipos de produtos para comercialização e exportação. (Treat e Almeida, 2004)

Para a capitalização da YPFB, dividiu-se previamente a companhia em três unidades, sendo que duas referentes à exploração e à produção de hidrocarbonetos e uma ao transporte. A *Petrolera Andina*, um grande consórcio reunindo a *Perez Compac*, *Plus Petrol*, *Repsol-YPF*, e a *Petrolera Chaco*, consórcio abarcando a *Amoco* e a *Exxon Mobil*, adquiriram os campos de exploração e produção. A de transporte foi capitalizada pela *Transredes*, consórcio formado pela *Enron* e a *Shell*. Os investidores internacionais comprometeram-se, durante o processo, a inverter uma soma aproximada de US\$ 850 milhões em oito anos. De positivo, destaca-se que as reservas bolivianas tanto de gás quanto de petróleo aumentam significativamente, de maneira que o governo boliviano estudava a possibilidade de expandir os projetos energéticos, incluindo a previsão de exportação de gás natural via uma saída no pacífico. Ao mesmo tempo, iniciavam-se as obras de construção do Gasbol, gasoduto Bolívia-Brasil, ligando Rio Grande na Bolívia ao mercado consumidor de São Paulo no Brasil, grande atrativo para as inversões estrangeiras na Bolívia.

#### **4.6 – O Gasoduto Bolívia-Brasil e o Recrudescimento dos Investimentos da Petrobrás.**

A idéia da construção de um gasoduto entre a Bolívia e o Brasil remonta à Conferência de Paz da Guerra do Chaco em 1938. Combalida pela guerra, interessava à Bolívia fontes de recursos externos que, se planejava, poderiam ser obtidos pela exportação de hidrocarbonetos para o Brasil, país com quem mantinha, à época, boas relações diplomáticas em decorrência do apoio tácito que por ele lhe foi prestado durante a guerra. Durante a Conferência, chegou-se à formulação do Acordo de Roboré, por meio do qual o Brasil recebia direitos por vinte anos de exploração e importação dos hidrocarbonetos bolivianos. No entanto, até 1958, quando o acordo estava prestes a caducar, nada de efetivo havia-se realizado. O governo revolucionário de Paz Estenssoro, então, a fim de aumentar sua receita externa para amenizar suas dificuldades econômicas doméstica, pressiona o Brasil para que o acordo tivesse realização material. Novas negociações têm início levando à assinatura das Notas Reversais ao Acordo de Roboré. Contudo, o acordo não recebeu ratificação por parte do parlamento brasileiro, em virtude da grande celeuma interna que provocou em um momento de intenso nacionalismo econômico. Durante o governo militar brasileiro, estudou-se novamente a viabilidade da construção de um gasoduto entre Brasil e Bolívia em razão do aumento da vulnerabilidade energética do país, seguindo o primeiro choque do petróleo, sem que novamente se alcançasse algo de concreto. A outra opção que veio a se apresentar à Bolívia foi a exportação de gás para a Argentina, ainda na década de 1970. Uma vez que a Argentina já tinha um mercado de gás bem desenvolvido, as exportações bolivianas serviam apenas para complementar a oferta doméstica, em volumes não muito significativos.<sup>35</sup>

A década de 90 marca novamente aproximações entre os governos brasileiros e bolivianos para a construção de um gasoduto de grande porte. A decisão brasileira de aumentar a participação do gás na matriz energética, de um lado, e a vontade boliviana de transformar o país em um centro energético do continente, de outro, concorreram para que a Petrobrás e a YPFB elaborassem em 1991 a Carta de Intenções sobre o Processo de Integração Energética entre Bolívia e Brasil, que tinha modestamente a previsão de venda 8 mm<sup>3</sup>/dia de gás boliviano, com a possibilidade de

---

<sup>35</sup> Embora a Argentina seja auto-suficiente na produção de gás natural, ainda importa um volume diário de 6 mm<sup>3</sup>/dia da Bolívia dadas os preços atrativos.

alcançar 16 mm<sup>3</sup>/dia em razão da evolução do mercado. O acordo foi assinado em 1993, entrando em vigor no momento de sua assinatura, muito embora sua eficácia dependesse de financiamentos para a viabilidade econômica do projeto. Somente em 1996, com a inclusão do projeto entre os 42 empreendimentos prioritários do Programa Brasil em Ação, é que o gasoduto Bolívia-Brasil passa a dispor dos créditos necessários para sua viabilização, o que permitiu que em julho de 1997 fossem assinados os contratos para a construção e montagem do gasoduto. (Passos, 1998) Os acordos estabeleceram o sistema de *take or pay*, segundo o qual a YPFB se comprometia a vender um volume diário fixado e a Petrobrás a comprá-lo, sob pena do pagamento de multas, de inicialmente 6 mm<sup>3</sup>/dia que logo passaram a 16 mm<sup>3</sup>/dia. Foram criados mecanismos que permitiam também ao comprador, Petrobrás, o aumento da capacidade de transporte, se as quantidades fossem pagas antecipadamente (*Transportation Capacity Option – TCO; Transportation Capacity Extra –TCX*), o que possibilitava que o volume, a depender da evolução das condições de mercado, chegasse a próximos 30 mm<sup>3</sup>/dia, limite da capacidade de transporte do gasoduto. Os preços fixados inicialmente foram de US\$ 0,95 mil m<sup>3</sup> para um transporte de 8 a 16 mm<sup>3</sup> dia e de US\$ 1,20 mil m<sup>3</sup> para a exportação de volumes superiores, alcançando até 30 mm<sup>3</sup> dia. (Compodónico, 2004)

A construção do Gasoduto Bolívia-Brasil concluiu-se em 2001, transformando-se na principal fonte de receita exterior para a Bolívia. O gasoduto, que tem início em Rio Grande (BO) e fim em Porto Alegre (BR), estende-se por cerca de 3.150 km, dos quais aproximadamente 550 se encontram no território boliviano e 2.600 em território brasileiro. Para a construção e a operação do trecho boliviano, criou-se a empresa Gas Transboliviano S.A - GTB, cuja composição acionária se dividiu entre a Enron (30%), Shell (30%), Fundos de Pensão Bolivianos (25%), a subsidiária da Petrobrás, Gaspetro (9%) e a BBPP Holdings (6%); ao passo que, em território brasileiro, formou-se a Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A – TBG, com a seguinte composição: Gaspetro(51%), BBPP Holdings (29%), Enron (7%), Shell (7%) e Fundos de Pensão Bolivianos (6%). Para o financiamento do projeto, tiveram grande importância quatro grandes agências multilaterais: o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Corporação Andina de Fomento e o Banco Europeu de Investimentos. As agências de crédito que

merecem destaque são o BNDES/FINAME, o Eximbank do Japão, a Sezione Speciale per l'Assicurazione Del Credito all Esportazione (SACE).

Concomitantemente à construção do gasoduto, a Petrobrás procurou expandir seus negócios na Bolívia. Além de adquirir as mais importantes refinarias bolivianas de Gualberto Villaroel e Guillermo Elder Bell, que permitiram à Petrobrás ter importância decisiva na distribuição e comercialização de combustíveis e derivados no mercado boliviano, a companhia iniciou atividades exploratórias importantes que levaram à descoberta dos imensos campos de gás natural de San Alberto e San Antonio, localizados em Tarija, sul da Bolívia. Como resultado, a Petrobrás teve que realizar a construção do gasoduto Yacuíba-Rio Grande (GASRYG), a fim de que a produção dos campos de San Alberto e de San Antonio fosse escoada até o gasoduto Bolívia-Brasil, favorecendo, ao mesmo tempo, o abastecimento interno para os consumidores bolivianos. Para fornecimento de gás para a região fronteira entre Bolívia e Brasil, de Puerto Suarez, a Petrobrás participa das operações do gasoduto da empresa Transportadora Transmarco S.A.

#### **4.7 – A Escalada dos Protestos Sociais em 2003.**

O processo de capitalização do restante da YPF, unidades de refino, distribuição e comercialização, teve continuidade também durante a presidência subsequente de Hugo Bánzer, de 1997 a 2001. Grande parte foi adquirida pela Petrobrás e pela *Perez Compac*.<sup>36</sup> Quanto aos trabalhadores bolivianos, sua parcela (que lhes foi garantida antes do processo de capitalização), do que não foi vendida pelos próprios, passou a ser administrada por fundos de pensão. Isso, porém, não impediu que eles questionassem as condições extremamente vantajosas que eram oferecidas às empresas transnacionais. Uma delas que era a reclassificação dos campos que seriam objeto de concessão. Ocorria que o governo procedeu à diferenciação entre campos já existente e campos novos a serem descobertos, fixando

---

<sup>36</sup> Com a compra da Perez Compac pela Petrobrás, a companhia brasileira não adquiria apenas ativos no mercado argentino, mas também os ativos da Perez Compac no exterior. Isso permitiu a expansão significativa da Petrobrás, que passou a contar com três refinarias no mercado boliviano.

impostos diferenciados para ambos. Ao passo que a alíquota de imposto para os campos já existentes chegava a 50%, a dos campos novos era fixada apenas em 18%. Muitas vezes, porém, campos já existentes, no momento de negociação com as transnacionais, eram classificados como campos novos, o que burlava o que era acordado, gerando perdas significativas de receita fiscal para o Estado. Dessa forma, muitas negociações entre o governo e as empresas assumiam ares de corrupção, o que causava intensa repercussão nos meios sindicais e partidos de oposição. À medida que o processo de capitalização avançava, protestos sociais iam-se multiplicando, sem, contudo, alterar a convicção governamental de que o projeto era fundamental para o futuro econômico da Bolívia.

Mesmo assim, em 2001, Gonzalo Sanchez de Losada, ao derrotar nas eleições os candidatos Evo Morales e Felipe Quispe, reassumia a presidência da Bolívia, com intenção de dar seguimento a uma política econômica liberal. Se, de um lado, novos e importantes investimentos (como os da Petrobrás e da Repsol-YPF) iam-se realizando; de outro, os protestos sociais ganhavam intensidade, porque as condições de vida da população não tinham melhorado, a despeito das privatizações.<sup>37</sup> Não eram apenas os trabalhadores da YPFB, mas também diversos setores sociais que se mobilizavam com a preocupação de que os recursos naturais bolivianos se esgotassem sem que isso se traduzisse em benefícios para a população. Paralelamente, a alta dos preços dos combustíveis contribuía para o aumento considerável da inflação que atingia, de forma mais grave, as parcelas da população de renda deprimida. O governo até então havia-se demonstrado incapaz, mesmo após as privatizações, de saldar a “dívida social boliviana” que abarcava o fraco sistema previdenciário, o deficitário sistema educacional, a precariedade do sistema de saúde e as más condições para o desenvolvimento agrário. (Fernández e Birhuet, 2002)

A oposição, com muito vigor, organizou-se em torno do partido Movimento ao Socialismo (MAS), partido fundado em meados da década de 90 por camponeses cocaleros do vale de Cochabamba, liderado por Evo Morales. O MAS ganhou rápido suporte da histórica Central Obreira Boliviana (COB), do Movimento Indígena

---

<sup>37</sup> Análise interessante sobre o assunto é desenvolvida por Molina. MOLINA, Patrícia. *Bolívia-Brasil: Relaciones Energeticas, Integracion y Medio Ambiente*. Disponível em: [www.fobomade.org.bo/hidrocarburos/docs/petrobrás\\_02.php](http://www.fobomade.org.bo/hidrocarburos/docs/petrobrás_02.php)

Pachacutic (MIP), da Central Sindical dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), das centrais sindicais dos povos indígenas do oriente da Bolívia, do Movimento Sem-Terra boliviano. A grande bandeira política do MAS era o retorno da posse ao Estado boliviano dos hidrocarbonetos para que assim tivesse controle sobre o excedente econômico.<sup>38</sup>

Quando, então, surgiu o anúncio governamental do projeto LNG-Pacific<sup>39</sup>, as forças sociais tomaram as ruas, bloquearam estradas, realizaram greves, invadiram prefeituras, levando o país à completa paralisia. Sanchez Losada, mesmo usando violenta repressão, demonstrou-se incapaz de contornar a situação, não tendo alternativa senão renunciar em outubro de 2003, quando busca exílio nos Estados Unidos. A presidência coube então ao moderado Carlos Meza, que tampouco pôde amainar a crise de governabilidade. Uma das suas primeiras medidas no governo foi a revogação do Decreto do Supremo 24806/97, que se referia a propriedade dos hidrocarbonetos na “boca do poço”. Meza chegou a ventilar o projeto de uma nova lei que determinaria: a criação de um imposto complementar às atividades das companhias estrangeiras; o fortalecimento da YPFB em todas os setores da cadeia produtiva; a industrialização do gás natural, a fim de que ele servisse de insumo em processos de maior valor agregado tais como petroquímicos e fertilizantes. (Treat e Almeida, 2004) Contudo, sem a aprovação da lei, a situação do presidente não melhora, mesmo depois de anunciar o referendun popular de julho de 2004 acerca da posse dos hidrocarbonetos, quando a grande maioria dos bolivianos manifesta sua vontade de que os hidrocarbonetos fossem nacionalizados. O MAS e outras forças políticas de esquerda não ficaram satisfeitos com a elevação dos impostos de operação para as companhias estrangeiras para 50% e com a decisão de que a YPFB teria de ter 50% de participação em novos empreendimentos com os produtores privados. Sem

---

<sup>38</sup> Linera avalia que as insurgências contra o modelo liberal que tiveram início com a expulsão da empresa privada Betchel, provedora da água potável em Cochabamba, poderiam marcar uma nova correlação de forças na política boliviana, em que os movimentos sociais teriam maior poder de decisão LINERA, Álvaro Garcia. La crisis Boliviana en el contexto regional. *IN: Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales in sudamerica*. Disponível em: [www.fobomade.bo/](http://www.fobomade.bo/) TAPIA, Luis. Subsuelo Político. In: *Pluriverso, Comuna Muela Del Diablo*. La Paz, 2001

<sup>39</sup> O consórcio Pacif-LNG, formado pela British Gas, British Petroleum e Repsol, previa a extração de gás natural do campo de Margarida (Tarija) e seu transporte por gasoduto até um porto do Pacífico no Chile, para que fosse liquefeito, permitindo o transporte marítimo até o México, onde seria novamente convertido em gás para atender os mercados dos Estados Unidos (Califórnia) e México. Os preços previamente acordados desagradaram a população, associando o projeto a um certo tipo de imperialismo.

apoio popular, Meza não conseguiu se sustentar no poder por muito tempo, precipitando novas eleições, das quais saiu vitorioso o MAS de Evo Morales, que, tomando posse, não tardou para anunciar a nacionalização dos hidrocarbonetos que fizera parte de sua plataforma política durante a campanha. Em um gesto simbólico, o exército boliviano ocupou as instalações das refinarias da Petrobrás, causando séria repercussão internacional.

Para o Brasil a questão é preocupante, pois a Bolívia é um país-chave para os desígnios de integração física regional não apenas no que se refere ao setor energético mas também em relação à sua condição geográfica. O país é o único do continente a integrar simultaneamente os sistemas Andino, Amazônico e do Prata. Os eixos de integração continental, elaborados pelo projeto do IIRSA, cortam o território boliviano, situado a meio caminho do Atlântico e do Pacífico. Corredores de exportação e de importação, vitais para o acesso facilitado ao dinâmico mercado asiático, dependem da viabilidade de uma infra-estrutura de transporte que incorpore o território boliviano, conforme previsto pelo Eixo Inter-oceânico Central. No Brasil, sobretudo para a região Centro-Oeste, a integração física é fundamental para o desenvolvimento econômico dos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. Ela já vem propiciando impactos positivos em setores de transporte e energia.

Para a Bolívia, os projetos de infra-estrutura são vitais para a integração com o mercado internacional. A viabilização da hidrovia Paraguai-Paraná, um dos grandes projetos do IIRSA, reveste-se de importância absoluta para o país, uma vez que o escoamento de sua produção para o mercado internacional seria amplamente facilitado, reduzindo custos de transporte significativamente.



### **Considerações sobre instabilidade política e investimentos**

A imagem externa da América Latina, incluindo a da América do Sul, está historicamente associada a uma recorrente instabilidade político-institucional, por força de golpes de estado, de sublevações populares, de regimes de exceção, que constantemente alteram as “regras do jogo” para a participação do setor privado na economia. Como decorrência, essa instabilidade política alimenta no exterior uma visão nada agradável, por vezes preconceituosa, do caráter e da confiabilidade dos governos latino-americanos em cumprir contratos, o que resulta em um relativamente baixo coeficiente de investimentos diretos.

Embora a década de 90 tenha sido marcada pela redemocratização da região, pela desregulamentação da economia e por uma maior estabilidade político-institucional, persiste ainda a desconfiança externa acerca da disposição dos líderes sul-americanos em honrar seus compromissos externos como demonstrou a eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva no Brasil em 2002. A percepção dos investidores, medidas pelas agências internacionais de avaliação de risco, algumas vezes reflete não tanto critérios objetivos quanto um receio despropositado.

Isso não significa dizer, por outro lado, que a desconfiança externa seja infundada, uma vez que, em termos socioeconômicos, a região pouco progrediu, se não ficou para trás, em comparação a outras partes do mundo durante as décadas de 1980 e 90. O limite da economia de mercado na América do Sul expressou-se pelo baixo dinamismo econômico que não forneceu condições para a emancipação social. Como reação neste início de século, teve lugar o fortalecimento de movimentos sociais e de lideranças de centro-esquerda que têm uma orientação contrária à atuação das livres forças do mercado e que imprimem um forte cunho nacionalista na condução da economia, como ocorre na Venezuela de Hugo Chávez e ultimamente na Bolívia de Evo Morales. No fim das contas, o que está em jogo nestas economias, no atual contexto, é um conflito distributivo que acentua a disposição do Estado de apropriar-se de uma parcela maior das rendas provenientes dos hidrocarbonetos em um período de alta dos preços internacionais. Com mais receitas, o Estado estaria apto a traduzir os recursos econômicos em maiores benefícios sociais.

Do ponto de vista da integração regional, a questão que não está muito clara ainda é se essa nova orientação nacionalista colocará em jogo o processo de integração regional, ou se ela o dará um novo impulso. O agravamento das dificuldades socioeconômicas parece indicar que a formação de uma matriz energética regional encontrará óbices a serem superados. O primeiro deles refere-se à assimetria entre as economias regionais. Países de menor dimensão econômica, como a Bolívia e o Equador, começam a clamar por políticas que levem em consideração as disparidades de renda entre os países nos projetos de interligação da infra-estrutura, principalmente no setor de energia, dada a sensibilidade estratégica.

O segundo diz respeito às vontades políticas divergentes que essencialmente decorrem do primeiro ponto, uma vez que as assimetrias foram negligenciadas em um primeiro momento. Se, na década de 90, era consensual a necessidade de integração regional para criar um ambiente favorável a inversões externas que dinamizassem o mercado energético da região, atualmente, se assiste a desconfiança acerca de um modelo econômico que põe ênfase nos fatores externos. Embora não se manifestem contrários à inversão externa direta, os governos de centro-esquerda afirmam a necessidade de terem mais controle sobre os negócios seja pelo fortalecimento das empresas estatais, seja pela alteração do marco regulatório, seja, enfim, pela alteração dos contratos. Esses fatores concorrem para que ocorra uma diminuição dos investimentos externos diretos, conquanto que sua dinâmica seja determinada por fatores endógenos e exógenos. Em um cenário de queda de investimentos no setor energético, restará aos Estados um envolvimento financeiro mais robusto, se se pretende alcançar o cumprimento dos planos de integração energética regional no médio prazo. Dadas as assimetrias entre os países, o fardo maior deverá ficar a cargo dos países de maior desenvolvimento relativo.

Ao mesmo tempo, as premissas que orientavam até então o processo de integração como eficiência e competitividade, para promover a integração ao mercado regional, são questionadas. Em seu lugar, a nova tendência nacionalista e centralizadora que, com especial atenção para os interesses brasileiros, atinge a Bolívia sugere que a dinâmica do processo de integração, sobretudo energética, se deve pautar pelo equacionamento das assimetrias regionais – que se deve traduzir pelo aumento dos preços de gás – e pelo caráter mais político do que econômico na tomada de decisões.

Por fim, a queda da participação do setor privado no processo de integração implica, necessariamente, além da maior mobilização de recursos dos Estados, uma melhor definição e regulação de normas para a consecução de uma matriz energética regional que ultrapasse meramente alinhamentos políticos conjunturais. Não que exista necessidade de uma plena convergência do arcabouço legal entre as legislações nacionais, mas, conforme o relatório do BID de 2001, seria desejável que fossem estabelecidos, para a confiança dos investimentos nos cumprimentos dos contratos, padrões mínimos em âmbito sub-regional ou regional. De outra forma, a incerteza

quanto à disposição dos governos nacionais em assegurar normas claras para o desenvolvimento de um mercado energético regional persiste.

A assimetria regulatória e a baixa institucionalidade da integração na América do Sul implicam riscos excessivamente altos para o setor privado tanto em projetos binacionais quanto em regionais, desencorajando investimentos. Ainda que as ações estatais sejam essenciais para dar incentivo à integração, não devem caber somente ao Estado os riscos financeiros e institucionais desse processo. É necessária uma maior alavancagem do setor privado seja por meio de empresas locais ou extra-regionais.

A tendência nacionalista dominante no continente parece apontar, no entanto, no sentido inverso, e os investimentos para a ampliação da infra-estrutura energética regional, supostamente, vão depender cada vez mais do financiamento dos Estados ou de empresas estatais. O cenário que se descortina contribuirá para confirmar ou refutar a presente hipótese, de que a Petrobrás contempla objetivos estratégicos que não se pautam apenas pelo lucro econômico, respondendo ainda, em grande medida, a objetivos estatais. Do ponto de vista estritamente econômico, a América do Sul não tem escala nem potencialidade energéticas suficientes para assegurar a posição de *global player* para Petrobrás, mas tem escala e potencialidades energéticas suficientes para atender à demanda do mercado doméstico brasileiro, principalmente de gás natural, o que revela a sensibilidade da questão.

## **Considerações Finais**

Alterações econômicas significativas tiveram lugar na América do Sul em decorrência do agravamento da pressão externa sobre os diversos mercados nacionais a partir de meados da década de 80. Para adaptar-se a um novo ambiente competitivo internacional, os países sul-americanos, à falta de um projeto político-econômico que pudesse tomar o lugar, satisfatoriamente, do esgotado modelo substitutivo de importações, acabaram por promover, na década de 90, uma ampla abertura de suas economias em diversos setores. Mesmo em um setor tão sensível quanto o energético, a liberalização econômica teve um efeito significativo. No setor de hidrocarbonetos e mais precisamente de gás natural, não ocorreu diferente. As grandes companhias estatais sul-americanas até então, se não foram privatizadas, sofreram uma forte

flexibilização, colocando à disposição do setor privado boa parte de seu controle acionário. Nos países em que as estatais não foram privatizadas por completo, um novo *ethos* empresarial foi definido, aumento as incongruências entre os objetivos meramente empresariais das companhias e os objetivos políticos como definição de regras e investimentos.

Embora a liberalização econômica tenha-se tornada na região a idéia que teve mais influência na determinação das políticas públicas, seus efeitos foram diferenciados em cada país sul-americano, considerando-se o mercado de petróleo e gás natural. No Brasil, após intenso debate no congresso, a Petrobrás tornou-se uma empresa de capital misto, continuando o Estado com a maioria acionária. O padrão nacional-desenvolvimentista que orientou as políticas da companhia enfraquece-se, mas a Petrobrás continua a ter um papel estratégico na realização de investimentos. Um dos argumentos mais fortes que defendiam o perfil estatal da Petrobrás era a possibilidade de a empresa estatal assumir investimentos de risco, quando considerados necessários ao interesse nacional, o que lhe atribuía uma análise diferenciada no contexto de privatizações.

Como resultado da lei 9478/97, determinou-se a quebra do monopólio da Petrobrás. As autoridades políticas esperavam que, com a flexibilização do setor, ocorreria um maior aporte de investimentos privados que pudessem expandir o mercado interno. Para a definição das regras para o setor, instituiu-se a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Alteração significativa para a matriz energética brasileira foi a determinação de aumentar a participação do gás natural. O combustível era muito atrativo, pois apresenta muitas possibilidades de aplicação, além de ser menos poluente do que o petróleo. Em vez priorizar a exploração de depósitos de gás no território nacional, o governo optou pela importação. A ampla disponibilidade de jazidas de gás e a vontade política do governo boliviano em levar a cabo projetos de integração foram fundamentais para que Brasil e Bolívia chegassem a entendimentos sobre a compra e venda do gás, prevendo a construção do gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol). A viabilização do Gasbol só foi possível quando o governo brasileiro o considerou um dos projetos prioritários do primeiro Plano Plurianual de Investimentos (1994-1997) – também conhecido como Programa Brasil em Ação. A elaboração do Plano Plurianual de Investimentos revelava importantes alterações nas

concepções econômicas e geoestratégicas brasileiras. Essa nova concepção colocava em evidência as vantagens de uma economia de fluxos que se desenvolveria sobre uma densa malha de redes favorecendo o intercâmbio em relação a uma economia de estoques.

Concomitantemente, a partir de 1997, a Petrobrás acentua sua internacionalização, passando a atuar em diversas áreas do globo. A companhia expande significativamente suas ações na Ásia, na África e na América do Norte. Por outro lado, sua “área-foco” é assumidamente a América do Sul. De todos os países sul-americanos, os que passam a receber maior aporte investimentos são a Argentina e a Bolívia. A Petrobrás reconhece-se comprometida a contribuir para a integração energética sul-americana. A grande questão que se colocou, então, é se a Petrobrás assim o faz para seu benefício microeconômico ou segue objetivos de política externa brasileira, porque, nos parece que razoável que ou companhia utiliza o espaço sul-americano para objetivos empresariais micro, tendo o suporte do Estado; ou o Estado serve-se da companhia para promover seus objetivos de política externa, o que a longo prazo traz benefícios para o Estado e para a companhia. Assumimos mais plausível a segunda explicação. Mesmo que seja difícil definir graus de autonomia nas ações da empresa em relação às decisões do Estado, acreditamos que a atuação da Petrobrás na América do Sul se conjuga com a política externa brasileira em sua perspectiva regional. A intensificação da presença da Petrobrás na América do Sul parece caminhar, lado a lado, com a política externa brasileira. Com a crise do paradigma nacional-desenvolvimentista, o MRE encontra no Mercosul sua prioridade para integração na economia mundial, e a América do Sul torna-se o palco de ação prioritário da diplomacia brasileira. Gradualmente, às ações econômicas do bloco somam-se iniciativas de caráter político estratégico. A integração da estrutura física do continente torna-se uma condição indispensável, na visão dos formuladores da política externa, para o bom desempenho das economias sul-americanas. Essa visão é compartilhada pelos países sul-americanos desde o lançamento do IIRSA, um amplo programa para a viabilização da infra-estrutura regional, na Conferência de Brasília de 2000. De certa maneira, o IIRSA sagrava o sucesso de iniciativas de integração que já estavam sendo postas em prática no plano bi-lateral ou sub-regional como o Gasoduto Bolívia-Brasil e as diversas conexões de dutos entre Argentina e Chile.

A base teórica de tal conjectura encontramos na teoria do sistema-mundo, elaborada por Immanuel Wallerstein, e desenvolvida por Giovanni Arrighi. De acordo com essa abordagem teórica, os Estados semiperiféricos, definidos como aqueles que incluem no seu território uma combinação mais ou menos igual de atividades de núcleo orgânico e de periferia, possuem uma acentuada tendência em promover a politização da economia. Para a resistir à periferização, buscam atuar significativamente no mercado. Segundo Arrighi, isso ocorre de três maneiras: ou procuram algum tipo de isolamento das pressões competitivas, fortalecendo, em suas fronteiras, as atividades características de núcleo orgânico; ou exploraram vantagens de custo de produção de suas atividades em relação competitiva às atividades em localidades de núcleo orgânico; ou, por fim, combinando as duas estratégias para obter o “melhor de dois mundos” que significa alguma proteção de atividades de núcleo orgânico dentro de suas fronteiras e a intensificação da competição nas atividades de núcleo orgânico fora de suas fronteiras. Acredita-se que o Estado brasileiro, semiperiférico, lança mão da Petrobrás, companhia que possui características de atividade de núcleo orgânico, para resistir a periferização ao buscar promover a integração do mercado energético regional.

Dos países analisados, nenhum deles pertence na divisão internacional do trabalho à área central ou núcleo orgânico do sistema capitalista. Daí decorre que Brasil, Bolívia e Argentina apresentam muitas debilidades socioeconômicas, o que pode ser observado nos índices de poder potencial, vulnerabilidade externa e poder efetivo elaborados por Gonçalvez (2005). O Estado acumula um passivo considerável frente à sociedade nestes países, iniciando pela promoção de serviços públicos básicos, passando pelo desenvolvimento de um sistema de proteção social, até chegar à promoção de infra-estruturas adequadas de transporte, energia, comunicação. Como já diagnosticaram muitos analistas, há nestas sociedades uma insuficiência de capital e um baixo nível de poupança interna.<sup>40</sup> Além disso, a iniciativa privada nestes países não tem sido historicamente um segmento dinâmico, a ponto de promover a prosperidade do tecido social. Por essa razão, o Estado nos países analisados, pelo menos ao longo dos últimos 50 anos, tem procurado ser um fator determinante na viabilização do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, governos sucessivos

---

<sup>40</sup> Uma das teses básicas dos economistas cepalinos.



buscaram, nos países supracitados, participar da atividade industrial, inclusive no setor de hidrocarbonetos, para a elevação do produto e renda nacionais. Os resultados deste esforço, no entanto, foram diferenciados por razões sócio-históricas sobre as quais se procurou discorrer nos capítulos precedentes.

Enquanto Brasil e Argentina lograram alcançar um desenvolvimento industrial relativo, a Bolívia ficou bem aquém dos seus vizinhos, o que revela uma assimetria econômica. Não obstante, nem mesmo entre Brasil e Argentina, países considerados de semiperiferia e que possuem uma acentuada vulnerabilidade externa, há um padrão de desenvolvimento semelhante. O Brasil logrou alcançar um parque industrial bem mais diversificado do que o do seu vizinho do sul e teve capacidade de opor uma maior resistência à pressão externa sobre seu setor de petróleo e gás natural. Enquanto a Petrobrás transformou-se em uma empresa de capital misto, sendo o Estado ainda o maior acionário, a YPF Argentina foi completamente privatizada. Em que pese a vulnerabilidade externa do Estado brasileiro, sobretudo na esfera monetário financeira, a companhia estatal vem apresentando lucros expressivos, principalmente desde a flexibilização do mercado de energia brasileiro. A solidez econômica da Petrobrás, que beira 1/10 do PIB brasileiro, permite que a companhia possa levar a cabo importantes investimentos no mercado de gás natural dos países vizinhos e em infra-estrutura.

A atuação da Petrobrás na Argentina intensificou-se, a bem da verdade, após o processo da completa privatização da YPF, de petróleo, e a Gas del Estado, de gás natural. Ao Estado argentino, coube o papel de regulador indireto dessas atividades, a fim de que, dentro de um marco regulatório transparente, ocorresse a multiplicação dos investimentos internacionais. O Estado argentino logrou historicamente desenvolver uma considerável autonomia tecnológica tanto no setor de petróleo quanto de gás natural. Especialmente em relação ao último, impressionava o desenvolvimento de uma infra-estrutura eficiente de gasodutos cobrindo quase a totalidade do país. Porém, nem a YPF nem a Gas del Estado foram poupadas das privatizações da era Menem que se inicia em 1990. Mesmo assim, a Petrobrás só intensificou sua penetração no mercado argentino em segundo momento, justamente quando a Argentina começava a enfrentar a mais severa crise econômica de sua história. Entre as medidas para superar a crise, o governo impôs uma legislação específica sobre combustíveis, comprometendo o lucro das companhias. Mesmo que,

no longo prazo, a Petrobrás possa beneficiar-se muito economicamente com seus investimentos na Argentina, é necessário entender que esses investimentos também seguem uma lógica político-estratégica, uma vez que a Argentina, sócio do Mercosul, é um dos principais parceiros comerciais do Brasil.

A penetração da Petrobrás no mercado de gás natural de Bolívia ocorreu, sobretudo, após a conclusão do gasoduto Bolívia-Brasil em 1999, em cuja viabilização a Petrobrás teve importância decisiva. Indispensável para a realização da obra foi a aproximação entre Brasil e Bolívia na década de 90, possibilitada graças à liberalização do setor de hidrocarbonetos em ambos países. Do lado boliviano, o governo liberal de Sanchez Losada procurava transformar o país em uma espécie de centro energético do continente, invertendo uma tendência nacionalista histórica que teve suas bases lançadas na Revolução Nacionalista de 1952. À medida, porém, que o Estado não conseguia encaminhar problemas sociais básicos, os protestos aumentavam. Não tardou para que os movimentos sociais começassem a pôr em questão o regime de concessões às empresas estrangeiras de energia. A presença da Petrobrás, na Bolívia, nesse momento, já era significativa, principalmente após a compra da empresa argentina Perez Compac, que tinha investimentos significativos na Bolívia. Os protestos sociais, na Bolívia, culminaram com a deposição de Losada e a ascensão de Evo Morales, que tão logo assumindo o poder começou a pôr em prática suas promessas de campanha para nacionalizar a extração de hidrocarbonetos. A tendência nacionalista de Evo Morales levanta questões sobre o futuro da integração física sul-americana não apenas na dimensão energética mas também nos outros vetores. Por sua condição geográfica mediterrânea, o país é indispensável para a viabilização de uma América do Sul integrada em redes logísticas e preparada para os desafios do século XXI.

## **Bibliografia:**

- ABRANCHES, S. H. (1980) “A empresa pública como agente de políticas de Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior” IN: *A empresa pública no Brasil: uma abordagem interdisciplinar*. Brasília, IPEA/SEMOR.
- ALBÓ, X. (2002) *Pueblos Índios en la Política*. La Paz: Plural, CIPCA.
- ALMEIDA, E.; SOUZA e SILVA, C.M. (2003) *Análise das estratégias de investimento das empresas do setor de petróleo e gás*. Boletim Infopetro, n:3, ano 4, março-abril 2003.

- ALVEAL, C. (1994) *Os Desbravadores. A Petrobras e a Construção do Brasil Industrial*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS.
- \_\_\_\_\_ (1997) A Petrobras na Economia Global: Desafios e Oportunidades de uma Estatal de Trajetória Singular. In: *Anais do II Congresso Brasileiro de História Econômica e da III Conferência Internacional de História das Empresas*. Vol. IV. Niterói, UFF, ABPHE.
- \_\_\_\_\_ (1999) *Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil*. Disponível em: [http://econopapers.repec.org/paper/abphe\\_1999/029.htm](http://econopapers.repec.org/paper/abphe_1999/029.htm) Acessado em: 20/03/2011.
- ABRICH, G. (1996) *O Longo século XX: dinheiro, poder e origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP.
- \_\_\_\_\_ (1997) *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis, RJ: Vozes. (Coleção Zero à Esquerda)
- BATISTA GUMUCIO, M. (1996) *Breve Historia Contemporânea de Bolívia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMANN et al. (1998) *A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- BEKERMAN, M. SIRLIN, P. (1996) *Política comercial e inserción internacional de la Argentina para los años 90*. Revista de Economía Política, vol.16, n:3(63), julho-setembro/96.
- BIELSCHOWSKY, R. (2000) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record. v. 1 e 2
- Câmara boliviana de hidrocarburos. Material consultado na Internet. [www.cbh.org.bo/sitio/index.php](http://www.cbh.org.bo/sitio/index.php)
- CANELAS, A; ALVEAL, C. *Investimentos em Exploração e Produção de Petróleo no Brasil após a Abertura: Impactos Econômicos*. Boletim Infopetro. Ano 5 n:5
- CEPIK, M.; CARRA, M. (2006) *Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul*. Análise de Conjuntura OPSA, n:4, abril 2006. <http://observatorio.iuperj.br>
- CANANI, N. (2004) *Política Externa do Governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação do paradigma nos anos 90*. Porto Alegre: UFRGS.
- CARR, E. H. (2001) *Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939*. Brasília: UNB.
- CAVAGNARI FILHO, G. L. (2000) *Estratégia e Defesa (1960-1990)* In: ALBUQUERQUE, J. G. (org) *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) Prioridades, Atores e Políticas*. Volume IV. São Paulo: NUPRI/USP.

- CASTAÑEDA, Jorge G. (1994) *Utopia Desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CERVO, A.L. (org) (1994) *O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Edunb.
- \_\_\_\_\_ (2002) *História da Política Exterior da Brasil*. 2 ed. Brasília: Edunb.
- CHUDNOVSKY, D (org) (2001). *El boom de inversión extranjera directa em Mercosur*. Argentina: siglo veintiuno.
- COSTA, D. (2004) *Estratégia Internacional - A Cooperação sul-americana como caminho para inserção internacional*. Porto Alegre: L & PM.
- CAMPODÓNICO, H. (1998) *La Industria de gás natural y las modalidades de regulación em América Latina*. Santiago do Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_ (2004) *Reformas e inversión em la industria de hidrocarburos de América Latina*. Santiago do Chile: Cepal.
- CONDURU, G. F. (2001) *The Robore Agreements(1958): a case study of foreign policy decision-making process in the Kubitschek administration*. Working Paper Series. Oxford. Disponível em: <http://www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/conduru24.pdf>
- EGLER, Cláudio (org).(2006) *Geoeconomia do Gás Natural no Mercosul*. Relatório Técnico Final n: 46.2828/00-0: (LAGET), (UFRJ), (UBA).
- ENARSA. Material consultado na Internet. [www.enargas.gov.ar/](http://www.enargas.gov.ar/)
- FAUSTO, B; DEVOTO, F. J. (2004) *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada(1850-2002)*. São Paulo: ed. 34.
- FERNÁNDEZ, M; BIRHUET, E. (2002) *Resultado de la Reestructuración Energética em Bolívia*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago do Chile: Cepal.
- GILARCA, A. (coord) (2004) *Sociologia de los Movimientos Sociales em Bolívia. Estructuras de Movilización, repertórios culturales y acción política*. La Paz: DiaKonia, Oxfam.
- GILPIN, R. (1987) *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- HOLANDA, F. M. B. (2001) *O Gás Natural no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Brasília: FUNAG.
- GONÇALVEZ, R. (2000) *Brasil e o Comércio Internacional*. Rio de Janeiro: Contexto.

- \_\_\_\_\_ (2005) *Economia Política Internacional: fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- KOZULJ, R. (2004) *Crisis de la industria del gás natural em Argentina*. Santiago do Chile: Cepal.
  - LEITE, I; VECCHIONE, M. *Um Passo na Integração da América Latina*. Gazeta Mercantil, 23/09/2005.
  - LEOPOLDI, M. A. P. (2000) *Política e Interesses na Industrialização Brasileira; As Associações Industriais, a Política Econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
  - LIMA, M. R. S. (2005) *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. RBPI: ano 48, n:1, 2005.
  - LINERA, A.G. (2005) *La crisis Boliviana em el contexto regional*. [www.fobomade.org.bo](http://www.fobomade.org.bo) 19/06/2005
  - MARINHO JÚNIOR, I. (1989) *Petróleo: Política e Poder*. Rio de Janeiro, José Olympio.
  - MITCHELL, J. (2003) *The changing geopolitics of energy*. London: The Royal Institute of International Affairs.
  - MOLINA, P. (2005) *Bolivia-Brasil: relaciones energeticas, integracion y medio ambiente*. [www.fobomade.org.bo](http://www.fobomade.org.bo) acessado em: 19/06/2005.
  - MORSE, Richard. (1988) *O Espelho de Próspero: cultura e idéias na América*. São Paulo: Companhia das Letras.
  - NASSUNO, M. (1988) *Pressão externa e abertura comercial no Brasil*. Revista de Economia Política, vol.18, n.1(69) janeiro-março/1998.
  - OLIVEIRA, A.; ARAUJO, M.S. (1995) *A importação do gás natural no contexto do Mercosul*. Revista de Economia Política, vol.15, n:4(60), outubro-dezembro/95.
  - OLIVEIRA, F. (2003) *Crítica a Razão Dualista*. Rio de Janeiro: Boitempo.
  - PASSOS, M.F.S.A. (1998) *Gasoduto Brasil-Bolivia*. Economia e Energia. Ano II, n: 10, setembro-outubro 1998. <http://ecen.com/eee10/gasp.htm> acessado em 28/06/2006
  - PETROBRAS. Material Consultado na Internet. [www.petrobras.com.br/AtuaçãoInternacional](http://www.petrobras.com.br/AtuaçãoInternacional).
  - RAPOPORT, Mario. (2005) *Historia econômica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2005.
  - RODRIGUES, A. P.; GIAMBIAGI, F. (1998) *A agenda de médio prazo no Brasil e o futuro da Petrobrás*. Revista de Economia Política. Vol. 18, n: 3 (71), julho-setembro/1998.

- *Seminário sobre a Comunidade Andina*. (2003) Bolívia. Porto Alegre: FUNAG, 2003.
- SILVA, C.M.S; PERTUSIER, R. R. (2002) *Os Desafios da Indústria de Petróleo para o novo Governo*. Boletim Infopetro. Out.2002. Ano3 n: 10.
- SUZIGAN, W. (2000) *Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense.
- TAVARES, M. C. (1978) *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- TAVARES, M. C; FIORI, J.L. (org) (1997) *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- THÉRY, Hervé & MELLO, Neli Aparecida. *Atlas do Brasil. Disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp, 2005.
- TREBAT, N.M.; ALMEIDA. E. (2004) A Crise na Bolívia e Seus Impactos para a Indústria de Gás. IN: *Boletim Infopetro*. Julho.
- VIOTTI, M. L. R. (2000)As Relações Brasil-Bolívia sob o Signo da Cooperação Energética. In: ALBUQUERQUE, J. G. (org) *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: NUPRI/USP. V.3
- WALLERSTEIN, I. (1974) *The Modern World System*. New York: Academic press.
- \_\_\_\_\_ . (2004) *O declínio do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- ZUGAIB, E. (2005) *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu Significado para a Diplomacia Sul-americana do Brasil*. Brasília: Funag, 2005.

## **Resumo**

A presente dissertação analisa a presença da Petrobrás nos mercados de gás natural argentino e boliviano e sua possível conexão com a política externa brasileira em sua dimensão sul-americana.

Desde a flexibilização do setor de petróleo no Brasil, em meados da década de 1990, a Petrobrás vem expandindo significativamente sua atuação internacional. A América do Sul é considerada sua área foco, com o compromisso assumido pela empresa de contribuir para a viabilização de uma matriz energética regional. Paralelamente, multiplicam-se as iniciativas da política externa brasileira para promover a interligação física do continente sul-americano, configurando-se a constituição de uma matriz energética comum um dos pilares deste processo.

As assimetrias socioeconômicas regionais, no entanto, têm levantado dúvidas quanto à possibilidade da viabilização da interligação energética, principalmente de gás natural, em razão de uma visão nacionalista emergente na América do Sul.



## **Abstract**

This essay analyses the expansion of Petrobrás' activities to Argentina and to Bolivia in the natural gas market, and its possible connections with Brazil's foreign policy to South America.

Since the end of Brazil's state monopoly in the oil sector, in the middle of the 90s, Petrobrás has gained a significant boost to operate abroad. South America is its focus and the company recognizes its commitment to build up a regional energy supply. Meanwhile, Brazil's foreign policy initiatives to foster South American infrastructures abound, and the common energy supply becomes a cornerstone.

Socioeconomic asymmetries, however, have raised skepticism concerning the viability of this process, aggravated by a mounting nationalistic trend in the continent.